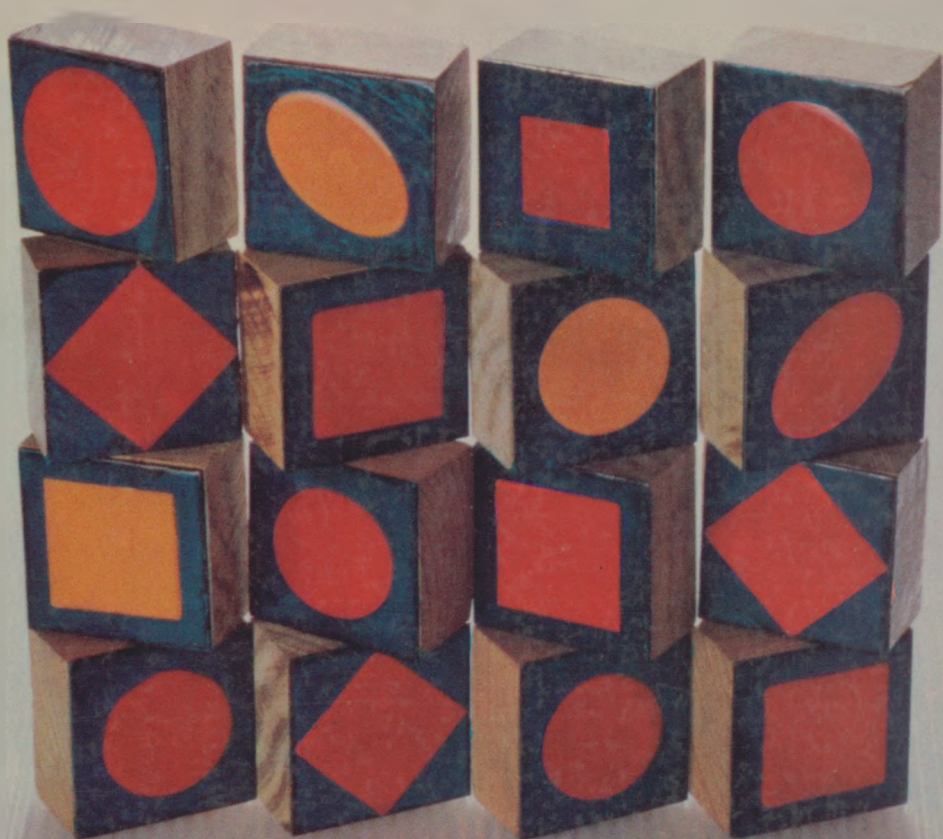


Guillermo Geisse

---

economía y política  
de la concentración  
urbana en chile

---



El Colegio de México - PISPAL





# **Economía y política de la concentración urbana en Chile**

**PROGRAMA DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE  
POBLACION EN AMERICA LATINA**

**Guillermo Geisse Grove**

**Economía y política  
de la concentración urbana  
en Chile**



**EL COLEGIO DE MEXICO-PISPAL**

**Primera edición (1 000 ejemplares), 1983**  
**© PISPAL-El Colegio de México**  
**Camino al Ajusco, 20**  
**10740, México, D.F.**

**Impreso y hecho en México-Printed and made in Mexico**  
**ISBN 968-12-0211-2**

## Indice

Prólogo	11
Introducción	13
I. LOS PREJUICIOS ANTICONCENTRACIÓN URBANA	21
Crítica a las tesis anticoncentración urbana	27
II. ESQUEMA CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA CONCENTRACIÓN URBANA	45
III. AUGE PRIMARIO-EXPORTADOR Y CONCENTRACIÓN URBANA	65
A. Origen "regional" del capital industrial urbano	67
B. Expansión minera como factor de concentración urbana	74
C. Expansión agrícola como factor de concentración urbana	87
D. La ampliación del mercado interno	98
E. El Estado oligárquico y la concentración urbana	108
IV. INDUSTRIALIZACIÓN SUBSTITUTIVA (I.S.) Y LA CONCENTRACIÓN URBANA	115
El legado de la industria originaria en la concentración urbana durante la industrialización substitutiva	117
De la crisis comercial a la hegemonía política del capital urbano-industrial	125
Desarrollo de la industria y el sector mercado interno	129
El rol económico del Estado	136
Problemas y crisis en el desarrollo de la industrialización substitutiva	143
Industrialización substitutiva y concentración en los años 1970-1973	150
V. EFECTOS DIRECTOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN SUBSTITUTIVA EN LA CONCENTRACIÓN URBANA Y EN LA RELACIÓN CAMPO- CIUDAD	157
La ciudad industrial moviliza fuerza de trabajo rural	158
La relación campo ciudad y las migraciones	164



<b>El sistema nacional de centros urbanos</b>	<b>179</b>
<b>VI. LA TRANSNACIONALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA CONCENTRACIÓN URBANA</b>	<b>197</b>
<b>Efectos socio-espaciales previsibles del modelo de internacionalización económica</b>	<b>212</b>
<b>Efectos sobre la concentración urbana</b>	<b>227</b>
<b>Notas Finales</b>	<b>231</b>
<b>Anexo estadístico</b>	<b>237</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>255</b>

## ABREVIATURAS

- SME** – Sector mercado externo
- SMI** – Sector mercado interno
- SS** – Sector subsistencia
- IS** – Industrialización substitutiva
- RA** – Reforma Agraria
- C-P** – Centro-periferia
- APS** – Area de propiedad social
- DE** – Diversificación de explotaciones



## Prólogo

Este libro es el resultado de un trabajo de equipo en el que tuvieron participación destacada el economista Mario Valdivia y el sociólogo Felipe Agüero. Sin sus aportes no me habría sido posible dar cuenta de los aspectos económicos y sociológicos del tema abordado en él.

La parte sustantiva de la preparación del primer borrador la realicé el año 1979 durante una estadía como investigador invitado en el Massachusetts Institute of Technology, MIT, y en el University College de la Universidad de Londres. A mis colegas y alumnos de ambas instituciones les debo un agradecimiento especial por sus sugerencias y críticas en seminarios y charlas en las cuales tuve la oportunidad de presentar muchas de las ideas contenidas en el libro.

Hago extensivo mi reconocimiento al Instituto de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile en la cual realicé mi labor académica permanente desde el año 1966 y del cual he recibido un apoyo generoso y abierto.

Las ideas y proposiciones sobre el proceso de concentración urbana contenidas en este libro no pretenden constituirse en verdades absolutas ni mucho menos. Es una manera de interpretar este fenómeno, que no todos comparten, y debe ser entendida como un aporte al debate entre académicos con diferentes enfoques sobre los aspectos aquí tratados. Por lo mismo, los contenidos del libro, de ser utilizados con fines de enseñanza, deben ser contrastados con aportes provenientes de corrientes teórico-metodológicas alternativas o complementarias. Pienso que en el campo de los estudios urbanos, como en muchos otros, el conocimiento surge renovado de la discusión libre entre posiciones intelectuales diferentes frente a un determinado problema.

Debo un reconocimiento especial a la Fundación Simon Guggenheim de Nueva York. Una beca para estudios avanzados, concedida por esa Fundación, me permitió concentrarme en la preparación del primer borrador durante el periodo entre abril de 1978 y marzo de 1979. Iguales agradecimientos los hago extensivo al Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina, PISPAL, el cual contribuyó con financiamiento, valiosas sugerencias y con el arduo proceso de poner el borrador final en la forma de un libro.

Guillermo Geisse G.  
Santiago de Chile  
Marzo 1981



## Introducción

Esta investigación se centra en el estudio de la interrelación entre desarrollo económico y urbanización en Chile y destaca aquellos problemas cuyo esclarecimiento resulte más útil para la formulación de políticas nacionales de desarrollo urbano-regional y de distribución espacial de la población.

Es común que los planificadores urbano-regionales de América Latina, enfrentados a las interrogantes que presenta este tema, se orienten teóricamente por lo que diferentes autores –urbanistas, economistas regionales, demógrafos– han propuesto bajo la forma de tesis o paradigmas. Gran parte de estas tesis, se refieren directa o indirectamente a la concentración urbana y, las más influyentes de ellas, se caracterizan por una posición contra la gran ciudad. De estas tesis se desprenden otras, presentando todas ellas una característica común: un sesgo espacialista que destaca las divisiones y relaciones espaciales por sobre las sociales en el desarrollo económico.

La visión espacialista del desarrollo económico, se afirma en la idea de que la planificación urbano-regional debe asumir acríticamente las estrategias o planes globales de desarrollo. Al planificador urbano y regional, le correspondería atender a la regionalización de dichos planes o estrategias, a la vez que asumir como propios de su disciplina, los objetivos redistributivos de los planes generales rara vez logrados. Se ha ido formando así a través de la práctica de la planificación, la concepción de una cierta indivisibilidad entre los objetivos de redistribución espacial y social del desarrollo.

El desviacionismo espacial tiene, junto a la propia práctica profesional, una explicación ideológica. Con frecuencia se presenta el desequilibrio espacial como bandera de lucha contra el estilo de desarrollo dominante, sin que ocurra ni se arriesgue nada. Nadie se siente afectado en sus intereses frente a afirmaciones tales como “la ciudad explota al interior”, o como “la ciudad explota al campo”. Más aún, las políticas basadas en tales tesis que han logrado implementarse con éxito en cuanto a correcciones espaciales, comúnmente lo han hecho acentuando las diferencias sociales. Ejemplo de ello son muchas políticas de modernización agrícola.

Este trabajo se propone, entre otros objetivos, discutir la validez de estas tesis generales en el caso chileno. Ellas han tenido una difusión tan grande en la planificación urbano-regional de América Latina, y han orientado de tal manera el diseño de políticas a este respecto, que se hace necesario exponerlas aquí de un modo sumario y crítico.

Como el análisis histórico que se desarrolla en este estudio irá mostrando resultados diferentes de los que proponen las tesis, refutándolas, se ha creído conveniente presentarlas al inicio del trabajo. De este modo, se podrá ir vinculando en el transcurso del texto, el análisis de un caso concreto como es el chileno, con las problemáticas generales que tradicionalmente se han venido planteando los planificadores regionales.

La sección I, inicia el trabajo con un intento por sistematizar el contenido que ha caracterizado el desarrollo de las principales tesis anti-concentración urbana. Se las somete, al mismo tiempo, a una discusión crítica.

En la sección II, se propone un esquema conceptual para el estudio de la concentración urbana, con menos pretensión de lo que sería propiamente un marco teórico. Más que sumarse a la tendencia de proponer paradigmas alternativos que intentan modificar los efectos especiales del desarrollo económico, el esquema sugiere avanzar en la explicación de sus contradicciones en las cuales se ubican las causas de tales efectos. Las contradicciones en que se pone atención son aquellas en las cuales el espacio y en particular la concentración urbana, son factores que intervienen en la acumulación, en la reproducción social y en la eventual transformación de las estructuras sociales.

De este modo, el marco conceptual se propone como un modo integral y alternativo a las tesis para el estudio de la concentración urbana. Su mayor o menor validez se desprenderá de su capacidad para dar cuenta en profundidad de los factores subyacentes en las tendencias espaciales en un caso histórico concreto como el que se analiza aquí.

El esquema comienza por separar *qué es* desarrollo económico bajo la lógica de la acumulación y reproducción capitalista, y *qué debiera ser* el desarrollo según los diferentes valores éticos e ideologías que inspiran la planificación del desarrollo urbano y regional.

Se adopta el punto de vista —planteado por algunos autores— de que desarrollo económico, dadas ciertas condiciones, no es necesariamente incompatible con capitalismo monopólico y dependencia, aunque en dos sentidos se aparta de él. Uno, respecto de la sugerencia de que esas condiciones sólo estarían dadas en los países de grandes mercados internos, como Argentina, Brasil y México. Se sostiene en cambio que, en presencia de otras condiciones, la tesis es aplicable a países cuyo potencial de desarrollo proviene más de su dotación de recursos naturales que del tamaño de su mercado interno. Chile se ubica dentro de este tipo de países.

El esquema adoptado aquí, se distingue también al incorporar factores seleccionados por su relevancia en la explicación de las interrelaciones entre des-

arrollo económico y la organización y formas de ocupación de los territorios nacionales articulados por los sistemas urbanos.

Se adopta además, la proposición de que el desarrollo capitalista, bajo relaciones de dependencia, se ve fuertemente afectado por las formas que asumen las relaciones entre el sector mercado externo (SME), el sector mercado interno (SMI) y el sector de subsistencia (SS). Como lo ha comprobado P. Singer, estas categorías contribuyen a explicar los cambios en la organización y uso de los espacios nacionales por requerimientos del desarrollo en economías de origen neo-colonial. Se acepta también la hipótesis de Singer de que el desarrollo económico en economías dependientes, se inicia con la ruptura estructural a partir de la cual la demanda interna se expande independizándose, relativamente, del SME. Pero se impugna la afirmación allí incluida de que tal expansión sólo ocurre con la industrialización sustitutiva (IS). El esquema sugiere, en cambio, que bajo ciertas condiciones naturales, económicas, sociales y políticas, el SME puede actuar como agente dinamizador de la demanda interna y generar desarrollo económico, mas aún si la apertura externa sobreviene después de la etapa de IS.

Bajo la orientación de esta hipótesis, se propone el análisis de la relación entre los SME, SMI y SS a la luz de los factores que son determinantes de la capacidad de las economías locales para internalizar los impulsos del SME, en países pequeños y medianos. Estos factores se clasifican en cuatro categorías: factores *naturales* (dotación de recursos naturales, forma, tamaño y geografía del país), *económicos* (nivel de desarrollo del capitalismo al momento de penetrar en la economía local, origen del capital, tamaño de los mercados internos), factores *sociales* (estructuras de clases y relaciones sociales de producción) y *políticos* (entre los cuales se destaca el rol del Estado en el encadenamiento de los SME y SMI).

Finalmente, el esquema determina los distintos períodos y coyunturas en los que tiene lugar el desarrollo histórico de la concentración urbana según la forma en que se ordenaron en ellos los elementos considerados teóricamente relevantes. El estudio histórico se inicia con el período del auge primario-exportador a partir del cual el desarrollo de la producción mercantil, la división del trabajo y la especialización económica, provocan la aparición de la categoría de urbanización como un aspecto imprescindible en el análisis de los procesos sociales y económicos.

La sección III, analiza el proceso por el cual el conjunto de centros urbanos chilenos, se integró formando un sistema urbano nacional durante el período primario exportador, bajo una economía abiertamente dominada por el SME y la que algunos autores han denominado de crecimiento "hacia afuera". Durante este período, el proceso de urbanización alcanzó ritmos tan elevados como durante el periodo de industrialización y fué gradualmente asumiendo una conformación altamente concentrada en Santiago.

Ambos procesos, el de urbanización y el de concentración, en Santiago estuvieron estrechamente vinculados a la expansión del SMI, expansión que se ex-



plica en virtud de una serie de factores cuya combinación asume características muy particulares en el caso chileno. La más relevante para el objeto de la investigación, fue la gran capacidad de la economía local para internalizar los impulsos del auge exportador. En la explicación de este fenómeno, se destacan los factores *naturales* (dotación de recursos, forma del país, etc.) que contribuyeron a la incorporación de casi la totalidad del territorio nacional a la división internacional del trabajo; factores *económicos* como los cambios en la agricultura (por la presión de la demanda externa primero, y por la demanda de la minería de exportación después), que explican el gran volumen de los flujos migratorios rural-urbano y otros cambios tales como el desplazamiento del capital nacional por el capital internacional en la minería, desde el SME de localización regional al SMI de localización urbana; factores *sociales* como es el caso de la temprana unificación de las diferentes fracciones de la oligarquía en torno a intereses comunes vinculados a la exportación; y la fuerza *política* que dicha unidad otorgó a la oligarquía para retener parte importante del excedente del SME por mediación del Estado. El rol del Estado se destaca como factor clave en la explicación de las acentuadas tendencias hacia la concentración urbana en Santiago durante el período primario-exportador, en particular al fin de éste con el auge salitrero.

La sección IV, trata el impacto de la industrialización sustitutiva en los procesos de concentración urbana y la relación campo-ciudad. La investigación hace énfasis en la transición del modelo primario exportador al de IS, diferenciando los elementos estructurales del primero que mantuvieron su vigencia en las transformaciones sectoriales, sociales y espaciales. De esta forma, la elevada concentración espacial de la industria, se explica por factores económicos presentes en su mismo origen (concentración económica, dependencia del capital comercial monopólico, fuerte participación del capital internacional, su reducción al sector mercado interno y en la producción de bienes de consumo final); por factores sociales o diversificación de la estructura social urbana, por crecimiento de sectores medios y populares que ante la crisis comercial jugaron un papel clave en la implantación de la política de IS hegemónica por el capital industrial. En cuanto a los factores *políticos*, se pone especial acento en la contradicción política del modelo IS enfrentando al Estado a la necesidad de compensar al capital industrial debilitado económicamente por su marginación del SME, y por responder desde temprano a las demandas de la masa trabajadora urbana organizada.

Por último, se analizan las intervenciones indirectas (arreglos institucionales) y directas (inversiones en infraestructura social y económica) del Estado en favor de la industrialización y sus efectos en la formación de un mercado interno altamente concentrado en Santiago, provocado además por el desplazamiento de capitales y población desde los sectores primarios (regiones) al sector industrial manufacturero (Santiago).

En la sección V, se examinan los efectos espaciales directos de la IS en la concentración urbana y en la relación campo-ciudad. Se sostiene que la movi-

lización masiva de fuerza de trabajo desde el campo y ciudades regionales a la ciudad de Santiago, lejos de ser la causa del estancamiento económico, contribuyó a elevar la productividad de la economía general. Contra lo afirmado por varios autores, se argumenta que la migración hacia Santiago fue menor que lo que hubiera podido esperarse si se atiende a los excesos de población que aún permanecieron en el campo. Aceptando que el estancamiento agrícola durante la IS fue causa de expulsión de fuerza de trabajo del campo, se analiza el efecto diferencial de dicho estancamiento entre las distintas clases sociales. La explicación se ubica en las relaciones de poder que permitieron a las fracciones dominantes, utilizar al Estado para compensar al latifundio por el deterioro de los precios agrícolas provocando con esto recaer sobre la masa del campesinado los costos sociales de la IS. La reforma agraria (RA), realizada treinta años después de iniciada la IS, es examinada en el mismo contexto que los cambios en las relaciones de poder como resultado de la presión del capital industrial por expandir la demanda interna. No obstante sus logros, dentro de los límites impuestos por el marco institucional prevaleciente de la economía de mercado, se sostiene que la RA no logró avances sustantivos en cuanto a reducir la diferenciación agrícola ni los flujos migratorios de las regiones hacia Santiago.

Al terminar la sección, se examinan los efectos de la IS en la división del trabajo entre Santiago y las regiones agrarias y sus consecuencias en el sistema nacional de centros urbanos. Se destaca que junto al aumento de la concentración de población en Santiago, también aumentó la proporción de la población que vive en ciudades medianas regionales y disminuyó la de los centros menores y villorrios. En el análisis de las formas que asumen los subsistemas regionales de centros organizados en torno a las ciudades intermedias, se concluye que éstas son funcionales a la diferenciación agrícola, contribuyendo a ella.

La sección VI, analiza la ruptura radical con el modelo de desarrollo industrial protegido. Esta sección, recoge de la anterior los elementos de la crisis global del modelo económico y político previo y enfatiza la importancia de los últimos desarrollos a nivel del sistema capitalista mundial como elementos que dieron viabilidad a la imposición del esquema de internacionalización económica. En particular, se destaca el proceso de transnacionalización del capital y su coordinación bajo la égida del capital financiero internacional. Este marco permite comprender mejor el carácter de la reinserción de la economía chilena en el capitalismo mundial y los efectos que las estructuras externas imponen sobre los ordenamientos económicos y políticos espaciales internos.

El carácter simultáneamente radical y reciente de las transformaciones que se operan desde 1973, obligaron a perfilar los elementos centrales de la política de internacionalización económica. De esta manera, se pudieron destacar sus principales tendencias y constatar algunos de sus avances ya cristalizados con el ánimo de derivar sus implicaciones espaciales.

Se afirma que la política de internacionalización, ha puesto en evidencia el

desarrollo de la economía chilena como campo de atracción para el gran capital internacional, basado en la potencialidad exportadora de sus recursos naturales y como campo de inversión financiera.

Al mismo tiempo, se discuten las posibilidades de desarrollo de alguna actividad industrial de exportación y los márgenes de expansión de actividades productivas orientadas al mercado interno. De esta manera, se advierte que el sector de mercado externo constituye la base dinámica del desarrollo económico y que contribuye a la expansión de la demanda interna, dando lugar a un juego de posibilidades que pueden o no resultar en la expansión de cierta capacidad productiva industrial.

Desde el punto de vista espacial, se sostiene la hipótesis general de que el modelo vigente mantendrá las tendencias a la concentración urbana y a la urbanización creciente. El desarrollo de sectores de exportación modernos y productivos en la agricultura y el sector forestal, desatarán migraciones rural-urbanas algunas de las cuales se retendrán regionalmente mientras la mayoría será absorbida por Santiago. El norte robustecerá su carácter urbano, aunque sin atraer migraciones.

Se argumentará, en suma, la acentuación de la división regional del trabajo, en base a una mayor especialización económica de las regiones exportadoras del norte y sur del país, y una expansión aún más acelerada y diversificada de la actividad económica en el centro del país. En éste, se asume la hipótesis de la ampliación territorial del área metropolitana de Santiago por efecto del crecimiento demográfico y anexión de ciudades y regiones circunvecinas.

En el marco del análisis de los efectos espaciales directos del modelo, igual que en las secciones precedentes, se abordan hipótesis sobre el desarrollo del sistema nacional de centros y la relación entre el campo y la ciudad.

Este trabajo, al abordar el fenómeno de la concentración urbana en Chile, se propone envolver en un solo movimiento los aspectos sociales, políticos y económicos del desarrollo con los aspectos espaciales. En la imbricación de ambos tipos de factores, se pretende encontrar los elementos explicativos del fenómeno en estudio. De esta manera, el estudio se aleja de los propósitos paradigmáticos o normativos que han animado las tesis anti-concentración urbana, al mismo tiempo que refuta sus fundamentos frente al análisis de un caso concreto. Este análisis, se orienta por un marco conceptual diferente.

No ha sido necesario, por tanto, hacer referencia permanente a esas tesis en el curso del trabajo, ya que podrá distinguirse con claridad aquella que esté en discusión.

Sin embargo, vale la pena advertir que la visión de totalidad con que el esquema conceptual ha intentado orientar la investigación, puede parecer a ratos disgregada. En verdad, la exposición del trabajo, a través de los distintos períodos que cubre, incorpora los diferentes elementos analíticos que concurren finalmente a una explicación global. Al tratar estos distintos elementos en forma de exposición, será difícil encontrar en cada uno de ellos la integración óptima que sugiere una perspectiva global. En parte, esto se debe a las

exigencias analíticas y a las dificultades para experimentar con una forma de enfocar el fenómeno distinta de las tradicionales; y en parte también, a causas que deberán buscarse en las propias limitaciones del autor.



## I. Los prejuicios anticoncentración urbana

La literatura de las disciplinas que por tradición se han centrado en la variable espacial y de aquellas que más recientemente la han incorporado en sus estudios y recomendaciones de política, está inundada de prejuicios anti-gran ciudad. Estos, no son patrimonio de una determinada ideología sino, por el contrario, son compartidos por portavoces de las corrientes teórico-ideológicas más diversas e incluso contrapuestas. Se manifiestan, explícita e implícitamente, en toda la variada gama de actividades académicas: docencia, investigación y extensión (seminarios, foros, conferencias, etc.).

La crítica a la concentración urbana, no tardó en dejarse sentir en la práctica de la planificación urbana y regional así como en la discusión de políticas sobre distribución espacial de la población. La gran mayoría de estos planificadores ha encontrado en ella su principal fuente de respaldo teórico para los esquemas de descentralización regional sin discutir su aplicabilidad a realidades concretas ni a nivel Regional ni a nivel de cada país. A este respecto, Chile no ha sido una excepción y sí es, en cambio, particularmente revelador como caso por dos razones: primero, porque es el país donde la práctica de la planificación urbano-regional tuvo el mayor desarrollo de la región y, segundo, porque en este país los esquemas de descentralización regional han sido probados en tres gobiernos sucesivos con diferentes signos político-ideológicos.

En efecto, muchas de estas tesis reflejan incomprensiones acerca del carácter del desarrollo económico en Chile así como juicios superficiales respecto de las relaciones que existen entre los procesos de distribución espacial de la población y de desarrollo económico. Algunas pecan de "formales", en el sentido de que asumen las formas de ocupación y uso del espacio como "variable independiente" y procuran examinarla en función de diversos criterios a "priori" de optimalidad. Otras son manifiestamente erróneas en lo que respecta al análisis de los nexos que existen entre ambos procesos.

La planificación urbano-regional en Chile, al igual que en otros países de América Latina, buscó identidad vinculando lo espacial con objetivos de equidad social. En efecto, desde su inicio, la práctica de la planificación regional

en América Latina se ha identificado plenamente con los objetivos de equidad de los planes de desarrollo económico, al mismo tiempo que se ha propuesto reducir las disparidades regionales cuyo origen se ubica en la concentración urbano-regional "excesiva". Esta supuesta asociación, está profundamente arraigada en los esquemas de planificación urbano-regional sin que se haga distinción entre grados de desarrollo, factores históricos y naturales ni entre grados de concentración urbana. Los planificadores están tan inquietos frente a una concentración urbana en Honduras con una ciudad principal de 300.000 habitantes, como frente a ciudades de 12 a 14 millones de habitantes como es el caso de México y Brasil.<sup>1</sup>

Hasta fecha muy reciente, lo usual de la planificación urbana y regional era la aceptación acrítica o resignada de las estrategias globales y políticas nacionales de desarrollo económico como el marco dentro del cual se inserta la planificación regional. En lo formal, no hay incompatibilidad de principios entre ambos niveles de planificación puesto que no hay estrategia global de desarrollo que no incorpore objetivos de equidad. Así, las políticas regionales acogen las instrucciones de la planificación global cuando estas son explícitas o tratan de interpretar sus efectos espaciales cuando estos no son clarificados o advertidos por la planificación global o sectorial.

Durante los últimos años, se ha notado un vuelco en la postura de la planificación urbano-regional quizá debido a la falta de logros en cuanto a sus objetivos declarados de descentralización y de equidad social.<sup>2</sup> Un número creciente de planificadores e investigadores, ahora toman una posición de cuestionamiento ante las propias estrategias globales —antes asumidas como datos—, o de los estilos de desarrollo dominantes. Estos impondrían restricciones demasiado rígidas y apuntarían hacia objetivos *reales* incompatibles con los de eficiencia a largo plazo (por ejemplo, la preservación de los recursos naturales para próximas generaciones) y de equidad de corto plazo (por ejemplo, la satisfacción urgente de las necesidades básicas de toda la población) que la planificación ha hecho suyos.

Se trata de un vuelco en el discurso de la planificación urbano-regional que no puede mantener su práctica indefinidamente sin resultados que mostrar así sea, a los propios planificadores. El cambio en el discurso, sin embargo, no garantiza que en 5 a 10 años más, la situación no se repita con nuevas sesiones de autocríticas provocadas por el desencantamiento de los mismos que hoy

<sup>1</sup> Esto demuestra que en realidad, la planificación regional está más inquieta por los "desequilibrios" del crecimiento industrial con estancamientos agrícolas que por la concentración en sí misma. Tal desequilibrio existe en prácticamente todos los países y si bien es una preocupación justa, esta pierde fuerza de convicción al ser asociada unívocamente con la concentración urbana.

<sup>2</sup> La más completa evaluación crítica de la planificación urbano-regional practicada en la región durante la década de los sesenta, es la que ocurrió en el Seminario sobre Experiencias de la Planificación Regional en América Latina, de Ilpes, Viña del Mar, 1972.

ofrecen estrategias y paradigmas de reemplazo. Ya ha ocurrido antes y una voz de cautela parece aconsejable frente a las estrategias alternativas más populares entre los planificadores regionales las que se ofrecen como marco en el cual las estrategias regionales debieran insertarse. Las estrategias de desarrollo alternativas que han surgido como las más populares entre los planificadores regionales son dos: un primer tipo de estrategia es la que supedita cualquier esfuerzo de planificación regional a la cancelación del sistema capitalista dependiente (Quijano; 1973, Frank; 1968) y que da por supuesta la existencia de fuerzas sociales suficientemente consolidadas para encabezar la lucha por transformaciones socialistas (Castells; 1973, Frank; 1968). La interpretación teórica detrás de esta postura es que el desarrollo es incompatible con el capitalismo monopólico y dependiente, característico de la región.

Un segundo tipo de alternativas deja entrever que el supuesto de que los cambios deseados en las estrategias de desarrollo son materia de decisión técnica (Gilbert; 1979, Stohr; 1979). Esta posición se refleja, primero, en que la crítica a las estrategias vigentes se concentra en los técnicos que se supone son sus autores o en los aspectos técnicos exclusivamente. Las estrategias de desarrollo vigente se juzgan y critican en función de determinados criterios de óptimo, arbitrariamente fijados por los planificadores regionales. En seguida, se proponen estrategias alternativas que conducirían a los objetivos sociales antes negados como si para su implementación sólo bastara ganar en el debate intelectual y convencer entonces a los técnicos de la burocracia gubernamental.

Así, por ejemplo, las tendencias de concentración urbana y acentuación de las disparidades regionales es atribuida a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones cuyo autor sería Prebisch o Cepal. Tras la crítica, algunos autores sugieren estrategias alternativas de desarrollo rural integrado, por ejemplo, de diferentes modalidades y/o de diversificación de exportaciones. Ni en unas ni en otras se identifican, y menos se evalúan, las fuerzas sociales en condiciones de proponerlas y llevarlas a cabo conforme a los objetivos sociales que los planificadores ven asociados a ellas. Cuando las estrategias de desarrollo rural y de diversificación de importaciones se han realizado, no es seguro y ni siquiera probable que provoquen la desconcentración urbano-regional esperada, aún cuando a nivel oficial así se proclame. Si por efectos de una estrategia de diversificación de exportaciones basada en el desarrollo de las exportaciones de materias primas, se produce desconcentración, esta no implica necesariamente avanzar en los objetivos sociales. Por el contrario, tales estrategias suelen imponerse bajo esquemas político-económicos cuyo costo social es descargado en los más pobres.

En suma, la voz de cautela se justifica ante el vacío histórico-social en el cual se levantan las estrategias alternativas de desarrollo más populares y con más influencia en la planificación urbano-regional. Se trata de estrategias o paradigmas de desarrollo de una utopía que, cuando es consciente, no entrega orientaciones y guías para conducir los procesos de cambios conforme a los



propios objetivos de sus autores. No parece existir una interpretación rigurosa y científica del proceso de desarrollo ni un esfuerzo por despersonalizar el compromiso moral del planificador hacia objetivos sociales. Para esto último sería necesario poner el instrumental de la planificación urbano regional al servicio de fuerzas sociales en condiciones de hacer suyos tales objetivos en la esfera política.

La eficacia de una estrategia de desarrollo urbano-regional que proponga como objetivo la transformación de situaciones sociales dependerá del grado en que se den dos condiciones: la primera de ellas es que el diseño de la misma corresponda a una interpretación científica de la realidad histórico-social en la cual se producen los problemas regionales que se pretenden afrontar. La segunda es su viabilidad política, es decir, la existencia de fuerzas sociales organizadas que estén dispuestas a adoptarlas como propias.

En cuanto a la primera condición, es preciso ponerse de acuerdo respecto al concepto de desarrollo a utilizar. Este, no tiene que ver con una determinada imagen social óptima deseada para el futuro en función de apreciaciones personales valorativas. Por el contrario, cuando hablamos de desarrollo nos referimos a aquel que ha condicionado nuestra historia y aquel dentro del cual se desarrolla nuestra práctica social y profesional hoy día. El desarrollo económico basado en la acumulación privada es capaz de integrar en una sola estructura de dominación a organizaciones originariamente no capitalistas, generando y beneficiándose de la desigualdad, reproduciéndola a niveles cada vez más elevados, con crecimientos absolutos y en frentes cada vez más amplios. Se trata de un desarrollo inherentemente cíclico, inestable y generador de profundos desequilibrios sociales, sectoriales y regionales. A pesar de todas las críticas que pueden hacerse a estas características, en eso consiste y eso es el desarrollo capitalista.

Algunos portavoces de las estrategias utópicas ya sea revolucionarias o técnico-distribucionistas, tienden a confundir la crítica socialista al capitalismo con la falta de viabilidad de éste. No porque no nos guste un tipo de desarrollo en el cual el desequilibrio y la desigualdad son normales, éste es poco viable. Y no es por el sólo hecho de que proyectemos nuestros deseos en la realidad que ésta va a cambiar.

Bajo el desarrollo capitalista, los problemas regionales aparecen como tales cuando se constituyen en barreras a la acumulación. Estas barreras se expresan en cuatro formas diferentes:<sup>3</sup>

1) Cuando el grado de concentración urbana es tal que las grandes empresas y los consumidores de altos ingresos no pueden evitar pagar o dejar de absorber parte de los costos sociales de la congestión, contaminación y costos de la tierra urbana; o cuando una excesiva dispersión de la población rural di-

<sup>3</sup> Formas sugeridas por J. L. Coraggio, en la Comisión 2 del Seminario Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, ILPES, Bogota, septiembre de 1979.

faculta la integración de poblaciones rurales y periféricas a los mercados industriales.

2) Cuando los sectores sociales hegemónicos visualizan a los sectores marginalizados del campo y de las ciudades como “clientelas políticas” cuyas reivindicaciones económicas inmediatas y aspiraciones de participación política conviene satisfacer a fin de asegurar la estabilidad de largo plazo del sistema. La limitación de la participación a “lo espacial” (regional, urbano, vecinal) y a las necesidades de consumo colectivo (vivienda, transporte, salud, educación, urbanización) posibles de atender por el Estado, es funcional al objetivo de estabilización.

3) Cuando, por razones geopolíticas, el problema de la integración y soberanía nacional se manifiesta como una cuestión de integración de regiones periféricas y/o limítrofes al sistema nacional.

4) Cuando el proceso de acumulación requiere: a) expandir la demanda interna ampliando los márgenes de redistribución del ingreso con cargo a fracciones tradicionales o rentistas del capital (por ejemplo, el sector terrateniente) e integrando las regiones más alejadas a través de redes regionales de distribución y b) explotar recursos naturales localizados en regiones periféricas ya sea para su exportación o para mercado interno.

Según Coraggio, en el sistema capitalista la planificación logra anticiparse, sólo excepcionalmente a los problemas espaciales como los señalados arriba. Interviene cuando se han producido y desarrollado hasta el punto de conflicto entre agentes políticos o clases. Tales conflictos, manifestados espacialmente, no afectan por igual a todos los sectores sociales. A menudo lo que es problema para algunos es ventaja para otros. Por ello sobre esta matriz social contradictoria se hace difícil hablar de estrategias nacionales de desarrollo sin especificar quién es el sujeto de tales estrategias.

Los utopistas revolucionarios negarían toda posibilidad de consenso nacional sobre estrategias de desarrollo al interior del sistema capitalista, al poner en un solo paquete a regímenes autoritarios y democracias representativas, o al plantear alternativas dicotómicas como socialismo o fascismo. La realidad social no es tan simple.

En efecto, ha sido posible levantar estrategias de desarrollo nacional en base a “consensos nacionales” de carácter multiclasista. Aclaramos que se trata de coyunturas histórico-políticas y que el consenso no implica necesariamente la superación de las contradicciones de clase. El consenso fue posible por el fraccionamiento de los conflictos de clase a lo largo del tiempo y en el espacio, ya sea por razones de táctica política o como resultado de una gradual maduración de la conciencia de clase de los sectores populares. También es necesario aclarar que cuando hablamos de estrategia nacional no la entendemos como un “proyecto nacional” de desarrollo que incluya todos los aspectos de la vida económica, política y social de una sociedad nacional, y por lo tanto, un consenso total y de duración indefinida. Una estrategia nacional suele limitarse a aquellos aspectos de la vida de una sociedad en los cuales el

consenso es más probable de lograr que en otros y sobre los que los sectores sociales hegemónicos puedan levantar objetivos que incorporen a una masa mayoritaria de la población.

A modo de ejemplo, citaremos la experiencia de dos países. Panamá y Chile. El gobierno panameño ha logrado levantar una estrategia de desarrollo nacional que se confunde con una de desarrollo regional. Su carácter nacional reside en su capacidad de movilizar a las mayorías nacionales y a la comunidad internacional en torno a un objetivo coyuntural: la nacionalización del canal. El logro de este objetivo no resuelve las profundas contradicciones de clase que seguirán limitando las posibilidades de dar respuesta a sus problemas urbano-regionales. Conquistado el canal, los conflictos en las relaciones sociales internas y externas, sumergidos por un tiempo, aflorarán a la superficie. Una estrategia de reemplazo no podrá soslayarlos por mucho tiempo y si ésta aspira a ser nacional otra vez, deberá descansar en las organizaciones sociales capaces de mantener viva la participación popular.

Otra experiencia es la de Chile. En este país se registró una serie histórica de "estrategias de desarrollo nacional". Las más recientes son la industrialización por sustitución de importaciones (IS) iniciada en los años 30 y la reforma agraria (RA) del período 1964-1973. Si bien la IS fue encabezada por el capital industrial, ella no habría podido realizarse sin el consenso de vastos sectores medios y de fracciones populares organizadas, marginadas en etapas precedentes. Estos últimos, incorporados a la vida económica y política del país, fueron pieza fundamental para la generación de un nuevo consenso sobre la RA 30 años después. El carácter de estrategia nacional de la RA se fundamenta justamente en un amplio consenso basado en la libre participación política de todos los sectores y en el hecho de que su puesta en marcha implicaba integrar nuevos sectores sociales como el campesinado, marginado en etapas precedentes.

Si aceptamos las estrategias de desarrollo en torno al Canal, la IS y la RA como "nacionales" a la vez que como etapas de un proceso de desarrollo capitalista, no resulta difícil identificar las tareas de la planificación regional y los movimientos sociales a los cuales esta puede servir. La IS puso en movimiento procesos de concentración urbana inevitables y por lo demás eficientes en cuanto a generación de economías de escalas interna y externa para el capital industrial. Al mismo tiempo, abrió las puertas a la participación política de amplios sectores medios y populares. Por otra parte, el capital industrial, recurriendo a la mediación del Estado, transfirió capitales de otros sectores a la industria y a la ciudad y contribuyó a la valorización de la tierra urbana. Con ello, creó nuevas formas de diferenciación social a nivel del sistema nacional de centros como a nivel intraurbano.

La única planificación urbano-regional viable durante la IS es la planificación para la concentración urbana y, atendiendo a los objetivos sociales de planificación urbano-regional, el problema central a enfrentar por ella es la distribución de los costos y beneficios de dicha concentración. Es dentro de este cuadro que hay que evaluar la eficacia de la planificación urbano-regional

en coyunturas históricas donde el principal agente inversor es justamente el Estado y cuando los sectores medios y populares alcanzan el máximo de su poder político.

La planificación urbano-regional durante la IS se dedicó, en cambio, a poner en práctica esquemas anti-concentración urbana y, llevada por una equivocada asociación de lo espacial y lo social, se comprometió con políticas de descentralización industrial que acentuaron las desigualdades sociales. Cuando la RA generó las condiciones para un desarrollo rural integrado, la planificación urbano-regional se mantuvo al margen de ella, insistiendo en la descentralización industrial. No se puede decir entonces que el sistema capitalista no da margen de intervención planificada. Existen, en su curso histórico, coyunturas en las cuales esto es posible. Su aprovechamiento, sin embargo, impone la necesidad de que los planificadores se sacudan de los prejuicios que entraban su labor.

### ***Crítica a las tesis anticoncentración urbana***

En este trabajo, se sostiene la tesis de que el desarrollo económico y la distribución espacial de la población son parte de un mismo proceso social. Es necesario partir de este proceso único si se quiere juzgar la distribución espacial de la población y, en particular, el proceso de concentración urbana.

Sin embargo, la influencia de los prejuicios contra la concentración urbana es tan grande, que la discusión crítica de las tesis que la expresan se hace necesaria en el intento de perfilar un esquema teórico realista de la relación entre desarrollo y urbanización.

Discutiremos algunas tesis en torno a problemas en los cuales se ha tendido a concentrar la atención de las teorías sobre desarrollo y urbanización y que, a la vez, han tenido mayor influencia en el diseño de políticas urbanas.

#### ***Tesis 1: Las actuales tendencias de concentración poblacional en un número reducido de áreas metropolitanas, son un freno al desarrollo económico y acentúan las disparidades interregionales***

Esta tesis ha tenido una influencia casi sin contrapeso en los estudios y en la práctica de la planificación urbano-regional de América Latina, en los últimos treinta años.

La primera expresión sintetizadora de esta corriente es el Seminario de UNESCO sobre urbanización en América Latina, realizado en 1959 y editado en 1962 por Philip Hauser. En la introducción al libro, Hauser afirma que el Seminario "sirve para aportar la prueba documental de que muchos de los graves problemas que afectan a la humanidad, especialmente en las regiones insuficientemente desarrolladas, se derivan de la rápida urbanización."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Se ha sugerido que la inquietud por la "urbanización excesiva" está estrechamente asociada a corrientes ideológicas comprometidas con la conservación de las actuales es-

En el documento que presentó al Seminario, CEPAL se asocia a la misma argumentación al afirmar que “la causa más importante de la marginalidad sería la excesiva urbanización: un desajuste entre urbanización e industrialización” (CEPAL; 1962).

Pero es en documentos más recientes de CEPAL donde ésta tesis es reafirmada con consideraciones económicas sobre el elevado costo de oportunidades de las inversiones en infraestructura social de las grandes ciudades, vis a vis las regiones potencialmente ricas en recursos naturales (CEPAL; 1971).

De las corrientes teóricas más influyentes en la planificación urbano-regional que hacen suya esta tesis está la *corriente modernización-integración*.

Quienes integran esta corriente teórica coinciden en que las grandes ciudades en América Latina han sido el vehículo para alcanzar el umbral político y la modernización social e institucional necesarios para impulsar el desarrollo (Germani; 1970, Friedman; 1973).

El enlace de este enfoque con la planificación, tiene su raíz en el hecho de que sus autores, al reconocer lo anterior: a) no pueden dejar de ver en la gran ciudad la expresión espacial de un crecimiento “desequilibrado”: con la gran ciudad, el avance en lo político y lo social se habría producido en desmedro del crecimiento económico (Friedman; 1973); y, b) que no es el mercado, dejado a sus propios impulsos espontáneos, quien conducirá por sí solo a un equilibrio intersectorial e interregional. Es el mercado con los estímulos de la planificación.

Existiría un límite después del cual el crecimiento de las grandes ciudades se torna crítico. Los términos “hiperurbanización”, “sobreconcentración urbana”, “urbanización descapitalizada”, etc. expresan que ese límite ha sido sobrepasado. Entonces se harían necesarias políticas de “urbanización deliberada” y/o de desarrollo industrial en las regiones alejadas de las grandes ciudades. La imagen-objetivo a la cual apuntan estas políticas es la de los países industrializados del mundo capitalista.

La crítica anti-gran ciudad no es exclusiva de ideologías conservadoras o reformistas. Portavoces de corrientes ideológicas contestatarias, como es el caso del enfoque de la dependencia, la han hecho suya.

Los teóricos de la dependencia comparten el carácter negativo de la concentración urbana. Las grandes ciudades son entendidas como matrices espaciales de las relaciones de dominación entre países y clases sociales (Quijano; 1967, Castells; 1973). El carácter desigual del desarrollo capitalista explicaría la formación de grandes concentraciones de población sin el desarrollo equivalente de la capacidad productiva (Castells; 1973).

---

estructuras sociales de dominación (Yujnovsky; 1975). La “urbanización excesiva” no sólo impondría barreras a la acumulación de capital sino que las grandes concentraciones de población que genera, son verdaderos viveros de movimientos sociales perturbadores de la estabilidad política y social.

Por lo tanto, las actuales tendencias de concentración urbana en América Latina, estimulan el subdesarrollo acentuando la dependencia y el colonialismo interno (Quijano; 1967). De esta manera, estos autores, en vez de entrar al terreno de recomendar políticas de redistribución regional de la población y de las actividades económicas, se limitan a la denuncia del sistema global. La substitución de éste sería condición necesaria para una ocupación equilibrada de los espacios nacionales acorde a objetivos de equidad y eficiencia socialmente definidos. Nos limitaremos entonces a discutir los argumentos técnicos de quienes sostienen esta tesis que postulan una intervención planificada sin desafiar las instituciones básicas de las economías de mercado.

### *Los prejuicios anti-gran ciudad subyacente en las técnicas de análisis urbano*

Los prejuicios anti-urbanos, se dan no sólo en el ámbito de la disputa teórica sino que también se refieren al diseño y utilización del instrumental técnico de la planificación urbano-regional. El instrumental metodológico urbano-regional enfatiza el carácter supuestamente anormal de la gran ciudad, acentuando criterios "armónicos" de distribución espacial.

Las técnicas de análisis que más espacio han llenado en la literatura técnica de los estudios urbanos son precisamente las utilizadas para la constatación del rango, tamaño y orden jerárquico de ciudades de un país y los costos y beneficios de urbanización atribuibles a diferentes tamaños de las ciudades.

*Correlación rango y tamaño.* Es una de las técnicas más usadas en los intentos de relacionar el tamaño relativo de las ciudades dentro de un sistema con el grado de desarrollo de la economía a la cual le da soporte material.

La comparación se hace tomando referencia de la distribución logarítmica normal que supuestamente correspondería a una economía desarrollada que contaría:

- a) Con una parte importante de la demanda por bienes manufacturados y servicios originada en la agricultura.
- b) Con una distribución interna del ingreso relativamente equitativa.
- c) Con un alto grado de autonomía de su mercado interno respecto de las relaciones con mercados internacionales.
- d) Con un sistema político-administrativo relativamente descentralizado en términos sociales y regionales.

Nótese que todas estas características son justamente representadas como objetivos de "equilibrio" en los planes de desarrollo urbano-regional desde el enfoque modernización-integración. La correlación rango-tamaño ha sido profusamente utilizada en la comparación de sistemas urbanos entre países de la región. No se pretende restar importancia a este tipo de análisis. Debemos prevenir, sin embargo, ante comparaciones que induzcan al prejuicio anti-gran

ciudad subyacente en casi todas ellas y ante conclusiones precipitadas sobre los cambios estadísticos observados

Es irrelevante comparar sistemas urbanos de países haciendo abstracción del tamaño geográfico y demográfico, dotación de recursos naturales, grado de urbanización y de integración rural-urbana, forma y grado de inserción en las economías mundiales, por no mencionar nivel de desarrollo y sistema político-económico. En otras palabras, las comparaciones entre perfiles urbanos no conducen a ningún tipo de conclusiones útiles.

Por ejemplo, no se oculta en estos estudios la satisfacción ante el aumento de las tasas de crecimiento de las ciudades intermedias de la región. Sin embargo, al identificarse las ciudades o áreas metropolitanas donde se concentró el crecimiento, se puede observar que éstas están ubicadas en las inmediaciones de grandes concentraciones urbanas, a menos de 200 kms. de la ciudad de México y de numerosas ciudades en torno al eje del río Sao Paulo, a una distancia no mayor de 200 kms., de una u otra. En ambos casos, la conclusión es justamente la contraria a lo que se anticipa como una tendencia a la des-concentración deseable.

Más aún, un sistema urbano nacional con distribución "log normal" y amplia representación de ciudades intermedias, no implica ni desarrollo agrícola, ni distribución equitativa de los ingresos entre las personas y tampoco un desarrollo relativamente autónomo. Es el caso de Colombia, con una distribución "equitativa" de su población urbana en la cual las ciudades intermedias tienen una fuerte participación. No por ello ese país está libre de los graves problemas de desigualdad socio-económica y de desequilibrio urbano-rural que afectan a todos los países.

*El modelo de tamaños urbanos óptimos.* Esta técnica consiste en comparar los costos para proveer la infraestructura y servicios requeridos por el funcionamiento de la economía urbana, con los beneficios estimados según indicadores de productividad. Los indicadores más utilizados son los ingresos y/o productividad media por persona.

En economías capitalistas, el funcionamiento del mercado permite que el conjunto de beneficios técnicos de la aglomeración se conviertan en ganancias para las empresas. De allí la tendencia de éstas a localizar sus inversiones y, en consecuencia, a concentrar la fuerza de trabajo en las grandes ciudades.

Por otro lado, se ha estimado que, en promedio, el costo per cápita para proveer infraestructura y servicios urbanos, se eleva en forma exponencial con el tamaño de las ciudades. En su gran mayoría, éstos son gastos públicos financiados por el conjunto de la comunidad. Tales son los casos del transporte, los servicios de redes, el control de la contaminación, los gastos municipales para sostener los servicios urbanos, etc.

Es común suponer que las ciudades tienen un límite de tamaño poblacional desde el cual los costos medios superan los beneficios medios, y desde ese

mismo momento, las ciudades comienzan a representar una carga para el crecimiento económico nacional.

Para muchos planificadores, ese límite se habría superado hace algunos años según los argumentos presentados por prácticamente todos los planes y políticas de desarrollo urbano-regional de los países de la región, aunque en ninguno de ellos se haya comprobado efectivamente tal afirmación (Alonso; 1973).

En realidad, los estudios buscan resguardo en un gran número de supuestos y reservas sin poder evitar un elevado grado de subjetividad en los resultados. Sus autores expresan dudas respecto al concepto mismo de tamaño poblacional para la estimación de costos y beneficios. Estos serían más dependientes de las formas y estructuras del espacio urbano que del tamaño de la población. En el caso de los costos de transporte urbano esto es evidente.

Otros autores coinciden en que la relación entre producto medio y tamaño urbano es insuficiente mientras los modelos no incorporen al cálculo la ubicación de la ciudad dentro del sistema urbano nacional. Mayor sería la productividad de las ciudades intermedias y medianas mientras menor fuera la distancia que las separan de las grandes áreas metropolitanas (Alonso; 1971). Es justamente esto lo que estaría explicando las actuales tendencias de crecimiento de las ciudades intermedias antes señaladas.

Dificultades técnicas de medición y dudas conceptuales se reflejan en las disparidades de los resultados y conclusiones. Unos estiman como óptimos los tamaños de ciudades de 200.000 a 1.000.000 de habitantes mientras que otros los fijan en el rango de 2.500.000 a 4.000.000. Por último, otros niegan la existencia de un límite poblacional a partir del cual las economías son superadas por las deseconomías de la concentración urbana. Para estos autores, a mayor tamaño mayor será la eficiencia de la ciudad (Mera; 1973).

La presencia de estos últimos autores en el debate es creciente aunque no han logrado superar la influencia de los críticos de la gran ciudad.<sup>5</sup>

De lo tratado, se deduce que no hay resultados generales definitivos y probablemente no los habrá en el futuro respecto a tamaños óptimos de ciudades. Una política de desarrollo urbano-regional o de distribución espacial de la población, no encontrará sustentación teórica en los modelos de tamaños óptimos, ni para propiciar el freno del crecimiento de las grandes áreas metropolitanas de la región, ni para aceptar complacientes sus actuales tendencias de crecimiento.

Sin embargo, supongamos por un momento que es técnicamente posible identificar un sistema urbano formado por ciudades de tamaños óptimos y

<sup>5</sup> Cabe señalar que entre los alineados en favor de la gran ciudad hay autores de muy diferentes posiciones ideológicas con distintas argumentaciones que llegan a esa posición. Desde un enfoque neoclásico con tendencias hacia la economía del bienestar, se destaca Laughlin Currie (1973) y Harry Richardson (1976). Desde un enfoque contestatario quién más ha aportado al debate es Pablo Singer (1973).



que ello justificara reducir el ritmo de crecimiento (ya que no es realista pensar en reducir el tamaño) de la gran ciudad. La pregunta es: ¿Cuál es la factibilidad de una intervención planificada que conduzca a este óptimo ideal? Pensamos que la respuesta es la siguiente: Una política en esa dirección es factible en la medida que los costos sociales atribuibles a las grandes ciudades sean asignados a las empresas en proporción a los beneficios de aglomeración internalizados por éstas.

Todo pareciera indicar que lo anterior no ocurriría ni como resultado de las fuerzas espontáneas del mercado ni por el efecto de las políticas de des-concentración urbana.

Por el contrario, tiene mucho más fundamento, en el caso latinoamericano, la hipótesis de que las economías de aglomeración son internalizadas por las grandes empresas mientras que los costos tienden a ser socializados entre clases o regiones a través de la estructura impositiva. Esta observación condujo a Pablo Singer a afirmar que existe una sobreconcentración de las inversiones de las grandes empresas en las grandes ciudades con mayores economías de aglomeración. Se trataría de una concentración espacial de actividades económicas y población por arriba de los requerimientos tecnológicos (Singer; 1973).

Por eso, argumentar en favor de políticas de descentralización en base a puros criterios técnicos como ocurre comúnmente, es una ingenuidad dado que las decisiones de políticas no suelen contradecir las relaciones de poder en la base de los estados nacionales.

***Tesis 2: Las actuales tendencias de concentración espacial de la población en grandes áreas metropolitanas enfrentadas con tendencias a una baja absorción de mano de obra industrial son causa principal del incremento de la marginalidad urbana***

Los enfoques de la dependencia y de la modernización sostienen que las ciudades latinoamericanas constituyen una concentración de población que supera con mucho los requerimientos de mano de obra de las actividades productivas localizadas en ellas. Esto se debería, por una parte, a los grandes flujos de migración rural-urbana, producidos por la transformación de las relaciones de producción o por el estancamiento agrícola. Por la otra, la ciudad demanda cada vez menos empleo, debido al desarrollo de la industria ahorradora de mano de obra de características monopólicas.

Una primera crítica a esta tesis anti gran ciudad está en el hecho suficientemente comprobado de que a) el migrante se incorpora al conjunto de la jerarquía ocupacional de la gran ciudad y b) que los migrantes tienden a mostrar tasas de movilidad social igual o incluso, en algunos casos, superiores a las de los nativos de áreas urbanas (Atria; 1975). Esto pone de manifiesto el grado apreciable de heterogeneidad de la población migrante en cuanto a su integración a la vida de la gran ciudad.

Un segundo conjunto de críticas apunta al hecho de que la tesis enunciada pareciera ignorar el aporte que hacen al PGB las aglomeraciones urbanas. Las grandes ciudades concentran una proporción de las actividades económicas —medida a través del producto regional bruto— mayor que la proporción de población que en ellas viven (CEPAL; 1973). Asimismo, concentran una proporción mayor de población económicamente activa con respecto a su población total. Por otro lado, la participación del empleo en el sector industrial manufacturero en la población económicamente activa, muestra para la región una tendencia generalizada de aumento relativo en los últimos años (Atria; 1975). Finalmente, la distribución del ingreso en las grandes áreas metropolitanas de la región, es menos desigual que en el país en su conjunto, y los ingresos de los sectores más pobres son mayores en estas grandes ciudades que en el resto del país (CEPAL; 1973).

En tercer lugar, si bien las grandes ciudades de América Latina contienen una gran masa de población desempleada, el porcentaje de desempleados no es considerablemente superior en promedio al de las economías capitalistas desarrolladas, siendo, incluso en algunas de las grandes ciudades de la región, inferior al promedio de aquellas. Pareciera entonces que el nivel de empleo de las grandes ciudades de América Latina es una característica inherente al desarrollo del capitalismo, más que de las ciudades mismas.

En realidad, a medida que se desarrolla el capitalismo industrial urbano, se va destruyendo el sector de subsistencia rural y va creciendo la población flotante en la ciudad, la reserva de mano de obra necesaria para el desarrollo del capital. Este es un hecho reconocido tempranamente como un rasgo esencial del capitalismo. Las ciudades, por tanto, están necesariamente asociadas a determinados niveles variables de desempleo, cesantía y miseria. Es evidente que éstos son tanto más “dramáticos” en la ciudad que en el viejo sector de subsistencia: de un lado, por su mayor concentración espacial, lo que se vincula usualmente a variadas formas de presión reivindicativa y política; de otro, porque se trata ahora de mano de obra desprovista por completo de alternativas de subsistencia.

Sin embargo y por último, en las tesis sobre la marginalidad urbana asociadas a la crítica anti gran ciudad, se pone más énfasis, no tanto en la cuestión del desempleo, sino en una supuesta “hipertrofia” del pequeño servicio, el pequeño comercio, la pequeña actividad artesanal como indicador de sobreconcentración poblacional en las ciudades latinoamericanas. En el último tiempo se ha utilizado el término “sector informal” para calificar este hecho.

Ambos términos —marginalidad y sector informal— pierden de vista que estos sectores no pueden ser integrantes —aunque bajo una forma específica— del desarrollo del capitalismo urbano. En efecto, en la medida que la población urbana no está ligada a la producción directa de medios de vida alimenticios, no puede vivir en la subsistencia sino que está necesariamente incorporada al intercambio, produce para el cambio. Esto vale evidentemente para toda la población urbana, cualquiera que sean sus niveles de renta y sus

ocupaciones específicas. Es decir, el desarrollo de estas actividades responde a la existencia de una demanda solvente. En alguna parte se generan las rentas que permiten financiar esa demanda.

A mayor abundamiento, en un plano general está demostrado que, aunque estas actividades producen niveles de ingreso muy bajos en relación a otras actividades urbanas, generan niveles de ingreso superiores a la productividad promedio del trabajo agrícola (Atria: 1975).<sup>6</sup>

No es válido afirmar, por lo tanto, que los servicios son actividades autogeneradas por los desempleados, como lo sugiere el enfoque dualista de la relación entre sectores formales e informales.<sup>7</sup> Su crecimiento está vinculado, en gran medida, al desarrollo de actividades económicas y rentas generadas en el capitalismo urbano.

En efecto, la expansión del capitalismo provoca una sistemática profundización de la división del trabajo, no sólo entre campo y ciudad, sino también al interior de esta última. Un conjunto de actividades que antes se ejecutaban en el hogar o en las empresas, comienzan a desaparecer de estas unidades y a reaparecer como ramas especializadas. En el caso de los servicios, su desarrollo está condicionado por algunos hechos complementarios.

Por una parte, a medida que aumentan los ingresos per cápita y el tamaño y complejidad de las empresas, la demanda de servicios individuales y para las empresas aumenta a ritmos superiores. En consecuencia a medida que se desarrolla la economía urbana capitalista, se crea la tendencia al desarrollo más que proporcionado de las actividades de servicio, y en mayor medida aún, del empleo en ellas.

Este hecho forma parte de las características generales del desarrollo del capitalismo y no puede ser atribuido a tecnologías desempleadoras particulares de un capitalismo monopólico latinoamericano como lo aseguran Castells (1973) y Quijano (1973). Singer, en su crítica a estos autores (Singer; 1973) se pregunta por qué entonces tal situación no se produce en sociedades con desarrollo monopólico superior y con formas tecnológicas ahorradoras de fuerza de trabajo.

Así y todo, es necesario reflexionar sobre estos argumentos. Si bien la tesis en su formulación general puede ser rechazada, el despilfarro de fuerza de trabajo en actividades de poca productividad existe, y en algunos ciclos de la economía urbana es considerable. Un conjunto de factores (tecnología, estructura organizacional, protección institucional, sistemas de contratación, etc.) hacen que las actividades de servicios hayan sido hasta ahora poco atractivas para la instalación de empresas más capitalizadas marcadas por un progreso técnico "ahorrador" de mano de obra (Raczynsky; 1977).

<sup>6</sup> Los datos proporcionados por Atria permiten establecer estas diferencias favorables al sector servicios urbanos confrontando el conjunto del sector urbano con el sector rural. Ello hace suponer que las diferencias de productividad entre el empleo en el sector servicios de las grandes áreas metropolitanas respecto del sector rural sean aún mayores.

<sup>7</sup> Ver autores citados por PREALC; 1978.

En realidad, estos sectores de baja productividad del trabajo representan la supervivencia (y/o el desarrollo) en la ciudad de actividades no organizadas estrictamente en términos capitalistas o bien con una organización capitalista muy atrasada de tipo manufacturero cuasi artesanal. Sabido es que el desarrollo del capital tiende a eliminar estas formas productivas y a incorporar a los medios de producción y a la mano de obra en su propia lógica de expansión. Por lo tanto, la existencia de estos sectores remite necesariamente al problema del insuficiente desarrollo del capitalismo en las ciudades latinoamericanas; o, si se quiere, al problema de la escasa dinámica de crecimiento de las fuerzas productivas.

En nuestra opinión, ésta debería ser la óptica adecuada para entender la cuestión de la "heterogeneidad estructural", que ha sido elevada a la categoría de carácter específico del desarrollo latinoamericano (Pinto; 1977, Muñoz; 1974). Al respecto, la primera interrogante que debe plantearse es si la homogeneidad o heterogeneidad estructural (medida básicamente por los diferenciales de la productividad del trabajo) es el rasgo típico del capitalismo desarrollado. A nuestro entender, el capitalismo se desarrolla precisamente de modo heterogéneo, haciendo avanzar sectores, actividades y regiones y retrasando otros. En este sentido, lo que caracteriza a las ciudades latinoamericanas es el problema de la supervivencia muy voluminosa de actividades no capitalistas en su seno.

De este modo, el problema de la "marginalidad", del "sector informal", se vincula al problema de fondo de las sociedades latinoamericanas: la insuficiente acumulación de capital, el relativo estancamiento de sus fuerzas productivas. Este no es, ciertamente, un hecho que pueda ser atribuido a la urbanización o a la concentración urbana.

### ***Tesis 3: Las divisiones y relaciones espaciales son simétricas respecto a las divisiones y relaciones sociales que se establecen en el proceso de desarrollo económico***

Esta tesis se presenta rara vez en forma explícita como en los términos empleados aquí. Esto no le ha impedido ser una de las más populares en el sustentamiento de esquemas de descentralización urbano-regional. La tesis privilegia las confrontaciones entre espacios por sobre las que se producen entre clases o grupos sociales. Ha sido aplicada confrontando países desarrollados con países en desarrollo, concentraciones urbanas con las regiones del "interior", la ciudad con el campo y el centro urbano con las áreas marginales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En la medida que las relaciones de dominación están sujetas a esta gradación de espacios, la tesis se asemeja a la de colonialismo interno (González Casanova; 1965). Sería todo el "centro" con todas sus clases y grupos sociales el que explota al conjunto de clases y grupos de la "periferia".

Aquí sólo nos referimos a su aplicación a sistemas nacionales de centros o regiones y a la relación campo-ciudad.

### *La tesis en los sistemas nacionales de centros*

La forma más interesante de aplicación de esta tesis a casos nacionales es la presentada bajo el concepto de centro-periferia (C-P) originalmente utilizada en la denuncia del intercambio desigual que une a los países industriales y en desarrollo (CEPAL; 1949). En su aplicación a sistemas nacionales, el énfasis se hace en la concentración del progreso técnico en los centros nacionales o regiones centrales y en el drenaje de capitales y recursos humanos de las regiones por dicho centro. Con ello se produce una creciente diversificación de las estructuras productivas y sociales del centro y la especialización productiva de las regiones (monoproducción). Concentración espacial de capitales más diversificación productiva revierte en una mayor rentabilidad y mayores oportunidades de inversión en el centro, lo cual es característico de la dinámica del desarrollo económico. En cambio, la especialización productiva limita las oportunidades de reinversión de los excedentes regionales en la misma región. Estos se reinvierten en el centro implicando una condición de subdesarrollo regional a la vez que un deterioro estructural de las relaciones de intercambio entre el centro y la periferia.

Aunque no siempre, la aplicación de este modelo a sistemas nacionales se acompaña de recomendaciones de política, sus implicaciones a este respecto son obvias. En efecto, el ejercicio es sugerente en cuanto que apunta hacia "polos regionales de desarrollo" que reproducen en las periferias nacionales la diversificación productiva del "centro".

La aplicación del concepto C-P a nivel nacional ha sido realizada adecuadamente por Di Fillipo y Bravo (1976). Su aporte, sin embargo, deja pendiente la tarea de llenar algunos vacíos en la explicación y descripción del fenómeno de concentración urbano-regional.

La explicación, del concepto no da cuenta de las relaciones de clases internas ni de las relaciones de dominación externas que son determinantes en los procesos de concentración espacial en el sistema nacional.<sup>9</sup> Bajo la división internacional del trabajo a la cual están subordinados los países en desarrollo, no pareciera ser necesario más que uno o dos centros de acumulación y de coordinación regional interna del trabajo por país para asegurar una inserción funcional a los centros mundiales de acumulación.

En cuanto a las relaciones internas, en el sistema capitalista, es la creciente concentración de capitales en fracciones de la clase propietaria la que induce a la concentración espacial y diversificación de las actividades económicas en

<sup>9</sup> En un reciente trabajo Carlos de Matos hace un avance en esta dirección. Ver De Matos, C., *Crecimiento y concentración espacial en América Latina: Algunas consecuencias*, ILPES, 1979.

el "centro". Y esta es una ley general de todas las economías capitalistas. Ahora, si la concentración espacial y la especialización regional sobrepasan lo justificado por una evolución técnica estrictamente ceñida a objetivos de eficiencia, entonces la explicación a esto yace en las relaciones de poder entre clases y acción política. El mercado, como mecanismo de asignación sectorial social y espacial de los recursos, siempre está condicionado por el escenario político-institucional que favorece a la concentración de capitales. Dentro de ese escenario, las grandes plantas del "centro" y de "las periferias" pertenecen a las mismas empresas nacionales e internacionales, y ellas encuentran vías extraeconómicas de acumulación cargando el peso a sectores medios y populares del centro y de la periferia. En las grandes ciudades esto es posible a través de la internalización de las economías de aglomeración que en gran medida depende de las inversiones públicas. En las regiones, la forma más usual es a través del control de recursos naturales.

En cuanto al vacío descriptivo aún pendiente de llenar en el concepto C-P aplicado a sistemas nacionales, se podría esperar en el ámbito nacional una mayor integración espacial e incluso institucional de los factores de producción (capital, trabajo) que lo que es posible esperar en el ámbito internacional. Así, la asociación entre desarrollo y "centro" diversificado y dinámico y entre subdesarrollo y regiones periféricas especializadas, no resulta teóricamente convincente. Sin la incorporación de relaciones de clases al concepto de C-P es teóricamente aceptable predecir una creciente integración espacial e institucional de los mercados regionales en base justamente a un centro diversificado y regiones especializadas. En ambos casos, la integración está basada en la existencia de un centro diversificado y de un alto grado de integración regional. Así, las regiones pueden orientar su producción acorde a sus ventajas comparativas maximizando la eficiencia total del sistema. En un sistema nacional, espacial e institucionalmente integrado, la especialización de las regiones es requisito de desarrollo y no expresión de subdesarrollo.

Ahora, si tal integración no es posible en el grado sugerido por la teoría, se hace necesario reexaminar el concepto de C-P incorporándole las relaciones de dominación interna que lo impiden. Es la participación diferencial de las clases en el sistema productivo y las relaciones de dominación social que se derivan de ella, la que impide que la integración espacial e institucional sea socialmente homogénea.

### *La tesis aplicada a la relación campo-ciudad*

Los autores que más inteligentemente han presentado la tesis de la hegemonía de la división espacial sobre la división de clases en las relaciones campo-ciudad son M. Lipton (1976) y L. Lefebvre (1978). Según Lipton, los problemas del subdesarrollo no provienen de los conflictos entre "países desarrollados con los países en desarrollo" ni de los "conflictos entre clases sociales", sino del enfrentamiento entre "clases urbanas y clases rurales".

Lefebver comparte este punto de vista (Lefebver; 1978), entrando en mayores precisiones al sugerir que: las clases obreras urbanas se alinean contra el campesinado en las relaciones de explotación del campo por la ciudad y que el principal *mecanismo de explotación* es la relación de precios desfavorables al campo impuesta por la IS.

Para ambos autores la contradicción urbano-rural es la contradicción fundamental de los países subdesarrollados. En este sentido, la causa del subdesarrollo sería la explotación económica del campo por la ciudad.

Esta tesis ha tenido una notable influencia en los programas de asistencia técnica internacional y nacional en favor de un desarrollo rural integrado como alternativa a las estrategias de IS. Sin pretender descartarla totalmente —ambos autores han desarrollado su práctica en Asia y África más que en América Latina—, nos proponemos demostrar su escasa validez interpretativa del desarrollo latinoamericano empezando la discusión en torno a las siguientes preguntas:

¿Hay que entender a los terratenientes como clase urbana o rural? ¿La clase obrera urbana explota a las capas propietarias rurales? ¿Es el conjunto de clases urbanas la que explota al conjunto de clases rurales? Intentaremos responder a estas preguntas a la luz de las relaciones de clases contenidas en la contradicción entre el campo y la ciudad.

En América Latina, los terratenientes han sido tradicionalmente una clase urbana (Cardoso; 1973). Su residencia en la ciudad fue funcional con su hegemonía política en los estados nacionales y con sus hábitos de consumo propios de una clase que acumulaba el grueso del excedente económico nacional. Sin embargo, si se considera los medios y el objeto de producción que controlaron, ellos son una clase de base rural.

Aceptando por ahora esta bivalencia social, la caída de los precios agrícolas frente a los industriales, debió haber afectado a los terratenientes en su calidad de productores. Sin embargo, esto no ocurrió justamente gracias a su papel de fracción de las clases dominantes asentadas en la ciudad. Los mecanismos a los cuales recurrió para evitar los efectos del deterioro de los precios agrícolas fueron dos:

- Control de las políticas estatales de compensación a la agricultura; créditos a tasas de interés preferencial; exención tributaria; aranceles de importación discriminatorios, etc.
- Respaldo estatal en la represión de los movimientos reivindicativos del campesinado.

Por ello, los terratenientes —y la producción capitalista en general— pueden traspasar la reducción de los precios a los salarios, eliminando o reduciendo el efecto desfavorable sobre el campo de las relaciones internas de precios provocados por la IS. Este efecto recae sobre el asalariado rural y sobre todo sobre los pequeños y medianos propietarios, marginados de las compensaciones estatales. Así se explica que ambas capas campesinas se ubican en el extremo inferior de la estructura de distribución de ingresos rurales más bajos.

Lo que ocurre es que la caída de los precios agrícolas no se traduce necesariamente en un aumento del salario real del obrero urbano. Por el contrario, esto permite mantener bajos los salarios monetarios y elevada, por lo tanto, la cuota de ganancia urbana. Si los salarios urbanos son mayores que los rurales esto es causado, en general, por la mayor capacidad reivindicativa de los obreros urbanos.

Es probable que las conquistas de los asalariados urbanos en cuanto a mejorar sus condiciones de vida puedan ser cargadas a las masas campesinas, a través del deterioro de los términos de intercambio agrario industriales. Sin embargo, los mecanismos de compensación a los terratenientes antes señalados permite que ello se consiga manteniendo constante la cuota de ganancia del capital y la renta de la tierra. ¿Puede hablarse en estas condiciones de que la ciudad como un todo explota al campo?

La verdad es que el argumento del deterioro de los términos de intercambio agrario industriales tiene importancia, pero ésta no debe ser exagerada. Cuestión igualmente importante es la mantención de la estructura concentrada de tenencia de la tierra.

La concentración de tierras permite a los terratenientes utilizar una gran parte del excedente en el consumo improductivo y mantener bajos los niveles de utilización de las tierras. Los datos demuestran que la pequeña propiedad produce mucho más por hectárea disponible que el latifundio.

Este es uno de los argumentos que sostiene la hipótesis de que una distribución de las tierras latifundiarías provocaría sin duda un aumento de la producción agrícola, si al mismo tiempo se reestructuran los mecanismos de apoyo estatal hacia el desarrollo de la producción en las propiedades pequeñas y medianas. La experiencia de la Reforma Agraria y el apoyo estatal a la pequeña y mediana propiedad en la década de los 60 demuestra este aserto.

El argumento de la explotación de la ciudad sobre el campo es erróneo además desde el punto de vista de la historia concreta de América Latina, si se consideran algunas coyunturas históricas particulares que vienen a confirmar esta observación. Por ejemplo, en Chile fue el desarrollo del movimiento popular y obrero de base urbana lo que permitió llevar adelante la Reforma Agraria, la organización sindical y política del obrero agrícola y el apoyo estatal a la pequeña y mediana propiedad durante el período 1965-1973.

En la actualidad se ha roto con la política de protección a la industria sustitutiva y, en esta medida, se ha producido una modificación de la relación de precios agrícola industriales en favor de los primeros. Sin embargo, todos los datos demuestran que la situación de pobreza del obrero agrícola y del pequeño propietario se han profundizado.

***Tesis 4: La migración rural hacia las grandes ciudades tiene como causa principal el estancamiento de la agricultura. Los flujos migratorios pueden ser reducidos si se elevan las condiciones de vida del campesinado a través de la***



***eliminación de las barreras estructurales que impiden la modernización del campo.***

Esta tesis tiene amplia divulgación entre planificadores urbano-regionales y entre científicos sociales dedicados a estudios de población y en particular a la distribución espacial de la población. La tesis está bien expresada por Bose (Bose; 1977) y por las recomendaciones para la Acción Mundial de la conferencia sobre población de N.U. realizada en Bucarest el año 1974 (N.U.; 1976).

Este es el caso de la tesis que utiliza un argumento equivocado para apoyar una política que puede ser correcta (modernización agrícola) pero de la cual se esperan resultados (espaciales) irreales.

En efecto, en economías capitalistas a las cuales se aplicaría la tesis, es el "cambio" más que el estancamiento, el factor que con más fuerza expulsa población rural a las ciudades.

Los "cambios deliberados" como las reformas agrarias no modifican la situación anterior de no destruir la raíz misma de la acumulación privada del excedente agrario y del mercado. Pero este tipo de reformas agrarias no es el auspiciado por los sostenedores de la tesis, probablemente por razones de falta de viabilidad política. Entraremos a la discusión de la tesis distinguiendo entre modernización por cambio espontáneo y por cambio deliberado (o modernización por RA).

***Modernización por cambio espontáneo***

La expulsión de población del campo por "cambio" en la agricultura como factor hegemónico, fue válido tanto para los países centrales durante su proceso de transformación industrial como para los países de América Latina que se incorporaron a las economías industriales como productores de bienes primarios. En ambos casos, el cambio consistió en modificaciones de las relaciones de producción bajo la presión de una demanda creciente (externa o interna) de productos agrícolas; y en la división del trabajo entre campo y ciudad bajo la presión de una oferta creciente de bienes industriales producidos e intercambiados en las ciudades.

En los países de América Latina y dependientes en general, el cambio se dio con un grado mucho menor de profundidad manteniéndose en forma persistente regímenes precapitalistas de trabajo hasta hoy día.

La respuesta a la expansión de la demanda se dio más por la vía del aumento de la superficie cultivada que por vía de la creación o incorporación de tecnologías modernas de producción. Aún así, el desarrollo de un mercado externo a mediados del siglo pasado, valorizó la tierra en los países donde se concentró la demanda externa, estimulando la concentración de la propiedad de la tierra, desplazando al campesinado a la subsistencia e incorporando a la vez parte del trabajo al régimen salarial.

Parte del campesinado emigró hacia áreas rurales marginales, parte lo hizo a las ciudades. En éstas, las actividades urbanas se expandieron animadas por el intercambio comercial y por el gasto proveniente de las clases que acumularon el excedente agrícola y comercial. A los factores de expulsión por cambio, se sumaron los de atracción de la ciudad comercial.

La migración rural-urbana durante el período primario-exportador fue masiva y, en algunos países mucho mayor (medida en relación al crecimiento vegetativo de las áreas rurales de origen) de la que se produjo durante el período posterior de IS.<sup>10</sup> Bien sabido es que durante el proceso de IS la agricultura se caracterizó por un lento crecimiento.

Por ejemplo, en Chile la población que emigró de la zona rural del centro del país (área comprendida entre las provincias de Aconcagua y Ñuble inclusive) alcanzó al 96 % del crecimiento vegetativo de esa zona, durante el período primario-exportador. Durante el período de IS sólo fué del 74 %.

Por lo común, una buena parte de la mano de obra desplazada por el cambio durante el período de expansión agrícola, permaneció en áreas rurales hayan sido éstas reservadas de propiedad comunitaria o minifundios. Es en estas áreas donde la expulsión por estancamiento terminó por imponerse bajo la presión poblacional sobre la tierra. Así pues, existe una estrecha correlación entre ambos factores de expulsión, correlación que sugiere que al menos parte de la población atribuida al estancamiento tiene su origen en el cambio.

### *Modernización por cambio deliberado bajo la forma de Reforma Agraria*

Quienes postulan la tesis criticada en los términos de cambio deliberado en la agricultura, se pronuncian explícita o implícitamente en favor de la RA como el instrumento central de ese cambio.

Las reformas agrarias tal como han sido aplicadas en América (excepción hecha de Cuba) ven que la penetración capitalista en el campo es impedida por la excesiva concentración de la propiedad de la tierra. Dicha concentración es la causa de la subutilización de la tierra, ya sea por su dedicación a usos extensivos como por la persistencia de formas pre capitalistas de trabajo. Bajo esta lógica, la modernización del campo por transferencias de recursos estatales hacia la agricultura, exige como precondition, la redistribución de la

<sup>10</sup> Sin embargo, durante el período primario-exportador, el tamaño absoluto de los flujos migratorios fue menor y su destino más regionalizado que el de los flujos del período IS. Hubo tres factores que impidieron que los flujos migratorios tuvieran el tamaño absoluto y se concentraran en una ciudad en el grado que alcanzaron en este último período. Uno fue el hecho de que las tasas de crecimiento demográfico fueran muy inferiores. Otro es que parte de la mano de obra expulsada se dirigió a zonas agrarias fronterizas, especialmente a los nuevos centros urbanos en esas áreas. Un tercer factor es que la industrialización producida durante el período primario-exportador fue más dependiente del sector primario-exportador y más vinculada a mercados regionales.

tierra. Modernización es entonces, redistribución de la tierra y aplicación de políticas de desarrollo agrícola que apunten al aumento de la productividad bajo fuerte presión demográfica. Mirada así, la modernización del campo a través de RA es además un proceso político en el cual se expresan los intereses de diversos grupos sociales. Uno de ellos es el capital industrial interesado en la expansión de los mercados internos. Otros son las capas medias y clases populares interesadas en la reducción de los precios de los alimentos y en la expansión hacia el campesinado de su base de apoyo político.

El carácter redistributivo de la RA tanto en lo económico como en lo político, no afecta la naturaleza capitalista de la modernización agrícola a la cual sirve como instrumento principal. Ella mantiene las dos instituciones fundamentales del capitalismo: la propiedad privada de la tierra, ya sea bajo la forma individual o de cooperativa; y el mercado como principal mecanismo de asignación de recursos. En otras palabras, se mantiene la apropiación privada de los excedentes productivos y la decisión individual o predial sobre su reinversión.

El objetivo redistributivo de la modernización a través de las RA incluye en forma preferente la reducción de los flujos migratorios del campo a través de: a) el aumento de la demanda de trabajo en la agricultura y b) la vitalización de los centros urbanos pequeños y medios hacia los cuales se orientaría la demanda por bienes y servicios de los beneficiados por la redistribución.

De esta forma, la modernización del campo a través de la RA es vista por muchos autores como un proceso que logra conciliar el "cambio" en la agricultura con la retención de fuerza de trabajo en ella. En otras palabras, bajo las condiciones de la RA el cambio en la agricultura no se constituiría en factor de expulsión. Por el contrario, actuaría como fuerza de retención.

Para poder evaluar este objetivo, sin embargo, la RA debe ser analizada por sus efectos directos e indirectos. Todo esto, atendiendo además tanto a su naturaleza política como económica.

Dentro de los márgenes permitidos por el orden capitalista, el caso de RA en el cual ésta alcanzó mayor profundidad fue el de Chile entre los años 1965 y 1970. Es justamente por este hecho, que el referido caso es el más adecuado para poner a prueba la tesis.

*1. Efectos directos.* El análisis aislado de los efectos directos de la RA chilena ha llevado a algunos investigadores a sugerir que los objetivos de retención de población en el campo se han cumplido. Tal conclusión se basa en investigaciones empíricas limitadas a los predios que fueron objeto de expropiación y redistribución y a un momento determinado en el tiempo (Argüello; 1973, Cortazar y Downey, 1976). Los diferentes investigadores coinciden en que la retención de fuerza de trabajo en los predios expropiados se explica, por una parte, por la intensificación del uso de recursos productivos previamente subutilizados y por la otra, por la presión social del campesinado por incorporar-

se al trabajo en las áreas donde se concentraron las políticas de desarrollo agrícola.

Estas conclusiones son difícilmente generalizables como apoyo a la tesis que aquí discutimos por varias razones.

Una primera razón es que aún tratándose de una RA avanzada, la superficie expropiada no superó el 13 % de toda la tierra cultivable y afectó a menos del 28% del latifundio. La fuerza de trabajo agrícola beneficiada fue no más del 7% del total en el sector.

Una segunda razón es que los análisis se limitan a los cambios de la fuerza de trabajo al interior de los predios, sin tomar en consideración los efectos de la interacción entre ellos. Se puede suponer que es diferente el efecto sobre el empleo de un caso de expropiación y redistribución de latifundio situado en áreas con alta densidad minifundiaria de otro en situación diferente. En aquel, la nueva organización productiva tiende a mantener relaciones laborales con las economías de subsistencia disponiendo de mano de obra estacional de bajo costo.

Una tercera razón cae en la esfera metodológica en la medida que los estudios se basan en submuestras o casos del conjunto del estrato que fué objeto a expropiación y redistribución.<sup>11</sup> Esta limitación se hace explícita por los propios investigadores y en ocasiones aparece implícita en conclusiones que no tienen explicación lógica al menos en el largo plazo. Un ejemplo de ello es la conclusión sobre predios que aparecen reteniendo fuerza de trabajo al mismo tiempo que intensifican su capitalización.

Una cuarta razón es que la RA, en el contexto de la modernización, consolidó a un sector capitalista no terrateniente de propiedad mediana no expropiable por estar debajo de la superficie límite de 80 hás. La muestra no incluyó este sector y todo parece indicar que él expulsó mano de obra por dos razones. Una de ellas es que, el no haber sido objeto de expropiación no le impidió a este sector absorber una gran proporción de los recursos transferidos por el Estado a través de los múltiples programas de desarrollo agrícola que acompañaron la RA. Por ello los predios que lo forman aumentaron su nivel de capitalización (Jordán; 1977).

La otra razón es que, al contrario del terrateniente, que podía aplacar la tensión campesina aumentando la superficie entregada en regalías, el mediano propietario tenía como único recurso reducir las contrataciones. Esto se facilitaba por el acceso a una capitalización subsidiada por el Estado.

**2. Efectos indirectos.** La expulsión de mano de obra rural por efectos indirectos de la RA se hace sentir desde mucho antes de su aplicación efectiva. Du-

<sup>11</sup> La base de datos de todos los estudios realizados hasta la fecha en este tema es la encuesta realizada por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin que comprende predios de más de 80 hectáreas de riego básico entre los cuales se incluyen expropiados y no afectados por expropiación, y hasta la fecha no hay investigaciones que se hayan basado en la totalidad de la muestra.

rante los largos períodos de concientización, discusión y aprobación legal, se produce entre los terratenientes propietarios rurales, grandes y medios, actitudes defensivas. Estas se manifiestan sobre todo: a) subdivisiones prediales preventivas que engrosan el sector de mediana propiedad más proclive a la capitalización y b) la reducción de fuerza de trabajo en la cual radica el potencial de conflicto a nivel predial.

Un segundo efecto indirecto de expulsión es el hecho que las RA realizadas en el marco de la economía capitalista no han logrado eliminar la propiedad minifundiaria. Más aún, puede suponerse que han acentuado la presión poblacional sobre la tierra en esas áreas. La razón es que parte de la fuerza de trabajo desplazada por los efectos señalados anteriormente, se refugia en zonas agrarias marginales de subsistencia. Algunos analistas de los efectos migratorios de la RA chilena 1965-70 indican a este sector como la fuente principal de migración rural-urbana. (Raczynski; 1978). Faltaría estimar qué parte de ese contingente fue objeto de la presión adicional señalada.

Son estos antecedentes los que dan sentido al hecho, también comprobado empíricamente en el caso chileno, de que durante la década de los años sesenta una población rural equivalente al 114% del crecimiento vegetativo de la misma emigró del campo hacia las áreas urbanas. En otras palabras, la población rural agrícola chilena disminuyó en términos absolutos en el período, por primera vez en la historia del país. Este hecho, por lo demás, tarde o temprano tenía que producirse justamente por efecto de la modernización rural, de la cual la RA fue un instrumento más.

Cabe señalar que los porcentajes señalados están muy por encima de los porcentajes para el total de América Latina durante el mismo período para los cuales existen algunas primeras cifras de carácter exploratorios (Urzúa; 1978).

## II. Esquema conceptual para el estudio de la concentración urbana

### *Introducción*

El objeto de estudio de esta investigación son los sistemas urbanos nacionales y el proceso en el cual centraremos la atención es el de la concentración urbana. Los sistemas urbanos nacionales son entendidos como componentes principales de la integración territorial de las diferentes actividades económicas, clases, grupos sociales y estructuras de poder. Los sistemas urbanos pueden ser clasificados para objetivo de estudio y planificación en cuatro subsistemas: sistemas nacionales de centros urbanos, relación campo-ciudad, estructura interna de la ciudad y estructura intrarregional o intrarrural (Geisse; 1979). Dado nuestro interés en el tema de la concentración urbana, nos limitaremos a los dos primeros subsistemas y sólo a aquellas variables que son atingentes a él.

Se parte del supuesto de que los sistemas urbanos y sus tendencias seculares a la concentración urbana, son manifestaciones espaciales del conjunto de actividades económicas y relaciones sociales y que, por lo mismo, su funcionamiento y transformación sólo pueden ser comprendidos a la luz de las leyes que regulan el desarrollo de tales actividades y relaciones. Por otra parte, el supuesto anterior no es incompatible con el hecho de que en determinadas coyunturas históricas, el sistema urbano cristalizado espacialmente, suele convertirse a la vez en factor interviniente en la configuración de opciones futuras de desarrollo económico. Desde el punto de vista de la planificación urbano-regional, la identificación de las formas con que se ejerce esta influencia en cada uno de los subsistemas antes mencionados es crucial.

En primer lugar, explicitaremos el concepto de desarrollo que se utilizará en este trabajo distinguiendo lo *que es* el desarrollo capitalista de lo que *debiera ser* según los varios autores que han entrado en la discusión crítica de las formas que asume en América Latina.

El interés de esta discusión reside en el hecho de que muchas de las posiciones de tipo valorativo sobre la concentración urbana, derivan de conceptualizaciones ideologizadas de desarrollo económico.

En segundo lugar, haremos explícito qué es lo que entendemos por concentración urbana y sus diferencias con otros conceptos, como el de proceso de urbanización, con el que se le suele confundir. Al hacer esto, precisaremos por qué nos interesa el problema de la concentración urbana dejando claramente establecido que no nos anima ningún prejuicio ni en favor ni en contra de ella.

En tercer lugar, intentaremos identificar las categorías analíticas para el análisis de la concentración urbana. No de cualquier proceso de concentración sino del producido en los países latinoamericanos bajo leyes de desarrollo particulares a la región. Asumiremos la tesis de que el desarrollo económico y las leyes que lo regulan se ven fuertemente afectadas por las relaciones entre los SME, SMI y SS como lo establece Singer (1971). Pero impugnaremos la proposición de Singer de que el desarrollo económico es sólo posible cuando su SMI está en condiciones de generar industrias de producción que sustituyan a los productos manufacturados importados (Singer, 1968). Estamos de acuerdo con Singer en que el desarrollo económico está asociado a la expansión de la demanda interna, agregando, sí, que bajo ciertas condiciones históricas el SME actúa como agente dinamizador de dicha expansión. En la actual fase de internacionalización de las economías nacionales el paso por la IS no sería condición necesaria del desarrollo económico o podría ser superada en aquellos países donde se produjo. Finalmente la tesis de Singer no parece sostenerse en países avanzados del capitalismo mundial en los que la integración de los mercados nacionales tiende a diluir el límite entre SMI y SME.

Entraremos entonces a identificar los factores determinantes de la capacidad de las economías locales para la internalización de los impulsos del SME. Estos factores serán analizados teniendo en mente países cuyo potencial de desarrollo está basado más en su dotación de recursos naturales, que en el tamaño de su mercado interno. Es decir, países que según las tesis de Singer y Cardoso parecieran no reunir las condiciones para un desarrollo económico dentro del capitalismo monopólico y dependiente. Las relaciones entre SME, SMI y SS serán estudiadas entonces a la luz del comportamiento de los factores identificados, comportamiento que es diferente entre países de la región así como de un período a otro del desarrollo. La explicación de la concentración urbana debe dar cuenta de estas diferencias evitando generalizaciones que restan efectividad a las políticas de desarrollo urbano-regional y de distribución espacial de la población.

### *1. El concepto de desarrollo y la realidad histórica de América Latina*

Nadie desconoce el hecho histórico de que el desarrollo económico de América Latina está fuertemente condicionado por las formas de inserción de sus economías en los mercados mundiales organizados en torno a los países industriales del mundo capitalista. El desacuerdo se expresa en diferencias en:

a) las apreciaciones sobre qué es desarrollo económico y cuan compatible es con la condición de dependencia de las economías locales b) la interpretación sobre el funcionamiento y la dinámica del desarrollo capitalista al nivel mundial y c) sobre los entrelazamientos específicos que asumen las relaciones externas e internas durante las diferentes fases del desarrollo de las economías dependientes.

a) *Los conceptos de desarrollo.* Existe una marcada tendencia hacia la consideración de una distinción ética entre crecimiento económico y desarrollo económico. El desarrollo económico no se daría cuando el crecimiento es acompañado por desigualdad en los ingresos, por la orientación de recursos hacia áreas improductivas (en particular las destinadas a satisfacer las demandas de consumo superfluo de sectores de altos ingresos), por la subutilización de capacidades productivas o uso irracional de los recursos, por la falta de participación de las mayorías pobres en las decisiones políticas y en el mercado de consumo, etc. Más aún, el crecimiento con estas características es identificado por algunos como subdesarrollo. Entre estos últimos, están los autores que han intentado definir "dependencia" en los términos de una "teoría". El desarrollo bajo dependencia, se dice, pierde su carácter progresivo y su dinámica sólo puede generar subdesarrollo (Frank; 1966, Sweezy; 1942, Dos Santos; 1968; 1970, Marini; 1972). Frank va más lejos en cuanto a las connotaciones ideológicas de su análisis al sugerir que las economías dependientes no tienen otra vía de desarrollo que su transformación socialista (Frank; 1969). La hipótesis de la supuesta teoría del desarrollo del subdesarrollo no ha sido confirmada por datos empíricos (Cardoso; 1974, Palma; 1978). Lo que sí es claro, es que el desarrollo en los países dependientes asume formas específicas en sus contradicciones políticas, sociales, económicas y espaciales, así como maneras específicas de superarlas y de generar nuevas contradicciones, diferentes a la de los países centrales. A la luz de los datos disponibles e irrefutables, concluir de estas especificidades que el capitalismo ha perdido o nunca ha tenido un rol progresivo en América Latina, es como dar un salto en el vacío (Palma; 1978).

b) *El entrelazamiento de las relaciones externas e internas.* En este tema se ubica el centro del debate. En un extremo del espectro ideológico están los que predicán que el desarrollo económico de los países en desarrollo está estrechamente ligado a su plena inserción en el comercio internacional y a la división internacional del trabajo al igual que lo estuvo en los países hoy desarrollados (Haberler; 1957, 1968).

En el otro extremo está G. Frank, quien sostiene que, por el contrario, el comercio exterior basado en las llamadas ventajas comparativas conduce inevitablemente al subdesarrollo de los países dependientes. Palma señala el hecho de que, no obstante las profundas diferencias ideológicas que separan a estas posiciones, ambas son formalizadas en ecuaciones de equilibrio general estáticas y ahistóricas. En ellas quedan totalmente desplazadas del centro del análisis, las relaciones de clase y las estructuras político-ideológicas que con-



dicionan la capacidad interna de absorber la dinámica del mercado internacional (Palma; 1978). Es por ello que las implicaciones de política que surgen de ambos esquemas pecan de sobresimplificación: una, basando su optimismo a ultranza en las relaciones de libre intercambio externo y la otra en plantear la necesidad del socialismo.

Entre ambos extremos se ubican enfoques que han dado una atención preferencial a las estructuras internas. El acento, sin embargo, se ha puesto en los obstáculos que estas estructuras imponen al desarrollo económico, que es definido acorde a un conjunto de apreciaciones valorativas sobre lo que éste debiera ser. Cardoso llama la atención sobre la extraña coincidencia sobre este respecto con que aparecen Myrdal, Prebisch y los seguidores de éste en Cepal, con actores que él identifica como de la izquierda tradicional (Cardoso; 1978). La similitud de las proposiciones es clara, a pesar de las diferencias de lenguaje y de las premisas de apoyo empleadas. Para ambos, sin la remoción de los obstáculos internos (sectores tradicionales) a través de la IS no es posible la recomposición de las relaciones de intercambio externo que impiden el desarrollo de las economías dependientes. La IS, sin embargo, no produjo el desarrollo esperado o deseado según los supuestos valorativos con que el concepto había sido concebido tanto por unos como por otros. Curiosamente, como lo señala Palma, esa es la razón detrás de ambas líneas de pensamiento para la reformulación casi simultánea de sus posiciones respecto a la IS veinte años después. En ambos casos, el tono fue marcado por el pesimismo en cuanto a las opciones de desarrollo abiertas para la América Latina (Palma; 1978). Una vez más los paradigmas, en este caso de signo negativo, se verán sin el apoyo de las realidades concretas empíricamente expuestas, esta vez por errores en la predicción del desarrollo capitalista a nivel mundial.

c) *Las interpretaciones del funcionamiento y dinamismo del capitalismo mundial.* Cardoso atribuye el pesimismo a algunos autores sobre los resultados de la IS al hecho de no tomar en cuenta el carácter cíclico del capitalismo a nivel mundial. "La ironía es que al mismo tiempo que ambos grupos centrados en los obstáculos del desarrollo dependiente se ocupaban de escribir y publicar diferentes versiones de teorías del estancamiento económico, el intercambio internacional se intensificaba, los términos de intercambios evolucionaban en favor de las exportaciones primarias de América Latina y algunos países aprovechaban la oportunidad favorable acelerando el ritmo de desarrollo económico" (Cardoso; 1977).

La contribución de Cardoso sugiere una revisión del análisis (distinguiendo lo que es, de lo que según cada cual *debiera ser*) respecto no sólo a la fase actual de internacionalización de las economías nacionales sino también respecto a las fases pasadas. El trabajo de Sunkel en colaboración con Cariola sobre el impacto de las exportaciones de salitre en el desarrollo económico de Chile a fines del siglo pasado, es tremendamente sugestivo en este respecto. En efecto, en este trabajo Sunkel revela un giro en su tesis de que desarrollo en los países centrales y subdesarrollo en la periferia son dos caras de la mis-

ma moneda (Sunkel; 1972, 1973), demostrando de paso la gran necesidad teórica de pasar de las generalizaciones a los estudios particulares.

El análisis del auge salitrero chileno (1880-1920) dentro de un ciclo determinado del mercado mundial, reveló con entera claridad la magnitud y las formas precisas de internalización de la expansión del SME que no encuentra explicación dentro de los marcos ofrecidos por las tesis generales del subdesarrollo en América Latina. Esto sólo es posible de explicar entrando en el análisis de los condicionantes internos con los cuales debió operar el capital internacional en el terreno de las estructuras de clases y de la organización del Estado.

En cuanto a la fase actual caracterizada como de transnacionalización de las economías nacionales, el aporte teórico de Cardoso sugiere más desmitificaciones como lo anticipa Palma: la lucha por la industrialización que fue emprendida como una lucha contra la dependencia, se ha convertido desde los años sesenta en un objetivo del capital internacional en algunos países. De esta manera, la dependencia e industrialización han cesado de ser contradictorias y el camino de un desarrollo dependiente es viable, particularmente para los países más grandes de la región. Sin embargo, la industrialización no parece ser el único camino de desarrollo capitalista monopólico y dependiente. También puede darse en aquellos países donde la atracción ejercida sobre el capital internacional reside en los recursos naturales y que han pasado por etapas precedentes de IS y por lo mismo, cuentan con una infraestructura interna, matrices de insumo-producto y fuerzas sociales internas capaces de internalizar los impulsos del SME.

## *2. El concepto de concentración urbana*

La concentración urbana es una determinada tendencia de la distribución espacial de la población por la cual una ciudad de un sistema urbano determinado, crece en población en forma sostenida en el tiempo a tasas superiores a las de crecimiento poblacional del conjunto de las ciudades del sistema. La concentración urbana suele darse al interior del proceso de urbanización que en sus alcances demográficos, tiene lugar cuando las tasas de crecimiento de la población urbana son más elevadas que las tasas de crecimiento de población global. Se ha comprobado que, por lo general, mientras mayor es la tasa del crecimiento urbano, mayor es la tendencia a la concentración urbana.

La concentración urbana no debe ser medida sólo por la variable poblacional. La concentración de población en unas pocas ciudades, está asociada a la concentración en ella de capitales y del poder político.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Es común asociar concentración de población en ciudades con el auge del capital industrial, lo cual es efectivo sólo en las etapas iniciales de la industrialización. Esta asociación es tan arraigada que prácticamente no hay política de descentralización regional que no se base en el desarrollo de industrias en las regiones.

Con el desarrollo económico, los desplazamientos de capitales de población y de poder político, concurren hacia unos pocos puntos en el espacio que ofrecen ventajas para la producción, consumo y distribución del excedente, sea éste materia de apropiación privada o social. La concentración de la población en unas pocas grandes ciudades es una tendencia universal, más o menos controlable, según se trate de economías socialistas o capitalistas. Para ambos tipos de sociedades, la eficiencia de la concentración es efectiva. Lo que es diferente son los fines, mecanismos e instituciones que determinan cómo se distribuyen los beneficios de la concentración —es decir del desarrollo— entre sectores económicos, regiones y clases sociales.

La concentración urbana es también diferente entre sociedades dentro del sistema capitalista, correspondiendo hacer una primera distinción entre países centrales y países en desarrollo. Históricamente, en los primeros, el desarrollo económico es producido endógenamente mientras que en los segundos, es inducido desde fuera. El crecimiento endógeno está basado en el monopolio que otorga la innovación tecnológica en la acumulación capitalista. La innovación tecnológica, al avanzar en todos los sectores, impone una mayor diversificación y una necesaria integración vertical y horizontal de los sectores y ramas productivas. Esto implica la destrucción casi total de las formas de organización y relaciones de producción atrasadas y una ocupación relativamente homogénea de los espacios nacionales con sistemas urbanos regulados y consolidados en función de las exigencias de mercados internos estables. El intercambio externo, es la extensión de la estructura productiva del SMI, la cual se impone al resto del mundo con las necesarias readecuaciones. Por ello, en las economías dominantes del sistema capitalista, el desarrollo generado por el comercio exterior es automáticamente internalizado por su SMI.

En cambio, las economías periféricas del sistema capitalista, presentan un cuadro diferente en cada una de las etapas de su desarrollo. Las relaciones de intercambio externo reguladas por el régimen colonial son justamente la negación del desarrollo económico. La lógica de la maximización del excedente exportable, sin más retorno que el necesario para la sustentación del régimen político-coercitivo, se impone en la configuración de los sistemas urbanos. Desde su origen, la concentración urbana fue una expresión más de esa lógica expresada ya sea en la necesidad de un control estricto del intercambio externo (ciudades-nexos con la metrópoli), ya sea para el control de la fuerza de trabajo (aglomeración de trabajadores en pueblos de indios).

Durante esta etapa histórica, desarrollo económico implicó ruptura del monopolio colonial que impedía la maximización del excedente comercial a ser reinvertido localmente. Esto se daba previa existencia de dos condiciones: el surgimiento desde el propio seno del orden colonial de fracciones de poder local capaces de disputar con el capital central una parte del excedente y el cambio en las leyes de la acumulación a nivel global hacia el libre intercambio. Es decir, para esto fue previa la consolidación del capitalismo industrial en la metrópoli.

Desde ese mismo momento, el desarrollo de las fuerzas productivas de las ex colonias estaría determinado por un conjunto de factores cuyo comportamiento es decisivo en la capacidad de las economías locales para internalizar los impulsos del SME. Es a la luz de la influencia combinada de estos factores en las relaciones que se establecen entre los SME, SMI y SS donde hay que ubicar las causas de la concentración urbana.

### *3. Las interrelaciones entre sector mercado externo, sector mercado interno y sector subsistencia*

En las economías de origen colonial como las de América Latina, la puesta en marcha del proceso de desarrollo económico, está asociada a la expansión del mercado interno y a la creación de una capacidad política local en condiciones de negociar la retención de parte del excedente económico acumulado a nivel mundial.

La expresión de dicha negociación, varía según la fase histórica del desarrollo. Según Singer, el desarrollo económico se inicia con la ruptura estructural entre el SME y el SMI imponiéndose éste último a través de la IS. La proposición de Singer postula una relación antagónica entre SME y SMI que sólo una ruptura estructural puede resolver en favor del primero a través de la IS.

La industrialización produjo una gran expansión del SMI en todos aquellos países que entraron en el proceso de IS a partir de los años 30. Pero de esto no debe desprenderse que la IS fue la primera ni menos la única opción posible para el impulso del desarrollo económico en América Latina.

La IS, para imponerse como una nueva fase de desarrollo, requirió justamente de la existencia de un desarrollo económico previo: un mercado interno urbano suficientemente amplio como para justificar económicamente la instalación de industrias locales y fuerzas sociales igualmente urbanas, capaces de imponer medidas proteccionistas a la industria a través del Estado. Estas condiciones se dieron precisamente en aquellos países que más temprano y con mayor intensidad se incorporaron en la división internacional del trabajo como exportadores de productos primarios.

Por otra parte, la IS tiene un límite como fuerza motora de la expansión del mercado interno. Todo los países deberán alcanzar ese límite, más tarde los más grandes, más temprano los más pequeños. El límite se encuentra en el punto en que la IS se constituye en una barrera para la acumulación capitalista, ya sea por razones internas (ineficiencia y elevación de las reivindicaciones laborales) como por razón de la expansión del capitalismo a nivel mundial (internacionalización de las economías nacionales). La crisis de los regímenes políticos democráticos que dieron el contexto a la IS, revela la concurrencia de ambos hechos. De esa crisis, surge una nueva fase de acumulación capitalista: la de internacionalización de las economías locales.

La internacionalización de las economías nacionales, ha significado procesos de descentralización industrial desde los países desarrollados hacia países en desarrollo. En algunos casos, ha sido por su interés en los mercados internos de esos países. En otros, ha sido atraído por recursos naturales y en otros, finalmente, la principal atracción ha sido la posibilidad de acceder a mano de obra barata.

En el primer caso, se podría argüir que aún es válido el postulado que la IS, esta vez con participación directa del capital internacional, sigue siendo el motor de la expansión del mercado interno y consecuentemente del desarrollo económico. Pero, ¿por cuánto tiempo esos países podrán mantener las tasas de crecimiento interno de no resolver los estrangulamientos externos a través de la expansión de las exportaciones?

Los países pequeños que entran en el actual proceso de internacionalización de sus economías, basándose en la atracción que ejercen sus recursos naturales en el capital internacional, pueden diferenciarse en dos grupos. Uno de ellos formado por los que lo hacen desde una economía principalmente rural. Otros, son los que intentan iniciar ese proceso después de haber pasado por la etapa de IS. Demostraremos que en estos últimos, desarrollo económico, capitalismo monopolístico y dependencia, no son necesariamente incompatibles. Insistimos una vez más, en que nos referimos a desarrollo capitalista.

#### *4. Factores determinantes de la internalización de los impulsos del SEM*

Por razones de su origen histórico, los países latinoamericanos iniciaron su desarrollo insertos en la división internacional del trabajo impuesto por la acumulación capitalista a nivel mundial, es decir, bajo la hegemonía del SME centrado en sus recursos naturales. La hegemonía del SME ha estado presente a lo largo de la historia hasta hoy día, aun cuando sus efectos en la conformación de las estructuras internas (sociales, económicas y espaciales) haya sido diferente en las diversas etapas históricas y los diversos países.

Si bien el tamaño del SME, en relación al SMI y SS, ha tenido influencia en el nivel de desarrollo de las economías nacionales y en su grado de urbanización, más importante que el tamaño, ha sido la función que cumplen las actividades del SME y la forma como se encadenan con el SMI y SS.

Teóricamente, puede darse el caso de un país pequeño con una apertura amplia y diversificada hacia los mercados mundiales con tasas más elevadas de desarrollo y relativamente más autónomo en sus decisiones, que otro con un mercado interno "protegido", de mayor volumen y crecimiento (respecto al SME) que el primero, pero afectado en su desarrollo por estrangulamientos externos. También pueden darse diferencias entre países con una apertura igualmente amplia al comercio internacional, con diferentes efectos económicos, sociales y espaciales, según la etapa de desarrollo en que dicha apertura se produjo. Es el caso de una economía nacional que se abre sin restricciones al comercio internacional, después de haber pasado por un proceso de IS,

mientras que otras lo hacen desde una base agrícola. En el primer caso, puede esperarse un efecto multiplicador interno de la expansión del SME mayor que en el primero, a través de la matriz de insumo-producto y de la presión de clases sociales cuyo interés se ve más identificado por la expansión del SMI.

La inserción de las economías locales en el mercado mundial, cualquiera que sea su forma, ejerce una influencia concentradora en la población y los capitales en una o dos ciudades. Fuera de las fuerzas propias de las economías de mercado y de razones de carácter general que inducen hacia la concentración espacial, hay otras propias del contexto económico político del desarrollo dependiente que se suman a las primeras en su influencia concentradora. Pero el significado de dicha concentración varía de una situación a otra según la proporción del excedente producido por el SME que es retenido localmente y la forma como es distribuido entre sectores económicos, clases sociales y regiones. En otras palabras, varía según la forma como el encadenamiento de los SME, SMI y SS afecte la división social y regional interna del trabajo. Es muy diferente el significado del fenómeno de "primacía urbana" bajo el "sistema de plantación" como ha sido caracterizado por Beckford (Beckford; 1972), del producido por una economía en un proceso de IS ya avanzado.

En el primer caso, una elevada proporción del excedente del SME es remitido hacia el exterior mientras que el SMI está casi enteramente limitado por el predominio de economías de subsistencia o campesina con una débil división del trabajo entre campo y ciudad y entre clases. Mintz (1959) describe el sistema urbano de plantación como uno dendrítico: es encabezado por una gran ciudad costera que es el nexo de intermediación entre las actividades agro-exportadoras (generalmente de un solo producto) con el mercado externo, y a la vez el asiento de una burguesía comercial local cuya acumulación se basa en la explotación monopsonica del campesinado. El sistema de centros urbanos, no es otra cosa que un sistema de plazas de mercado jerarquizado espacialmente en función de ese fin.<sup>2</sup>

Al contrario, la gran ciudad que da soporte material a la IS fue posible cuando se dieron las condiciones económicas y políticas para retener y orientar hacia el SMI una elevada proporción del excedente del SME. En sus últimas etapas, la expansión del SMI se hace efectiva al campesinado que al ser incorporado a la economía monetaria, especializa su producción reduciendo el sector de subsistencia. La división del trabajo entre campo y ciudad se

<sup>2</sup> Los sistemas urbanos en economías agrícolas de exportación monoproducción, colonial o neocolonial, que sirvieron de base a la investigación de Mintz fueron los de Haití. En cierta medida, la regularidad espacial observada allí, es aplicable a las economías de las Indias Occidentales del Caribe, a países de América Central y de muchos países del Africa y Asia. Es en estas economías donde la división de clases aparece más coincidente con una división espacial ciudad-campo. Aun así, no se justifica la proposición popularizada por Johnson (1970), inspirada por el trabajo de Mintz de que la ciudad explota al campo.

profundiza y la presión de la demanda campesina por bienes y servicios de la ciudad, da lugar al crecimiento de centros intermedios especializados. La ciudad primada industrial, lejos de tener el carácter parasitario que tienen en el sistema dendrítico, cumple un rol clave en la elevación de la productividad de la economía nacional al movilizar fuerza de trabajo del SS a actividades urbanas de mayor productividad.

Las formas que asume el encadenamiento entre el SME y los SMI y SS, depende de factores que pueden ser agrupados entre aquellos de carácter económico y naturales y otros sociales y políticos.

### *5. Factores naturales y económicos del encadenamiento de los SME y SMI*

Un primer factor es la dotación de recursos naturales de los cuales depende: a) el grado de diversificación de la estructura de las exportaciones y, en consecuencia, el grado de vulnerabilidad de las economías locales respecto a las fluctuaciones de la demanda externa b) la tecnología utilizada desde la más intensiva en capital con régimen salarial como es el caso de las economías de plantación especialmente del azúcar (a partir del presente siglo) o de las explotaciones mineras y c) el uso de factores locales y los pagos que ellos implica al capital y trabajo locales o, en otras palabras, los “backward linkages” impuestos por la naturaleza misma de los recursos en explotación. Es mucho menor el efecto multiplicador local de una explotación de exportación especializada en producciones de bajo consumo local (estaño, o azúcar por ejemplo) que el de una cuyo producto es a la vez bien de consumo interno masivo (carne y trigo por ejemplo).

Un segundo factor es el nivel de desarrollo alcanzado por el capitalismo mundial en el momento en que se produce la inserción de las economías locales en el mercado mundial. Por ejemplo, las economías locales que se incorporaron primero a la división internacional del trabajo, lograron un nivel de acumulación local que las puso en situación de ventaja en cuanto a la internalización de los impulsos del SME en etapas posteriores de IS y de transnacionalización.

Por ejemplo, no obstante las críticas de los defensores de la actual política económica chilena respecto a políticas precedentes de IS, lo que hoy se exhibe como éxito económico no sería tal sin la infraestructura social y económica que la política criticada construyó. Esa infraestructura es determinante en la internalización de los impulsos del SME que pasó a constituirse en el sector hegemónico con la actual política económica de ese país.

Algunos autores han llamado la atención sobre el mayor efecto multiplicador interno del capital internacional (inglés) del siglo pasado respecto del actual (norteamericano). El primero, se concentró en inversiones de infraestructura de transporte y comercialización complementarias a actividades productivas locales mientras que el segundo, se concentró más bien en actividades ex-

tractivas de tipo enclave, a excepción de los países más grandes durante las últimas dos décadas, donde la atracción es la industria manufacturera.

Un tercer factor es el origen del capital. El capital concentrado en la actividad del SME no siempre es extranjero así como éste es en algunos casos invertido en el SMI. Sin embargo, existen pocas posibilidades de desarrollo para el SME sin la participación del capital extranjero en algunas de sus variadas formas: inversión directa, financiamiento, comercialización, tecnologías, etc. Cualquiera que sea el sector de atracción y la forma de participación del capital extranjero, su penetración en las economías nacionales depende de las facilidades que se le concedan para remitir utilidades y ganancias de capital hacia el exterior. Por lo tanto, la proporción del valor retenido localmente suele ser menor cuando éste proviene de capitales extranjeros y no de capitales nacionales (suponiendo constantes los factores políticos).<sup>3</sup>

Una mayor proporción del excedente de capital productivo, es reinvertido en el país cuando es controlado por capitalistas nacionales que cuando lo es por capitalistas extranjeros. Además, es más probable que la reinversión de capitales en el primer caso, tenga un mayor efecto de concentración espacial que en el segundo por la vinculación más estrecha existente entre SME y SMI. Por lo demás el capital extranjero tiende a maximizar la compra de insumos en los países centrales, ya sea por razones de indivisibilidad tecnológica como por el hecho de formar parte de vastos conglomerados transnacionales. Por otra parte, si bien los pagos al factor trabajo y servicios locales pueden llegar a ser más elevados que los promedios nacionales, la absorción de mano de obra es, por lo general, reducida en este sector dada la mayor intensidad de capital en las empresas internacionales. Así y todo, la retención del valor generado por capitales internacionales en el SME puede ser considerable dependiendo de la naturaleza de recursos explotados y de los factores políticos que deciden la parte del excedente captada por el Estado vía tributaria. Cabe señalar que cuando esta capacidad es grande, es el reflejo de una alianza de fracciones de clases dominantes la cual a su vez se expresa en esquemas jurídico-políticos altamente centralizados. Por esto, la reinversión del excedente del SME vía estatal tiene efectos marcadamente concentradores en lo espacial.

Un cuarto factor es el tamaño demográfico y geográfico del país así como la forma de su territorio. En países con bajo nivel de ingreso per capita como los de América Latina, una población voluminosa facilita la industrialización local al ofrecer ésta incentivos de escala al capital manufacturero en ciertos rubros de consumo masivo. El tamaño demográfico ha sido analizado por Singer como un factor que bajo ciertas condiciones favorece el desarrollo económico (Singer; 1971). Este argumento confirma las ventajas de países de gran

<sup>3</sup> En este sentido es de notar la diferencia entre Argentina, Brasil y Chile. En los dos primeros países la propiedad de las actividades primario-exportadores estuvo mayoritariamente bajo control de capitales nacionales, mientras que en el tercero estas fueron sistemáticamente cedidas al capital extranjero casi en su totalidad.



población como Argentina, Brasil y México, que a la vez son los identificados con el mayor potencial de desarrollo de la región. Sin embargo, no hay que olvidar que Argentina y Brasil fueron de población escasa en su origen y su gran tamaño poblacional actual tiene su origen en el volumen de los flujos migratorios internacionales atraídos justamente por su potencial de recursos naturales y su temprana inserción en los mercados mundiales. Cualquiera que sea la razón del tamaño poblacional de esos países, el argumento de Singer es acertado aunque limitado. No explica por qué Chile y Uruguay, de reducida población, formaron parte del grupo de países que más tempranamente entraron en la IS. En estos países la presencia de factores políticos en el paso de una etapa a otra del desarrollo es clave, restando importancia al factor poblacional como condición necesaria de la IS.

El tamaño poblacional pareciera más bien influir en la atracción ejercida sobre el capital internacional que se orientaría a la producción industrial de los países grandes, prolongando la etapa de sustitución de importaciones, incluso llegando a la fabricación de ciertos equipos y bienes de capital. Esto, a diferencia de países más pequeños cuya opción de expansión capitalista en la etapa de transnacionalización de las economías nacionales, es abrirse a los mercados mundiales en base a sus ventajas comparativas.

En el primer caso, no por ser el SMI de mayor crecimiento respecto al SME, la economía nacional es menos dependiente que en el segundo caso. Si bien existe una relación más directa entre dicho crecimiento y la penetración del capital extranjero interesado en los mercados internos, paradójicamente la dependencia de la economía local respecto a los mercados mundiales suele llegar a extremos por causas de estrangulamientos externos. En cambio, en una economía abierta basada en la explotación de recursos naturales, teóricamente el SME puede jugar un doble rol: es el único sector productivo que responde a una demanda externa (por lo tanto no restringida por el tamaño del mercado interno); y es la fuente más importante de fondos para la inversión en la economía. Esto significa que el sector exportador podría crecer tan rápido como sean movilizados hacia él los factores de producción que requiere, dado un determinado mercado mundial.

Por otra parte, al usar estos factores de producción, inyecta demanda efectiva a la economía local. Como esta demanda efectiva es acompañada por aumento de las exportaciones, el efecto multiplicador de ésta no tiene por qué encontrar —siempre a nivel teórico— los típicos cuellos de botella del crecimiento inducido por demanda creada internamente por la política de IS. A ello se agrega el hecho de que el sector exportador también estimula la economía local a través de compras de insumo y equipos (backward linkages effects). El segundo rol del sector exportador es el de proveer fondos de importación.

Por último, hay un quinto factor que es la forma del país, el clima y la distribución geográfica de los recursos naturales y de su población original. Todo esto configura un componente de concentración urbana que en teoría

espacial es llamado "early start". En casi todos los países, las ciudades que más crecieron fueron aquellas fundadas en regiones ricas en recursos naturales (especialmente agrícolas), de alta densidad demográfica y a la vez en zonas de fácil accesibilidad a la costa, cuando no en la costa misma. En zonas cercanas al trópico, el factor clima llevó a los conquistadores a fundar ciudades en niveles superiores a la cota de los 1.000 metros.<sup>4</sup>

El factor "early start" es particularmente fuerte en América Latina por tres razones: primero, por la persistencia a través del tiempo de la dependencia de las economías nacionales hacia sus recursos naturales y del peso que sus propietarios mantuvieron a través del tiempo en el consumo urbano y en las estructuras de poder de base urbana; segundo, por la dependencia mantenida a través del tiempo del comercio exterior de ultramar, aun en países como Brasil y Argentina, que lograron desarrollar un gran mercado interno; tercero, por la necesidad de aprovechar las infraestructuras de transporte y comunicaciones construida justamente en la etapa primario-exportadora, dada la escasez de capitales; y cuarto, porque cuando ha habido desarrollo del "interior", éste ha sido en fechas recientes con capitales de un nivel de desarrollo tecnológico y de modernización organizativa tales que han permitido disociar geográficamente plantas de producción en el "interior", de centros de servicios en las ciudades principales. Es decir, el desarrollo del interior es posible sin urbanización o, por lo menos, sin afectar los actuales patrones de concentración urbana.

Los factores naturales como los señalados, dan cuenta de grandes diferencias entre países en cuanto a las formas de ocupación de los territorios y a los grados de concentración urbana. Por ejemplo, en Chile, la proximidad de todo su territorio —el lugar más lejano está a 250 kms. del litoral— y la relativa diversificación de sus recursos naturales distribuido a lo largo del país, favorecieron la temprana incorporación de todo el territorio nacional a la división internacional del trabajo. Chile no tuvo "interior". Al mismo tiempo, el alto grado de especialización de las regiones respecto de recursos naturales, hizo necesaria desde antes de la IS una temprana integración regional de los mercados favorecida por la vía marítima accesible a todas las regiones. Por ello, la temprana inserción de la economía chilena a la división internacional del trabajo, es la causa de una temprana urbanización y la forma de distribución geográfica de los recursos naturales, fué la causa de una urbanización poco concentrada, comparada con países como Argentina por ejemplo (las funciones de producción consumo, e intercambio exterior que en Argentina

<sup>4</sup> Estos fueron los países que más tarde se incorporaron a la división internacional del trabajo dado que sus recursos no contaron con gran demanda en los mercados europeos del siglo pasado como fue el caso de los países de climas templados del cono sur. Cuando la demanda por su producción se hizo sentir a principios del presente siglo, las formas que asumió la urbanización se acercaron a las propias de economías de plantación.

se dieron todas en Buenos Aires, en Chile se dieron en Santiago, Valparaíso, y los puertos del Norte y Sur).

Por último, mientras en países como Brasil, Argentina, Colombia y Perú, el volcamiento de la economía nacional hacia el "interior" podría dar lugar en el futuro a formas de integración regional con un cierto grado de autonomía de las ciudades capitales, en Chile esto no sería posible entre las regiones del sur y del norte. Santiago es paso natural obligado entre estas dos zonas y por lo tanto goza de una ventaja comparativa no modificable por el hombre. Si a esta ventaja se suma el hecho de que en las cuatro provincias que circundan la capital se da el clima más benigno del país y la muestra más completa y diversificada de los recursos naturales con que cuenta la economía nacional, la actual concentración de población e infraestructura económica y social tiene plena justificación y es de preveer que continuará en el futuro, independientemente de los cambios en los modelos político-económicos que se impongan.

#### *6. Estructura de clases, Estado y concentración espacial del crecimiento inducido por el sector mercado externo, o los factores sociales y políticos de la internalización de los impulsos del sector mercado externo*

Junto a los factores económicos y naturales, operan también de modo específico, contribuyendo a la determinación de la concentración espacial, factores de orden socio-político situados al nivel de la conformación política de las clases sociales y del Estado. Los elementos más relevantes de estos factores muestran relación con la capacidad de extensión nacional de la hegemonía política de las clases dominantes a través del Estado, la situación de control del SME por parte de estas clases y las formas en que se incorporan en el proceso político las capas subordinadas de la sociedad. Estos elementos se han presentado de diversos modos en el transcurso histórico de la región y según los distintos países. Actúan provocando efectos diferenciales sobre la capacidad de internalización del crecimiento inducido por el SME, y explican las diferencias peculiares producidas entre economías de rasgos estructurales similares.

Un primer elemento tiene que ver con la distinta capacidad que las fracciones dominantes demostraron para imponer la unidad nacional, bajo la hegemonía de determinado arreglo de poder a través del Estado, en el período posterior al logro de la independencia.

Obtenida la independencia de la metrópoli, las economías latinoamericanas profundizaron su inserción en el libre comercio internacional y en el sistema de la división internacional del trabajo. La especificidad exportadora de materias primas de la región, en el marco de una más amplia y directa vinculación con el mercado mundial, permitió el afincamiento de diversas fracciones propietarias basadas regionalmente según el tipo y localización de su actividad exportadora. Esta situación generó rivalidades regionales al interior de los países, determinada por la búsqueda de supremacía de unas fracciones sobre

otras. Muchas veces estas rivalidades regionales tomaron la forma de enfrentamientos violentos entre las distintas fracciones propietarias.

La resolución de las luchas de carácter regionalista que obstaculizaba la consolidación del Estado-nación, dependió de la capacidad de algunas de las fracciones de la oligarquía para controlar el grueso del excedente del SME y de transformar ese poder económico en político-militar para ser impuesto sobre el resto de las fracciones desde la ciudad capital o la ciudad principal. Esto es lo que algunos autores llaman el triunfo de las fuerzas urbanas sobre el "interior"

En un buen número de países, tal situación no se dio automáticamente con la independencia política a comienzos del siglo pasado y en algunos otros no ocurrió ni siquiera durante un siglo. La inclusión atomizada de las fracciones propietarias locales en el comercio internacional, unida a su incapacidad de agregar intereses y de generar un discurso ideológico que permitiera dar contornos universales a sus intereses particulares específicos, ha sido un elemento histórico persistente en muchos países americanos. Esta situación, a veces agravada por características naturales desfavorables a la integración espacial (gran extensión territorial y/o barreras topográficas), estuvo presente como un factor que impidió o retrasó en muchos casos el proceso de efectiva conformación del Estado-nación. De esta manera, se obstaculizó la extensión del dominio estatal central y de la ciudad capital como expresión política de una clase o bloque de clase, y se alentó la inestabilidad política como un rasgo característico de muchos países del continente.

En otros casos, en cambio, la situación fue diferente. Si bien tampoco en estos pudieron las diversas clases propietarias locales imponer un dominio económico generalizado desde el principio, pudieron sin embargo, generar mecanismos políticos orientados a imponer el predominio del Estado central. Algunos países pudieron, más temprano que otros, afirmar políticamente la hegemonía nacional del Estado, como un instrumento de universalización de los intereses de un bloque de clases. En algunos casos en que esto ocurrió, quedó de manifiesto una relativa autonomía de los factores políticos en la capacidad de la economía nacional para internalizar los impulsos del SME.

En el caso de Chile, por ejemplo, el período de inestabilidad política que siguió a las luchas independentistas fue relativamente corto, y el aparato del Estado quedó configurado entonces de una manera que perduraría por casi cien años. Por otra parte, los embates regionalistas de fracciones propietarias afincadas en el Norte y en el Sur, quedaron definitivamente aplacados en la década de 1850, en que se impusieron los intereses de la oligarquía exportadora con asiento en Santiago. El Estado pudo imponerse por sobre pretensiones regionalistas de conformación federativa del país. Para que esto sucediera fue condición esencial la integración institucional y espacial del territorio nacional en torno a la ciudad capital donde se asentó el poder político-administrativo y el gasto de las clases dominantes.

La importancia de los factores políticos expresados en la extensión nacional de la hegemonía estatal cobra importancia, sin embargo, en relación al peso que reviste en la agrupación de las clases dominantes internas para vincularse con el SME, en el período que éste es penetrado voluminosamente por el capital extranjero, de acuerdo a la expansión de las economías capitalistas centrales.

El capital extranjero abordó de distintas maneras la penetración del SME de las diversas economías y estableció distintas formas de relación con las clases dominantes internas. En algunos casos, penetró en áreas vírgenes, en otros tuvo que desplazar capitales locales. A veces su inversión se dispersó territorialmente, otras, se concentró de acuerdo a las características y localización de los recursos explotables. Sin embargo, cualquiera que haya sido el caso, los efectos sobre la capacidad de internalizar el crecimiento del SME, variaron también según las condiciones en que las fracciones locales llegaron a acuerdos con el capital extranjero. Estas condiciones estuvieron en buena medida determinadas por la capacidad política interna de agruparse frente al capital externo, capacidad derivada a su vez del grado en que se había impuesto la hegemonía estatal-nacional.

En el caso de Chile, por ejemplo, desde la penetración extranjera en el salitre, los núcleos fundamentales del SME fueron históricamente cedidos al capital externo. No obstante, una porción significativa del excedente generado en este sector pudo ser retenido e invertido internamente. Las fracciones propietarias locales, se agruparon en torno al Estado mediante el cual materializaron su alianza con el capital extranjero. No se dio la misma situación en todos los países. En otros casos, el capital extranjero pudo operar directamente, sin la mediación de un Estado fuerte y unitario, en condiciones más ventajosas que le permitían reexportar casi la totalidad de sus excedentes.

De este modo, en casos como el chileno, las condiciones político-estatales favorecieron la capacidad de internalización, al mismo tiempo que el rol del Estado frente a la magnitud de la inversión externa, le permitió fortalecer su papel interno como instrumento de hegemonía nacional. La fuerza del Estado, como expresión unitaria de las clases dirigentes frente al capital extranjero, le permitió, por medio de esa función, potenciar su papel interno de instrumento hegemónico de poder.

En casos como este, la capacidad del Estado para agrupar las fuerzas internas y el fortalecimiento político y económico que adquiere en su relación con el sector externo, tuvo importantes consecuencias políticas internas que derivaron en implicancias espaciales. La principal entre aquellas fue la necesidad de las distintas clases y sectores de acceder a recursos de poder en el Estado como un modo de beneficiarse en la distribución del excedente retenido del SME. Esta necesidad, actuó en el sentido de provocar una intensa activación de la vida y la competencia política, que se expresó plenamente en la función de representación de intereses que ejercían los partidos políticos.

En Chile, por ejemplo, los partidos políticos, aunque sin desprenderse de

su carácter sectorial en la representación de intereses, apuntaron hacia desarrollarse nacionalmente, con políticas de efecto nacional. Un aspecto importante de esta tendencia fue el desarrollo de ideologías globales que, basadas en orientaciones confesionales o laicas, apuntaban a la reunión de clientelas políticas interclasistas, y que incidían en la mayor o menor injerencia estatal sobre aspectos de la vida civil.

Esta situación de la competencia política en torno al Estado, tuvo al menos dos consecuencias de importancia en lo espacial. Por una parte, se congregó en derredor de los ámbitos físicos de toma de decisiones del Estado localizados en la ciudad capital. La intensa vida política y parlamentaria añadía un factor más a la preferencia de los grandes propietarios de tierras y minas por residir en la ciudad capital, y a materializar en ella inversiones de carácter urbano. Con esto, también el Estado asumía responsabilidades de inversión en infraestructura urbana.

Por otra parte, el acceso de la oligarquía agraria a través del Estado a los excedentes de la inversión extranjera, permitió, como se verá más adelante, invertir en la agricultura aumentando su productividad y especialización y en obras de infraestructura y transporte, todo lo cual incidió fuertemente en la migración campo-ciudad, en la urbanización y en la concentración urbana.

De este modo, los elementos políticos de las conformaciones de clases, de su expresión estatal-nacional y de su capacidad de vincularse al SME dominado por el capital extranjero, aparecen como factores capaces de provocar efectos diferenciales sobre el grado de internalización del crecimiento de ese sector y sobre la urbanización y la concentración espacial. El factor político abarca, entonces, una dimensión específica en el fenómeno de la concentración espacial.

Finalmente, el mismo proceso de urbanización, de desarrollo económico y de actividad estatal, trajo aparejado el crecimiento de nuevos sectores sociales. Estos provenían, de una parte, del crecimiento y desarrollo de conglomerados obreros urbanos y, de otra, de capas asalariadas medias vinculadas a la expansión del sector terciario y del Estado. Esta diversificación de la estructura social, que engrosaba los segmentos medio y bajo de la pirámide de estratificación, generó presiones por la incorporación de estos sectores al mercado de consumo y a la participación en el proceso político. De este modo, la emergencia de nuevos sectores sociales intensificó el proceso de competencia política en torno al Estado, haciendo más nítidos los efectos que se señalaron arriba.

Sin embargo, de una manera particular, para que se diera esta emergencia fue importante que el carácter de las nuevas reivindicaciones sociales fueran inmediata y directamente asimilables a las demandas de expansión del SMI. Según el peso que adquirieran estas reivindicaciones, y las condiciones políticas más generales relativas a la estabilidad del bloque dominante, el Estado debía impulsar algunas políticas de carácter redistributivo orientadas hacia el mercado interno. En Chile, la temprana inversión estatal en algunos rubros so-

ciales, como educación, salud y vivienda en las principales ciudades, estuvo vinculada a lo anterior. Del mismo modo, la presencia combinada de la urbanización con las demandas sociales, impulsaban al Estado a hacer importantes inversiones en infraestructura social urbana. Su efecto era el de estimular las tendencias a la urbanización y la concentración urbana.

La persistencia temprana en el tiempo de políticas estatales que acogieran las demandas sociales, está condicionada, sin embargo, por la consistencia política que han presentado las clases emergentes. Este es un factor que no se ha dado de manera similar en todos los países.

En algunos casos como el chileno, el desarrollo de los sectores populares fue acompañado desde el principio por el desarrollo de su organización política. Esto dio coherencia y estabilidad a sus reivindicaciones históricas, que coincidieron con los intereses de expansión del SMI y las tendencias a la concentración urbana en Santiago. En este desarrollo probablemente influyeron algunos factores estructurales previos, como la temprana concentración de conglomerados obreros y populares en los principales sectores de la actividad económica. Lo que interesa destacar es que, allí donde los sectores populares emergieron desde temprano organizados políticamente y en cuyo desarrollo jugó un papel importante la estrecha relación con partidos políticos de orientación contestataria, se potenció su capacidad de presión estatal y de constituirse en fuerza de referencia de los variables sistemas de alianzas. De este modo, también éste operó como un factor específicamente político en la capacidad de algunos países de aprovechar internamente los impulsos del SME, ampliando al mercado interno y reforzando las tendencias a la concentración espacial.

### *7. Las coyunturas históricas del proceso de concentración urbana*

La interrelación entre desarrollo económico y urbanización es un proceso dinámico, y por lo tanto su explicación exige la aplicación del esquema precedente en un contexto histórico. Para ello, es necesario identificar los períodos que responden a diferentes proyectos o estrategias del desarrollo nacional y las coyunturas en que las estructuras económicas, sociales y políticas son afectadas por profundas transformaciones. Es en estas coyunturas donde las relaciones de clases y los conflictos políticos aparecen determinando con mayor claridad las formaciones espaciales.

Se identifican los períodos históricos primario-exportador, de IS y de transnacionalización económica.

El modelo primario-exportador cubre el largo período que va desde la consolidación política interna en 1830, hasta la crisis salitrera y comercial que culmina hacia fines de la década de 1920. Se distingue dentro de él, el período del auge de la exportación del salitre 1880-1920, coyuntura histórica de profundo impacto en las estructuras sociales, en el Estado y en la configuración espacial del país.

No se trata de una coyuntura de crisis sino de una que extrema la dependencia de la economía sobre un producto en manos del capital extranjero, al mismo tiempo que intensifica la unidad interna de las fracciones dominantes para retener localmente una parte del excedente. La mediación del Estado es clave en este proceso tanto por la elevada proporción del excedente retenido, como por el impacto que tuvo su reinversión en la expansión del mercado interno, en la concentración del poder económico de la oligarquía y en la concentración urbana en Santiago.

El modelo de IS cubre el período que va desde 1930 a 1973. Se establece aquí un tipo distinto de encadenamiento del SMI con el SME, en el sentido de que éste ya no incide como factor de demanda externa sino como factor de oferta de los insumos requeridos por la producción interna. Es en el desarrollo de la industria interna donde reside el dinamismo del conjunto de la actividad económica.

Una coyuntura que se profundiza en este período es la crisis interna del Estado (a consecuencia de la crisis internacional del 30) en cuya resolución jugó un papel clave la ciudad. Esta fue el escenario de una creciente confrontación política animada por los sectores medios y populares, cuya presencia y fuerza no podía ser ignorada en la construcción de una estrategia de reemplazo al modelo primario-exportador.

Otra coyuntura clave del período es el paso hacia la producción de bienes durables en la década de los años sesenta y la presión que esto implicó por la expansión del mercado a nivel internacional (submercado andino) y nacional (incorporación del campesinado a la demanda interna). Esto representó una readecuación en la estructura de poder interno con profundas modificaciones sociales y espaciales.

Por último, se aborda la instalación del modelo de internacionalización económica desde 1973, que es producto de la crisis de la IS. Esto implicó la recomposición del bloque social en apoyo a un Estado autoritario.

La política imperante se caracteriza por eliminar todas las barreras de la acumulación capitalista: la desprotección industrial, represión laboral, apertura amplia al capital internacional, etc. El desarrollo económico se funda en la exportación basada en las expectativas de la demanda externa por recursos materiales de localización regional.

Se anticipa una redivisión regional interna del trabajo por la cual las regiones pasan a tomar una participación creciente en la producción y Santiago en la intermediación. Se anticipa escasa capacidad de absorción de mano de obra por la producción regional de exportación y por lo tanto, no habría retención de población en las regiones. Sin embargo es probable una cierta capacidad de internalización del excedente del SME, debido al desarrollo previo de una infraestructura industrial urbana y de intereses sociales concordantes con ese proceso. Tal expansión, de producirse, sería un estímulo más a la concentración de población en Santiago.





### III. Auge primario - exportador y concentración urbana

#### *Introducción*

Durante el siglo XIX, la economía chilena estuvo caracterizada por su orientación primario-exportadora. La expansión que alcanzó el comercio vinculado a las exportaciones mineras y agrícolas al mercado mundial, en la segunda mitad de ese siglo y principios del actual, fortaleció y amplió las actividades agrícolas, mineras, comerciales y financieras. Con esto, tendió a generalizarse la orientación mercantil de la producción agrícola, a aumentar la concentración de capitales en las ciudades y la urbanización de la población. El mismo auge de las actividades exportadoras contribuyó a la creación de condiciones favorables para el desarrollo inicial de cierto nivel de industrialización. Algunas de éstas, fueron el desarrollo y ampliación del mercado interno, la disponibilidad de fuerza de trabajo urbana, la acumulación de capitales susceptibles de inversión productiva industrial y la posibilidad de abastecer internamente algunos de los bienes demandados por la expansión exportadora. Al fortalecimiento de la actividad industrial se añadiría, más tarde y como elemento decisivo, el papel desempeñado por el Estado.

Este capítulo expone el curso que tomó ese proceso, concentrándose en algunos aspectos fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

El primero de ellos es hacer ver que el fuerte impulso de la IS y las importantes implicancias que acarreo para la concentración urbana desde la década de 1930, estuvo asentado en el desarrollo anterior a una cierta capacidad industrial interna. Más aún, el impulso que entonces adquirió el proceso de sustitución de importaciones y el de concentración urbana, pudo desarrollarse tanto por la existencia de esa capacidad previa como por los efectos espaciales y de mercado que había cristalizado ya la fase primario-exportadora.

El segundo aspecto es que, no obstante la orientación "hacia afuera" de la economía chilena en esa fase, ésta experimentó un notable crecimiento. Esto puede constatarse al señalar el aumento sostenido que hubo en la división del trabajo (medido por la reducción poblacional relativa del sector agrario de subsistencia y la ampliación de la población minera y urbana). En Chile, este

resultado se acentuó desde temprano en primer lugar por la expansión de la minería de exportación en una zona prácticamente desértica, lo que la transformó en un temprano mercado para la agricultura del centro. En segundo lugar, porque además de la minería, también la agricultura se desarrolló sobre la base de la exportación. En este sentido, las presiones transformadoras sobre el sector de subsistencia fueron, por así decirlo, dobles. Sobre estas bases creció también la acumulación de capitales por parte de las fracciones propietarias nacionales y extranjeras y de la reproducción de parte de estos capitales en actividades destinadas al mercado interno. Esto último apunta a señalar que el desarrollo dinamizado por el SME no sólo no fué contradictorio con la emergencia del SMI, sino que, por añadidura, el nacimiento y desarrollo de éste se explica en virtud de la expansión de aquel. Esto se dio al menos mientras no entró en crisis el sector exportador a fines de la década de 1920, y con ello la capacidad del SME para dinamizar el conjunto de la actividad económica.

El tercer aspecto que se intenta destacar, es la concatenación que la expansión exportadora y sus efectos aparejados establecieron con las tendencias de la distribución espacial de la población. Se constata que durante este período y en la segunda mitad de él, se rigieron patrones francamente concentradores.

Se hace hincapié en el efecto espacial diferencial del encadenamiento del SME y del SMI según fuera el origen del capital en el primero, el volumen del excedente de las exportaciones y los agentes mediadores entre ambos sectores.

Bajo el control del capital nacional (al inicio del período), el excedente de las exportaciones mineras, aunque de volumen relativamente reducido, fue objeto de reinversiones directas de agentes privados expandiendo el mercado interno con efectos de localización espacial relativamente descentralizados.

Con la penetración del capital extranjero en la minería, el encadenamiento se debilitó aunque aumentó el volumen de la reinversión en términos absolutos. Aumentó el volumen del excedente de las exportaciones y la parte de él retenida localmente fue reinvertida con la mediación del Estado con gran impacto expansionista del mercado interno y en la concentración de población en Santiago. Con esto se destaca el papel crucial que juegan los factores políticos y el Estado en la concentración urbana chilena, particularmente con las coyunturas históricas en que el Estado asumió el rol de interlocutor del capital nacional con el capital extranjero.

Finalmente, un cuarto aspecto que interesa enfatizar, puesto que tendría incidencia en el desarrollo ulterior de la concentración urbana en el período de IS, es la emergencia tempranamente concentrada del capital industrial. La industria originaria en Chile fue esencialmente artesanal o propiamente manufacturera de base regional y esencialmente independiente y autónoma de la oligarquía exportadora comercial. Sin embargo, en cuanto la expansión comercial creó las condiciones para el desarrollo del SMI, fueron las propias fracciones oligárquicas (directamente favorecidas por esa expansión) quienes comenzaron a invertir en la industria interna. Se desarrolla así una gran indus-

tria, propiamente fabril y tecnificada, que expropia y subordina a la actividad artesanal y manufacturera, se monopoliza, se desnacionaliza y pierde su autonomía regional y su independencia de la oligarquía.

El capital financiero y comercial, principalmente, fue el que invirtió originalmente en la industria para el mercado interno; capital ya concentrado y centralizado en virtud de su vinculación con el capital internacional en las actividades comercial-exportadoras.

La concentración del capital también derivó en una concentración de la industria nacional en Santiago. El desarrollo de la urbanización y los transportes había venido integrando los mercados regionales, concentrando el movimiento comercial en Santiago. De este modo, se desincentivó la industria regional y la concentración espacial mayor de población en Santiago fue estimulándose recíprocamente con la concentración industrial en la misma ciudad.

En suma, los distintos aspectos que se destacan apuntan a demostrar que el estudio de la concentración urbana en Chile debe necesariamente comenzar en el período primario-exportador. Esto es importante puesto que este período no sólo inicia el proceso de concentración urbana, sino que pone en evidencia también que, en presencia de determinadas condiciones, el desarrollo del SME antes de entrar en la IS puede ser internalizado en términos que caben dentro de lo que es el desarrollo capitalista.

De acuerdo con los propósitos señalados, esta parte se inicia con la caracterización de las principales actividades económicas del período exportador, en las cuales se origina el capital industrial manufacturero altamente concentrado económica y espacialmente. Luego se hace referencia explícita a las relaciones espaciales demográficas que esas actividades establecen, principalmente los efectos del desarrollo agrícola y minero sobre la urbanización y la concentración urbana. Más adelante se intenta una caracterización del mercado interno y del sector industrial naciente y previo al impulso de la IS. Finalmente, se explican los factores políticos y sociales que, por medio del Estado, incidieron fuertemente en el proceso de concentración urbana.

## ***A. Origen "regional" del capital industrial urbano***

El capital industrial de Santiago encuentra sus orígenes en la acumulación previa de capital que realizaron mineros del Norte Chico, comerciantes y banqueros de Valparaíso y terratenientes del valle central y sur, todos vinculados a la exportación primaria.

### ***1. Acumulación en la minería y capital industrial***

La economía chilena del siglo XIX se caracterizó históricamente por la producción minera y agrícola de exportación, aunque sistemáticamente fueron los productos mineros los que alcanzaron los valores más altos en el

conjunto exportado.<sup>1</sup> Las exportaciones salitreras del Norte Grande en la segunda mitad del siglo XIX, vinieron a profundizar el carácter minero exportador del espacio chileno que ya estaba desarrollado en torno al cobre, la plata y el oro en el Norte Chico. El valor de exportación de estos productos representaba, por ejemplo, ya antes del auge salitrero, un valor equivalente a más del doble de las exportaciones agrícolas, por lo que se entiende que en la actividad minera radicaba el núcleo principal de acumulación. Esta actividad reunía, además, la mayor parte de la población económicamente activa después de la masa campesina en el sector de subsistencia.<sup>2</sup>

La acumulación de capital que fue produciéndose en la minería del Norte Chico permitió incorporar innovaciones técnicas y rebajar los costos de producción, posibilitando de esta manera la explotación de minerales de baja ley y por tanto la expansión de la producción. A mediados del siglo XIX diversas inversiones que apuntaron a disminuir el costo de producción y del transporte, alentaron la producción más propiamente industrial. Es así como se construyeron ferrocarriles y se instalaron fundiciones que permitieron un cierto grado de refinación del cobre antes de ser exportado.<sup>3</sup>

La expansión de la producción a costa de la explotación de mineral de ley de fino cada vez menor, pudo hacerse con la incorporación de maquinaria y procedimientos de alto valor. Esto redundó en la centralización de capitales que permitieron inversiones de tal magnitud como para emplazar fundiciones que estaban entre las más grandes del mundo como, por ejemplo, las de Guayacán y de Lota.<sup>4</sup> Las fundiciones menores, en cambio, incapaces de afrontar las grandes inversiones requeridas, fueron desapareciendo paulatinamente.

El desarrollo de la industria fundidora y la expansión exportadora que acarrió, alentó la inversión industrial en nuevas áreas como la minería del carbón en el sur y el transporte marítimo y ferroviario. La minería del carbón se inició en Lirquén, Lebu y Andalién, y alcanzó su máximo desarrollo en Lota.<sup>5</sup> Por su parte, la inversión de capitales en la marina mercante se elevó sustancialmente, incrementándose el tonelaje a flote y la magnitud del capital

1 Entre 1844 y 1880, mientras las exportaciones agropecuarias sumaban en pesos corrientes, 238.967,996, las mineras alcanzaban a 523.804.155. Desde 1880 en adelante, la diferencia sería creciente (Encina; 1912).

2 En 1854 había casi 120 mil trabajadores mineros; la exportación de cobre aumentó de 10 mil toneladas en 1850 a 45 mil en 1870. La exportación de plata aumentó de 80.950 kilos en 1840-41 a 108.000 en 1852. Más tarde, sin embargo, la producción de plata se redujo ostensiblemente. (Segall; 1953).

3 El primer ferrocarril fue el de Copiapó al puerto de Caldera en 1851. También en esta zona del Norte Chico aparecen las primeras fundiciones. Otras fundiciones de mayor capacidad aparecen al final del siglo en Arauco (sur) junto a las explotaciones de carbón.

4 El proceso de centralización desplazó los capitales menores y redujo el número de fundiciones. En 1860 existían 250 fundiciones para 24.393 toneladas de cobre, mientras que en 1880 sólo habían 70 fundiciones para 43.860 toneladas.

5 Junto a la centralización de capitales que se observó en la industria fundidora, los capitales originarios en la nueva minería del carbón estuvieron fuertemente vinculados a ese capital minero del norte. La expansión carbonífera está ilustrada por los siguientes

invertido en ferrocarriles llegó a ser el mayor de Sudamérica.<sup>6</sup> Además, se fomentaron fuertemente las actividades comerciales y financieras cuyo principal núcleo de operación fue el puerto de Valparaíso donde se concentraron y reorientaron gran parte de los excedentes de la minería.

En suma, la expansión en la producción y exportación de cobre y plata, estimuló la acumulación de capital comercial y financiero y el desarrollo de otras áreas productivas que, como el carbón y el transporte marítimo y terrestre, concitaron una elevada parte de la inversión.<sup>7</sup>

Este primer ciclo de expansión minera en el siglo XIX significó un importante desarrollo poblacional del Norte Chico, concentrado principalmente en las ciudades. Generó además un considerable contingente de mano de obra asalariada.

Pero fue, sin duda, la riqueza salitrera la que tuvo importancia decisiva en la acumulación de capital en Chile al aumentar su demanda desde Europa y Estados Unidos a partir de 1860 aproximadamente. En el lapso de los ocho años que precedieron la guerra del Pacífico (1879), la producción de nitrato aumentó en casi cinco veces (Segall, 1953). Las exportaciones provenían originalmente casi en su totalidad de Tarapacá y luego de Antofagasta, regiones que luego de la guerra, en 1884, pasaron a engrosar el territorio chileno. Sin embargo, pese a que en los inicios la mayor parte del capital salitrero era peruano, el volumen de capital chileno era también importante; casi un 20 % del capital era chileno en 1878 y un 36 % lo era apenas terminada la guerra (Cariola, Sunkel, 1979). Luego de esta fecha, el capital inglés, que había también participado desde antes, no sólo ocupó el lugar del desplazado capital peruano, sino también subordinó al capital chileno, llegando en 1895 a producir el 60 % del salitre (a lo que hay que agregar que otros capitales internacionales producían un 27 % adicional) (Cariola, Sunkel, 1979).

La expansión salitrera significó además, como se verá detenidamente más adelante, un acelerado crecimiento poblacional de la zona del Norte Grande particularmente desde 1880 en adelante, atrayendo grandes flujos migratorios desde el Norte Chico y la zona central del país.

*Desplazamiento del capital minero nacional por el capital inglés.* La monopolización de la producción salitrera por parte del capital inglés se debió funda-

---

datos referidos a la Cía. de Lota y Coronel: en 1852 se producían 8 mil tons. y se empleaban 125 trabajadores; 20 años más tarde se producían 131 mil tons. y se empleaban 969 trabajadores; con el cambio de siglo los trabajadores ocupados ascendían a 3.016, produciendo 352 mil tons. anuales (Kirsch; 1973).

6 De 1886 a 1890 se aumentó de 68 mil a 72 mil tons. en la marina mercante. El tonelaje por unidad aumentó: en la primera fecha existían 258 naves mientras en la segunda sólo 150 (Segall; 1953).

7 De un total de 55 millones de pesos de capital invertido en sociedades anónimas en 1875, 11 millones estaban invertidos en ferrocarriles, 5 millones en navegación y casi 4 millones en minas de carbón. (Segall; 1953). Hasta 1860, los ferrocarriles eran todos privados (Hurtado; 1966).

mentalmente a su capacidad para eliminar costos de producción por la vía de innovaciones tecnológicas y para reducir costos de transporte mediante el desplazamiento de ferrocarriles. Las condiciones desventajosas de operación del capital nacional lo obligaron a convenientes condiciones de venta con el capital internacional en 1885, encaminadas a limitar la producción y elevar los precios de venta. Pese a esta primera "combinación salitrera", los precios bajaron sistemáticamente entre 1880 y 1890 (Hurtado, 1966). En esta situación, el capital inglés prescindió de la combinación, sustentándose en su capacidad para reducir costos y enfrentar exitosamente la competencia. El resultado fue que en 1890 la paralización afectó a las compañías nacionales en Antofagasta, permitiendo su desplazamiento por el capital inglés. De este modo, la principal actividad económica chilena pasaba del período de competencia al estado de monopolio, con el triunfo del capital internacional, de un grado de desarrollo mayor.

Algo similar ocurrió con el capital nacional invertido en la minería e industria del cobre. El proceso de concentración que tuvo lugar en la minería del Norte Chico según se comentó antes, le permitió a un reducido grupo de capitalistas chilenos, imponer altos precios en el mercado mundial. Esto abrió posibilidades de inversión al capital internacional, que desarrolló grandes explotaciones con un alto nivel técnico en otros lugares del mundo. El capital nacional, de desarrollo menor, no pudo enfrentar así exitosamente la competencia en los ciclos de descenso de los precios y la producción interna se redujo al poco tiempo en más de un 50%, manteniéndose estable hasta fines de siglo. Sólo aumentaría notablemente en las primeras décadas de este siglo, como producto de las inversiones del capital estadounidense que desarrolló la denominada Gran Minería del Cobre.<sup>8</sup>

Esta situación de deterioro de la minería de cobre y plata alentó la emigración de población desde el Norte Chico hacia las actividades salitreras del Norte Grande a fines del siglo XIX. Puede decirse en general que entre 1880 y 1890 el capital invertido en la minería fue principalmente chileno. Más adelante, el gran capital internacional lo desplaza, dejándolo marginado en gran medida de esta actividad, la principal en que se acumulaba capital en el país. Pero lo que interesa destacar es que los capitales acumulados originalmente en la minería se volcaron también a otras actividades rentables como fueron la construcción de ferrocarriles, marina mercante y la minería del carbón, por ejemplo.

Luego, con la ampliación del mercado interno debido al impulso de la expansión exportadora, se abrió también campo a la inversión industrial para el mercado interno. En esto tuvo gran importancia el capital minero,<sup>9</sup> tanto por

<sup>8</sup> El precio más alto fue alcanzado en 1872. A fines de esa década fue alrededor de un tercio menor, y durante la década de 1880 se mantuvo en casi la mitad de lo que fue en 1872 (Hurtado; 1966).

<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1922, de 151 directores de sociedades anónimas industriales, un

la inversión industrial que desde temprano acompañó la actividad exportadora, como por el desplazamiento de capitales desde la minería por efecto de la concentración en torno al gran capital internacional, que encontraron en la industria un refugio para la acumulación. Claro que la diferencia de tamaño del capital en ambos sectores es un indicador de la debilidad económica en que el capital nacional fue sumiéndose de ahí en adelante.

## 2. *Acumulación comercial y capital industrial*

Las exportaciones mineras del siglo XIX fueron la principal fuente de acumulación del capital comercial.

El capital comercial funcionó también como capital de préstamo en la medida en que, por ejemplo, compraba el producto del mediano y pequeño minero al mismo tiempo que lo proveía de herramientas, víveres y anticipos en dinero. Esta práctica de "habilitación" era respondida por el minero en pagos en metal y con altos intereses. De este modo se gestaron grandes fortunas comerciales que permitieron a los comerciantes habilitadores concentrar buena parte de la propiedad minera, aprovechando los períodos de crisis en la producción (Segall; 1953). Aunque en montos menores, los comerciantes también prestaron capital a los agricultores y fue este un terreno fértil para la acumulación comercial.<sup>10</sup>

El capital comercial fue principalmente chileno en su origen<sup>11</sup> y, en su carácter prestamista, devino en capital bancario como resultado de la expansión exportadora principalmente minera. De hecho, todos los bancos existentes en 1885 tienen su origen en el capital mercantil prestamista.<sup>12</sup>

La primacía que, según vimos, alcanzó el capital monopólico internacional en la minería, hizo decaer en ella el negocio de la habilitación-exportación, obligando a los bancos a volcar sus capitales hacia la agricultura y la industria para el mercado interno contribuyendo así a su expansión capitalista. El capital bancario encontró buenas posibilidades de acumulación en la expansión agropecuaria de fines de siglo en la zona de La Frontera, en el sur y en la Pata-

---

34 % eran miembros al mismo tiempo de sociedades anónimas mineras (Kirsch; 1973). Otros datos aparecen también en Muñoz (1968).

<sup>10</sup> Se ha demostrado (Bauer; 1974) que en determinadas zonas —depto. de Talca y Caupolicán— los créditos a los agricultores provenientes de comerciantes representaban más de un cuarto de lo entregado por la Caja de Crédito Hipotecario (CCH), la principal institución de crédito agrícola, entre 1846 y 1860. Asimismo las tasas de intereses de esos créditos fueron significativamente mayores que los de la CCH.

<sup>11</sup> Las estadísticas sobre nacionalidad de los comerciantes pueden confundir puesto que había muchos extranjeros que estaban radicados y en proceso de nacionalización. En 1849 había 98 establecimientos comerciales mayoristas y 243 minoristas (Bauer; 1974).

<sup>12</sup> Los más importantes, por ejemplo, eran el Banco Nacional de Chile, Banco de Valparaíso, Banco de Chile (fusión de los dos anteriores más el Banco Agrícola), Banco de A. Edwards, Banco de D. Matte. (Segall; 1953).



gonia donde se requerían ingentes volúmenes de capital.<sup>13</sup> Algo similar ocurrió con el crédito a la industria para el mercado interno.<sup>14</sup>

A fines del siglo XIX, el capital comercial sufrió un cambio profundo que se caracterizó, con el desplazamiento del capital nacional de la minería, por el paso de todo el engranaje de exportación e importación a manos de grandes casas comerciales internacionales.<sup>15</sup> Por ejemplo, el 29% de las casas comerciales en 1916 eran extranjeras, pero representaban el 61% del valor total del capital comercial. Sólo 10 de las 25 mayores casas de exportación e importación eran chilenas (Bauer; 1974).

Las actividades financieras y comerciales vinculadas a la exportación-importación en torno a estas casas comerciales contribuyeron a dar vida a la ciudad de Valparaíso. En los primeros años del siglo pasado numerosos comerciantes extranjeros y nacionales<sup>16</sup> se instalaron allí, en virtud de su cercanía a la ciudad capital y de su calidad de puerto principal. Este poblamiento comercial del puerto fué reforzado por la instalación del gran capital comercial internacional.

Hay que destacar, por último, que en la medida que la industria para el mercado interno ofrecía alta rentabilidad al capital, las grandes casas comerciales hicieron préstamos con frecuencia a este sector. En este sentido, los intereses comerciales no fueron exclusivamente librecambistas y a veces se involucraron directamente en inversión industrial. Muchos productos eran caros de importar por los altos costos del flete y para la detección de las ventajas de la producción nacional, las casas comerciales estaban bien situadas. Como importadores de materias primas y equipos, en disposición de grandes volúmenes de capital y con redes internas de distribución ya desarrolladas, no les era difícil aprovechar las ventajas de la diferencial de salarios internacional para impulsar alguna actividad industrial. No hay duda de que el carácter monopólico y no nacional que muestra la industria para el mercado interno desde sus orígenes, tiene que ver en gran medida con la inversión industrial del capital mercantil.

### *3. Acumulación en la agricultura y capital industrial*

La actividad agrícola en Chile se constituyó tempranamente, desde el siglo XVII, como exportadora de productos al Perú. A los artículos de ganadería

<sup>13</sup> En ciertas zonas, los Bancos dieron créditos mayores a los agricultores que los de la propia Caja de Crédito Hipotecario (Bauer; 1974).

<sup>14</sup> Esto puede presumirse, pese a la falta de estadísticas elaboradas, a partir del hecho del entrelazamiento de la propiedad industrial y bancaria. En 1922 el 45% de los directores de sociedades anónimas industriales lo eran también de bancos y otras instituciones financieras. (Kirsch: 1973).

<sup>15</sup> Las mayores fueron, por ejemplo, Duncan Fox y Cía., Wessel Duval y Cía., Grace y Co., Williamson Balfour y Cía., Gleisner y Cía., y otras.

<sup>16</sup> Entre los primeros, que después serían chilenos, estaban los Cox, Edwards, Lyon, Delano, por ejemplo. Entre los segundos, los Matte, Besa, Cousiño y Ossa, por ejemplo.

fue sumándose la exportación de trigo. A mediados del siglo XIX se expandió notablemente la exportación cerealera a Europa, a California y Australia transitoriamente y sistemáticamente. Al decaer las exportaciones como producto de la depresión de los precios internacionales del trigo a fines de ese siglo, la producción agropecuaria pudo expandirse, no obstante, en virtud del rápido crecimiento del mercado interno.

Entre 1870 y 1910, el valor de las exportaciones agrícolas se mantuvo relativamente estable para aumentar después a consecuencia de la incorporación de La Frontera y el sur a la exportación agrícola. Esto ocurrió a pesar de que decreció relativamente el valor respecto del total de las exportaciones. Entre 1870 y 1880, las exportaciones agrícolas representaron el 28 % del total; el 13 % entre 1885 y 1895, y el 10 % desde entonces hasta 1929 (Kirsh; 1973). Sin embargo, la ampliación del mercado interno permitió una acumulación de capital en la agricultura muy superior a lo que sugieren las exportaciones. Esto puede desprenderse de los aumentos de producción, de superficie cultivada y del gran aumento de la renta del suelo en todo el espacio agrícola.<sup>17</sup>

Es posible afirmar que a fines del siglo XIX la agricultura chilena experimentaba un acelerado proceso de desarrollo y transformación capitalista; esto es, que se generalizaban relaciones de producción basadas cada vez más en el trabajo asalariado de trabajadores con menos tierra para la subsistencia. Desde el punto de vista de los propietarios, existió el arriendo de tierras y también fue común que el propio terrateniente explotara sus tierras con capital propio, aún cuando delegara la administración del predio. Estas capas sociales se transformaban, por tanto, en fracciones propiamente capitalistas.

El capital producido en el campo fue con frecuencia invertido en la banca, el comercio y luego, en la industria para el mercado interno (Kirsh; 1973). Sin embargo, más común fue el proceso contrario: la inversión de mineros y comerciantes en tierras, en la medida que los precios de ésta subían proporcionalmente más (Bauer; 1974). La propiedad agraria tenía además la ventaja de ser un medio excelente para el acceso al capital por medio de préstamos de largo plazo con garantía estatal, como fueron los créditos hipotecarios.

Con la creación en 1860 de la Caja de Crédito Hipotecario<sup>18</sup> el endeudamiento contra hipotecas se desarrolló de un modo impresionante, al punto de

<sup>17</sup> Entre 1860 y 1908, la producción de trigo en la zona central aumentó a una tasa anual de 2.4 % y de 6 % en la zona sur. Entre 1916 y 1927 la superficie cultivada en la zona central aumentó a una tasa de 4.4 % anual y superior al 10 % anual en el sur. (Hurtado; 1966). El aumento de la renta del suelo se manifestó en el aumento global de los valores avaluados para efectos impositivos. Por ejemplo, el ingreso gravable de 145 grandes fundos en 1854 representaba el 27 % del ingreso rural sometido a impuestos de Chile central. El número de grandes fundos y el porcentaje mencionado aumentó en 338 y 40 % para 1874, y para 1908 en 504 y 38 %. (Bauer, 1974).

<sup>18</sup> Esta caja giraba letras contra hipotecas a plazos superiores a 20 años y con tasas de interés fijo entre 5 y 8 % anual. Estas letras se colocaban posteriormente en el mercado donde, según su precio, se determinaba el interés real. Debido a la garantía estatal, las

que en 1930 más de un sexto del valor total de la tierra se había convertido en deudas hipotecarias, sin considerar los créditos de este tipo proporcionados por los bancos.<sup>19</sup> Esta institución de deuda pública jugó un rol significativo en la temprana acumulación privada de capital en Chile.

Al margen del alto nivel de consumo que podía conseguir el terrateniente rentista, o del manejo especulativo de los préstamos, para muchos agricultores el crédito significó inversión agrícola, de infraestructura principalmente, y el desplazamiento de capitales hacia otros sectores de acumulación. Esto explica que, de 151 directores de sociedades anónimas industriales en 1922, un 38% tenía también intereses agrícolas (Kirsch; 1973).

## ***B. Expansión minera como factor de concentración urbana***

El desarrollo de las exportaciones mineras en el siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX, centrado en los minerales de plata, oro, cobre, primero y de salitre después, significó una profunda transformación económica y poblacional en la zona norte y en el conjunto del espacio político y económico nacional. El gran excedente generado en estas actividades, su captación y redistribución entre sectores y entre regiones, los fuertes movimientos poblacionales entre áreas rurales y urbanas y entre regiones, el acelerado poblamiento del Norte Grande, entre otros, son factores que contribuyen a explicar cómo dichas transformaciones fueron orientándose hacia la ampliación del mercado interno, hacia un mayor grado de concentración urbana y, en definitiva, hacia el establecimiento de condiciones favorables al desarrollo del capital industrial.

Paralela y estrechamente vinculados a estas transformaciones económicas del norte minero, se van produciendo los cambios en la actividad agrícola del centro y sur del país, los que se examinan en el siguiente capítulo.

### *1. La minería de la plata, oro y cobre*

La notable expansión de las actividades mineras de la plata, el oro y el cobre, que tuvo lugar a partir de 1830 aproximadamente, fue dando lugar a

---

letras eran muy apreciadas como inversión segura, y su precio real nunca se apartaba apreciablemente de su precio nominal. Ello permitía que incluso estas se transaran en el mercado internacional. Se sostiene que, tan temprano como 1879, el 50% de las letras se encontraban en el exterior y había pocos bancos internos que no tuvieran parte de sus activos en letras. En suma, se trataba de una forma de deuda pública cuyos instrumentos —las letras— eran fácilmente transformables en dinero en Chile y el exterior. Los receptores del dinero original y deudores de la Caja, eran en un 85% terratenientes (Bauer; 1974).

19 Para tener una idea, el valor total de los saldos adeudados por la CCH eran de 5.002.600 en 1860; 32.153.400 en 1890; 467.212.591 en 1920 y de 1.471.669.975 en 1930 (Bauer; 1974).

un fuerte proceso de acumulación de capital en este sector. Desde un punto de vista geográfico, las actividades se extendían principalmente a través de todo el Norte Chico. Allí se produjeron, por tanto, los principales efectos directos de este proceso expansivo: crecieron los centros urbanos antiguos y se crearon otros, se extendieron y mejoraron los servicios a la población, se construyeron los primeros ferrocarriles del país que unían los centros productivos con los puertos, se instalaron posteriormente fundiciones de cobre y otros minerales, etc.

Por todo ello, se estima que entre 1830 y 1865 el Norte Chico fue una zona que atrajo población de la zona central. Sin embargo, desde 1865, fecha en que se dispone de los primeros datos censales, hasta 1930, la región presentó un ritmo de crecimiento inestable y casi siempre por debajo de las tasas que tenía el país en la misma época. Incluso en algunos períodos pierde población en términos absolutos.<sup>20</sup>

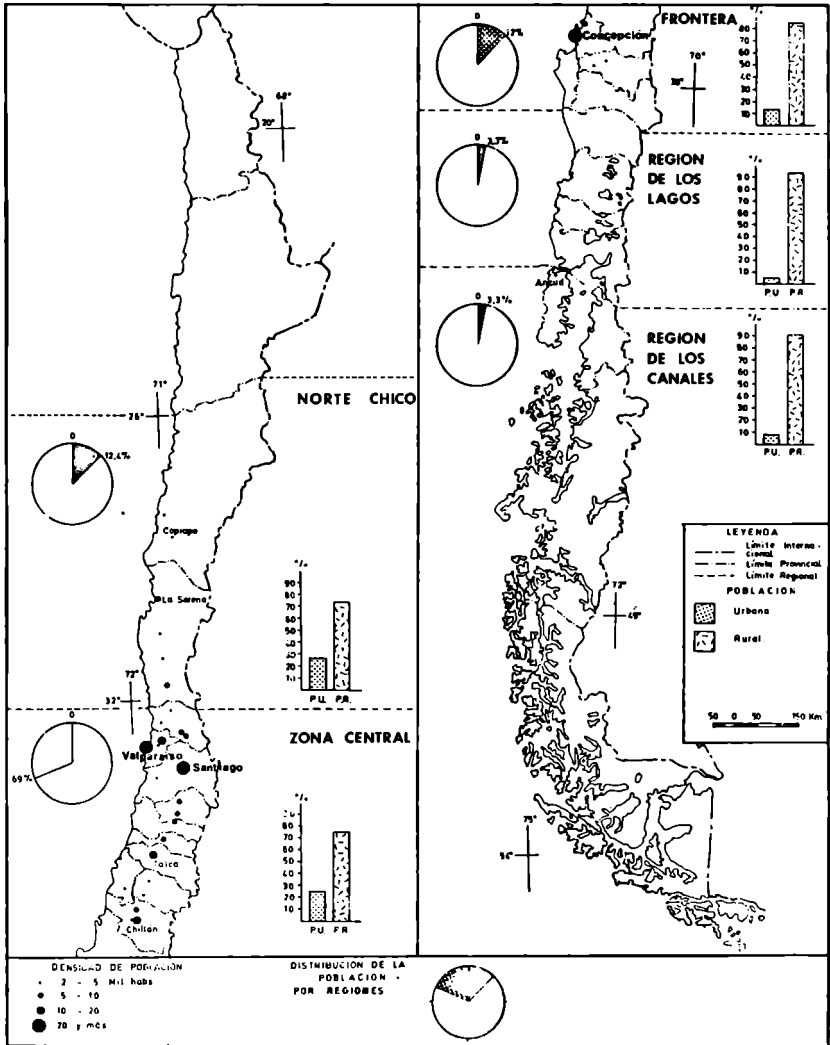
La población urbana y rural muestra una evolución con altibajos en sus tamaños y proporciones y variaciones frecuentes en su distribución espacial al interior de la zona. Esto no fue más que el reflejo del carácter cíclico e inestable de la actividad minera. Aún así, el proceso de expansión minera del Norte Chico significó, en definitiva, un mayor grado de urbanización de la población de la zona y la generación de un importante contingente de mano de obra asalariada dedicada a la minería antes en actividades agrícolas de menor productividad. Este contingente pasará a constituir la base de una creciente migración hacia el Norte Grande desde 1860 hasta el comienzo del siglo, atraídos por la expansión salitrera.<sup>21</sup>

Pero los efectos de la expansión minera del Norte Chico se extendieron más allá de sus fronteras, alcanzando a la zona central y a Valparaíso en particular. Esta ciudad se constituyó en el principal puerto nacional ligado a dicha actividad. Las actividades de intermediación, tanto comerciales como financieras y de transporte y comunicaciones que comenzaron a desarrollarse, permitieron la captación allí de parte de los excedentes de la minería (Cariola, y Sunkel; 1974). Con esto, la actividad minera del Norte Chico se sumó a actividades económicas de otras zonas del país como factor de concentración urbana en Valparaíso. En efecto, durante el mismo período, Valparaíso se convirtió en el principal puerto de salida de los productos agrícolas de la zona central y de entrada de los bienes de consumo importado. Esta confluencia de factores explica que, siendo Valparaíso la segunda ciudad del país en el año

<sup>20</sup> Entre 1885 y 1895 la población total decrece a una tasa de  $-0.8\%$  anual y entre 1907 y 1920 lo hace a una tasa de  $-1.3\%$ . Ver cuadro 2 del Anexo.

<sup>21</sup> La mayor migración del Norte Chico hacia la actividad del salitre se produce entre 1907-1920. La cifra estimada es de 70 mil personas, la mayoría de las cuales proviene de las áreas rurales de dicha zona. Sólo en la década del 20, con las crisis salitreras, la emigración se detiene y, por el contrario el Norte Chico recibe población. Ver cuadro 9, 11 y 13 del Anexo.

# DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1865



1865, con 70.000 habitantes, concentró el crecimiento de la población urbana del país entre los años 1865 y 1875. Durante dicho período, su población creció a una tasa anual del 3.3 % muy superior a la de Santiago (1.2 %) y a la del país (2.1 %). En los decenios siguientes continuó creciendo aunque a ritmos más bajos e inferiores a los de Santiago.<sup>22</sup>

La razón de la atracción poblacional ejercida por Valparaíso fue su carácter de principal nudo de intermediación con el exterior e interior vía marítima. La atracción de Valparaíso se mantuvo, aunque con variaciones, mientras la demanda externa fue el factor más dinámico en el desarrollo económico nacional y hasta que el ferrocarril longitudinal terminó por unir las regiones a lo largo del país. Este período cubrió el último cuarto del siglo pasado y los 20 primeros años del presente y durante él, Valparaíso fue tal vez el centro principal de acumulación de capital comercial y financiero. En efecto, por primera y última vez en la historia, el movimiento de capitales financieros fue mayor en Valparaíso que en Santiago. Y fue Valparaíso y no Santiago el núcleo desde el cual irradió la penetración empresarial chilena dirigida a la explotación salitrera del Norte Grande a partir de la década de 1860.

Después de la Guerra del Pacífico, al incorporarse el Norte Grande al territorio chileno, la función de apoyo comercial financiero de la explotación minera desde Valparaíso se acentuó (Cariola y Sunkel; 1979). Sin embargo, en el largo plazo, fue Santiago y no Valparaíso ni el norte donde se concentraron los efectos más permanentes de internalización del auge explotador salitrero.

Desde 1880, se inicia una fase de fuerte expansión de la actividad salitrera del Norte Grande, lo que marca una nueva etapa en el desarrollo minero-exportador del país que se prolonga hasta la década 1920-1930. Factor fundamental en la capacidad de la economía nacional para internalizar parte de los ingresos del salitre, fue la acumulación financiera en Valparaíso originada en la minería del Norte Chico en la etapa anterior.<sup>23</sup>

## 2. *La minería del salitre*

La expansión salitrera no tardó en dejarse sentir sobre los movimientos de capitales y poblacionales. Ambos movimientos van expandiendo y reforzán-

<sup>22</sup> Ver cuadro 16 del Anexo.

<sup>23</sup> Cariola y Sunkel, señalan también como factores decisivos en la expansión salitrera, los cambios que se habían venido produciendo a partir de 1850 en la agricultura de la zona central, como resultado de su incorporación a los mercados mundiales. Otro factor que señalan, es la gran influencia que había ido alcanzando el Estado sobre la actividad económica, a raíz de los mayores ingresos que había captado de las actividades mineras y agrícolas en desarrollo. Esto le permitió expandir su estructura administrativa, otorgar mayores servicios a la población y fomentar la actividad productiva a través de obra pública y de infraestructura como el impulso a los ferrocarriles.

dose en las décadas siguientes, sujetos, a no pocos altibajos hasta fines de los años 20, cuando se produce la crisis definitiva del salitre.

Todo este período de gran dinamismo económico asociado al auge exportador minero, particularmente en su fase del salitre, va a tener fuertes repercusiones sobre el proceso de urbanización y concentración urbana tanto en el interior del Norte Grande como en el conjunto del país.

a) *Acumulación y movimientos de capitales.* Un primer aspecto significativo, fue el hecho de que no obstante haberse entregado el control de gran parte de la producción salitrera al capital inglés, una gran proporción de los ingresos generados por el sector fue retenida *localmente*. Por una parte, cerca de un tercio de los ingresos provenientes de la exportación se destinaron al pago de factores de origen local. Por la otra, el Estado retuvo, vía tributaria, alrededor del cincuenta por ciento de los excedentes totales generados por el salitre en todo el período.<sup>24</sup> Toda esta masa de recursos o al menos gran parte de ella fue traspasada a otros sectores y actividades ejerciendo efectos directos e indirectos en el proceso de concentración urbana.

No existen datos regionalizados sobre la inversión pública durante el período. Sin embargo, por vía indirecta, es posible comprobar en forma aproximada que una parte importante se destinó a las inversiones en infraestructura urbana especialmente en Santiago, sede del Estado, sede y lugar de residencia de la oligarquía. Entre 1860 y 1920 se levantaron en Santiago edificios públicos en número y ostentación no conocidos con anterioridad y que hasta hoy permanecen como símbolo del auge exportador y de la hegemonía de la oligarquía comercial en las estructuras de poder nacional. Se construyeron avenidas y parques que fijaron el escenario urbano de las mansiones y el esparcimiento que la oligarquía requirió al fijar su residencia en Santiago, proceso de traslado que comienza justamente durante la década de 1860 (Encina; 1949).

Otra parte de los recursos públicos, mayor que la anterior, fue destinada a la construcción de ferrocarriles, sistemas de comunicaciones, camiones y puertos que facilitaron el traslado de la producción desde los lugares de extracción a los mercados externos e internos, este último crecientemente concentrado en Santiago.<sup>25</sup>

Finalmente, una proporción aún mayor fue destinada a servicios públicos en el campo de la educación, salud y otras ramas de la administración públi-

<sup>24</sup> De esta masa de recursos captados por el sector público aproximadamente el 30 % se destinó a inversiones de capital. La época de oro de este tipo de inversiones fue entre 1905 y 1920, período record de exportaciones de salitre. La tasa de crecimiento anual de la inversión pública fue del 10.5 % durante el período y 23 % durante 1915 y 1920. (Malakís, 1976).

<sup>25</sup> Entre 1901 y 1914 el grueso de la inversión de capital en este rubro fue en ferrocarriles donde el gasto alcanzó el 24 % del gasto público total. Obras públicas, preferentemente caminos representó el 3.5 %. La red de ferrocarriles estatales se incrementó de 1.100 kms. en 1890 a 5.000 kms. en 1913 (Cariola y Sunkel, 1979).

ca<sup>26</sup> que representaron un gran aumento de la burocracia estatal centralizada en Santiago.<sup>27</sup>

b) *Expansión salitrera y movimientos de población.* En primer lugar, cabe destacar que la actividad salitrera aceleró el proceso de poblamiento del Norte Grande y atrajo importantes corrientes migratorias desde el Norte Chico y desde las áreas rurales centrales.

**Inmigración del Norte Grande  
1885-1920 (número de personas)**

	1885 1895	1895 1907	1907 1920	Total Aproximado
Inmigración				
Total	46.817	64.399	18.983	130.199
Urbana	45.426	13.030	8.111	66.567
Rural	1.391	56.369	10.872	68.632

FUENTE: Cuadros 9, 11 y 13 del Anexo.

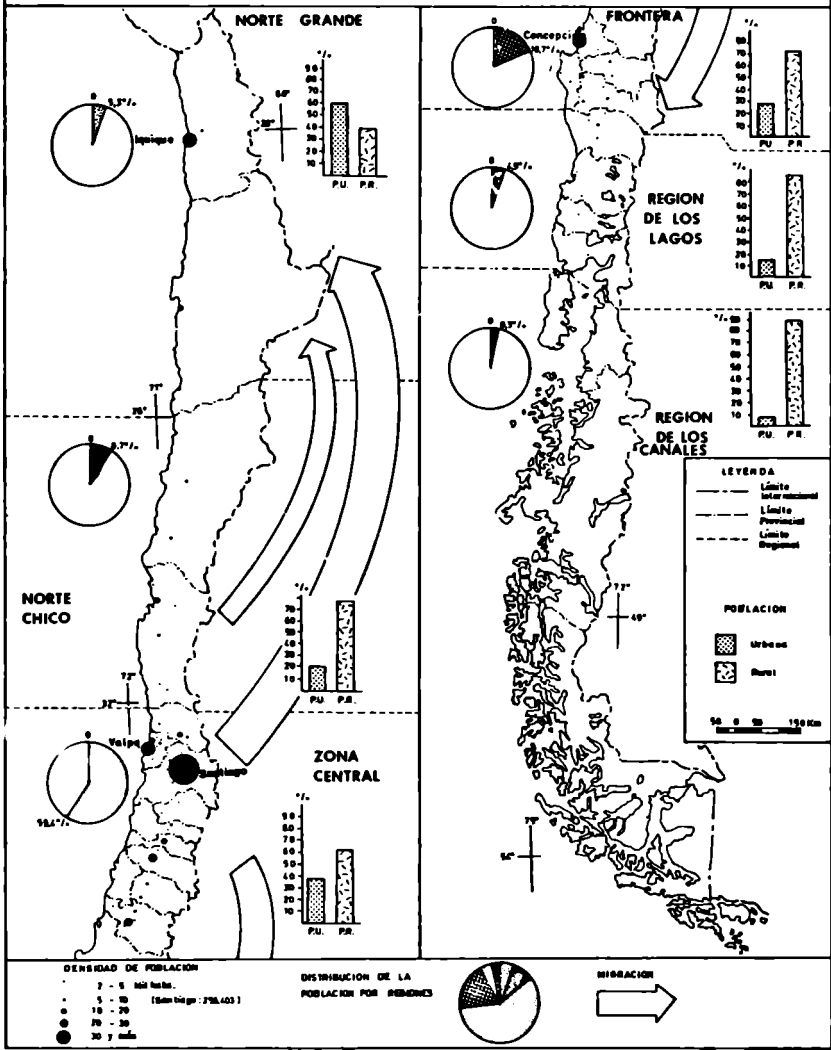
Es de suponer que entre 1885 y 1907, la mayor parte de la emigración del Norte Chico se dirigió a la zona salitrera inmediatamente al norte. Si toda ella lo hubiera hecho, más de 65.000 inmigrantes del Norte Grande habrían tenido ese lugar de origen, representando el 60 % de la inmigración total del Norte Grande durante el auge salitrero.

<sup>26</sup> Es notable el énfasis puesto en el gasto en educación pública. Esto permitió que el enrolamiento de escolares primarios equivalente al 1 % del total de la población en el año 1842 se elevara al 15 % en 1930. La tasa de alfabetización se elevó de 13.5 % en 1844 a 56.1 % en 1930. (Labarca, citado en Mammalakis, 1976). Los funcionarios de la administración pública (descontando FF.AA. y policía) se multiplicaron por nueve entre 1880 y 1919.

<sup>27</sup> Algunos autores han llamado la atención sobre la elevada proporción de esos gastos, considerados de "consumo", en relación a los gastos en "inversiones de capital". Con ello se apunta a la crítica del derroche de los ingresos del salitre o el desperdicio de una oportunidad histórica para la acumulación de capital a partir del cual impulsar un crecimiento sostenido (ver especialmente Mammalakis 1976). Críticas como éstas, si bien apuntan a un hecho objetivo indiscutible, parecieran ignorar que el crecimiento económico no se da en abstracto sino condicionado por estructuras de poder bien concretas bajo la conducción de agentes sociales con intereses de clase perfectamente identificables. La oligarquía nacional que hasta el auge del salitre tenía el control del Estado, se vio enfrentada, por un lado, por las demandas crecientes de sectores medios y populares urbanos que ya no se podían reprimir como a la población rural. Al contrario, organizados estos grupos políticamente, sus demandas dieron lugar a ciertas concesiones en el consumo colectivo a través del Estado. Por otra parte, la expansión del mercado urbano



# DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1895



Por efecto de estas migraciones la población del Norte Grande aumentó entre 1885 y 1920 a tasas muy superiores a las del país en su conjunto.<sup>28</sup>

En todo el período, la cantidad más importante de población provino de las áreas rurales centrales que constituyeron el principal foco de expulsión de población hasta los años 20. Casi todo el flujo migratorio nacional hasta 1920, se explica por la salida de población de dicha zona que se estima alcanzó un promedio de alrededor de 140.000 personas por década entre 1875 y 1920.<sup>29</sup> Esta cantidad representa casi el 100% del crecimiento vegetativo de la propia zona expulsora. Es decir, la población rural de la zona central prácticamente no creció en todo el período.

Su destino era, además del Norte Grande, las áreas urbanas centrales, principalmente Santiago, y las áreas urbanas y rurales de las regiones del sur (Concepción, La Frontera y Los Lagos).

En segundo lugar, la forma de ocupación espacial del Norte Grande presenta características especiales que provienen de la naturaleza misma de la explotación salitrera y del medio geográfico en que se desenvuelve. Una particularidad fue el grado de dispersión de las explotaciones por la distribución natural extensiva de los yacimientos y tecnologías relativamente poco intensivas en capital. Por esto, surgieron una gran cantidad de núcleos poblacionales de tamaño reducido e igualmente dispersos (las Oficinas Salitreras).

La dispersión de los núcleos de población dedicada a la explotación salitrera en el interior, se combinó en la concentración de actividades y población en los puertos de salida del producto. Estos fueron principalmente Antofagasta e Iquique que experimentaron las tasas de crecimiento más elevadas del país durante el período. En estos puertos se concentró sobre el 30% del total de la población del Norte Grande.

Otro aspecto destacado de la actividad salitrera de esta época fué su carácter fluctuante, lo que influyó en un comportamiento algo errático de la población al interior de la región. Así, muchos núcleos poblacionales que crecieron en torno a una explotación salitrera, desaparecían al término de las faenas y al cabo de algunos años. La población de las oficinas que cerraban, emigraba hacia otras oficinas —antiguas o nuevas— o hacia las ciudades mayores y puertos de la zona. Esto queda reflejado en el comportamiento que

---

en el norte y en la zona central demandó costos en la reproducción de la fuerza de trabajo empleada en las actividades secundarias y terciarias crecientes del norte y de la zona central. En la ciudad, la autorreproducción de la fuerza de trabajo en la forma de autoabastecimiento campesino no es posible y la oligarquía descargó ese costo en el Estado. La acumulación que Mamalakis no ve en las cifras de inversión estatales se produjo en alguna medida como acumulación privada y, por supuesto, como consumo suntuario, liberándose la oligarquía de tener que financiar directamente la reproducción del costo de la mano de obra. El exceso de los gastos en consumo por parte del Estado durante el auge salitrero, contribuyó a la concentración de capital en manos privadas.

<sup>28</sup> Ver cuadros más adelante y 13 del Anexo.

<sup>29</sup> Ver próxima sección.

**Población total, urbana, rural y ciudades principales  
del Norte Grande 1885-1930**

	1885	1895	1907	1920	1930	<i>Crecimiento Porcentual 1885 - 1930</i>
Población total						
Norte Grande	88.305	141.762	234.324	289.569	292.096	130
Urbana	38.181	86.478	111.688	137.083	221.838	481
Rural	50.124	55.284	122.636	152.486	70.258	40
Iquique	15.391	33.031	40.171	37.421	46.458	201
Antofagasta	7.588	13.530	32.496	51.531	53.247	601
2/1	43	61	48	47	76	
3/1	57	39	52	53	24	
4/1	17	23	17	13	16	
5/1	9	10	14	18	18	

FUENTE: Cuadros 1, 3 y 4 del Anexo.

muestran las tasas de crecimiento de la población total y las de la población urbana y rural entre 1885 y 1930.

Del cuadro anterior se desprende que en los subperíodos de auge de la actividad del salitre, crece el número de oficinas activas y, por tanto, de centros poblados. Dado que la dispersión territorial del recurso favorece explotaciones de menos de 2.000 habitantes, los datos muestran un crecimiento mayor

**Tasas de crecimiento de la población total,  
urbana y rural del Norte Grande**

	1885-95	1895-1907	1907-20	1920-30
Población urbana	8.2	2.6	2.0	4.8
Población rural	1.0	8.0	2.2	7.7
Población total región	4.7	5.0	2.1	0.1
Población total país	0.7	1.8	1.4	1.4

FUENTE: Cuadros 2, 5 y 6 del Anexo.

de la población rural frente a la población urbana. En subperíodos de crisis, por el contrario, la población tiende a reubicarse en los centros urbanos intermedios y mayores de la zona, donde los efectos de la crisis se manifiestan más tarde o donde puede hacerse frente a sus efectos con menos dificultades.

Lo anterior está muy ligado a la condicionante geográfica que se mencionaba antes. El carácter desértico de la zona, anteriormente inhabilitado, contribuye sin lugar a dudas a la gran movilidad poblacional observada. A diferencia del recurso agrícola, el minero no es renovable, y por lo general su ámbito natural no permite la diversificación productiva de forma de poder alternar o complementar producciones para demandas externas y de subsistencia. Por lo mismo, su extinción o una disminución de la demanda conduce inevitablemente al despoblamiento de las zonas de explotación hacia otras zonas donde exista demanda alternativa de empleo ya sea urbano o rural, o donde se concentren los servicios de bienestar social.

### *3. La fuerza de trabajo del salitre y el mercado de consumo interno de alimentos*

La falta de actividades agrícolas en la zona, elimina toda posibilidad de surgimiento de economías de subsistencia. Por lo mismo, es necesario satisfacer la demanda de bienes y servicios —especialmente alimentos— con producciones de otras zonas del país (centro o sur) o del exterior. Toda la población rural y urbana de la zona estaba inserta en el régimen salarial y no se disponía de otro producto local que el salitre. La participación de la región en el mercado de consumo interno de alimentos llegó a ser proporcional y absolutamente mayor a la de las otras zonas del país.<sup>30</sup>

La actividad agrícola del centro y sur del país pudo responder sin dificultades a la presión de la demanda de la zona norte puesto que ella coincidió con una gradual declinación de la demanda externa por los productos agrícolas chilenos. Como resultado de su vinculación a los mercados externos la agricultura chilena había aumentado considerablemente las áreas cultivables, primero en la zona central y luego, extendiéndose hacia las zonas de La Frontera y de Los Lagos. Así, por ejemplo, se estima que entre 1885 y 1895, el aumento de la demanda de trigo del Norte Grande representó casi la mitad de la expansión del mercado interno en dicho período. Hacia el final de ese período, la demanda nortina por este producto alcanzó a una cifra equivalente al total de las exportaciones de trigo en el período correspondiente: casi medio millón de quintales (Cariola y Sunkel; 1979).

<sup>30</sup> La población del Norte Grande llegó a representar cerca del 21 % de la población urbana del resto del país en el período comprendido entre 1907 y 1930.

#### 4. Crisis salitrera: dispersión local de población y concentración urbana nacional

La crisis del salitre se hizo sentir con toda su fuerza en el año 1929. Sin embargo, toda la década 1920-1930 fué un período de gradual declinación de la demanda externa y consecuente disminución de las actividades productoras del Norte Grande. Un efecto inmediato fue la "migración de retorno" hacia el Norte Chico y zona central del país.

Se estima que la corriente emigratoria total de la región en ese período fue de 40.000 personas (13,8 % de la población total de ella en el año 1920) y la emigración de las áreas rurales de ella en más de 100.000 personas (65,6 % del total de la población rural de la zona) en el mismo año. Este flujo poblacional pasó a constituir el grueso del movimiento poblacional del país en dicha década.<sup>31</sup>

#### Estimación migración Norte Grande y total nacional 1920-1930 (número de personas)

	<i>Migración 1885-1920</i>	<i>Migración 1920-1930</i>
Migración total	130.199	— 40.608
Urbana	66.567	64.335
Rural	68.632	— 104.943
Migración interna		
Total nacional		158.925

FUENTE: Cuadros 9, 11 y 13 del Anexo.

El despoblamiento de las áreas de explotación tuvo efectos de concentración urbana en ciudades más alejadas de ellas mientras más aguda se tornaba la crisis. Al final de la década, el desplazamiento llegó masivamente hasta Santiago. Esta fue la ciudad que atrajo la mayor proporción de los desplazados del norte con lo cual el proceso de concentración urbana en la capital, que ya se venía dando desde las últimas décadas del siglo XIX, se acentuó considerablemente. Otro factor determinante en el destino urbano de la emigración de la fuerza de trabajo afectada por la crisis del salitre fue que se trataba de trabajadores insertos en formas de producción capitalista y por lo tanto, orga-

<sup>31</sup> En cambio, la emigración de las zonas rurales del centro fue, durante la misma década de sólo 37.000 personas en comparación a los 150.000 de las décadas anteriores. Dicho flujo menor se orienta, al igual que antes, hacia las áreas urbanas centrales y hacia la zona sur. Ver cuadro 9, 11 y 13 del Anexo.

nizados como clase y políticamente alineados. En esas condiciones, su ruralización no era alternativa, no obstante su origen campesino, dadas las condiciones de subordinación del campesinado chileno y las restricciones institucionales para la reproducción en el campo de las organizaciones políticas y sindicales de la minería.

### Población de los centros urbanos del Norte Grande

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Arica			3.900	3.027	4.886	9.015	13.140
Pisagua			4.262	3.447	4.089		
Iquique			15.391	33.031	40.171	37.421	46.458
Caracoles			2.279				
Antofagasta			7.588	13.530	32.496	51.531	53.247
Taltal				4.649			
Negreiros				4.837			
Dolores				3.293			
Huara				7.730	2.252		2.160
Pozo Almonte				3.703			
Caleta Buena				3.259			
Tocopilla				3.383	5.366	5.297	15.305
Calama					2.856	3.175	5.407
Caleta Coloso					2.032		
Mejillones					3.600	5.872	4.063
Santa Lucía					2.483		3.085
Prosperidad						2.546	
Coya						2.038	2.249
Aníbal Pinto						2.159	2.210
Chuquicamata						9.715	13.346
Mapocho							2.160
Peña Chica							2.283
Bellavista							2.442
Brac (ahora Victoria)							5.356
Rica Aventura							2.198
San Andrés							2.923
María Elena							9.062
José F. Vergara							5.600
Pampa Unión							2.006
Ausonia							2.337
Chacabuco							4.049
Francisco Puelma							2.229
Pedro de Valdivia							8.654
Chile							2.079
Santiago Humberstone							2.079

FUENTE: Hurtado (1966).

La crisis salitrera afectó la distribución de la población de la propia zona del Norte Grande, incrementando el proceso de urbanización bajo un patrón más bien descentralizado.

La mayor parte de la población urbana se distribuyó en un gran número de centros pequeños de entre 2.000 y 5.000 habitantes, muchos de los cuales, antes de 1920, tenían menos de 2.000 habitantes es decir, eran centros rurales. Por esto, el número de centros urbanos de la región que había aumentado de 6 en 1885 a 15 en 1920, se eleva a un total de 26 en 1930.

En síntesis, los impactos más significativos de la expansión minera exportadora entre 1860 y 1920 en la acumulación y los desplazamientos de capitales y en la distribución espacial de población fueron los siguientes: se produjo un fuerte proceso de acumulación de capital ligado a las actividades minero-extractivas y de exportación. Parte significativa de los excedentes generados quedó dentro del país ya sea a través de gastos locales de las empresas de producción salitrera en bienes y servicios del SMI, o a través de la tributación que les fue impuesta por el Estado. Entre los primeros, quizá lo más importante fue que la población salitrera presionó sobre la producción latifundaria de la zona central y sur contribuyendo a mantener el ritmo del crecimiento agrícola.

Los recursos captados por el Estado fueron traspasados a otros sectores y grupos sociales a través del gasto público. Este se orientó fundamentalmente hacia las ciudades, y entre éstas, preferentemente Santiago,<sup>32</sup> y a la integración institucional y espacial del territorio nacional. Así, la unificación político-administrativa del país fue consolidándose al paso de la integración interna de los mercados regionales, dos factores que habrían de tener un efecto considerable en la aceleración del proceso de concentración urbana en Santiago, que puede observarse a través de las figuras censales de la década de 1930.

A la par con los movimientos de capitales y recursos entre regiones y sectores generados por el auge minero exportador, se produjeron importantes movimientos espaciales de población que reforzaron los efectos señalados de expansión del mercado interno.

En primer lugar, la expansión del salitre atrajo población desde las áreas rurales y marginadas de los mercados de consumo, volcándola hacia actividades organizadas bajo relaciones capitalistas de producción y consecuentemente de mayor productividad relativa.

En segundo lugar, se produjo una ocupación poblacional considerable de la extensa zona del Norte Grande. La ocupación revistió características urbanas puesto que la totalidad de la población se incorporó al mercado de consumo de alimentos de la zona central, y de servicios y productos provenientes de ciudades de más alta jerarquía tales como Valparaíso y Santiago. Las caracte-

<sup>32</sup> El año 1916 (único año para el cual hemos encontrado cifras confiables) el 45% del total de la inversión del gobierno central en infraestructura se concentró en Santiago, ciudad en la que vivía el 18% de la población del país (Sabatini, 1979).

terísticas urbanas de la zona norte se mantuvieron, aunque en menor grado, más allá de la crisis del salitre.

En tercer lugar, la emigración que generó la crisis del salitre reforzó el patrón concentrado de urbanización que se venía dando desde antes a nivel nacional a través de dos factores: uno fue la activación del sector de intermediación de base esencialmente urbana y concentrado especialmente en Valparaíso; otro fue la acción reorientadora de los ingresos del Estado desde la zona minera hacia las ciudades de la zona central, particularmente Santiago, sede del Gobierno y residencia de la oligarquía nacional. Producida la crisis del salitre, el destino natural de la población del norte fueron las ciudades de la zona central y en particular Santiago.

A esta conjunción de factores resta agregar aquellos que, generados en un sentido similar por el auge agrícola exportador, de las zonas centro y sur, fueron determinantes en la ampliación del mercado interno. Este pasó a ser el factor predominante en el dinamismo de la economía nacional una vez terminado el período de auge exportador en el año 1930.

### *C. Expansión agrícola como factor de concentración urbana*

Se ha visto más arriba la importancia que tuvo la actividad agrícola como fuente de acumulación de capitales principalmente nacionales. La alta rentabilidad de la inversión agrícola, dada la demanda externa e interna a fines del siglo pasado por estos productos, operó como fuente de atracción sobre el capital nacional, sobre todo en la medida en que era desplazado de la gran explotación minera. Además, como también se ha visto, la propiedad agrícola fue un mecanismo importante para acceder a los ingentes recursos del Estado. Todo esto redundó en el crecimiento de la producción agrícola, provocando notables efectos en la distribución espacial de la población, contribuyendo al proceso de urbanización. Es en esto que conviene detenerse ahora.

En la medida que el aumento de la inversión y la producción agrícola y la expansión de las áreas bajo cultivo coincidieron con el decrecimiento relativo de la población rural, nuestra afirmación básica es que la migración campocidadad no está ligada al estancamiento agrícola, sino que más bien la tendencia es la contraria. Veremos, en sus trazos gruesos, los factores que operaron en la expulsión de población rural, la magnitud de ésta, así como algunas hipótesis sobre su destino.

#### *1. Emigración de la zona rural central por cambios en la agricultura*

A comienzos del siglo pasado, pese a que desde antes había exportación agrícola a otras zonas coloniales, predominaba en el campo una economía rural natural en el sentido de que la mayor parte de la población vivía en un



régimen agrario de subsistencia. A la poca incidencia de las exportaciones sobre la población rural, se sumaba la estrechez del mercado interno.

El año 1865 (año del primer censo nacional confiable) el 69 % de la población nacional vivía en la zona central, la mejor dotada de recursos agrícolas. La dependencia de la economía del sector agrícola se reflejó además en el hecho de que apenas el 21.9 % de la población del país vivía en centros de más de 2.000 habitantes. En la zona central misma, la población urbana era el 24 % de la población total de la zona, mientras que en el Norte Chico, donde se concentró población para la minería, alcanzaba el 23 % del total regional respectivo.<sup>33</sup>

Desde el punto de vista de la propiedad de la tierra, se combinaba una gran concentración con la proliferación de un elevado número de pequeños propietarios. Los propietarios en Chile central ubicados en los dos tramos superiores de ingreso evaluados, alcanzaban al 4.6 % del total, acaparando el 67 % del total de ingresos evaluados. En cambio, en los dos tramos inferiores se agrupaba el 81.3 % de los propietarios con el 10.6 % de los ingresos.<sup>34</sup> La suspensión de las obligaciones tributarias a este último sector en el año 1874, obligaciones que por lo demás nunca pudieron hacerse efectivas, indica la orientación predominantemente no mercantil de su actividad. De lo anterior, no debe implicarse que el campesinado en general estuvo al margen de la producción agrícola comercial. Se incorporó a ella a través de las relaciones de trabajo existentes al interior de la gran propiedad, basadas en las instituciones del inquilinaje y del peonaje. En lo fundamental, ellas consistían en el alquiler de pequeñas porciones de tierra para la subsistencia del trabajador a cambio de un canon en especies y obligaciones de trabajo para la hacienda. Este alquiler incluía la puesta a disposición por parte del inquilino de uno o más peones, pagado por él, y alimentado por el propietario (Góngora; 1974. Bauer; 1974).

La situación cambió con la notable expansión mercantil de la agricultura a mediados del siglo XIX. La producción de trigo aumentó más de 3 veces en la zona central entre 1860 y 1880, y casi 2 veces en la zona sur en el mismo período. El relativo decaimiento posterior de la exportación triguera, debido a fenómenos externos, fue compensado con la expansión de otros cultivos. La producción de vinos, por ejemplo, aumentó más de 10 veces entre 1862 y 1914 y la de frijoles se triplicó entre 1860 y 1908 (Hurtado, 1966). Junto a la demanda externa, la expansión agrícola se afirmaba en el crecimiento de la demanda interna que provenía de los asentamientos mineros del norte y del aumento de la población urbana.

La expansión mercantil de la agricultura tuvo profundos efectos sobre la economía rural natural y la población aglomerada en el campo. Desde luego,

<sup>33</sup> La zona del Norte Grande pertenecía al Perú y Bolivia antes de 1879.

<sup>34</sup> Considerando 6 tramos (Bauer; 1974). Un número importante de pequeños propietarios no se contempla por reunir ingresos inferiores aun a los tramos más bajos considerados.

se amplió la necesidad de extender las tierras bajo cultivo y, con esto, se reforzó la tendencia a la concentración de la propiedad agrícola (Bauer; 1974). La expropiación de la pequeña propiedad que esta tendencia llevó aparejada, no significó la reducción del número absoluto de pequeños propietarios sino, en cambio, inclusive su aumento sobre la base de la reducción del tamaño medio de la pequeña propiedad (Bauer; 1974) y de la proliferación de ésta en las tierras de peor calidad (Vergara; 1977). Un mecanismo que tuvo importancia en este proceso expropiatorio fue el endeudamiento del pequeño propietario con el hacendado (Bauer; 1974) y su empobrecimiento por la vía de las presiones orientadas a su inclusión en las obligaciones tributarias. El resultado de estas presiones conducidas por los grandes propietarios a través de la Sociedad Nacional de Agricultura (S.N.A.), fue la eliminación de la exención tributaria que favorecía a cerca de 60 mil pequeños propietarios (Bauer; 1974).<sup>35</sup> De este modo, se acometía tanto el objetivo de incorporar nuevas tierras a la gran propiedad, como el de incorporar a las haciendas trabajadores despojados de tierra, reforzando el trabajo que para la hacienda venía efectuando como temporero el pequeño propietario.

Por otra parte, la expansión agrícola afectó también las relaciones de trabajo al interior de la gran propiedad. El inquilinaje se fue transformando de una relación de alquiler en una relación de trabajo. La incorporación de nuevas tierras para el cultivo mercantilmente orientado significó reducir la tierra entregada para la subsistencia del inquilino. En la década de 1870 lo habitual fue que estas tierras se redujeran de las 2 a 6 hectáreas de que gozaban desde antes de 1850 a 3/4 de hectárea o menos (Bauer; 1974). Al mismo tiempo, las obligaciones de trabajo del inquilino respecto de la hacienda se incrementaron y después de 1850 debían poner ya no uno sino dos peones a disposición del hacendado. La imposibilidad de sobrellevar esta carga obligó a la transformación del inquilino en un jornalero asalariado sedentario en la hacienda (Bauer; 1974).

La expansión mercantil de la agricultura significó, entonces, expulsión de población desde el campo por medio de diversos mecanismos. En primer lugar, la incorporación de tierra en torno a la gran propiedad concentrada implicó la expropiación y empobrecimiento de gran número de pequeños propietarios alejados hacia bolsones de subsistencia. Estas áreas no tuvieron condiciones para retener el crecimiento vegetativo de la población que debió emigrar. En segundo lugar, la expansión agrícola alentó la especialización y el aumento de la explotación intensiva del trabajo. Con esto, la industria doméstica y el trabajo de artesanado empezó a trasladarse hacia áreas urbanas. En tercer lugar, la expansión agrícola actuó en el sentido de racionalizar la organización técnica del trabajo en las unidades productivas. Esto puede despren-

<sup>35</sup> En 1881, el Consejo de la S.N.A. señalaba que "nada contribuirá más efectivamente a incrementar la producción que los peones tengan necesidad de cubrir obligaciones urgentes" (cfr. Boletines de la Sociedad Nacional de Agricultura).

derse del hecho de que el personal representante del capital frente al trabajo en el campo aumentó desde 1865. Entre este año y 1930, la proporción de empleados —mayordomos, capataces, administradores— respecto de inquilinos y jornaleros aumentó de un 3.2 % a más de un 9 % en la zona central.<sup>36</sup>

Estos factores explican la expulsión de población del campo en este período y dan cuenta asimismo del fenómeno de vagabundaje y pauperismo. Es principalmente en este proceso de expulsión de trabajadores de la tierra que se encuentra el origen de la fuerza de trabajo asalariado que creció en la minería, así como en algunas obras públicas y más tarde en la incipiente industria para el mercado interno. Ya hemos visto la atracción de población que ejerció la minería. Pero también de esta población venida del campo se nutrieron otras actividades. El ferrocarril Santiago-Valparaíso, terminado en 1886, requirió de 10.000 trabajadores anuales. Desde 1868 la construcción de ferrocarriles en Perú empleó a más de 25 mil trabajadores chilenos hasta 1872. También miles de chilenos emigraron a California, Panamá y Argentina (Segall; 1953, Bauer; 1974). La magnitud en que se produjo una masa de trabajadores desposeídos queda de manifiesto al considerar que, entre 1865 y 1895, la población rural de Chile central, a pesar del aumento vegetativo, se mantuvo casi constante en alrededor de 980 mil personas. En cambio, en Santiago, Valparaíso y los distritos mineros del Norte ascendió de 469 mil a 828 mil.<sup>37</sup>

Sin embargo, los desplazamientos de población presentan caracteres y ritmos distintos según se trate de la zona central o de la zona sur. Es la zona rural central la que primero se presenta como factor dinámico en las migraciones, en la medida que es aquí donde concentra el primer auge de la expansión agrícola exportadora y de que esa zona estaba ya originalmente poblada de manera intensiva.

## 2. Migraciones y concentración urbana en Santiago

Las áreas rurales de la zona central comprendidas entre las provincias de Aconcagua y Ñuble inclusive, fueron el lugar de origen del grueso de las migraciones nacionales internas durante parte del período primario-exportador (1865 a 1920). Esto se explica por el hecho histórico de que en el año 1865, el 70 % de la población total del país vivía en la zona central y el hecho de que el 75 % de ésta, era rural (ver cuadro siguiente). Durante todo este período, la población rural de la zona central prácticamente no creció. El porcentaje de crecimiento poblacional al final de período (1930) fue sólo del 7.4 % respecto de la población en el año inicial (1865) mientras que el de la población nacional fue de 135.6 % (ver cuadro siguiente). Calculado el crecimiento en tasas

<sup>36</sup> A partir de estimaciones de población según ocupaciones agrícolas contenida en Bauer (1974).

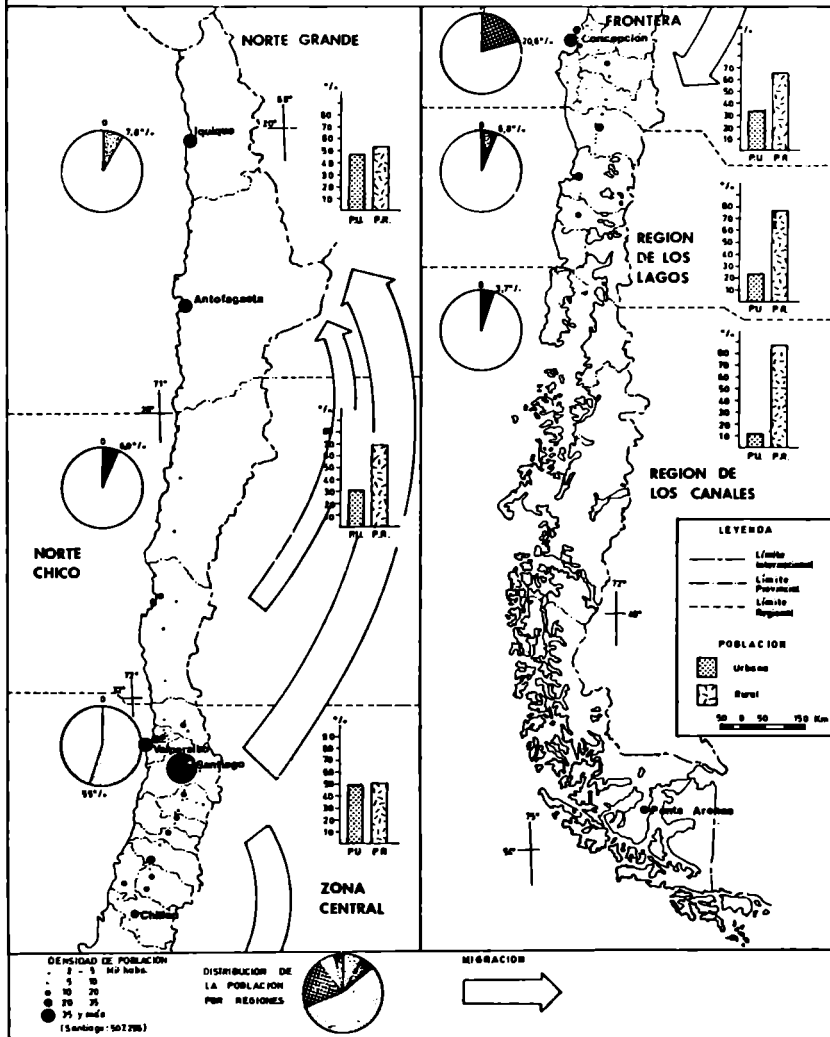
<sup>37</sup> Censos de población. Ver también los mapas de Distribución espacial de la Población incluidos más atrás.

### Variaciones porcentuales del crecimiento poblacional de la zona central entre 1865 y 1930

	1865	1885	1907	1930	Crec. Porc. 1865 - 1930
<b>ZONA CENTRAL</b>					
Población rural	947.733	1.038.854	1.013.965	1.043.432	7,4
Ciudad de Santiago	115.377	189.332	332.724	696.237	503,4
Ciudad de Valparaíso	70.438	104.952	162.447	193.205	174,2
Resto de las ciudades	122.604	209.802	293.850	441.829	280,7
<i>Total zona central</i>	<i>1.256.152</i>	<i>1.542.940</i>	<i>1.802.986</i>	<i>2.374.703</i>	<i>89,3</i>
ZONA NORTE	224.867	343.175	489.159	551.530	145,2
ZONA SUR	338.204	621.265	439.351	1.361.212	302,4
<i>Total país</i>	<i>1.819.223</i>	<i>2.507.380</i>	<i>3.231.496</i>	<i>4.287.445</i>	<i>135,6</i>
1/8	0.52	0.41	0.31	0.24	
5/8	0.69	0.62	0.56	0.55	

FUENTE: Cuadros 1, 3, 4 y 14 del Anexo.

# DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1920



promedios anuales, las áreas rurales de la zona central crecieron sólo el 0.1 % en circunstancias en que el país lo hizo en un 1.5 %.

De esta forma, la participación de la población rural de la zona central en la población nacional se redujo del 52 % el año 1865 al 24 % el año 1930.

Si bien la emigración rural desde la zona central fue sostenida en el tiempo, hubo diferencia en su ritmo. Fue más intenso en las décadas intermedias del período y más lento en la década inicial (1865-75) y final (1920-1930).

Este período intermedio fue justamente el de mayor desarrollo económico tanto por efecto de la expansión de la demanda externa por salitre del Norte Grande, como por la expansión y diversificación de la demanda interna de alimentos de la zona central por parte de Santiago y el Norte Grande. En efecto, entre los años 1885 y 1895 la población rural de la zona disminuyó por primera vez en términos absolutos registrando una tasa promedio anual negativa de 0.5 %. En cambio, durante la década 1920-1930, período en el cual se comienzan a advertir los indicios de la gran crisis del salitre, el campo de la zona central retuvo parte de su crecimiento vegetativo registrando una tasa promedio anual de crecimiento del 1.1 %, siempre, eso sí, menor que el promedio nacional (1.4 %), como lo muestra el siguiente cuadro.

**Tasas de crecimiento promedio anual zona central  
y total del país**

	1875-1885	1885-1895	1895-1907	1907-1920	1920-1930
Población rural	0.2	-0.5	0.3	0.0	1.1
Población urbana	2.8	2.0	2.5	2.7	1.8
Santiago	3.8	3.0	2.6	4.2	3.2
Pobl. total país	1.9	0.7	1.8	1.4	1.4

FUENTE: Cuadros 2, 5, 6 y 16 del Anexo.

En cantidades absolutas, la población rural que emigró de la zona central alcanzó a 647.914 individuos aproximadamente durante el período 1875-1920 lo que equivale a un promedio por década de 144.000 emigrantes. Esta última cantidad era casi el 100 % del crecimiento vegetativo de la población en las áreas de origen del movimiento migratorio (ver cuadro siguiente). La enorme importancia relativa de este movimiento migratorio se expresa al compararlo con tamaños poblacionales correspondientes al año 1895 situado justo en medio del período. Representó el 25 % de la población total del país en ese año, el 170 % del total de la población de la zona Norte, el 90 % de la zona Sur y el 250 % de la población de Santiago del mismo año.

### Migración de la zona rural central (1865-1930)

	<i>Década</i> 1865-1875	<i>Promedio por década</i> 1875-1920	<i>Década</i> 1920-1930
Núm. de emigrantes	— 58.333	— 143.980	— 37.164
% del crecimiento vegetativo <sup>1</sup>	43.6	98.7	24.5

<sup>1</sup> Este porcentaje relaciona el número de emigrantes con el crecimiento esperado de la población de la zona si hubiera crecido a la misma tasa que la población del país.

FUENTE: Cálculo a partir de los cuadros 4, 11 y 13 del Anexo

Los lugares de destino de la emigración rural de la zona central, fueron las ciudades de esa misma zona, en especial Santiago, y las ciudades y campo de la zona sur. La población de Santiago creció durante el período a una tasa promedio anual del 2,80 %. Durante el período de mayor expulsión de población rural (1885-1920), la tasa de crecimiento de la población de Santiago fue del 2,86 %. Medido por el porcentaje que representó el crecimiento de la población de Santiago respecto de su población en el año inicial del período, este fue del 503 %, entre 1865 y 1930.

Después de Santiago el lugar de destino preferente de los flujos migratorios de las zonas rurales de la zona central fue la zona sur del país (Concepción y La Frontera, Los Lagos y Los Canales). Sólo una parte muy reducida del crecimiento poblacional de la zona sur durante el período puede ser atribuida a inmigraciones desde el Norte Grande y si esto ocurrió sólo pudo producirse en muy reducido número durante la década de los años 20 en plena crisis salitrera. Queda también descartada (por su pequeña magnitud absoluta) la inmigración internacional cuyo grueso fue la alemana entre 1840 y 1850.

Resulta entonces evidente que la concentración de población en Santiago adquiere una gran intensidad durante este período (1865-1930) caracterizado como de auge primario-exportador. Las tasas anuales registradas para las tres décadas que se inician el año 1875 fueron de 3,8 %, 3 % y 2,6 % respectivamente, similares a las registradas en pleno período de IS. En cambio, entre 1907 y 1920 período que corresponde a la cúspide de las exportaciones del salitre, la tasa de crecimiento de Santiago fue la más alta en la historia con 4,2 %.

La población de Santiago elevó su participación en la población total del país de un 7.5 % en el año 1885 al 16.2 % el año 1930 y su participación en la población urbana desde un 26.3 % a un 35.8 %.

Es notable que el acelerado crecimiento de Santiago se da justamente en pleno auge primario-exportador salitrero localizado en la zona norteña más alejada de esta ciudad y en pleno proceso de colonización de tierras del sur.

Lo que ocurrió es que Santiago fue la única ciudad de la zona central que logró generar atracción sobre la población rural expulsada por los cambios ocurridos en la agricultura de la zona central. La tasa de crecimiento de la población de Santiago durante el período fue casi el doble de la del resto de las ciudades de la zona central, incluyendo Valparaíso. Antes de 1885 no había ciudades mayores de 20.000 habitantes en la zona central fuera de Santiago y Valparaíso y apenas había cinco ciudades con una población de entre 10 mil y 20 mil habitantes. Sólo a partir del año 1885 las ciudades de Talca y Chillán, fundadas el siglo anterior, superaron los 20.000 y al final del período, o sea en 1930, sólo se había unido a esta categoría la ciudad de Rancagua. (Viña del Mar figura estadísticamente dentro de esta categoría desde 1907. Sin embargo, esta ciudad fue desde su fundación un área residencial de Valparaíso).

### *3. Migraciones y urbanización del sur*

También la zona sur —la región de Concepción y La Frontera, y la región de Los Lagos— creció absorbiendo en el campo y la ciudad parte de la población emigrada del centro. La atracción de población que ejerce el sur, responde a la demanda de trabajo que surge a partir de su incorporación a la expansión agrícola mercantil, reforzada por la imposición de la pacificación mapuche en la década de 1880.

A fines de la década de 1850, la valorización de las tierras abrió la presión sobre la Frontera, donde, mediante mecanismos diversos y no siempre legales, (Donoso y Velasco; 1970), los indígenas fueron paulatinamente desplazados de las mejores tierras. La posibilidad de apropiarse porciones de tierra a precios muy bajos en esta zona, generó una violenta competencia “compradora” que obligó la intervención estatal. El Estado, por medio de la Intendencia de Arauco, se apropió de grandes cantidades de tierra de los aborígenes, que para 1868 se estimaron en no menos de 250 mil hectáreas en Malleco (Donoso y Velasco; 1970). Los indios fueron enviados a reservas. Después de 1880, finalizada la Guerra del Pacífico y extendida la dominación estatal hacia los territorios del sur, el Estado entregó tierras bajo diferentes modalidades, como simple tenencia, como arriendo, como propiedad legalizada, como concesiones y como resultado de remates públicos (Segall; 1953), favoreciendo muchas veces a miembros del ejército desmovilizado. Pero ya a fines del siglo pasado, se dejó caer sobre las nuevas propiedades de La Frontera el peso del capital, interesado en la concentración de las tierras para incorporarlas a la actividad mercantil y exportadora. Los procedimientos de la nueva expropiación no fueron más claros. Sólo en un año se remataron 46 mil hectáreas, y las deudas que por estas transacciones se contraían con el Estado fueron enormes sin embargo, esto no impidió que fueran condonadas (Segall; 1953). La gran escasez de capital que mostraban los colonos originarios, facilitó la apropiación concentrada de tierras en manos de capitalistas. Ya en 1900, la propie-



dad agraria en el sur estaba tan concentrada como en la zona central, la producción triguera alcanzaba el mismo volumen y los principales fundos cereales se encontraban en esta región (Hurtado, 1966).

La gran expansión de la superficie cultivable produjo un aumento de la demanda de trabajo en la región. Esta no pudo ser satisfecha absolutamente por la población mapuche en la medida que fue reducida a áreas de subsistencia agrícola poco productivas en zonas cordilleranas y costeras. En consecuencia, el mercado de trabajo en la zona tuvo que regularse también con inmigración y la mayor demanda de trabajo al comienzo de la colonización se produjo en las zonas rurales. En el cuadrado siguiente se puede observar que entre 1865 y 1885 la zona rural de La Frontera absorbió aproximadamente el 65 % del total de inmigrantes a la región.

Una vez incorporada toda la tierra a los cultivos comerciales, las zonas urbanas de la misma región comenzaron a absorber la mayor parte de los inmigrantes extrarregionales y se inició un proceso de migración rural-urbana interna en la misma región. Esta tendencia de concentración urbana local comienza a producirse en el período 1885-1907.

**Saldos migratorios región Concepción y la Frontera:  
zonas urbanas, rurales y total región 1865-1930**

	<i>1865-1885</i>	<i>1885-1807</i>	<i>1907-1930</i>
Zona urbana	46.126	84.599	27.653
Zona rural	86.738	- 14.843	4.852
Total región	132.864	69.756	32.505

FUENTE: Cuadros 9, 11 y 13 del Anexo.

La rápida incorporación del sur a la economía de intercambio implicó especialización agrícola y, por tanto, que muchos de los inmigrantes llegaran a ejercer actividades comerciales y artesanales en las ciudades. A lo anterior, debe agregarse que la expansión agrícola en el sur presionó por el desarrollo de servicios urbanos y obras públicas que, por un lado, atrajeron fuerza laboral y, por otro, liberaron mano de obra agrícola. Piénsese, por ejemplo, que en 1907 estaba terminado el ferrocarril Santiago-Osorno y se trabajaba en la construcción de ramales transversales. Con ello se mecanizaba el transporte, liberando fuerza de trabajo, se facilitaba el intercambio y la especialización del trabajo. En torno a estos desarrollos aparejados a la expansión agrícola, se desarrollaron las ciudades. Y en 1907 en la región de La Frontera superaban los 10 mil habitantes las ciudades de Lota, Los Angeles y Temuco, esta última superando los 20 mil en 1920. Mención especial merecen el puerto de Tal-

cahuano, que superaba los 10 mil en 1895 y los 20 en 1920, junto con Temuco, y la ciudad de Concepción. Esta última, que concentraba alguna actividad minera, tenía más de 13 mil habitantes en 1865 y desde entonces hasta 1907 creció a una tasa nunca inferior a 2.7% llegando al 5% entre 1885 y 1895.<sup>38</sup>

La región de Los Lagos, más al sur, sufrió un proceso inverso. La inmigración fue absorbida por la zona rural hasta 1885 de un modo no significativo y desde entonces hasta 1907, el campo atrajo significativamente más población: aproximadamente el 65 % del total de la inmigración (ver el cuadro siguiente). Probablemente esto tuvo que ver con el hecho de que la incorporación de tierra al cultivo mercantil fue haciéndose de modo gradual desde más al Norte, retardando comparativamente su fuerza de atracción de población hacia el campo. Esta es relativamente más importante sólo desde 1885 respecto de sus áreas urbanas, cuestión que puede desprenderse también de la incorporación más tardía de las ciudades de esta región a la cifra de 10 mil habitantes. Sólo Valdivia. Sin embargo, en estas regiones la tasa de crecimiento urbano es sistemática y significativamente superior desde 1885 en adelante.

**Saldos migratorios región Los Lagos; zonas urbanas, rural y total región 1865-1930**

	<i>1865-1885</i>	<i>1885-1907</i>	<i>1907-1930</i>
Zona urbana	6.732	18.235	37.237
Zona rural	10.000	32.432	36.859
Total región	16.732	50.667	74.096

FUENTE: Cuadros 9, 11 y 13 del Anexo.

Entre 1908 y 1930 se mantuvo la naturaleza de los procesos que estaban actuando. Continuó la expansión agrícola triguera de Concepción al sur. La superficie cultivada aumentó a una tasa anual superior al 10% entre 1916 y 1927 (Hurtado; 1966). Sin embargo, hacia la década de 1920, los mismo factores que incidieron en la expulsión de población rural en la zona central comenzaron a aparecer en el sur, el cual fue perdiendo su capacidad de atraer población. Entre 1920 y 1930 la tasa de crecimiento de la población en la región de Concepción y La Frontera es igual a la del país y sólo la región de Los Lagos se mantiene por encima.<sup>39</sup> La ciudad de Concepción, la mayor de las

<sup>38</sup> Ver cuadro 16 del Anexo y los mapas incluidos más atrás.

<sup>39</sup> Ver cuadro 6 del Anexo.

del sur, disminuye su tasa de crecimiento desde 1907 y mantiene constante entre 1907 y 1930 el porcentaje con que participa en la población total del país.<sup>40</sup>

La inmigración hacia la región decrece fuertemente en este período, en relación a lo que había aumentado en las décadas anteriores. En la región de Los Lagos, en cambio, el flujo inmigratorio continuó creciendo aunque se observa una diferencia entre las zonas urbanas y rurales.

Mientras entre 1885 y 1907 la mayoría de los migrantes se dirigía hacia las áreas rurales, en el período 1907 a 1930 la corriente migratoria absorbida por las áreas urbanas fue levemente superior a la que atrajo el campo (ver cuadro anterior). Es decir que se fue produciendo en la región de Los Lagos una situación de estabilización de su población, particularmente la rural, similar a lo ocurrido antes en la región de Concepción, ya que, como se señaló anteriormente, las tierras de dicha región se incorporaron con posterioridad a la explotación comercial.

En suma, hubo un alto movimiento migratorio en el campo, operando con sentido y ritmos diferentes según la región considerada, que no se debió principalmente a la presión poblacional sobre la tierra, resultado del crecimiento poblacional y el estancamiento agrario. Al revés, la superficie cultivada se expandió muy por encima del crecimiento vegetativo de la población, lo que indicaría que sus causas se afirmaron en la expansión agrícola tanto por aumento de la superficie cultivada como por aumento de la productividad.

#### ***D. La ampliación del mercado interno***

Se ha visto cómo la expansión exportadora permitió acumular el capital para invertir en la industria y asimismo, cómo esa expansión dio origen a la constitución de una masa de trabajadores asalariados: el mercado de trabajo de la industria. La contrapartida de estos hechos es la creación y ampliación del mercado interno para los productos industriales. En efecto, el aumento del valor del capital supone un aumento de las rentas de los capitalistas y, por lo tanto, de su consumo. Al mismo tiempo, la producción de una masa de trabajadores asalariados supone su incorporación al mercado de medios de vida. En consecuencia, la ampliación de la exportación supuso un aumento de los ingresos y un aumento de la población incorporada al mercado, esto es, la ampliación de la demanda interna. Parte de ésta se volcaba hacia el exterior (importaciones). La otra parte presionaba sobre la industria local. Consumo, producción local y comercio (interno y externo) se desarrollaron en las ciudades y preferentemente en las más grandes como Santiago.

Aunque parcial, un indicador de la expansión de la demanda interna lo

<sup>40</sup> Ver cuadro 15 y 16 del Anexo.

constituye la serie creciente de importaciones de productos de consumo, que se observa en el cuadro siguiente.

### Valor de las importaciones de productos de consumo y totales

año	<i>(Millones de pesos de 18d)</i>	
	<i>Productos de consumo</i>	<i>totales</i>
1880	22.8	62.7
1885	30.5	84.6
1890	45.9	142.4
1895	45.3	144.2
1900	39.6	128.5
1905	49.5	187.4
1910	76.0	284.8
1915	57.1	153.2
1920	155.5	440.6

FUENTE: Kirsch (1973).

Este indicador es parcial dado que paralelo al crecimiento de las importaciones, la producción de la agricultura y la industria para el mercado interno estaba aumentando y con esto la acumulación capitalista en ambos sectores y en el sector de intermediación. Lamentablemente no existen datos confiables sobre totales de producción interna para el período.

Tampoco existen antecedentes que permitan estimar el aumento total del valor del capital durante este período en Chile. Sin embargo, con los datos existentes, se puede llegar a tener una idea aproximada al respecto. En efecto, el capital de los bancos privados se triplicó entre 1869 y 1905 (Hurtado; 1966). El valor del capital invertido en empresas industriales se duplicó entre 1915 y 1925. Lo mismo ocurrió con el capital invertido en sociedades anónimas industriales entre el año 1915 y 1925, el cual aumentó de 22 millones de dólares a 44 millones (Kirsch; 1973, Cariola y Sunkel, 1979). Este valor contrasta con el capital invertido en sociedades anónimas en 1875, en que no más de 5 millones pueden estimarse como inversiones industriales (Segall; 1953). Una acumulación de capital de esta magnitud supone un elevado valor del excedente anual, lo que supone a su vez un elevado nivel de renta y de consumo de los capitalistas.

En la agricultura, el aumento del valor de la tierra puede calcularse, aunque imperfectamente, a partir de los avalúos tributarios. Sobre esta base se estima que las rentas agrícolas crecieron de 5 millones de dólares en 1854 a más o menos 10 millones en 1874 (Bauer; 1974). El aumento de las rentas de los terratenientes era pues un factor adicional de ampliación de la demanda interna por bienes de consumo urbano, parte de la cual presionaría sobre la industria manufacturera local ya sea directa o indirectamente.

En la minería del salitre, el valor del excedente anual calculado a partir de los valores de exportación, se elevó de alrededor de 4 millones de pesos en 1880 a más de 200 millones en 1920 (Mamalakis; 1971). Como indicamos antes, este valor se dividía en partes iguales entre las utilidades netas de los capitalistas y los impuestos a la exportación que, si bien la mayor parte de las utilidades netas de los primeros salía al exterior, una fracción reducida quedaba en manos de capitalistas chilenos.

Los ingresos estatales derivados de la exportación de nitrato subieron de 2 millones de pesos de 1880 a más de 100 millones en 1920 (Cariola y Sunkel, 1979). A ello se suma el aumento correspondiente a los derechos obtenidos de las importaciones, lo que explica en gran parte el aumento de las entradas ordinarias del estado de 10 millones de dólares en 1865 a más de 100 millones después de 1920 (Cariola y Sunkel; 1979). Como hemos señalado antes, este aumento de ingresos públicos permitió el aumento del número de personas asentadas en las ciudades directa e indirectamente empleados y financiados por el Estado. Con toda probabilidad, permitió también un incremento en las rentas de la alta burocracia estatal concentrada en Santiago.

De esta forma, el crecimiento del mercado interno reflejado en los aumentos de capital y del gasto público fue sinónimo de urbanización.

Sin embargo, la expansión del mercado interno dependía del SME. Por esto, mientras la exportación fue reducida, la población viviendo en ciudades fue también reducida<sup>41</sup> y menos concentrada espacialmente. El crecimiento de las ciudades fue lento hasta el mismo inicio de la expansión exportadora en el año 1860. Desde entonces, las tres grandes zonas del país: Norte, Centro y Sur, aceleraron su ritmo de urbanización y con ello incorporaron población de todos los sectores sociales al mercado interno.

El rápido crecimiento de Santiago desde 1865 a 1930 se inició con el traslado de residencias de terratenientes y empresarios mineros. Pero el grueso del crecimiento mantenido a través de todo el período fue la migración de trabajadores expulsados del campo de la zona central a la vez que atraídos por la expansión de las ocupaciones, tanto en el sector terciario como secundario, en Santiago.

La demanda interna por servicios y bienes producidos localmente se concentró prontamente en Santiago, que fue aumentando su participación en la población urbana y en la concentración de capitales durante todo el período.

<sup>41</sup> Se estima que Santiago, la principal ciudad de Chile, no tenía más de 36 mil habitantes durante las primeras décadas del siglo XIX (Hurtado; 1966). La independencia política de la corona española destruyó el monopolio comercial español e implicó un auge comercial que se expresó en un aumento de la población urbana; auge que, en sus primeros tiempos, fue aprovechado principalmente por migrantes. Esto se expresó particularmente en el aumento de población de Valparaíso, el principal puerto. Su población subió de 5.500 personas en 1810 a 16.000 en 1822, entre los que se contaban 3.000 extranjeros.

El resto de las ciudades de la zona central también se desarrolló en esta época aunque su ritmo de urbanización fue mucho más lento que el de Santiago (menos de la mitad). Esto refleja; a) el desarrollo de actividades de intermediación agraria estimuladas por la expansión del mercado interno; b) un cierto grado de concentración local de actividades manufactureras de nivel artesanal antes inexistente o de nivel familiar campesino; c) el establecimiento de una red de servicios administrados por el Estado vigorizada por los ingresos del salitre y d) una cierta presión de la demanda de trabajadores agrícolas incorporados al régimen salarial.

En otras palabras, la población rural no estaba totalmente fuera del mercado y por reducido que fuese el nivel de los salarios, su participación en el consumo fue creciente aunque con fluctuaciones durante el período. En esto jugó un papel importante el ferrocarril, ya que en la medida que éste se extendió a lo largo y a través del Valle Central, el intercambio se intensificó y la división del trabajo entre campo y ciudad se profundizó.

La población del Norte Grande, como ya hemos señalado, se incorporó en su totalidad —urbana y rural— al mercado interno. No había allí condiciones naturales para el desarrollo de economías de subsistencia. Una estimación simple de la magnitud que alcanzaba el conjunto de los trabajadores asalariados (no agrarios) da los siguientes resultados.

**Estimación del proletariado no agrario<sup>42</sup>**  
(personas)

Minería del salitre (ocupación)	46.245	(1920)
	60.785	(1925)
Gran minería del cobre (ocupación)	12.376	(1931)
Minería del carbón (ocupación) (Lota y Coronel)	8.948	(1921)
Industria	52.922	(1915)
	72.713	(1920)
	83.779	(1925)

Se puede concluir, por tanto, que a fines de la década de 1920 había sobre 165 mil trabajadores asalariados no agrarios en los sectores productivos básicos de Chile.

<sup>42</sup> Los datos para el salitre y cobre, fueron tomados de Hurtado (1966); para el carbón, de Kirsch (1973); y para la industria de Hurtado (1966). Incluye solamente las industrias con más de 5 personas ocupadas.

### *1. Aumento de la demanda por bienes manufacturados de producción local*

Es necesario explicar cómo el crecimiento del mercado interno presionó para el desarrollo de la industria local en las ciudades y particularmente en Santiago. Esto, a partir de una situación en que gran parte de las necesidades de bienes manufacturados eran cubiertas con importaciones, dentro de la lógica del modelo primario-exportador vigente.

Aparte de los casos de desarrollo industrial natural o espontáneo tales como el de las industrias que surgieron por la protección natural de los costos de transporte y el caso de la industria pesada que atendía las demandas de las funciones y del salitre, que se considerarán más adelante, se verá que en general se utilizaron mecanismos económicos ligados al accionar de los distintos agentes privados y del Estado que impulsaron la industrialización en pleno período primario-exportador. Fueron mecanismos que posibilitaron tanto la desviación de demanda existente por bienes industriales importados hacia bienes producidos localmente, como la creación de nueva demanda por bienes de este origen (Muñoz; 1977).

Uno de estos mecanismos específicos fue la devaluación monetaria realizada en forma sucesiva durante el período como defensa ante los déficits persistentes de la balanza de pagos.<sup>43</sup> La política de devaluaciones sucesivas produjo cambios en la distribución del ingreso entre diversos sectores capitalistas y asalariados, encareciendo relativamente los productos importados, en moneda nacional. El efecto final de dicha política fue que ciertos sectores capitalistas, aquellos ligados al comercio exterior, pudieron mantener su nivel de consumo de bienes manufacturados importados, en tanto que los demás sectores capitalistas y asalariados vieron reducidas sus posibilidades de consumo de este tipo de bienes. Surgió así entonces la posibilidad de desarrollar en términos rentables una industria manufacturera nacional que captó dicha demanda desplazada.

Dentro de esta situación de desequilibrio y devaluación monetaria hay otros factores que van contribuyendo paralelamente a crear nueva demanda por productos manufacturados nacionales. Algunos de estos factores ya se han mencionado anteriormente. En primer lugar está el crecimiento general de los ingresos y particularmente el de los sectores urbanos.

El proceso de urbanización y concentración urbana inducido por el propio auge exportador pre-industrial, estimuló la demanda de bienes manufacturados. Los aumentos en la demanda por estos bienes, de no tener respuesta en la oferta local, amenazaban aún más la situación desfavorable de déficit externo.

<sup>43</sup> Según Muñoz, una de las causas de los déficit externos fue el aumento del consumo de bienes manufacturados de los grupos oligárquicos, que fue proporcionalmente mayor al crecimiento de los ingresos de las exportaciones. Es decir se da una situación de elasticidad de la demanda de bienes manufacturados mayor que la unidad. (Muñoz; 1977).

De ahí que la urbanización y concentración urbana durante el período primario-exportador pueden ser vistas, como correctamente lo hace Muñoz, favorables a un crecimiento industrial más independiente de las exportaciones. Fueron factores que desencadenaron estímulos de demanda para la industrialización.

Otro par de factores íntimamente ligados que contribuyeron a crear demandas, son el ingreso y el gasto público. Se creó demanda local en la medida que los ingresos en moneda extranjera que recibe el Estado fueron traducidos en un gasto público en moneda nacional. Dicho gasto se orientó básicamente a la creación de infraestructura económica y también urbana, en la medida que fueron creciendo las ciudades. Dicha inversión significó un estímulo para la actividad industrial en la medida que generó empleos y mayor demanda de bienes intermedios locales.

Estos diversos estímulos de demanda de la industria, encontraron terreno abonado por el lado de la oferta: en la migración rural-urbana, en los obreros de las industrias artesanales y manufactureras y en los obreros salitreros, que comenzaron a emigrar a Santiago en los diversos períodos de crisis del salitre, estuvo la mano de obra para la nueva industria. Esta se concentró mayoritariamente en Santiago.

Igualmente, en Valparaíso y Santiago se concentró el capital proveniente de la minería, del comercio, la banca y de los agricultores más progresistas y el capital internacional de las grandes casas de comercio de exportación-importación. Estos capitales fueron orientándose gradualmente a la acumulación en la industria en la medida que vieron condiciones favorables para obtener una alta rentabilidad en ella. Además de las condiciones de demanda señaladas, la diferencia entre los salarios nacionales y los salarios europeos o norteamericanos aseguraban tasas de ganancias elevadas.

Por otra parte, es necesario señalar la importancia que, como factor de impulso al desarrollo industrial de este período, fue gradualmente alcanzando la protección arancelaria. Muchas actividades nacieron sólo gracias a la protección aduanera. Otras nacieron en momentos particularmente favorables de la coyuntura de comercio internacional y requiriendo a poco andar de la protección aduanera.<sup>44</sup> La Sociedad de Fomento Fabril, creada el año de 1883, logró en 1897 la aprobación de una reforma proteccionista general de los aranceles, aprovechando la coyuntura favorable de una crisis recesiva interna motivada por la recesión mundial. Se elevó el arancel máximo a un 60% *ad valorem*, y se aumentó el número de productos sobre los cuales recaía un impuesto específico elevado, reflejando con esto la influencia creciente de los intereses de los industriales en el Estado. Dicha reforma arancelaria, además de proteger

<sup>44</sup> Los aranceles a las importaciones nacieron en Chile desde la independencia con motivo de la necesidad de financiar los gastos del Estado. A mediados de la década de 1880 el arancel más alto era de 35 % *ad valorem* (Kirsch; 1973).



muchos artículos de uso final,<sup>45</sup> liberó o rebajó los derechos pagados por una gran cantidad de materias primas y maquinarias.

Después de la reforma arancelaria de 1897, se produjeron varios avances en la protección de la industria. La principal reforma proteccionista antes de 1930 fue la reforma de 1928, en medio ya de la crisis del SME. Ella contó con el estudio de una comisión de industriales y elevó sustancialmente los derechos de los productos terminados. Además de esto, se entregó la facultad al Presidente de la República de elevar discrecionalmente cualquier derecho hasta en un 35 %, facultad que fue extensamente utilizada en los años siguientes. El principal argumento de la reforma de 1928 no fue ya la necesidad de financiamiento fiscal sino el objetivo explícito de "proteger" la industria interna.

Así pues, los intereses industriales fueron capaces de proteger sus actividades y ampliar el mercado interno para la industria durante pleno período primario exportador. Para ello, aprovecharon la expansión de la demanda interna y las fluctuaciones externas que antecedieron a la gran crisis de 1929, y la política pública.

Ahora bien, durante todo este período hasta 1930 la industria no era todavía una actividad "autosustentada". Su actividad es un subproducto de los ciclos ocurridos por las exportaciones y con la expansión y contracción consecuente de la demanda interna.<sup>46</sup> Puede decirse, por tanto, que aunque el capital industrial había ido creciendo sustancialmente hasta 1930, los intereses industriales no eran todavía dominantes, en el sentido de que eran las coyunturas que enfrentaba el comercio exterior las que determinaban sus utilidades y su ritmo de expansión o crisis.

## *2. Características del desarrollo industrial del período primario-exportador*

Sobre la evolución del sector industrial en el período anterior a 1914 no existen antecedentes completos. Sin embargo, sobre la base de un conjunto de datos reunidos por Kirsch y Muñoz puede establecerse que se trataba en general de un sector en rápido crecimiento<sup>47</sup> y cuyo desarrollo presentaba ya a partir de la década de 1860, ciertas características que lo diferenciaban de la

<sup>45</sup> Los productos más favorecidos fueron: velas de estearina, azúcar refinada, cerveza, cigarrillos, tejidos, calzados, cajas de papel y cartón, vestuario, sombreros, material impreso, drogas farmacéuticas, vino, alimentos procesados y muebles.

<sup>46</sup> Entre 1919 y 1930, la expansión de la actividad industrial no fue estable; hubo dos crisis recesivas, en 1920 y en 1926, y dos períodos de auge, 1922-3 y 1927-8, provocados por los ciclos de las exportaciones. (Muñoz; 1977).

<sup>47</sup> Algunos datos que muestran el desarrollo de la industria en este período son: las importaciones de materias primas y bienes intermedios crecieron a una tasa de 9% anual entre 1870 y 1900 y a una tasa anual de 7.1% entre 1900 y 1914 (Muñoz; 1977). Cualquiera que fuera el uso que otros sectores de la economía hicieran de materias primas, no hay duda de que su alto ritmo de crecimiento es demostrativo de un crecimiento de la ac-

industria artesanal de las épocas anteriores, tales como el mejoramiento en el nivel tecnológico y la diversificación de los productos que se elaboraban.

Hasta entonces, las industrias eran pequeñas, semi artesanales y manufactureras y estaban orientadas al consumo de sectores de bajos ingresos que no podían acceder al mercado de consumo de productos importados. Se trataba de industrias más bien dispersas en el territorio ya que atendían preferentemente mercados locales. Con el crecimiento general de las empresas, la integración del mercado nacional y el desarrollo de las industrias de bienes de consumo que producía artículos de mayor calidad y bajo costo, la pequeña industria regional fue perdiendo importancia gradualmente en favor de las industrias de Santiago.

Estimulados por el crecimiento de la demanda interna, el primer tipo de industrias que se desarrolla en este período fue el de aquellas "naturalmente" protegidas de la competencia internacional. Se trataba de industrias productoras de bienes que por su bajo valor por unidad de flete, su transporte desde el exterior se encarecía enormemente. Fue el caso de refrescos embotellados, cerveza, vinos, materiales de construcción, piezas para la reparación de máquinas y productos de la fundición de fierro y cobre. En algunos casos, la producción local se facilitaba por la disponibilidad de materias primas nacionales. Las industrias más orientadas a las materias primas tuvieron inicialmente una localización más desconcentrada, mientras que las orientadas al mercado se localizaron desde un comienzo en Santiago en la medida que el mercado interno se concentraba principalmente en esa ciudad.

Se dio además un importante proceso de desarrollo industrial de bienes de capital con base en la industria fundidora de fierro. Esta surgió fuertemente asociada a la expansión de las actividades mineras de cobre, en el Norte Chico, y del salitre, en el Norte Grande. Las fundiciones y maestranzas de fierro empezaron a surgir ya en la década de 1860. Las principales se encontraban localizadas en Valparaíso,<sup>48</sup> debido a que éste era el principal centro comercial y financiero de la minería del cobre y también del salitre, aún cuando esta última actividad se desarrollaba en territorios peruanos y bolivianos. Estas industrias producían la maquinaria y los equipos pesados para las fundiciones de cobre y para los procesos de transformación del salitre.<sup>49</sup>

Posteriormente, la producción de aparato bélico, debido a la guerra contra España (1866-7) y la Guerra del Pacífico (1879), y la construcción de ferro-

---

tividad de la industria elaboradora. Además, se tienen las fechas de fundación de las industrias listadas en el censo de 1895. En esta fecha había 2.449 industrias de las cuales cerca del 10% existían desde antes de 1870 y el 75% se había fundado a partir de 1880. La mayor parte de estas empresas (1.466) se encontraba localizada en Santiago y Valparaíso. (Kirsch; 1973).

<sup>48</sup> Entre las más importantes estaban Balfour Lyon, Hardie y Cía. y, la principal, Lever Murphy.

<sup>49</sup> Los productos eran: hornos convertidores, calderas, "cachuchos", amalgamadores, cables, ventiladores mineros, etc.

carriles, dieron un impulso adicional a la industria de bienes de capital y equipos.<sup>50</sup> Sin embargo, a partir de la década de 1890 comenzó la decadencia de esta actividad, que quedó prácticamente estancada en la primera década del siglo XX, dejando con ello libre a las fuerzas que impulsaban a la industria a concentrarse en Santiago. Varios factores explican este hecho.

En primer lugar, hay que señalar la crisis de la industria fundidora de cobre a fines de la década de 1880, que era una de las principales que la sustentaba.<sup>51</sup> En segundo lugar, a partir de esa misma época se produjo el predominio del gran capital inglés en la actividad salitrera, desplazando al capital nacional, por lo que surgieron instalaciones de lixiviación más grandes y desarrolladas tecnológicamente que las ya existentes. Además, las nuevas empresas inglesas, por sus vinculaciones con el exterior, disponían de grandes facilidades de importación de equipos desde Europa. Por lo tanto, en Chile se redujo la producción de equipos y maquinarias para la actividad salitrera. Las maestranzas continuaron produciendo casi exclusivamente material ferroviario,<sup>52</sup> siendo incapaces de mantener un nivel de desarrollo competitivo con el exterior. Un último factor de la crisis de este tipo de industria, fue la falta de interés de los industriales chilenos por proteger esta actividad, volcando en cambio su interés al desarrollo de las industrias elaboradoras de productos de consumo final. Hacia estas industrias se orientó crecientemente el capital acumulado a través del período primario-exportador.<sup>53</sup>

Para el estudio del desarrollo de la industria orientada al consumo interno posterior a 1914, se cuenta con una serie de datos más completos que han sido objeto de análisis (Muñoz, 1968). Entre 1914 y 1919 la producción creció a una tasa anual superior al 9%. La causa fundamental de esto fue el aumento del valor de las exportaciones de salitre derivada de la primera gran guerra. En efecto, el promedio anual de las exportaciones entre 1914 y 1919 superaron en un 51% al promedio anual de los cinco años que precedieron a la guerra.

En cuanto a la evolución de la estructura sectorial en las primeras décadas del siglo, los datos analizados por Muñoz señalan que a medida que el mercado se ampliaba, se produjo una diversificación industrial. En 1915, la industria era fundamentalmente productora de artículos de consumo final: los alimentos, bebidas, tabacos y vestuario sumaban más del 65% del valor agregado industrial total. El alto desarrollo de la rama de alimentos y bebidas, que además tenía una de las mayores productividades del trabajo, indica que di-

<sup>50</sup> Se construyeron calderas y piezas de artillería para los barcos de guerra y, en la década de 1880, puentes de fierro para el ferrocarril, locomotoras y carros.

<sup>51</sup> Ver el acápite sobre el origen regional del capital industrial urbano.

<sup>52</sup> Entre 1909 y 1914 se produjeron 18 locomotoras anuales.

<sup>53</sup> La Sociedad de Fomento Fabril pidió al gobierno que toda la maquinaria pudiera ser importada libre de derechos, lo cual fue concedido a través de la ley arancelaria de 1889.

cho sector contaba ya con empresas relativamente grandes y mecanizadas.<sup>54</sup> En 1924 y 1938 este tipo de industrias pierde importancia relativa y además la productividad del trabajo en la elaboración de alimentos se reduce relativamente al promedio industrial. Ello es el resultado del desarrollo de industrias más maquinizadas y tecnificadas en las demás ramas, de acuerdo con el avance general del proceso de industrialización.

La industria "intermedia" estaba relativamente poco desarrollada en 1915. A partir de esa fecha avanza sobre todo en dos renglones: la industria textil después de 1924, asociada a una brusca reducción de la industria del vestuario, y la fabricación de productos metálicos, especialmente después de 1915. Esta última, no debe confundirse con la industria "metálica básica" que existió antes por impulso del desarrollo de la minería del cobre y de las primeras explotaciones salitreras. Un análisis de las empresas concretas de esta rama demuestra que se trata de una gran cantidad de establecimientos pequeños dedicados a la fundición de repuestos para máquinas, catres y un sin número de artículos de consumo final.

Las industrias de bienes de consumo se localizaron preferentemente en Santiago donde se encontraba el mercado consumidor. Igual ocurrió con la industria intermedia, dada su estrecha vinculación con las industrias orientadas al consumo. Inicialmente, sin embargo, hay un cierto número de empresas que se localizaron en Valparaíso y aún en otras ciudades. En Valparaíso por el hecho de que el origen de esas industrias está ligado a los inmigrantes que radicaron en dicha ciudad para dedicarse a actividades comerciales, o a las propias grandes casas exportadoras. Estas diversificaron sus inversiones, generalmente unidas con capitales foráneos, en la medida que, según se vio antes, surgían las condiciones favorables para el desarrollo de la industria local (Muñoz; 1968).

El desarrollo industrial chileno alcanzó desde un principio, un rápido proceso de concentración<sup>55</sup> y centralización de capitales, procesos que se vieron acelerados por la penetración creciente del capital extranjero. Esto significó la eliminación de muchas industrias manufactureras poco mecanizadas y la constitución de monopolios y oligopolios en la mayoría de las ramas industriales.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Aunque de menor importancia absoluta, la misma conclusión puede extraerse para la elaboración de tabaco. En la rama del vestuario, a pesar de su importancia absoluta, la productividad del trabajo era claramente inferior al promedio industrial; ello indica la presencia de numerosos talleres relativamente pequeños y de carácter manufacturero.

<sup>55</sup> Ya en 1918 menos del 2% de las industrias mayores empleaban a un tercio del total de obreros industriales del país y poco más de 3% de las industrias empleaban casi un 45% del total de obreros. Kirsch, *op. cit.*

<sup>56</sup> Ejemplos típicos en que se da este proceso son los de la industria del tabaco, del azúcar refinada (monopolio CRAV en 1928), de la cerveza (monopolio casi total CCU en década de 1920), de la industria química (monopolio de la Compañía Industrial antes de 1930), de los fósforos (monopolio Svenska Tandsticks en 1927) etc. Kirsch, *op. cit.*

Ambos procesos contribuyeron sin duda a la generación de un patrón de desarrollo industrial espacialmente concentrado en Santiago. Muchas de las industrias que fueron eliminadas por la competencia de un capital más poderoso, extranjero o nacional con vinculaciones externas, eran industrias que habían surgido en algunos centros regionales para el mercado interno local, tales como Valparaíso, Viña del Mar, Penco, Concepción, Valdivia. El lugar natural de localización de las grandes empresas y de los monopolios fue la ciudad mayor, Santiago en este caso. No sólo fue el mayor tamaño del mercado de consumo de Santiago lo que actuó como factor de atracción a la industria. También lo fue su ubicación central respecto al conjunto del sistema urbano nacional ya totalmente unido por el sistema de ferrocarriles.

En síntesis, el capital industrial fue creciendo en forma considerable durante el período primario-exportador, en función de las propias condiciones favorables que para su desarrollo generó la expansión exportadora. Con todo, hasta los años treinta, la industria se encuentra a la vez sometida a los ciclos de las actividades primarias básicas de la economía.

Por lo mismo, un ritmo relativamente parejo de urbanización y la tendencia mantenida de concentración urbana en Santiago, durante todo el período primario-exportador, no pueden ser explicados sólo por la industrialización. Vale destacar que la ciudad comercial chilena origina en su interior a la ciudad industrial; pero son las "pulsaciones" de la primera las que determinan en última instancia el ritmo de desarrollo de la segunda. Aunque creciendo en autonomía, la segunda no se impone sobre la primera sino a partir de la crisis mundial de los años treinta, desde la que se inicia la política de industrialización por substitución de importaciones.

### ***E. El Estado oligárquico y la concentración urbana***

Los factores políticos y el rol del Estado fueron decisivos en el desarrollo económico y la urbanización en Chile. Esto se manifestó bajo diversas formas desde el mismo origen colonial de la región chilena.

#### ***1. Un Estado fuerte***

El Estado chileno incidió de manera importante en el proceso de urbanización y de concentración urbana en la medida que se constituyó desde temprano como un aparato fuerte y centralizado. Esto fue así por la naturaleza preeminente que alcanzaron los factores políticos desde el mismo régimen colonial.

En la ocupación española de la región chilena primó su importancia política y militar por sobre sus aspectos económicos. La región chilena sirvió en

los hechos como frontera del espacio peruano, donde se concentraron los recursos metropolitanos para la explotación de metales preciosos (Geisse y Valdivia; 1977). Si bien, esta región contribuyó a abastecer de productos agropecuarios al polo peruano formado en torno al eje Lima-Potosí, no fue esa la razón que justificó los considerables gastos que su ocupación causó a la corona.

La razón principal fue político-militar, exigida por la tenaz resistencia mapuche. Esto quedó de manifiesto en la organización político-administrativa que se dio a la región. Mientras el Perú se organizaba como Virreinato, Chile lo hacía como Capitanía General. Estos factores hicieron que los escasos emplazamientos de población, aparte de Santiago y Valparaíso, tuvieran hacia el sur un marcado acento militar.

La lucha por la independencia de España retuvo y desarrolló la importancia del Estado. Esto, tanto porque la independencia se inició como un acto político-estatal, como por el esfuerzo militar que implicó entre 1814 y 1818. Fue a partir de la independencia política que pudo ponerse fin al monopolio comercial impuesto por España.

Sin embargo, el Estado se fortalece y desarrolla, por sobre todo, en el período de construcción del Estado independiente. De una parte, afianza su organización político-administrativa a partir de 1833, poniendo fin en breve plazo a la anarquía post-independentista mediante una constitución que duraría casi 100 años, y dando lugar a gobiernos decenales de gran estabilidad, por lo menos hasta fines del siglo. La fuerza del Estado central se manifestó en la derrota de las sublevaciones, basadas en intereses económicos regionales, de 1851 y 1859.

De otro lado, los factores político-militares mantuvieron toda su relevancia en el Estado chileno, como un aspecto del proceso de consolidación nacional. Ello se manifestó en la guerra con la Confederación Perú-Boliviana en 1839 y, hacia el sur, en los emplazamientos militares destinados a reducir la resistencia mapuche, que sólo se logró en la década de 1880, simultáneamente con el fin de la guerra del Pacífico.

Estos factores tuvieron gran importancia en la incidencia urbanizadora del desarrollo del aparato estatal, pero no fueron, sin duda, los únicos.

## *2. Las clases sociales y el Estado en la urbanización*

La relación entre las clases sociales, el Estado y la urbanización en el período de expansión exportadora, varía de acuerdo a los cambios en la composición del bloque dominante y al auge que alcanza el sector minero exportador.

### **a) Capitales nacionales y urbanización sin concentración**

Hasta la década de 1880, la agricultura, el comercio y las finanzas en la zona central, y la minería en el Norte Chico, eran los principales sectores de

acumulación de capital, aunque históricamente siempre fue la minería el sector preponderante. Aproximadamente hasta esa fecha, el volumen principal de los capitales invertidos era de origen nacional y permitió el financiamiento de cierta actividad industrial en respuesta a demandas de insumos del sector minero-exportador.

Los capitales acumulados en los distintos sectores productivos se interrelacionaban y movilizaban principalmente a través del sector mercantil-bancario. Con frecuencia el capital acumulado en la agricultura contribuía a engrosar los recursos del sector financiero, desarrollado a la sombra de los volúmenes de productos primarios exportados, así como capitales emanados de la minería se invertían en tierras agrícolas.

Estas interrelaciones daban cuenta de la coincidencia fundamental de intereses entre los diversos grupos dominantes en torno a la orientación exportadora y libre cambista de la economía. Esto no fue obstáculo, sin embargo, para que se desarrollaran algunas contradicciones de importancia entre ellos, principalmente entre el capital minero fundidor, el capital agrícola y el capital bancario.

La agricultura de la zona central era, como fuente de acumulación, ciertamente más débil en relación a la minería. Esto no impidió que los terratenientes financiaran la expansión de sus actividades sobre la base del acceso a los recursos generados en los impuestos a la exportación minera, siendo éste uno de los orígenes principales de las contradicciones entre ambos grupos.

También desarrolló el capital minero contradicciones con el capital habilitador bancario, que originariamente ejerció sobre el primero una profunda dominación usuraria y, con ello, una marcada tendencia a la expropiación minera. Estas contradicciones se fortalecieron al plasmarse la alianza bancario-terrateniente durante la década de 1860, hegemónicamente expresada en el control del Estado.

De este modo, en este período se combinaron el volcamiento de la economía al sector mercado externo, el origen nacional del capital en funciones, y la coexistencia contradictoria entre las distintas fracciones propietarias. El Estado, como expresión de la alianza bancario-terrateniente, constituye el mecanismo de poder político de las fracciones económicamente más débiles, pero políticamente más fuertes, desde el punto de vista del volumen de capital que fueron capaces de acumular en su sector.

El resultado de esta combinación de factores sobre la urbanización es que, si bien ella es alentada como consecuencia general de la activación económica, es comparativamente menos concentrada que en las décadas posteriores. Esto se explica, grosso modo, porque ningún sector reunía una capacidad económica suficiente como para subordinar al resto, y por tanto, para desatar un proceso regionalizado de concentración, y ninguno de ellos generaba volúmenes de acumulación que permitieran desarrollar efectos de concentración espacial.

## b) Capitales extranjeros y urbanización concentrada

La combinación de factores anotada anteriormente, cambió durante la década de 1880. La expansión de la exportación minera y el incremento de la demanda por salitre en territorio chileno después de la Guerra del Pacífico, introdujo la inversión directa del capital extranjero que monopolizó la producción y comercialización del salitre. El mayor peso cuantitativo y tecnológico del capital extranjero desplazó definitivamente al capital nacional de la gran minería del Norte Grande.

El capital minero nacional se orientó hacia otros rubros, entre otros hacia la industria para el mercado interno, y el conjunto de la economía nacional quedó subordinada al sector mercado externo, dinamizado por la expansión minero-exportadora y monopolizado por el capital extranjero.

La acentuación de la dependencia externa de la economía nacional produjo en ella varias transformaciones. Por una parte, el capital extranjero controló el principal sector de acumulación de capital, debilitando el potencial de desarrollo de un capital nacional. Por la otra, el desplazamiento de éste desde la minería provocó un grado mayor de homogeneidad entre las fracciones nacionales en un doble sentido. Ellas tendieron a incrementar la interrelación y el desplazamiento de capitales hacia el mercado interno y a agruparse conjuntamente en el Estado como forma de acceder a los enormes recursos generados en el SME.

El Estado se fortaleció significativamente en su función de interlocutor del capital extranjero, agrupando en su seno al conjunto de fracciones propietarias nacionales. Cumplió la función de mediatizar la alianza entre el capital nacional y extranjero, con la subordinación de aquel, y operó como mecanismo de transferencia del excedente generado en la minería hacia las otras actividades y regiones controladas por el capital nacional, incrementando también su propio nivel de gasto. De este modo, se vio incrementada la relación, por medio del Estado, entre la debilidad económica del capital nacional y su fuerza política.

Atendiendo a los efectos de estas relaciones entre las clases sociales, los sectores productivos y el Estado sobre el proceso de urbanización, se observa ahora claramente que el patrón predominante es el de la concentración. Y ésta se da en Santiago.

Ocurre ahora que el sector minero de exportación, dominado por el capital extranjero, subordina el dinamismo del conjunto de la economía. En verdad ésta pende del auge exportador, de la que también participa la agricultura, aunque en medida mucho menor. Y éste incorpora volúmenes de inversión, producción y exportación otrora desconocidos, generando excedentes de magnitud sin precedentes. El Estado absorbe una parte importante de éstos, incrementando su nivel de gasto y transfiriéndolo a otros sectores, dinamizando el conjunto de la actividad económica.



En esta medida se desatan procesos que condujeron a la urbanización concentrada en Santiago. Fue éste el centro que tuvo la tasa de crecimiento mayor, convocando el grueso de la migración rural derivada del desarrollo agrícola y de los transportes, atrayendo más tarde también la población desplazada de la minería cuando ésta atravesó sus oscilaciones cíclicas, centralizó la actividad financiera y comercial, y se constituyó en el mercado más atractivo para las primeras industrias manufactureras.

### *3. Mercado interno y presiones urbanas*

El notable desarrollo del SME contribuyó a desatar procesos de urbanización y de concentración urbana y no fue contradictorio, según se ha visto, con el desarrollo del mercado interno. La producción para este sector empezó a parecer atractiva, aunque comparativamente débil, como fuente de acumulación.

Algunas empresas financieras y comerciales extendieron sus inversiones hacia la industria manufacturera, y por esta vía, indirectamente lo hicieron algunos terratenientes y algunos capitales nacionales desplazados de la minería.

Pero el mercado interno no sólo incentivó inversiones industriales urbanas, sino que también estimuló y orientó a la producción agrícola de algunas regiones.

Con el desarrollo de la urbanización y del mercado interno, aparece una nueva fuente de conflictos y contradicciones al interior de la oligarquía y entre ésta y los sectores urbanos emergentes, que se expresó plenamente en el Estado, a través de posiciones encontradas respecto de políticas proteccionistas y arancelarias.

Tanto estas contradicciones, como las que se desarrollaron con anterioridad a la presencia del capital extranjero, desmienten cierta interpretación difundida sobre la absoluta armonía de intereses y acuerdo respecto de las políticas económicas que habrían existido desde la independencia hasta 1930 entre las fracciones mineras del norte, las fracciones agrarias del sur y las fracciones bancario-comerciales (Véliz; 1971).

Estas contradicciones tomaron cuerpo, por ejemplo, entre los latifundistas del centro y los del sur. Desde 1880, estos superaron a aquellos como exportadores. Los agricultores del centro empezaron a interesarse más por el abastecimiento del mercado interno y, en este sentido, protagonizaron luchas por la protección arancelaria frente a determinados productos. Del mismo modo, la protección para ciertos productos industriales fue un factor polémico, dando lugar al surgimiento de organizaciones empresariales como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) para promover desde el Estado políticas en esa dirección.

La relación entre las fracciones propietarias se hizo, entonces, más compleja con la aparición de este nuevo factor. Pero también se complicó por esto mismo la relación entre ellas y los sectores urbanos emergentes.

El crecimiento de las ciudades y en particular de Santiago fue provocando transformaciones en la estructura social. Esta fue diversificándose y empezaron a engrosarse tanto los estratos de proletarios urbanos como de las llamadas capas medias, compuestas por sectores de artesanado e industria doméstica urbana y por nuevos grupos incorporados por el proceso de terciarización económica.

Aumentó la presión de la demanda por bienes de consumo, por trabajo y servicios, y también por participación política. En esta medida, ejercían presión sobre la capacidad del Estado para acoger las nuevas aspiraciones, cuestión ciertamente vinculada a la legitimidad de la dominación oligárquica expresada en él.

Sin embargo, el potencial de estas transformaciones estructurales y la medida en que afectaron la fuerza de la dominación oligárquica, pendían de la forma política y la coyuntura económica por las que tomaran cuerpo. Desde el punto de vista que interesa aquí, esto determinaría la orientación de las políticas estatales en un modo que incidiera sobre los efectos de concentración urbana.

#### *4. Estado, política y urbanización*

Se ha visto que el Estado se fortaleció en su situación nuclear en las interrelaciones de las distintas fracciones del capital. La mayor importancia, sin embargo, la cobró en su función de interlocutor del capital extranjero en la minería. En esta medida, la presencia política de ellas en el Estado se convertía en un imperativo para su propia reproducción. Ellas debían necesariamente luchar por el acceso al control del Estado. La actividad política y la inclusión partidaria de las distintas fracciones de la clase dominante se convertía así, directamente, en requisito de su propia supervivencia. Esto se manifestaba en la fuerza de representación de los partidos burgueses y oligárquicos y en la intensa vida parlamentaria, que concentraba en los hechos el poder del Estado.

De este modo, la intensa actividad política que hacía converger conjuntamente, aunque de un modo no exento de contradicciones a las distintas fracciones en el Estado, dotaron a éste de gran fuerza y omnipresencia en la vida política y económica. El Estado oligárquico parlamentario paliaba, entonces, la profunda debilidad económica de las fracciones propietarias nacionales. El parasitismo en que éstas se desenvolvieron, por medio del Estado, respecto del SME más dinámico, contribuyó a su desarrollo.

Pero la importancia de la lucha política en la incidencia urbanizadora del Estado estaba más vinculada a las transformaciones estructurales de que se habló más arriba. La urbanización y la emergencia de nuevos grupos sociales fue acompañada de una temprana actividad de organización gremial y política de ellos, con el consiguiente peso de las demandas reivindicativas. Estos grupos, medios y proletarios, se constituyeron tempranamente como clases organizadas y movilizadas políticamente.

El Estado debió hacerse cargo de la emergencia organizada y politizada de estos grupos, por la vía de orientar buena parte de su gasto a la satisfacción de algunas demandas sociales elementales. La inversión estatal en obras públicas y construcciones, por ejemplo, tomaba en cuenta las demandas por trabajo, así como la inversión estatal en educación se orientaba a satisfacer estas demandas como a plasmar su función ideológica. Del mismo modo se explica el lento e incipiente, pero temprano desarrollo de la legislación social. De este modo, el Estado desarrolló su aparato político-administrativo e implementó políticas que contribuyeron directamente a la urbanización bajo patrones concentradores.

En suma, la importancia de los factores políticos en la ocupación y constitución originaria del espacio chileno, la función del Estado en la interrelación económica de las distintas fracciones del capital y sus funciones frente a las demandas políticas y sociales de los grupos emergentes, son todos factores que subyacen al rol del Estado como agente urbanizador y, en particular, de concentración urbana.

## **IV. Industrialización substitutiva (I.S.) y la concentración urbana**

### ***Introducción***

En este trabajo llamaremos IS a aquella que es producto de políticas estatales deliberadas para el desarrollo de la industria, como son la protección de la competencia externa y otras medidas que modifican las relaciones internas de precios en favor de la industrial

La industrialización anterior a la IS, a la cual nos hemos referido en el capítulo anterior, es la que necesariamente acompaña al crecimiento del ingreso per-cápita y podría llamársele industrialización natural y originaria.

Las políticas de protección interna y externa a la industria nacional puesta en práctica el año 1930 y mantenidas hasta 1973, impulsaron un proceso sostenido de industrialización y de transformaciones sociales. Al igual que cualquier otra forma de industrialización, la IS no consiste sólo en un cambio de técnicas de producción y en una mayor diversificación de productos, sino también, en una profunda alteración de la división social del trabajo, de las estructuras y relaciones de clases y del orden político. Desde el punto de vista espacial, los efectos se dejan sentir en una profundización de la división del trabajo entre campo y ciudad, en la acentuación de las tendencias a la concentración urbana y en una creciente especialización regional del sistema nacional de ciudades en torno de un polo central de estructura diversificada.

El efecto de la IS en la concentración urbana tiene aspectos cuantitativos y cualitativos que destacar. En el aspecto cuantitativo, la IS acentúa las tendencias de concentración urbana producidas en el auge primario-exportador. Las políticas de promoción industrial estimulan la transferencia de capitales desde los sectores primarios a la industria, es decir, desde las regiones hacia las ciudades principales.

Como generalmente la IS tiene un efecto negativo sobre el sector agrícola, la emigración desde el campo hacia las ciudades industriales se acelera, ya sea por la atracción de las nuevas oportunidades abiertas en la ciudad industrial como por el estancamiento del campo.

Si bien toda industrialización pone en marcha fuerzas concentradoras de población y capitales en las ciudades, la IS lo hace en forma más intensa que

la industrialización natural. Esto sucede por dos razones: primero, por su orientación hacia los mercados de consumo final concentrados en las ciudades y, segundo, por el alto grado de centralización y concentración de capitales que caracteriza a la IS desde el momento mismo de ponerse en marcha el proceso que la origina.

En el aspecto cualitativo, interesa destacar el gran significado político y social de la concentración urbana causada por la IS. Esta, más que un hecho económico, es materia de una decisión política precedida por un realineamiento de las clases y fracciones de clases que constituían el soporte de la política librecambista primario-exportadora.

Por una parte, las actividades industriales manufactureras se convierten en una fuerte privilegiada de acumulación de capitales que se desplazan hacia ellas cuando ven amenazadas sus ganancias por la crisis del comercio exterior. Pero esto solo se puede convertir en realidad con el consenso de los sectores medios y clases populares urbanas interesadas en elevar sus niveles de ingreso y en una mayor estabilidad en los empleos. En este contexto, la IS da a la concentración urbana un significado político muy diferente al del período previo en el sentido de que el capital industrial debe enfrentar el proceso de industrialización con un sector de trabajadores ya organizados. Aquel mismo sector, que presta su apoyo para una política de sustitución de importaciones industriales, no aceptará niveles salariales tan bajos como los del artesano santiaguino del siglo pasado y del trabajador de la revolución industrial inglesa del siglo XVIII o el del trabajador de las plataformas industriales asiáticas de la década actual.

La IS es, en suma, un proceso político en el cual el Estado asume una función social de varias caras: una, la de servir de mediador entre el capital internacional y el capital nacional, o el SME y SMI. Otra, la de asegurar tasas de ganancia vía protección del capital industrial y tomando a su cargo una parte del costo de la reproducción de la fuerza de trabajo que de otra forma tendría que recaer sobre este capital. La práctica política que se genera con la IS tiene su asiento en la ciudad industrial y es parte constitutiva de ella.

En esta sección vamos a concentrarnos principalmente en los aspectos económicos y políticos presentes en la lógica de desarrollo del modelo de industrialización implementado en Chile. Es desde aquí que podrán derivarse sus efectos sobre la concentración urbana y sobre la estructura espacial más general, como se verá en la sección siguiente.

En el origen y desarrollo de la industrialización chilena gravitaron fuertemente ciertos rasgos estructurales de la economía precedente, y en su imposición pesaron factores ubicados en el nivel político. Ambos fueron también elementos determinantes de su crisis. Por esto, la sección se inicia haciendo hincapié en el legado estructural que recoge la IS y en la expresión política de la transición desde el orden comercial anterior. Ambos capítulos dejan sentados los elementos principales para la comprensión del desarrollo de la industria y el SMI entre la década del 30 y la del 60.

El rol que jugó el Estado en el desarrollo industrial mereció una referencia especial, por su carácter particularmente expresivo de las condiciones, contradicciones y límites que tipificaron ese desarrollo y por los efectos urbanos y espaciales de la industrialización que fueron reforzados por la participación estatal.

Finalmente, la referencia a los problemas y crisis del modelo de IS permite no sólo comprender las condiciones que permitieron su reemplazo por otro estilo de desarrollo, sino precisar las causas del estancamiento económico que finalmente produjo. En este sentido, se hace presente la idea de que en la misma naturaleza contradictoria del marco socio-económico del desarrollo industrial chileno se ubican las causas del deterioro de su dinamismo.

Sus causas no son ni la intervención del Estado supuestamente “desmedida” ni la concentración urbana supuestamente excesiva o la hiperurbanización.

### ***El legado de la industria originaria en la concentración urbana durante la industrialización substitutiva***

En la sección anterior se vio que el desarrollo de la actividad comercial exportadora estimuló la expansión del mercado interno, el aumento de la demanda por productos manufacturados localmente, y consiguientemente un cierto desarrollo industrial “natural”. En esta primera parte de la presente sección sólo interesa rescatar aquellas características de la industrialización originaria que fueron determinantes en la iniciación y consolidación de la IS y en los cambios particularmente acentuados, cuantitativos y cualitativos, que produjo en el proceso de concentración urbana. Estas características de la industria originaria fueron su elevado grado de centralización y concentración de capitales, la fuerte participación en ella de capitales comerciales de origen internacional, su dependencia de la oligarquía y cercamiento en el SMI urbano.

#### ***1. Concentración del capital industrial originario***

Desde mucho antes de iniciarse el proceso de IS, la industria chilena mostraba un elevado grado de concentración de capitales. El crecimiento “natural” de la industria manufacturera a raíz del aumento de los ingresos provenientes del auge exportador, tuvo rasgos oligopólicos desde su misma iniciación. Los datos disponibles del año 1918, aunque incompletos pues no hay información sobre valor agregado, son ilustrativos en este respecto.

El año 1918, menos del 2 % de las industrias manufactureras empleaban un tercio del total de los obreros industriales del país y algo más de un 3 % de ellas empleaban el 45 % de este total. Estas cifras indican un grado de concentración económica extraordinariamente alto en comparación con la industria

**Distribución de la fuerza de trabajo industrial por plantas.  
Clasificación según número de empleados**

<i>Tipo de industrias según núm. de obreros y empleados</i>	<i>porcentaje de industrias</i>	<i>porcentaje de obreros</i>
de 6 a 10	61.8	14.8
de 11 a 40	28.7	25.0
de 41 a 100	6.2	16.9
de 101 a 200	1.6	10.3
sobre 200	1.7	33.0
<i>Totales</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Kirsch (1973).

originaria de los países centrales. Al mismo tiempo que la industria mostraba un elevado grado de concentración desde su mismo origen, su ritmo de crecimiento era acelerado a juzgar por el aumento en la contratación de fuerza de trabajo durante la década inmediatamente anterior al inicio de la IS.

**Empleo industrial y número de establecimientos industriales  
1915, 1920 y 1925**

<i>año</i>	<i>Núm. de estable- cimientos</i>	<i>personas empleadas</i>	<i>promedio de empleados por industria</i>
1915	2.406	52.922	22
1920	2.975	72.713	24
1925	3.221	83.779	27

FUENTE: Hurtado (1966).

a. *Concentración de capital y concentración espacial.* La relación entre estas dos formas de concentración ha sido vastamente analizada en la literatura teórica especializada en los efectos de la industrialización en la concentración urbana. La concentración urbana en unas pocas ciudades con ritmo acelerado y sostenido en el tiempo ha sido una condición necesaria de la industrialización en todos los casos conocidos. El caso chileno no ha sido una excepción en ninguno de los períodos o etapas de la industrialización, incluso durante la industrialización originaria. Cifras disponibles para el año 1930

**Proporción de la población, fuerza de trabajo e industria  
manufacturera localizada en Santiago el año 1930**

	<i>Santiago</i>	<i>País</i>	<i>Proporción</i>
Población (miles de personas)	967,6	4.287,5	22,6
PEA (miles de personas)	364,0	1.460,5	24,9
PEA manufactura (miles de personas)	83,9	232,4	36,1

FUENTE: Muñoz (1968) y Hurtado (1966).

revelan la elevada proporción de actividades industriales localizadas en Santiago.

La concentración industrial, que era ya elevada en 1918, se acrecentó decididamente en todos los sectores industriales desde entonces. Ella se desarrolló a partir de una centralización previa de capitales, que llevó a la constitución de monopolios y oligopolios, cuestión que sería un rasgo característico del desarrollo industrial chileno luego de la crisis de 1930.

El nudo de la vinculación entre concentración económica y espacial está en el progreso técnico inherente al proceso de industrialización. Las innovaciones tecnológicas aumentan las ganancias puesto que la economía en mano de obra que ellas proporcionan más que compensaran los gastos de capital constante (máquinas). Por otra parte, el progreso técnico exige aumentos en las escalas de producción que permitan amortizar el capital fijo proporcionando de esta manera ventajas a las empresas más grandes y eliminando del mercado a las más pequeñas (excepto a aquellas que están en condiciones de incorporar tecnología sin necesidad de aumentar sus tamaños). No obstante que la eficiencia resultante de la producción en escala reduce el costo de la mano de obra en relación al costo total de producción, el aumento en la escala implica la concentración espacial de mano de obra (activa y de reserva) antes dispersa. Cuando la producción de las grandes plantas está orientada a los mercados de consumo final o intermedio, la localización preferida serán las grandes concentraciones de mercado, es decir, las grandes ciudades.

b. *Economías externas y concentración espacial.* Existen otras razones para que los capitalistas prefieren localizar sus plantas en las grandes ciudades: éstas son las economías de urbanización y las de complementariedad industrial (lo que en conjunto se denomina economías de aglomeración). Las primeras son las que resultan de compartir la misma infraestructura y servicios requeridos por la producción y la fuerza de trabajo (energía, agua, alcantarillado, calles, etc.) y las segundas son las resultantes de las economías que da la proximidad física en los costos de transferencias entre industrias, tomando en cuenta que la mayor parte de la producción industrial tiene como destino el mismo sector industrial. La concentración espacial de la industria se convierte en un



proceso en espiral: una vez iniciada la industrialización en una ciudad, se produce en ella un aumento de la demanda de mano de obra atrayendo población de otras zonas (rurales y urbanas) lo cual, a su vez, aumenta el tamaño de su mercado de consumo atrayendo la instalación de nuevas actividades productivas y de servicios.

En los países centrales, la competencia de la industria originaria se desarrolló en torno a la innovación tecnológica que permitió a los más capaces aumentar las tasas de acumulación por sobre la media y, de esa forma, crecer desplazando a los que no pudieron superar los niveles artesanales fuera de mercado.

En los países dependientes, el empresario no necesita inventar tecnologías industriales y no fue ese el origen de la concentración de capitales en la industria manufacturera. Estas se aplicaron tan pronto las coyunturas políticas internas hicieron ventajoso a los capitales acumulados en la actividad comercial reorientarse hacia la industria manufacturera. En Chile, la industria manufacturera se elevó por sobre el nivel artesanal manufacturero en un período en que la actividad comercial mostraba ya un alto nivel de centralización de capital. Y en la medida que fue la propia oligarquía comercial y el capital internacional quienes comenzaron a invertir en la industria manufacturera, se produjo una temprana concentración y oligopolización en el sector.

La expansión comercial, en torno a la asociación de la oligarquía y el capital internacional, elevó enormemente la magnitud del capital en esta esfera. Fue, por tanto, este capital el que estuvo en las mejores condiciones para desarrollar la industria sobre la base de establecimientos mecanizados propiamente fabriles.

## *2. La participación del capital extranjero en la industria originaria*

Una característica de la industria originaria chilena, que tuvo marcada influencia en su localización concentrada, fue la elevada participación en ella de los capitales extranjeros que controlaban el sector comercial financiero. Las grandes corporaciones industriales internacionales, las casas comerciales internacionales que operaban en el país y los bancos internacionales, tuvieron una gran actividad inversionista en los primeros años del siglo en el desarrollo de sociedades anónimas o en el control de aquellas desarrolladas por el capital chileno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En Kirsch (1973) están contenidos los datos que entregan la siguiente lista de sociedades anónimas en que el capital extranjero tenía una fuerte presencia: Cía. Refinería de Azúcar de Viña de Mar, Cía. Molinera San Cristóbal, Cía. Molinera el Globo, Huckle Hnos. SAC, Cía. Cervecerías Unidas, Cía Chilena de Tabacos, Soc. Nacional de Paños Bellavista, Cía. Nacional de Tejidos El Salto, Cía. Chilena de Tejidos, Soc. Nacional de Paños de Tomé, Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones, Imprenta y Litografía

Puede sostenerse, en suma, que el capital extranjero tuvo una participación no inferior al 50 % del capital industrial total, monto seguramente subestimado si se considera el tamaño diferenciado de la industria.

**Inversión de capital en la industria según nacionalidad del capital  
1915 - 1920 - 1925 (miles de pesos corrientes)**

año	Chilena	Extranjera	Mixta	Soc. anónima	Sin dato	Total
1915	108.654	136.197	20.480	133.045	1.390	399.766
1920	179.354	201.463	13.965	234.235	326	629.343
1925	279.356	322.283	41.347	427.617	—	1.070.603

FUENTE: Kirsch (1973)

Exceptuando las sociedades anónimas —cuyo origen de capital se desconoce— más de la mitad del capital invertido durante el período 1915-1925, en la industria de transformación en Chile, era extranjero. En el caso de las sociedades anónimas, la proporción fue probablemente mayor, en la medida que ella es la forma jurídica de la gran empresa. Es en este tipo de empresa que se concentraba sustancialmente mas capital que en el resto.

**Empresas industriales según nacionalidad del capital  
(núm. de empresas). Años 1915 - 1920 - 1925**

año	Chilena	Extranjera	Mixta	Soc. anónima	Sin dato	Total
1915	1.003	1.121	89	87	27	2.327
1920	1.323	1.273	77	193	8	2.874
1925	1.335	1.446	120	209	—	3.110

FUENTE: Kirsch (1973).

Puede sostenerse que el tamaño superior del capital internacional explica el desplazamiento del capital nacional por aquél. De allí que la propiedad internacional sobre las sociedades anónimas industriales debió ser aún mayor que en el resto de las empresas.

Univero, Cía. Chilena de Fósforos, Cía. Industrial, Fábrica Nacional de Loza Penco, Cía. Cemento el Melón, Cía. Cristalera de Chile, Cía. Industrial El Volcán, Cía. Nacional de Maestranzas y Galvanización, Fábrica Nacional de Envases y Enlozados, Cía. Electro Metalúrgica, Cía. Industrial de Catres, etc.

La participación del capital internacional en la industria originaria debió haber estimulado las tendencias de concentración urbana por dos razones: una, por el mayor nivel de desarrollo del capital internacional respecto del nacional que debió influir en la concentración económica que caracterizó a la industria. La otra razón fue el hecho de que la industria originaria, particularmente las empresas de mayor tamaño, fueron en cierta medida ramificaciones de actividades comerciales financieras con las cuales se mantuvieron integradas empresarialmente. Por su misma naturaleza, estas últimas actividades son las que tienen los más altos índices de concentración espacial, lo que en el caso chileno se manifestó por su marcada preferencia por las plazas de Santiago y Valparaíso en la región central del país. Este es, por lo tanto, un factor adicional al factor de concentración económica, en la temprana concentración espacial de la industria chilena.

### 3. Dependencia de la industria originaria de la oligarquía

El carácter de este origen centralizado y monopólico del capital, generó efectos que pueden destacarse como una tercera característica de la industria originaria con efectos espacialmente concentradores.

La industria no se constituyó como una actividad autónoma e independiente de los intereses de la oligarquía, sino que fue expresión de esos mismos intereses. La presencia oligárquica en la industria puede ejemplificarse en el siguiente cuadro.

**Vínculos intersectoriales de los directores de las principales corporaciones industriales chilenas; 1922**

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
No identificados	56	27,0 <sup>a</sup>
Identificados con uno o más de los siguientes sectores:	151	73,0 <sup>a</sup>
Finanzas	69	45,7
Minería	51	33,8
Agricultura	58	38,4
Transporte, servicios públicos, construcción	36	23,8
Propiedad inmobiliaria urbana	4	2,7
Comercio	26	17,2
Diputados, Senadores o Ministros de Estado	36	17,4 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Porcentaje sobre el número total de individuos investigados (207).

De este modo, la industria se desarrolló originariamente de un modo no contradictorio con la oligarquía. Por el contrario, estuvo vinculada y fue dependiente de sus intereses comerciales.

Por otra parte, este desarrollo industrial subordinó la manufactura "independiente". Los primeros pasos de la industria en el siglo XIX fueron regionalmente dispersos y de nivel artesanal. El espacio para la acumulación en la industria interna era muy estrecho y los principales capitales chilenos se vincularon exclusivamente a la acumulación comercial. En ese espacio se desarrolló desde temprano una industria nacional pequeña y artesanal, autónoma e independiente de la oligarquía comercial. Con la ampliación del mercado interno y la inversión monopólica de los intereses comerciales en la industria, las instalaciones manufactureras dispersas del capital nacional fueron subordinadas y expropiadas.<sup>2</sup> Mediante este proceso, el desarrollo industrial manifestó toda su fuerza de concentración espacial de capitales y de población, la cual se vió incentivada por las inversiones en infraestructura destinadas a la integración del mercado nacional en torno a Santiago.

#### *4. El crecimiento de la industria originaria en el sector mercado interno urbano*

Los factores anteriores contribuyeron a sentar una cuarta característica básica en el desarrollo originario de la industria chilena: la industria quedó restringida a los márgenes estructuralmente estrechos del mercado interno y, dentro de él, se desarrolló como una industria productora de artículos de consumo final corriente en Santiago y Valparaíso.

No se desarrollaron en consecuencia, industrias productoras de maquinaria o de materias primas básicas semielaboradas de localización regional donde el capital podía acumularse en mayor cantidad.

La incapacidad del capital nacional para desarrollar grandes actividades industriales, tiene que ver con dos hechos principales: por una parte, la principal industria del país (la minera de exportación) fue completamente acaparada por el gran capital internacional. Este fue el motivo material por el que la industria nacional no pudiera centrarse en la elaboración de esos productos, en torno a la industria química, refinadora, metalúrgica o fundidora, por ejemplo. Estas eran actividades enteramente sujetas al control y decisión del capital internacional. Por esto, desplazado de la principal actividad acumuladora, el capital chileno se desarrolló débilmente en torno a la industria para el mercado interno, actividad mucho más reducida que las grandes actividades exportadoras.

<sup>2</sup> Kirsch, en el trabajo citado, investiga cuidadosamente el proceso de constitución del monopolio en varios rubros industriales: fabricación de cigarros y cigarrillos, refinación de azúcar, fabricación de cerveza, industria química, fabricación de fósforos, fabricación de vidrios, etc.

Por otra parte, la presencia importante del capital extranjero y de la asociación de éste con la oligarquía comercial en la industria interna, dio a ésta un carácter necesariamente subalterno frente a los intereses exportadores. De este modo, la industria asumió la elaboración sólo de las últimas etapas del proceso productivo, que se basa en la libre importación de los insumos y en la protección del producto final. El caso de las industrias del vestuario y textil es el ejemplo más claro (Kirsch; 1973, Muñoz; 1968). La industria sólo avanzó, durante este período, en rubros protegidos naturalmente de la competencia internacional en que la importación del producto final habría sido enormemente más costosa. Fuera de los rubros señalados, de gran importancia fue la industria de alimentos, por ejemplo.

Hubo casos que revelaron la potencialidad de desarrollo de la industria hacia la producción de bienes intermedios o de producción pero que fueron frustrados precisamente por las limitaciones que le imponía su origen en los intereses comerciales. El caso de los potenciales de la incipiente industria siderúrgica y de energía eléctrica específicamente, fue el que pudo tener efectos dinámicos multiplicadores sobre todo el sector.<sup>3</sup>

En consecuencia, durante el período comercial, el proceso industrializador careció de profundidad, dada su incapacidad de superar su carácter de industria liviana. El único cambio ponderable, como podrá verse, ocurre con la industria textil, pero ya después de la gran crisis de los años treinta.

#### Participación relativa del valor agregado bruto y el empleo industrial

	1915		1924		1938	
	Vab	Empleo	Vab	Empleo	Vab	Empleo
Alimentos y tabacos	48.6	31.5	43.7	27.1	35.6	25.5
Vestuario	18.5	23.2	21.0	24.0	12.4	11.4
Textil	6.1	4.8	6.3	6.2	17.5	16.3
Metálicos	5.1	9.4	10.2	11.9	9.1	11.7
Otros	21.7	31.1	18.8	30.8	25.4	35.1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

<sup>3</sup> Kirsch estudia el caso de la Cía. Electro Metalúrgica (ELECTOMETAL), que produjo también piezas de acero para la exportación y que pudo haberse desarrollado sobre la base de su propio abastecimiento tecnológico y de bienes de capital. En cambio, la empresa se limitó a importar estos factores y a abastecer un mercado estrecho y monopolizado. Algo similar ocurrió con las instalaciones de energía eléctrica y con la Cía. Electro Siderúrgica e Industrial de Valdivia (ESVAL). Estos casos muestran la renuncia empresarial chilena a desarrollar la industria básica y su inclinación a intermediar con el capital extranjero y el Estado. Muestran también el decidido interés que en la década del 20 toma el Estado en el desarrollo industrial.

En suma, la característica principal de la industria anterior a 1930 fue el desarrollo centralizado y monopolístico de sus capitales en lo que la importante presencia del capital extranjero fue decisiva. Esta emergencia industrial a partir de la inversión de los sectores comerciales, de mayor volumen, destruyó la manufactura y el artesanado disperso que no mantenía vínculos con los intereses comerciales concentrados en Santiago y Valparaíso. El proceso de centralización y expropiación mostró el carácter concentrado de la industria, que se manifestó espacialmente. El origen de la gran inversión industrial en este período desarrolló el sector de un modo de contradictorio y dependiente de los intereses comerciales, lo que incidió en su orientación hacia el mercado interno y en su estructuración como industria de bienes de consumo final corriente en las ciudades principales. Incidió en esto, también, la debilidad del capital nacional desplazado de la gran actividad regional minero-exportadora, controlada por el capital extranjero.

Más adelante se verá que, con posterioridad a los años treinta, el sector industrial se esfuerza en profundizar su desarrollo hacia la producción de bienes durables o intermedios. Con todo, las características señaladas son aquellas con que la industria aparece en el punto de partida de su transformación en sector económicamente dominante a partir de la década de 1930. En el período de transición, y durante todo el desarrollo posterior, dos factores adicionales ejercen gran importancia en el curso que tomaría el modelo general de desarrollo en torno a la IS. Ellos son el peso del apoyo estatal en el desarrollo industrial y, por otro lado, su emergencia simultánea con el desarrollo de los sectores obreros urbanos organizados como clase.

### ***De la crisis comercial a la hegemonía política del capital urbano-industrial***

El capital y los intereses industriales eran, en las primeras décadas del siglo, económica y políticamente débiles. Eran enteramente dependientes de los impulsos que sobre el mercado interno ejercía la actividad exportadora, y no tenían por sí solos la capacidad material para transformarse en un sector dinámico de la economía nacional. Políticamente, dependían de los intereses oligárquico-comercial, y carecían de un nivel autónomo de representación de intereses de expresión política propia y fuerte.

Sin embargo, pese a su debilidad, la industria emergió en la década de 1930 como el sector más dinámico del desarrollo económico nacional en virtud de un conjunto de cambios en las condiciones económicas y políticas. Estas se expresaron plenamente en la crisis comercial o, como se le ha llamado más comúnmente, en la crisis de la dominación oligárquica (Faletto, Ruiz y Zemelman, 1971).

### 1. *Efectos de la crisis exportadora en la conducción oligárquica*

Esta crisis, como crisis económica y a la vez de dominación oligárquica, tuvo sus orígenes en la combinación de dos elementos: el primero de ellos se relaciona con la declinación de la bonanza exportadora. El conjunto de la actividad económica dependía del crecimiento del intercambio comercial con el exterior. Este crecimiento, sin embargo, empezó a afrontar ya a fines de la década de 1910 y durante la década siguiente, un comportamiento cíclico en el mercado mundial que afectó tanto el volumen como el valor de las exportaciones, incidiendo sobre el conjunto de la economía.<sup>4</sup> La industria se vio afectada por los ciclos comerciales, según se desprende de las crisis recesivas de los años 1920 y 1926, y los períodos de auge en 1922-23 y 1927-28. Pero, por sobre todo, los efectos se hacían sentir en el ingreso nacional y la capacidad económica del Estado para enfrentar el volumen creciente de gasto público. La oligarquía interna sufrió una profunda crisis de realización y acumulación que afectaba todas las actividades económicas, clases sociales y regiones integradas al mercado interno y externo.

Es un período en que el endeudamiento fiscal y la inflación crecieron enormemente (Atria, 1973). La estrechez económica del Estado provocada por el constreñimiento exportador, se agudizaba toda vez que se veía obligado a aumentar el gasto para enfrentar las olas de cesantía provenientes del cierre de explotaciones mineras en el norte.

La crisis del modelo comercial y sus efectos sobre la economía se manifestó, entonces, con sus embates cíclicos desde bastante antes de la crisis mundial del 30. Pero fue ésta la que terminó por sellar el fin del modelo comercial primario-exportador. En 1930 se combinó la declinación completa del salitre como principal producto de exportación y generación de divisas<sup>5</sup> y los efectos generales de la depresión mundial sobre la economía comercial. Desde el final de la década de 1920, la declinación exportadora se manifestó oscilantemente, pero contribuyendo lo suficiente como para afectar la capacidad de dirección social de los grupos oligárquicos.

### 2. *La concentración urbana como elemento catalizador de la crisis oligárquica*

El segundo elemento en el desencadenamiento de la crisis oligárquica tenía que ver con el contexto político particular en que se desarrolló la urbanización en Chile. El incremento de la población urbana iba acompañado, durante el primer cuarto del siglo, de una creciente diversificación de la estructura social. Nuevas clases y estratos sociales consolidaban su reciente

<sup>4</sup> Datos que demuestran bruscas variaciones anuales durante ese período en el comercio exterior chileno, aparecen en UNECLA (1951).

<sup>5</sup> Esto se debió a la competencia derivada del descubrimiento en Europa, de métodos químicos industriales que permitían la producción de fertilizantes sintéticos a un costo muy reducido comparado con el salitre natural chileno.

aparición por medio de una amplia actividad organizativa, gremial y política. Puede calcularse el proletariado urbano en alrededor de 150 mil personas a comienzos del siglo, cifra que pasaba los 200 mil si se agregaban los obreros portuarios, de transporte y de la construcción. Junto a este sector crecía también notablemente el sector de los llamados "grupos medios" compuesto de pequeños propietarios no capitalistas, artesanos y, sobre todo, de amplios sectores asalariados no productivos vinculados al despliegue de las actividades terciarias de las principales ciudades. El peso reivindicativo de estos sectores sociales subordinados era agudizado por la temprana actividad política organizativa entre ellos en torno a sus intereses propios. Considérese que el Partido Obrero Socialista, precursor del partido comunista, fue creado el año 1912, y que el movimiento sindical se agrupaba ya en 1917, en torno a la Federación Obrera de Chile. También los grupos medios se expresaban independientemente en agrupaciones gremiales y políticas. Proliferaba en la época una buena cantidad de prensa revolucionaria y contestaria. El resultado de esta actividad fue que en torno al año 1920 se dio el más alto nivel de conflictividad social de la época, según se manifestaba en la violencia represiva y, por ejemplo, en el número sin precedente de huelgas que se alcanzó en 1919, movimientos encaminados a la reivindicación económica y por la participación social y política.

### 3. *El Estado enfrentado a la crisis económica y la presión social urbana*

Por una parte, el Estado enfrentaba y debía asumir demandas sociales crecientes y, por otra, veía reducida su capacidad económica y el dinamismo del conjunto de la economía. La capacidad de dominación oligárquica pendía del buen funcionamiento del modelo comercial primario-exportador, y la crisis de éste, en el marco socio-político de la época, conducía a la pérdida de legitimidad del Estado y con ello a la del sistema de dominación oligárquica.

En estas condiciones, se hacía imposible la manutención de la dominación de la oligarquía comercial. El carácter internacional de la crisis capitalista impidió a la oligarquía interna resolver los problemas económicos y sociales mediante una rápida reexpansión de la actividad comercial. La quiebra definitiva de la principal actividad exportadora, el salitre, imposibilitaba esta solución aun en el mediano plazo.

La manutención del ordenamiento comercial y de la hegemonía oligárquica supuestamente habría de enfrentar la crisis reduciendo drásticamente el SME y el SMI con la consecuente ampliación del SS. En términos espaciales esto habría significado la desurbanización o ruralización de grandes contingentes de población. El peso de los intereses no oligárquicos de carácter urbano hicieron que esto fuera imposible.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En el siglo XVII, en cambio, esto sí fue posible. Esta fue la forma en que mineros, terratenientes y comerciantes resolvieron la crisis exportadora derivada de la decadencia de la minería en Perú, en ese entonces el principal mercado del espacio chileno.



#### 4. *La industrialización substitutiva como proyecto de consenso*

En este contexto, sólo un proyecto burgués nacional podía sustentar un programa que permitiera superar rápida y establemente las consecuencias de la crisis: el desarrollo autónomo de la industrialización.

Este programa finalmente se impuso a través de una aguda lucha política con la oligarquía durante la década de 1920. En esta pugna jugaron un papel decisivo dos factores, que contribuyeron a darle su contenido.

Por una parte, la presión de los grupos populares urbanos que se movilizaron contra la oligarquía y apoyaron el proyecto industrializados encabezado por el capital industrial. Esta presión se hacía sentir en el Estado, que respondió por medio de legislación social, medidas destinadas a expandir la demanda interna y a proteger la actividad industrial de la competencia externa. Además, el Estado ya empezaba a comprometerse directamente en inversiones industriales (Kirsch; 1973).

Por otra parte, las fuerzas armadas tuvieron un papel principal en la declinación oligárquica. Estas se venían desarrollando como una expresión particular de la crisis, al asumir una intensa actividad de crítica al sistema oligárquico y al acoger como propias las aspiraciones del desarrollo industrial del país. De este modo, con su intervención política, éstas paliaban la debilidad y subordinación de la burguesía nacional y el capital industrial, que le impedía organizar un movimiento político autónomo y coherente que expresara y fuera capaz de llevar adelante sus intereses. Las fuerzas armadas se transformaron de hecho en el principal instrumento político del programa de industrialización nacional (Varas, Agüero y Bustamante, 1980).

Con las transformaciones políticas e institucionales operadas por la intervención estatal y los gobiernos militares, el Estado y su aparato quedó en condiciones de impulsar y asumir un rol protagónico en la implantación del modelo de industrialización substitutiva.

#### 5. *El carácter democrático-nacional del estado industrialista emergente*

El Estado que emerge al iniciarse la década de 1930, posee nuevos rasgos democráticos y nacionales. Entre los primeros, conforma un nuevo ordenamiento institucional basado en la Constitución promulgada en 1925, que rompe con el parlamentarismo como núcleo de expresión oligárquica. Promueve una amplia legislación laboral y sindical, la ampliación del derecho al sufragio, la racionalización social del sistema educacional, previsional y de salud. Al mismo tiempo, instaura el impuesto a la renta y, finalmente, sanciona la separación entre la Iglesia y el Estado.

Desde el punto de vista del ordenamiento económico, se protege y fomenta a través del Estado el desarrollo de la industria. Esto, por medio de la política arancelaria, crediticia, de ayuda técnica, y de la adecuación técnico-institucional del Estado que lo hace apto para comprometerse directamente en el fomento industrial. Areas económicas decisivas —petróleo, energía

eléctrica, siderurgia, fundición y refinación de cobre, materias primas agropecuarias— se reservan para ser desarrollados en manos del Estado.

En suma, la crisis y el fin del ordenamiento comercial exportador provocó un cambio político y social sustantivo. Se desarrolló una nueva hegemonía política que se expresó en la construcción de un Estado y un ordenamiento económico de marcados rasgos democráticos y nacionales.

Dos circunstancias peculiares emergen como resultado de la resolución de la crisis. Una, como vimos, es el enorme peso que el Estado asumió en el desarrollo industrial. Esta injerencia estaba destinada a paliar, y era consecuencia de, la debilidad económica del capital industrial nacional. Este no podía desarrollarse sino con el concurso activo del Estado. Otra fue que el capital industrial se abrió paso al mismo tiempo que se consolidaba la organización clasista del movimiento popular, que, a su vez también se abría camino en el nuevo Estado. Esta doble emergencia fue un factor originario y recurrente en el desarrollo contradictorio del modelo de industrialización. A la vez que el movimiento popular era base fundamental de sus sustentación del desarrollo industrial, su presencia organizada y reivindicativa impuso desde temprano obstáculos a la acumulación privada del capital industrial.

Si bien el período que se inicia en 1930 expresa el proceso de construcción de hegemonía del capital industrial a través de la IS en relación a las fracciones oligárquicas, el origen pluriclasista de la industrialización obliga a las nuevas capas burguesas a ejercer una dirección política compartida en la sociedad. Por esto es que el desarrollo socialmente contradictorio de la IS y la ampliación de los rasgos democráticos y nacionales del Estado, que estuvieron profundamente vinculados al desarrollo político de los sectores populares, impiden atribuirle el carácter de una pura construcción burguesa.

En Chile, más que en ningún otro país de América Latina, los sectores obreros organizados y concentrados en los minerales del Norte Grande y en la ciudad de Santiago, jugaron un papel clave en la concertación de un proyecto nacional de IS. No por ser de amplio consenso, la IS estuvo exenta de grandes contradicciones expresadas en una agitada lucha política entre clases y fracciones. La ciudad de Santiago fue el escenario principal de la pugna entre las clases y fracciones de clase que participaron en la gestión del nuevo proyecto del cual quedó marginado el campesinado y la masa creciente de marginados urbanos.

### ***Desarrollo de la industria y el sector mercado interno***

#### ***1. El predominio de la industria sobre los demás sectores y el nuevo tipo de relación con el sector mercado externo***

Con el colapso a largo plazo del SME y con ello de la hegemonía de la oligarquía comercial, la economía se desarrolla sobre la base de la amplia-

ción del SMI en torno a la dinámica de la IS. Las nuevas fuerzas sociales que entran a controlar el Estado organizaron los arreglos institucionales que permitieron a la industria enfrentar rápidamente la crisis de los treinta y desarrollarse con rapidez. La protección arancelaria,<sup>7</sup> la política de dinero fácil, las obras públicas financiadas por el Estado, crearon las condiciones de demanda y de precios que provocaron un incremento de las ganancias industriales y, con ello, un aumento de las inversiones de capital en el sector.

**Proporción de las ganancias brutas por sector económico<sup>8</sup>**  
(en porcentajes)

	1940	1960	1970
Agricultura	28,0	15,1	8,5
Minería	7,0	11,5	17,0
Industria	22,0	29,8	38,0
Bancos	14,0	1,1	3,0
Comercio	20,7	23,2	21,7
Resto	8,3	19,3	11,8
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

La gran expansión de las ganancias industriales produjo naturalmente una distribución de los excedentes hacia la industria, desarrollándose este sector por encima de los demás.

El aumento de las ganancias industriales está asociado a la sustancial reducción de las ganancias obtenidas en la agricultura. Este es un hecho decisivo puesto que hirió directamente al principal pilar de la vieja oligarquía: los terratenientes. Las consecuencias económicas y espaciales de esto serán examinadas más adelante.

El aumento sustancial de las ganancias mineras tiene que ver, por un lado, con el colapso de la actividad salitrera desde antes de los años cuarenta y, por otro, con el aumento progresivo de la exportación de cobre de ese año en adelante. En este hecho está implícita la reedición del viejo problema de las clases capitalistas internas: su subordinación al gran capital internacional y su desplazamiento de las actividades económicas más decisivas para la acumulación y centralización del capital. En efecto, la minería del cobre se organizó

<sup>7</sup> Antes de 1928 el arancel aplicable a la mayor parte de las importaciones era de 25%. Desde 1920 a 1928, la mayor parte de los derechos se llevó a 35%. En 1931 el alza de los derechos subió del 70%, más un 10% adicional una larga lista de artículos suntuarios. En 1933 se impuso un nuevo aumento de 50% a todos los derechos. Por último, se impuso una gran cantidad de controles administrativos a las importaciones (Muñoz; 1968).

<sup>8</sup> Mamalakis (1976).

fundamentalmente en torno a tres grandes compañías norteamericanas. Algunas consecuencias de este hecho serán examinadas más adelante.

La reducción de las ganancias bancarias es también un hecho de interés. En una economía centrada principalmente en el desarrollo del comercio internacional, la actividad financiera bancaria crece con particular rapidez debido al gran período de rotación del capital en la exportación-importación. Esto desarrolló sustancialmente el capital y los intereses bancarios antes de la crisis comercial. La política de IS, en cambio, requirió crear las condiciones para la más acelerada formación de capital industrial. Uno de los medios empleados fue la política de dinero fácil, esto es, la reducción de la tasa de interés, muchas veces por debajo de la inflación. Con ello se distribuyó el excedente en contra de los bancos y en favor de las actividades propiamente productivas, en particular de aquellas donde se obtenían las mayores ganancias brutas: las industriales.

En realidad, el desarrollo de la industria sustitutiva no dependía sólo de la inversión de los capitalistas en este sector. En Chile, el Estado tuvo una creciente participación en la formación de capital fijo, particularmente en el sector industrial.

A partir de 1940, el Estado desarrolló una activa política de inversión directa en industrias básicas nacionales: siderurgia, petróleo, energía eléctrica, fundición y refinación de cobre de la pequeña y mediana minería, materias primas agropecuarias básicas, etc. A esto es necesario agregar la inversión pública indirecta, es decir, los créditos de largo plazo del Estado para el desarrollo de proyectos industriales. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), fundada durante el gobierno del Frente Popular de 1938, tuvo un rol destacado como banco de fomento industrial. Todo ello se manifestó en que, en 1959, el sector energía e industria recibió el 44% de la inversión pública total. Entre 1960 y 1970, el sector donde la inversión pública creció más rápidamente fue precisamente el sector industrial. Todo ello se dio en un marco en que la inversión pública total fue desplazando a la inversión privada. En efecto, a fines de la década de 1960, aquélla llegó a ser más del doble de ésta.<sup>9</sup>

Sobre estas bases, la industria recuperó en 1935 el nivel de producción anterior a la crisis, y de allí hasta 1938 la producción industrial subió anualmente más de un 5%. Desde 1938 hasta 1970 la industria mantuvo un alto ritmo de expansión, superior en promedio al 5% anual (Muñoz; 1968), con las crisis y auges cíclicos típicos del capitalismo industrial. Sin embargo, esta inestabilidad dependía cada vez menos de las coyunturas que enfrentaba el

<sup>9</sup> Tómese en cuenta, adicionalmente, que no se ha considerado aquí la inversión pública en infraestructura económica, principalmente comunicación y transporte, de un impacto decisivo para la ampliación del SMI y, por tanto, de la industria. Algunas causas y consecuencias de este peso decisivo que el Estado va adquiriendo en la acumulación de capital serán señalados posteriormente. Ver Mamalakis, (1976) y Aranda y Martínez (1970).

SME; expresión de la importancia y autonomía creciente del SMI y en particular de la industria, en el desempeño de la economía.

La primera crisis de importancia ocurrió en los años 1955-56. Su origen, sin embargo, fue la política de estabilización de precios y restricción financiera implementada debido a la aceleración previa de la inflación. Desde allí hasta 1966 la producción industrial creció por encima del 7% como promedio anual (Muñoz; 1968). En 1967 se inició una nueva crisis que terminó en 1970. Lo interesante es que ésta coincidió con una bonanza externa sin precedentes. Su origen hay que buscarlo, por tanto, en problemas económicos internos más que en factores externos. En realidad la vinculación y dependencia de la industria respecto del SME no se rompió sino que cambió de contenido en una nueva forma de encadenamiento de los sectores. En el período comercial la magnitud de la demanda interna dependió directamente del comportamiento del SME. En el período de la IS, fue la producción y la inversión industrial, por la vía de la importación de insumos y equipos, la que dependía más directamente del SME.

En el contexto de las nuevas condiciones económicas y políticas descritas, el sector industrial acrecentó sustantivamente su peso en el conjunto de la actividad económica interna, como puede apreciarse en el cuadro que sigue.

**Población económicamente activa por sectores  
económicos (miles)**

	1930	1952	1960
Agricultura	58,0	648,1	662,4
Minería	83,4	101,4	91,1
Industria	232,4	408,7	428,9
Construcción	62,8	102,3	135,8
Comercio	166,4	222,9	241,0
Servicios	246,3	499,4	563,2
Transporte	78,7	95,3	117,9
Otros	42,6	77,3	101,8
<i>Total</i>	<i>1.406,5</i>	<i>2.155,3</i>	<i>2.342,0</i>

FUENTE: Hurtado (1966).

**2. La diversificación de la base industrial y la participación extranjera en la industria**

El desarrollo de la industria implicó una clara tendencia a la diversificación industrial.

Las cifras contenidas en el cuadro precedente, muestran una tendencia clara en la profundización y diversificación de la base industrial del país en el

**Participación sectorial en el valor agregado industrial  
(en porcentajes)**

	<i>1938</i>	<i>1961</i>
Alimentos	30,4	16,8
Bebidas	6,3	5,7
Tabacos	5,8	4,0
Textiles	12,1	11,6
Vestuario	5,6	5,6
Maderas	5,4	3,5
Papeles	8,4	7,7
Cueros	3,9	3,5
Químicos	8,4	11,8
Minerales no metálicos	5,7	6,8
Metálicos	8,0	23,0
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

FUENTE: Muñoz (1968).

período comprendido entre 1938 y 1961. La importancia relativa que pierde la producción de artículos de consumo corriente la gana la producción de algunas materias primas básicas y de bienes intermedios: químicos, minerales no metálicos y metálicos.

En la década de 1960, la industria presentó un nuevo avance en su diversificación, al expandirse especialmente las industrias productoras de artículos de consumo durables: automóviles y electrodomésticos. En efecto entre 1960 y 1965, el valor agregado en estas producciones creció a una tasa superior al 10% anual, en tanto que los artículos de consumo corriente lo hicieron al 4,6%, y los artículos intermedios al 8,4% (CORFO; 1968). El promedio de la variación anual de los valores agregados en la industria de productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, y de material de transporte, fue del 13,6% entre 1961 y 1966 (ODEPLAN; 1971).

Por su propia naturaleza, el desarrollo de estas ramas industriales requiere de grandes inversiones de capital fijo, en comparación al requerido por las industrias productoras de artículos de consumo corriente. Por lo mismo, su establecimiento superaba el nivel de desarrollo alcanzado por el capital privado nacional. En esta medida, la tendencia en el desarrollo de la diversificación industrial antedicho fue que la participación del sector privado declinó paulatinamente, mientras que la participación del Estado y el capital extranjero aumentó cada vez más. Entre 1967 y 1969, el número de veces en que la participación del sector privado nacional era superior a la del capital extranjero bajó de 4,6 a 3,1.

Entre esos mismos años, la participación extranjera creció de un 16,6% a un 20,3%, si se considera el capital invertido en las sociedades anónimas del

sector industrial, medida sobre los capitales pagados. La participación extranjera se concentró en las industrias de bebidas (24,6%), tabaco (58,6%), caucho (45,1%), productos químicos (38,3%), minerales no metálicos (24,7%), fabricación de maquinaria y equipo eléctrico (59,9%) y fabricación de material de transporte (43,8%). Se ve con claridad que la participación extranjera tendió a concentrarse en aquellas ramas dinámicas, tecnológicamente intensivas (Pacheco; 1972).<sup>10</sup>

La participación extranjera reforzó la estructura concentrada de la propiedad industrial, si se tiene en cuenta que, a fines de la década del 60, los sectores extranjeros alcanzaban a representar el 0,9% del total de accionistas, mientras simultáneamente aparecía controlando sobre el 20% del capital pagado invertido en la industria. Esta misma idea aparece al confirmar que la inversión extranjera se concentra en las empresas más grandes. De las 100 mayores empresas industriales en 1969, el capital extranjero participaba en 61 de ellas. En 28 de ellas la participación extranjera en su capital superaba el 50% y en 16 superaba el 75% del capital. Sólo en 21 de ellas no superaba el 30%.

Es interesante constatar que en parte importante de los casos, la inversión extranjera industrial se desarrolló bajo la forma de empresas locales filiales y asociadas de corporaciones internacionales. Asimismo, que estaban volcadas a la producción para el mercado interno. Sólo un 20% de estas empresas exportaba, y apenas un 10% de ellas lo hacía en magnitudes superiores al 1% de sus ventas totales.

Más abajo veremos la vinculación de este fenómeno con la ampliación que debió sufrir el mercado interno. Pero aquí nos ha interesado destacar el peso tanto de la participación extranjera como estatal, según veremos más adelante, en el desarrollo de la producción industrial para el mercado interno.

### 3. *La industria y la evolución del mercado interno*

Es conveniente, por último, vincular el crecimiento de la industria interna con la cuestión del tamaño del mercado interno y su evolución.

Antes de la crisis de la década de los años 20, el ordenamiento comercial había producido una ampliación del mercado interno. Este era abastecido fundamentalmente por las importaciones. Superada la crisis y recuperada la demanda interna por la vía de la activación de la política fiscal, este mercado estuvo disponible para la nueva industria interna. En la década de 1930, la industria creció fundamentalmente sustituyendo las importaciones de este mercado dado (Muñoz; 1968). En ningún otro período, el efecto sustitutivo fue tan voluminoso. De allí en adelante, el crecimiento industrial se basó cada vez menos en la sustitución de las importaciones y cada vez más la

<sup>10</sup> Sobre el tema ver también Bitar (1972) y Gació (1971).

industria debió crearse condiciones de crecimiento renovadas. Interesa destacar aquí una de ellas: la ampliación del mercado interno por la vía del crecimiento de la cantidad de población incorporada a la economía monetaria.

El principal indicador de este fenómeno es el crecimiento de la población urbanizada. Entre 1930 y 1970 la población urbana creció de 2.078 miles a 6.368 miles. La ampliación de este mercado fue el condicionante principal, por el lado de la demanda, de la dinámica industrial posterior a la década de 1930. A esto hay que agregar que, a fines de los años 60, la propia población rural aceleró su especialización y fue penetrada sustantivamente por la economía monetaria, transformándose de este modo en un mercado para la industria.

A medida que la industria se diversificó y profundizó, cada nueva rama exigía escalas de operación cada vez más grandes. El tamaño del mercado (población, ingreso medio, distribución de los ingresos), estructuralmente reducido, comenzó a pesar cada vez más como una limitante a la expansión industrial. Es por eso que en los años 60, los intereses que representan a los sectores industriales más nuevos, en particular los de bienes de consumo durables, impulsan, con todas las limitaciones del caso, la monetización de la economía agraria, la RA y los esquemas integradores a escala subregional en el continente.

La ampliación del mercado interno, en lo que se refiere esencialmente al aumento de la urbanización es, ciertamente, un resultado del propio proceso de industrialización. Desde un punto de vista espacial, la industria aparece como un proceso de concentración de capital,<sup>11</sup> y de mano de obra especializada. Su propia expansión fue, por tanto, ampliando el mercado interno. Este hecho es el factor determinante general de la concentración urbana. Unido a la industria y al mercado interno urbano se desarrollaron un conjunto de actividades conexas que contribuyeron a aumentar la cantidad de población urbana: construcción, comercio, servicios, aparato estatal, etc.

Por su propia naturaleza técnica, amén de su carácter capitalista, la industria desata un proceso de concentración espacial de actividades económicas y de población. No se trata ya de un aumento de la población urbana a expensas de la rural puramente. Se trata, además, de que concentra la propia población urbana en algunas grandes ciudades. Se trata del desarrollo y aprovechamiento de las llamadas economías de aglomeración.

Estas consisten en un conjunto de razones objetivas que aceleran la concentración espacial del capital y, por ende, de las actividades económicas y la población. No debe extrañar, por lo tanto, que el desarrollo industrial

<sup>11</sup> Sobre la concentración de propiedad en la industria y en la economía en el período de la IS, ver Lagos (1960) y Gació (1971), Garretón y Cisternas (1969). El estudio de Gació, por ejemplo, señala que en 1968 el 27% de las sociedades anónimas poseía el 82% del capital total, el 80% de los activos totales y recibían ingresos de operación equivalentes al 76% del total de las sociedades anónimas industriales.



chileno haya profundizado no sólo la urbanización, sino que también la concentración urbana en Santiago y sus alrededores.

### Indicadores de concentración urbana en Santiago 1970

	<i>Provincia de Santiago</i>	<i>Total país</i>	<i>Proporción</i>
Población (miles de personas)	3.230,8	8.884,8	36,4%
PEA (miles de personas)	1.046,0	2,696,0	38,8%
PEA manufactura (miles de personas)	250,8	446,5	56,2%
Empleo industrial	206,2	353,4	58,3%
Núm. de establecimientos industriales	5.238,0	11.469,0	45,7%

FUENTE: INE, Censo de Población, 1970 y IV Censo de Industria Manufacturera.

### *El rol económico del Estado*

En Chile, el Estado desplegó una gran actividad en la reproducción de la estructura social contradictoria de la IS. La gran actividad desarrollada por el Estado obedeció, en último término, a la debilidad económica de la burguesía industrial. El Estado fue espacio de intermediación de un conjunto contradictorio de intereses originados en las reivindicaciones populares, las presiones de la burguesía nacional y las rigideces de los grupos monopólicos, terratenientes y transnacionales de la estructura económica. En la medida que este marco de relaciones económicas fue definiendo una tendencia cada vez más marcada al estancamiento y a la agudización de las contradicciones, la intervención del Estado fue decisiva para procurarle dinamismo al desarrollo industrial.

#### *1. El Estado en la ampliación del sistema económico interno*

El Estado intervino en una variada gama de actividades económicas. El volumen de inversión estatal se elevó sistemáticamente en todos los sectores económicos y reguló prácticamente todas las variables fundamentales del mercado: precios, sueldos y salarios, tipo de interés, tasa de cambio, etc. Consecuentemente, se desarrolló un complejo aparato burocrático de administración y control económico.

Una buena graficación de la ampliación del rol económico del Estado, la constituye la elevación sistemática de la inversión pública.

**Inversión pública y privada<sup>12</sup>**  
(% del PGB)

<i>Años</i>	<i>I. público</i>	<i>I. privado</i>	<i>I. total</i>
1940	3,4	8,0	11,4
1950	4,2	7,1	11,3
1960	4,5	6,7	11,2
1965	10,3	7,8	18,1
1968	11,0	4,7	15,7

El cuadro muestra que la inversión pública aumentó sustantivamente sobre todo a partir de 1960, como componente de la inversión geográfica bruta. A pesar de ello, los resultados sobre esta última fueron pobres; apenas si compensó la reducción drástica de la acumulación privada. La tendencia al estancamiento económico entregó al Estado la responsabilidad de asumir la dinámica de la acumulación.

Una revisión de los renglones donde esos recursos se aplican, demuestra que no hubo ningún sector productivo ni de servicios en que la inversión pública no fuera una parte sustantiva de la inversión total. Destaca, en la década del 60, el fuerte crecimiento de la acumulación estatal en la industria (Aranda y Martínez; 1970).

El crecimiento del gasto en inversiones del sector público generó un fuerte aumento del gasto fiscal. Es ese rubro, y no tanto los gastos corrientes, lo que explica el gran incremento que experimentó en el último tiempo el presupuesto público.

**Gasto público y sus componentes<sup>13</sup>**  
(% del PGB)

<i>años</i>	<i>Operación</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Gastos capital</i>	<i>Total</i>
1955	13,8	6,3	5,0	25,1
1961	15,1	11,1	12,3	39,3
1965	14,7	10,7	13,6	40,8
1968	16,3	12,2	14,9	43,6

<sup>12</sup> Aranda y Martínez (1970). A partir de 1960 se aplica una nueva metodología en el cómputo de las cuentas nacionales. El aumento de las cifras de inversión total parece obedecer fundamentalmente a este hecho.

<sup>13</sup> Aranda y Martínez (1970). Los gastos de operación incluyen pago de salarios y compra de materiales. Las transferencias incluyen principalmente pagos de previsión social.

Como puede apreciarse, la proporción del PGB gastado por el Estado creció sustantivamente; es un buen indicador sintético de la profunda ampliación del rol económico del sector público. El incremento más sustantivo corresponde al esfuerzo estatal por dinamizar la acumulación de capital interna. El aumento de las transferencias, también sustantivo, se explica por el fenómeno general de las reivindicaciones económicas concedidas a los trabajadores.

El crecimiento de los gastos de operación, sorprendentemente bajo, estuvo asociado a la ampliación de la burocracia estatal necesaria para administrar las funciones estatales en permanente ampliación. No puede sostenerse que haya sido el crecimiento de este renglón la causa del gran incremento del gasto público, como lo sostienen quienes pretenden vincular el crecimiento del gasto público con la "empleomanía" estatal.

En un sistema económico con tendencia al estancamiento nada hay que permita al Estado elevar, mágicamente, la acumulación por encima de la capacidad general de acumulación del sistema. El Estado debe financiar sus gastos a través de la venta de bienes y servicios producidos por empresas públicas, impuestos e ingresos de capital, principalmente créditos internos y externos.

Las empresas estatales no han sido tradicionalmente una fuente de financiamiento estatal. Estas empresas, productoras de materias primas básicas y servicios básicos de infraestructura económica, mantuvieron sus tarifas y precios generalmente subsidiados como un modo de facilitar la acumulación privada. En consecuencia, ellas fueron en general deficitarias.<sup>14</sup> Lo mismo ocurrió con las empresas de servicios de tipo social —educación, salud, vivienda, etc.—. La capacidad de presión de los trabajadores, unida a la insuficiencia de los salarios, obligó a expandir estos servicios por parte del sector público y entregarlos, cuando no gratuitamente, a costos inferiores a los de producción.

El crecimiento del gasto público presionó por tanto, sobre los impuestos y la deuda pública. La imposibilidad de incrementar los primeros, amplió sustancialmente la segunda (Aranda y Martínez; 1970). Aumentó así la deuda interna, básicamente emisión del Banco Central, y la deuda externa. De este modo, el desfinanciamiento crónico del Estado, la inflación y la deuda externa, pasaron a formar parte de la matriz estructural del ordenamiento econó-

14 Mamalakis (1976). Este rol estatal, destinado a suplir la incapacidad privada de acumulación e inversión y, en definitiva, de ampliar el sistema económico, fue lo que contribuyó a su desarrollo voluminoso. Fue, entonces, un rol funcional e indispensable para el margen de acumulación privada que tuvo lugar. No obstante, la crítica a ese modelo de Estado, que generó la capacidad material en que descansa cualquier esquema económico que pueda desarrollarse en el presente, pretende proponer una suerte de auto emergencia del "monstruo burocrático", como si hubiese sido ajeno a las necesidades de las grandes clases propietarias urbanas.

mico y se transformaron en efectos particularmente visibles de su carácter contradictorio y estancado.

Ver la concentración urbana "excesiva" como una de las causas de la inflación y del déficit del comercio exterior que afectaron crónicamente a las economías nacionales durante la IS, como lo han hecho algunos autores, es confundir el blanco hacia el cual debe dirigirse la crítica. Si bien Santiago fue el escenario físico de la IS y como tal influyó en la asignación de los recursos del Estado, fueron las contradicciones económicas y sociales inherentes al modelo de IS las que condujeron a tales distorsiones. Se ha dicho antes que la concentración de población y actividades económicas fue acelerada por la IS, pero no fue la gran ciudad la causa de la "presión excesiva" de los sectores medios y populares por infraestructura social. Ni ésta fue en desmedro de las inversiones en infraestructura económica. Hay que buscar la causa más bien en la correlación de fuerzas que condicionó el conjunto del proceso de IS y dentro de la cual hubo de moverse el capital industrial en la utilización del Estado para asegurar tasas de ganancia que su debilidad económica no le permitió alcanzar por sí mismo. Si bien la presión de los grupos medios y populares urbanos sobre el Estado por infraestructura social existió, lo importante es que las inversiones para responder a esas demandas permitió al capital industrial descargar sobre el conjunto de la sociedad una parte importante del costo de la reproducción de la mano de obra. Por otra parte, las inversiones del Estado en infraestructura económica sobrepasaron, en el caso chileno, las inversiones en infraestructura social y si bien generaron empleo, ellas fueron sobre todo una vía más de apropiación de recursos públicos por parte del capital industrial.

La creciente participación en inversiones económicas del Estado debiera satisfacer la crítica a la "gran ciudad" antes señalada, ya que además de tratarse de inversión directamente productora, su localización fue marcadamente regional o descentralizada.

Sin embargo, como veremos más adelante, su efecto espacial fue el de estimular la concentración urbana en Santiago. En suma, la concentración urbana y el lento ritmo del crecimiento económico de la IS con sus rasgos inflacionarios y deficitarios son hechos concomitantes que no indican relación de causalidad.

## *2. El Estado en la relación con el sector mercado externo*

El Estado cumplió también un papel regulador en las relaciones del capitalismo interno con la gran minería del cobre, esto es, entre el SMI y el SME. Entre ambos sectores, se daba un tipo de relación determinada por los requerimientos internos de importaciones de materias primas, maquinarias y equipos y, crecientemente, alimentos. En la medida que la expansión del sector industrial iba acompañada de una incapacidad interna para ampliar y diversificar el SE, del estancamiento de la producción agrícola y, como

consecuencia de todo ello, del crecimiento de la deuda externa, la relación entre ambos sectores adquiriría caracteres contradictorios y, en esta medida, el Estado se veía obligado a tomar en sus manos el conjunto de los instrumentos que regulan el flujo y destino de las divisas. No obstante, la regulación estatal de la tasa de cambio, controles cambiarios, aranceles y restricciones administrativas, tratamiento a la inversión extranjera, endeudamiento público en divisas, etc., no impidió que la economía viviera permanentes problemas de balanza de pagos en sistemática profundización.

Los problemas de aprovisionamiento de divisas y el estancamiento de la acumulación interna llevó al Estado a diseñar una política de apertura al capital extranjero a fines de la década del 50 y comienzos del 60. Ello fue así tanto en lo que se refiere a inversiones privadas directas extranjeras como a los créditos externos que utilizaba el Estado para incrementar la inversión de capital. Se concedieron franquicias a la internación de capitales extranjeros<sup>15</sup> y el Estado desarrolló una activa labor de endeudamiento con agencias privadas y públicas internacionales de desarrollo. Creció así la inversión extranjera y la deuda externa. Se estima que en 1970 ésta alcanzaba a más de 3.000 millones de dólares.

El efecto neto sobre la disponibilidad de divisas no fue apreciable en la medida que aumentó sustantivamente el servicio de la deuda. Este renglón comenzó a pesar crecientemente sobre la balanza de pagos y retroalimentó agudamente sobre la necesidad de ampliar el aprovisionamiento de divisas. La deuda externa agigantada pasó a ser un factor estructural y síntoma evidente de las irracionalidades de la estructura económica. Esto provocó, de un lado, un aumento del dominio del capital extranjero en la economía y no sólo ya en el SME sino que también en el SM1. De otro lado, se produjo el flujo al exterior de una parte sustantiva de los excedentes producidos internamente. Esto significó, como veremos, una desnacionalización de la estructura económica interna.

### *3. El Estado en la relación económica campo-ciudad*

El Estado jugó un rol fundamental en la regulación de las relaciones entre el sistema urbano industrial con el capitalismo retrasado del campo. Uno de los aspectos más importantes de estas relaciones fue la fijación de los precios de los alimentos, factor fundamental en la determinación de los salarios urbanos. Dada una determinada capacidad reivindicativa de los trabajadores, el precio de los alimentos es la vía por medio de la cual se producen las principales distribuciones de excedente entre ambos sectores.

En Chile, la industrialización produjo una reducción relativa de los precios

<sup>15</sup> Como el Estatuto del Inversionista, el DFL 258, el decreto No. 1272, Arts. 14, 15 y 16, etc.

agrícolas. Esto permitió traspasar excedentes de la agricultura a la ciudad industrial. Las fuerzas industrializadoras carecieron de la autonomía y el poder necesarios para reestructurar las relaciones de propiedad en el campo y adecuar la agricultura a la nueva situación. Esto habría supuesto producir una profunda distribución de las tierras latifundiaras de modo de elevar la utilización de la tierra cultivable. Asimismo, implicaba estructurar formas de propiedad más competitivas, con un uso más intensivo de la tierra y con una acumulación más sustantiva del excedente.

La persistencia del latifundio y los precios agrícolas relativamente deprimidos, crearon una situación tal que obligaron a utilizar al Estado en la regulación de las relaciones entre ambos sectores. La reducción del precio de los alimentos fue, sin duda, un duro golpe para la renta de la tierra y las condiciones de acumulación y de vida de los terratenientes. Ello introdujo permanentes contradicciones entre la fracción urbano industrial de la burguesía y los terratenientes. El Estado, sin embargo, evitó que éstas se hicieran irreconciliables y compensó a estos últimos, aunque fuera en lo que respecta a la manutención de sus condiciones de vida.

Se mantuvo, en primer lugar, una sistemática represión a la organización política y sindical o de cualquier tipo de organización representativa o reivindicativa autónoma del trabajador agrario. Comparativamente al peso y autonomía que fueron adquiriendo los trabajadores urbanos industriales, los trabajadores rurales se sumieron en una profunda dependencia de los latifundistas. De esta forma, recayeron sobre el campesinado las nuevas condiciones adversas de precios a través de los salarios.

En segundo lugar, se compensó económicamente a la agricultura mediante exenciones tributarias, fletes estatales subsidiados y créditos especiales. Estas compensaciones, sin embargo, no bastaron para mantener a la agricultura como una actividad altamente rentable. La acumulación y la inversión en la agricultura disminuyeron sustantivamente y la producción agrícola se estancó casi en terminos absolutos desde 1940 en adelante.

Por otra parte, los pequeños propietarios y minifundistas, estrechados en tierras limitadas, quedaron al margen de los arreglos institucionales, eficazmente monopolizados por los terratenientes, y recibieron todo el peso de las nuevas condiciones de precios. Se produjeron así extremas condiciones de miseria entre los trabajadores agrícolas y los pequeños propietarios y minifundistas. Este grupo de población se mantuvo así prácticamente al margen del mercado, estructuralmente estrecho, de la industria interna. La necesidad de incorporar a estas capas al mercado interno se hizo cada vez más perceptible a medida que la industrialización se profundizó hacia actividades que requerían una mayor escala de operación.

Por otra parte, la rigidez de la oferta agrícola fué obligando a utilizar cuotas crecientes de divisas para la importación de alimentos, muchas veces subsidiada por el Estado, para la población crecientemente urbanizada. Ya en

los comienzos de la década de 1960 esto contribuyó a agravar los problemas de balanza de pagos.

#### 4. *El rol económico del Estado en la lucha social y política*

Sobre el Estado recayeron también un conjunto de reivindicaciones y presiones de los trabajadores organizados y que la debilidad del sistema económico interno impedía resolver por los puros mecanismos del mercado. No se trata solamente de la cuestión del salario, sino de servicios básicos de salud, vivienda, educación, etc. Se buscaba así reducir el costo de la mano de obra que, dada la fuerza de los trabajadores urbanos, no iba a resultar particularmente bajo, descargando una parte no despreciable de ésta sobre el Estado.

El peso político creciente de los sectores trabajadores, así como la cuestión de la cantidad de recursos que debían destinarse a ellos, fue un área de preocupación permanente de los grandes sectores propietarios. No les era posible, sin embargo, resolver ese problema a través de mecanismos institucionales arbitrarios. Justamente el peso político de los sectores populares y su entronización en el tipo de Estado que se había desarrollado, impedía una salida de ese carácter. De este modo, el Estado acentuaba su carácter de expresión de un arreglo de poder complejo y contradictorio.

Al mismo tiempo, un Estado con un conjunto tan amplio de roles económicos se transformaba en un instrumento necesario para la expansión y desarrollo de cualquier interés económico específico. El control sobre la maquinaria económica estatal se transforma en una necesidad para los grupos económicos existentes y consolidados, así como para las nuevas fracciones emergentes de la burguesía. Acceder a una parte de los recursos de poder en el Estado, se transforma en una necesidad para los intereses burgueses en desarrollo, abriendo por tanto, un terreno de disputa política entre éstos y los viejos monopolios. El Estado se transforma, por lo tanto, en un campo necesario de negociación y compatibilización de intereses entre las diversas fracciones propietarias.

Estas constataciones demuestran que el Estado y el crecimiento agigantado de su intervencionismo económico son un resultado de la crisis en que cae la estructura económica interna. El Estado pasa a ser parte indisoluble de la matriz estructural del ordenamiento económico y su peso creciente refleja el estancamiento y las contradicciones de éste.

En este sentido, visto el Estado en su inserción histórica y concreta, en las determinaciones sociales y políticas del desarrollo, no es posible concebirlo simplemente como un instrumento capaz de implementar, tecnocráticamente, cualquier política. Las restricciones estructurales y de clase a que está sometido, como expresión concreta de un arreglo de poder determinado, impide visualizarlo de ese modo. En este sentido, señalar que la "sobreconcentración" urbana, la pobreza rural, la marginalidad urbana y otros "males", son efectos

de políticas públicas “equivocadas”, supone pretender que la pura racionalidad lógica de políticas alternativas bastarán para su aplicación por la tecnocracia estatal. Se cae así en la ingenuidad de prescindir de las bases sociales determinantes y tipificadoras del poder estatal.

En suma, el Estado tuvo un rol económico diversificado y de gran importancia en el desarrollo del modelo de IS. En la medida que la implementación de éste fue un factor principal de la concentración urbana en las últimas cuatro décadas, el Estado también lo fue. La importancia que los factores políticos han tenido en el desencadenamiento y consolidación del impulso industrializador, la han tenido también, por esta vía, sobre la concentración urbana. Sin embargo, ha podido apreciarse que, más allá de este tipo de incidencia, la misma importancia económica del Estado como agente dinámico de la industrialización, lo constituyó en albergue político de diversos intereses y presiones, cuya nueva activación actuaba en favor de esta concentración. La ubicación pivotal del Estado para el desarrollo de diversos intereses, favorecería desde el punto de vista puramente político, la concentración espacial de la lucha social y política. Y esto se expresaba en políticas públicas que no hacían sino reproducir las tendencias concentradoras.

### ***Problemas y crisis en el desarrollo de la industrialización substitutiva***

#### ***1. Las limitaciones inherentes en la industrialización chilena***

Diversos factores que operaron como rasgos constitutivos del modelo IS en Chile, contribuyeron, con su persistencia, a encaminar el desarrollo de la industria y del conjunto de la economía a una situación de estancamiento hacia fines de la década del 60.

Un factor de gran importancia fue el alejamiento de los agentes económicos dinámicos de la IS respecto de las principales actividades de exportación. La cesión de la explotación de los recursos mineros al capital norteamericano, enajenó al capital nacional de la posibilidad de elevar su concentración y nivel de desarrollo, perdiendo la oportunidad de competir a nivel internacional, y subordinándose sólo a las posibilidades que ofrecía el mercado interno. De este modo, el capital nacional quedó al margen de la principal fuente de acumulación de capital. Esta es una de las causas de la debilidad del capital nacional, que además debió compartir el estrecho mercado interno con el Estado y el capital industrial internacional.

El capital industrial interno contó, por tanto, con el estrecho mercado interno como el único espacio para su desarrollo. Esto puso una limitante estructural a la ampliación de la escala industrial, a la elevación de la productividad del trabajo y a la acumulación del capital. La estrechez del mercado



interno se agravó con el carácter regresivo en la distribución del ingreso, que limitaba aun más el nivel de la demanda interna.

La distribución regresiva del ingreso nacional, más allá de lo "normal" en una sociedad capitalista desarrollada, obedecía esencialmente a dos factores económicos. De un lado, al profundo retraso de las relaciones sociales de producción agrarias, que posibilitaban la persistencia de un voluminoso sector ajeno al mercado industrial. De otro, a la persistencia y desarrollo de una capa muy amplia, en términos de empleo, de industria y artesanado retrasado, servicios y comercio pequeños, donde se producían niveles de renta personal muy reducidos (Raczynski; 1979). Ambos factores se vincularon al modo como se desarrolló la industrialización nacional.

Estos factores apuntan a explicar el bajo nivel del excedente producido o la parte de éste que efectivamente se acumuló, que fue muy reducida. Se han dado estimaciones de entre un 25% y un 30% del total (Aranda y Martínez; 1970). La causa principal de este hecho se vincula al carácter monopólico del capital industrial y de los arreglos institucionales que éste consiguió en el Estado para su desarrollo. Este es el segundo factor que vamos a destacar.

El desarrollo del capitalismo mundial, bajo condiciones de una creciente concentración, no redujo la competencia intercapitalista sino que, por el contrario, la elevó en intensidad. En Chile, en cambio, el desarrollo del monopolio se dio en medio de un conjunto de arreglos institucionales que éste consiguió para su protección y defensa. El desarrollo monopólico del capital industrial limitó en consecuencia la intensidad de la competencia intercapitalista. Esto implicó que el capital monopólico pudiera prescindir de la innovación permanente y de la consiguiente inversión, sin que este hecho amenazara su posición monopólica. Se creó así la tendencia a mantener deprimida la productividad del trabajo industrial (Muñoz; 1968), a frenar la acumulación y a no extender el radio de la gran empresa moderna a todo el espacio de fuerza de trabajo y mercado disponible o potencial. Importantes sectores se mantuvieron dentro de relaciones de producción retrasadas en el campo y la ciudad, principalmente en la agricultura y los servicios.<sup>16</sup>

Como se ha visto más arriba, la industria chilena desarrolló desde temprano una fuerte concentración y centralización del capital.

Las industrias más rentables basan la productividad del trabajo en el hecho de tener una alta dotación de capital por persona ocupada y, por lo tanto, su eficiencia es máxima si operan en gran escala. En todas las ramas donde la gran escala de operación representa una ventaja, se crean las condiciones para el desarrollo del monopolio. Esta es una tendencia general del capitalismo industrial. En el caso chileno, la expansión de las industrias de materias primas básicas después de 1950 y las de bienes de consumo durables en la década

<sup>16</sup> Estos sectores de menor rentabilidad, fueron útiles para el monopolio en su necesidad de negociar en el Estado las condiciones de protección y de precios.

del 60 fue acompañada de una elevación del grado de monopolio. A fines de los años 60, el carácter oligopólico pasó a ser uno de sus rasgos más sobresalientes. Más allá de los datos que se han entregado antes, el grado de monopolización fue más alto si se considera la existencia de un reducido número de grupos económicos, que constituían una verdadera oligarquía industrial financiera, concentrando una elevada proporción del capital industrial interno.

El monopolio industrial consiguió arreglos institucionales determinados en favor de su protección y defensa. Uno de los más importantes fue la política de dinero fácil que se materializó, entre otros instrumentos, a través de la manutención de una tasa de interés baja, muchas veces negativa en términos reales, por disposición legal. Esto fue decisivo para impedir el desarrollo de un capital bancario autónomo y transformó a la propiedad sobre los bancos en un objetivo de principal interés para los grupos industriales. Es así como todos estos poseían entre su patrimonio uno o dos bancos. En tales condiciones, se monopolizó también el crédito y el capital dinero.

Un tercer factor fue la incapacidad de la agricultura para abastecer el mercado interno, cuestión que se vinculaba a las formas de organización social y productiva en ese sector y a los efectos de la desfavorable relación de precios que le impuso el sector industrial. El resultado fue el esfuerzo que debió hacerse en la importación de alimentos, con los problemas que acarrea para el financiamiento fiscal y la balanza de pagos.

El peso del desarrollo reivindicativo del sector de trabajadores urbanos fue una limitante en la capacidad privada de acumulación industrial. Esto se manifestó en que la cuestión del nivel del salario industrial, vinculado al de los precios agrícolas, fuera un aspecto permanentemente problemático para el capital industrial. Este pudo, no obstante, a partir de su predominio sobre los intereses agrarios, imponer un cambio sustancial en la relación de precios agrario industriales en favor de los segundos. Se produjo así un drenaje de recursos de la agricultura a la industria y una caída de la tasa de ganancia en la agricultura y de la renta de la tierra, que fue a engrosar las ganancias industriales.

La agricultura comenzó a desenvolverse de este modo en un marco de precios desfavorables. Paralelamente, sin embargo, el mercado interno para los alimentos crecía sustancialmente como efecto de la urbanización. La posibilidad de responder eficazmente a estas nuevas condiciones dependía esencialmente de la capacidad para elevar la productividad del trabajo agrario y aumentar el uso de la tierra disponible. Ambas posibilidades estaban cerradas por la persistencia de la estructura latifundio-minifundio como rasgo esencial del sistema agrario.

El Estado fue usado ampliamente para compensar a la agricultura por medios institucionales como créditos especiales subsidiados, importación de maquinaria agrícola liberada, exenciones tributarias, etc. Estos arreglos institucionales fueron eficazmente utilizados por los latifundistas. Los peque-

ños propietarios y minifundistas permanecieron ajenos a ellos. Un factor adicional y decisivo fue la represión sistemática a la organización sindical y política de los trabajadores agrícolas. En estas condiciones a pesar de la situación adversa de precios, los latifundistas pudieron mantener sus niveles de vida y traspasar a los trabajadores, al pequeño propietario y al minifundista, el peso principal de las exacciones de capital que realizaba la industria al sector agrario.

Esto no fue suficiente, sin embargo, para transformar a la agricultura en un sector atractivo para las inversiones de capital. En tales condiciones, la producción agrícola se estancó de modo casi absoluto, y el mercado interno de alimentos debió ser cubierto crecientemente por importaciones.

Los efectos contradictorios de esta solución del problema agrario fueron esencialmente dos: por una parte, urgentes cuotas de divisas, necesarias para la adquisición de equipos y materias primas para la industria, debieron ser distraídas en la importación de alimentos.<sup>17</sup> Por otra, se produjo un profundo retraso económico de las masas campesinas, con lo cual se las restó casi por completo del mercado nacional para la industria.

La conjunción de todos los elementos anteriores permitió, en términos generales, que el crecimiento económico y la acumulación privada de capital entraran en una fase de profundo estancamiento en la década de 1950. En ese período, se traspasó al Estado una cuota aún mayor de responsabilidades en la regulación del funcionamiento económico y la responsabilidad principal en la inversión interna (Aranda y Martínez; 1970). Pero el Estado no estaba en condiciones de asumir estas cargas adicionales. El desfinanciamiento público se hacía crónico y una explosiva deuda externa pesaba crecientemente sobre la balanza de pagos, a medida que cuotas significativas del excedente económico generado internamente debía fluir al exterior bajo la forma de servicio de deudas.

En suma, la presencia dominante del gran capital internacional en la gran minería de exportación, el carácter monopólico de la industria interna y la persistencia del latifundio, aparecen como las tres causas que están a la base del magro desarrollo de las fuerzas productivas en Chile, en el contexto de la IS desarrollada después del agotamiento del orden comercial exportador. Estos factores generaron condiciones de estrangulamiento económico, que arrastraron al acrecentamiento de la injerencia estatal que, en la medida de las crisis de financiamiento, balanza de pagos e inflación, no pudo sino resultar en un factor agravante y reproductor de las condiciones del estancamiento.

La revisión muy somera que se ha hecho de las limitaciones y estrangulamiento final del modelo de industrialización desarrollado en Chile, no dan base suficiente a los argumentos contra el "estatismo" y su ineficiencia, contra las restricciones al libre mercado, contra el proteccionismo, etc., que a

<sup>17</sup> A fines de la década de 1960, un tercio de las importaciones correspondía a productos agropecuarios.

veces se esgrimen como las causas del estancamiento económico de las décadas precedentes. Por el contrario, vistas las cosas más a fondo, el conjunto de factores limitantes de la expansión de las fuerzas productivas nacionales, parece estar vinculado a un elemento que puede sintetizar todos los demás: la debilidad de la burguesía nacional. Fue este rasgo principal el que permitió su marginación de áreas claves de acumulación, la instrumentación del Estado para sus particulares intereses sectoriales, y con esto, su restricción a un mercado estrecho cargando los costos del proceso a otros sectores, sin enfrentar de un modo integral los problemas que se acumulaban.

Por cierto, la constatación de esta incapacidad burguesa nacional como factor del estancamiento, no lleva implícita una suerte de visión psico-social sobre la élite empresarial chilena. Sin desconocer el rol que factores de este tipo puedan jugar, lo cierto es que parece más ajustado a la realidad vincular esa debilidad a los elementos histórico-estructurales de la emergencia del capitalismo comercial e industrial chileno. Es desde este punto de vista que puede enfocarse la pérdida de dinamismo de la industrialización chilena, como el resultado de las condiciones en que se desarrolló en Chile el capitalismo industrial. Fueron las formas sociales del ordenamiento económico en que tuvo lugar el desarrollo industrial las que se demostraron incapaces de resolver los problemas y contradicciones que este mismo fue arrojando.

## *2. Los problemas del marco político de la industrialización substitutiva*

El Estado que emergió en la década de 1930 como factor principal en el impulso y posterior desarrollo de la IS, fue desde el principio un Estado contradictorio. Albergó simultáneamente, desde su constitución como Estado democrático, post-oligárquico, a fuerzas sociales con intereses contrapuestos. Como hemos visto, no fue nítida y exclusivamente el Estado de la fracción industrial, puesto que ésta no existía entonces como fracción diferenciada, ni fue tampoco un Estado puramente burgués, puesto que contenía en él y daba expresión a fuerzas distintas.

La movilización socio-política en que se fundó el Estado democrático que impulsó la industrialización desde la década de 1930, no impidió la persistencia de dos factores que se demostraron como obstáculos al desarrollo. Uno fue la propiedad extranjera de los principales recursos de exportación, y otro fue la manutención de la estructura agraria y el latifundio.

El capital industrial, originado en la inversión de las viejas clases comerciales y agrarias, permitió la formación de una clase diferenciada de empresarios industriales sólo a partir de la fuerte acción promotora del Estado. Sin embargo, este capital industrial nacional fue débil desde sus orígenes, coexistió con el latifundio y el gran capital extranjero que, incluso, invadió su área de operación en el mercado interno. El origen del capital industrial, la instrumentación estatal y la participación extranjera en él le dio al principio un marcado carácter mono-

pólico. De este modo, la sociedad industrial chilena se caracterizaba, desde este punto de vista, por el monopolio industrial-financiero, el latifundio, y el predominio del capital extranjero sobre la minería, principal sector de acumulación.

El Estado, a la vez que favorecía a la industria, compensaba a la agricultura y abría los recursos minerales al capital extranjero. Esta era su función política en la economía, y daba cuenta de la conformación heterogénea del bloque dominante. Prevalciendo en éste el sector industrial, la oligarquía agraria pudo abrirse paso asegurando su continuidad y el traspaso de los efectos desfavorables de su relación con la industria, al proletariado agrícola. En este sentido, junto al predominio industrial, el Estado salvaguardaba los intereses agrarios y del capital extranjero.

Por otra parte, el Estado estuvo abierto también a los sectores populares, en la medida que fueron factor fundamental en la generación de sus nuevos rasgos democráticos.

Los sectores populares experimentaron un notable desarrollo en su organización social y política en la década de 1930. Al partido comunista se sumó en 1932 la creación del partido socialista como amplio partido de masas y la presión progresista que los grupos medios ejercían sobre el partido radical. De igual manera se desarrollaba la organización gremial y sindical de los trabajadores.

Este desarrollo se expresó en una intensa actividad política y reivindicativa, que permitió una importante expresión parlamentaria de estos sectores, su participación en el forjamiento del Frente Popular que alcanzó el gobierno en 1938 y en otros gobiernos posteriores y una amplia presencia entre las organizaciones intermedias de la sociedad.

El peso social de los sectores populares obligó a las fracciones sociales dominantes a ejercer una dirección política compartida sobre la sociedad, como se expresó en amplias coaliciones políticas que les abrían espacio y participación. Estos arreglos políticos se centraban en torno a dos objetivos principales: uno era el fuerte apoyo al desarrollo industrial y otro era la acogida a las demandas reivindicativas económicas y sociales de las masas urbanas. De estos arreglos eran excluidas las masas campesinas, que no participaban de los crecientes beneficios sociales y económicos a que accedían los trabajadores urbanos. El Estado fue el espacio en el que se desarrollaron estos arreglos políticos, que implicaron de su parte una creciente injerencia en la vida económica y social.

Esta configuración socio-política en que se desarrolló la IS fue generando crecientes tensiones sociales. La participación social y política y las demandas económicas de los sectores medios y populares, se enfrentaban a una estructura económica incapaz de satisfacerlas. Estas demandas contribuían, además, a limitar el margen de acumulación privada. Los factores de estancamiento que vimos en el punto anterior, hacían sentir todo su peso, como efectos en la distribución del ingreso y en la generación de pobreza urbana y rural, intro-

duciendo factores regresivos sobre la movilización social en que se basaba la marcha misma del modelo. Se sentaban así las bases para la gestación de una profunda crisis orgánica de la sociedad chilena y del Estado democrático que abrigaba los arreglos políticos señalados.

Tras los indicadores de conflicto y tensión social se ocultaban, de una parte, los intereses monopólicos, latifundistas y del capital extranjero por ensanchar el margen de ganancias, y de otra, los intereses populares por extender la participación democrática. Ni la estructura económica ni los arreglos políticos experimentados parecían ya satisfacer ambos tipos de intereses en pugna.

El movimiento popular adoleció de varias debilidades que le impidieron orientar su acción de un modo más resuelto hacia la democratización social y económica y apuntar efectivamente a las trabas al desarrollo. Entre estas debilidades fueron importantes el análisis insuficiente de la sociedad chilena, su carácter y las principales contradicciones para su desarrollo, que le hubiera permitido mayor claridad, coherencia y contenido en el desarrollo de sus alianzas. Al mismo tiempo, adoleció de una visión global de las transformaciones con sentido democrático en el plano político-estatal.

El movimiento popular apoyó el desarrollo de la industria nacional e impulsó las demandas económicas y sociales de los sectores urbanos que ese desarrollo permitía. Sin embargo, no comprendió suficientemente los obstáculos que impedirían el desarrollo ulterior del proyecto industrial iniciado en los años 30. De este modo, quedó circunscrito a la lucha reivindicativa de los sectores urbanos con que el estancamiento económico crecientemente se encontraba. No pudo articular una política que apuntara contra el monopolio y la oligarquía agraria, ni extender una reivindicación política democrática que incluyera desde temprano la participación campesina y abriera el conjunto de instituciones estatales al tejido social democrático. En este sentido, las debilidades de que adoleció el movimiento popular fueron factor fundamental de la precariedad democrática y nacional del Estado en el modelo de IS.

Las fracciones propietarias percibieron con mayor agudeza los factores de la crisis orgánica e intentaron, sin éxito, diversos proyectos políticos encaminados a su resolución. A fines de la década de 1950, enfrentaron de conjunto una política de estabilización basada en el freno de la reivindicación popular. El peso de ésta fue, sin embargo, suficiente para determinar su fracaso.

A mediados de la década de 1960, el gobierno demócratacristiano y los sectores industriales desarrollados en la última fase de la IS en torno a bienes de consumo durables,<sup>18</sup> lograron un amplio apoyo popular para un programa de transformaciones. Estas se orientaban básicamente al establecimiento de una vinculación más favorable con el capital internacional en el cobre, al desarrollo de la RA, la inclusión económica y social del campesinado y

<sup>18</sup> Con mayor proporción relativa del capital fijo y por tanto, interesados en ampliar la escala de producción y consecuentemente el mercado.

marginales urbanos, y la ampliación del mercado industrial por la vía del acuerdo subregional andino. Dicha estrategia ha sido impugnada por la derecha y por la izquierda. Desde la primera posición, por haber elevado las expectativas de los sectores populares a niveles que no eran posibles de satisfacer dentro del orden establecido. Desde la segunda posición, la estrategia fue impugnada por no haber ido suficientemente lejos en la transformación de dicho orden.

Las circunstancias políticas al final del período demócrata-cristiano, el año 1970, hicieron posible el triunfo de la Unidad Popular con un programa de profundas transformaciones económicas sociales. Si bien el gobierno de la U. P. duró sólo tres años, quedó de manifiesto que la redistribución de los ingresos y del poder político no implica necesariamente redistribución espacial de actividades económicas y de la población.

### ***Industrialización substitutiva y concentración en los años 1970-1973***

El período que ocupó el gobierno de la Unidad Popular fue demasiado breve como para extraer conclusiones significativas acerca de los efectos reales o eventuales de su política sobre las tendencias espaciales. No obstante, en la medida que se propuso desarrollar profundas transformaciones en las estructuras social, económica y política del país, conviene brevemente ver de qué modo ellas operarían sobre el modelo industrial en curso y las tendencias históricas de concentración urbana.

En este período se intentó una transformación radical de la economía, orientada a resolver los problemas y crisis que enfrentaba la IS, pero sin desviarse de sus rasgos esenciales. Se muestra que los distintos aspectos de la política propuesta continuaban y, probablemente, reforzaban las tendencias precedentes de concentración espacial.

Sin diferenciarse básicamente de las políticas anteriores, la del gobierno de la UP proponía también, en el campo de la planificación regional, desarrollar medidas de desconcentración. Será útil, entonces, referirse brevemente a algunas de las orientaciones esenciales de la planificación en contraposición a los efectos sobre los que intentó incidir.

#### ***1. La industrialización substitutiva y la política de la Unidad Popular***

La política del período se sustentaba en un diagnóstico crítico de la sociedad chilena y su economía, afirmando que su desarrollo histórico acentuó la característica dependiente, monopólica y excluyente del modelo de crecimiento que se venía siguiendo. Su naturaleza monopólica se expresaba en la concentración extrema de la propiedad y el ingreso en un reducido grupo, lo que le permitía a éste detentar el poder político. Su naturaleza excluyente se graficaba en la marginación económica y social de una parte importante de la

población, y en la orientación de todo el aparato económico a satisfacer las preferencias de los grupos de más altos ingresos.

El aspecto esencial de la política de la UP era la concreción de los cambios en la estructura de la propiedad, dirigida a suprimir el poder monopólico, financiero y terrateniente y a disminuir el control ejercido por el capital extranjero. Se apuntaba así a la constitución de una fuerte área de propiedad social y mixta, a partir de la cual se pretendía impulsar un vuelco en la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría. Junto con ello se intentaba transformar las relaciones de producción en esos sectores y controlar esos excedentes desde el sector público.

Esta política —llamada de transición puesto que apuntaba finalmente a la transformación socialista— se complementaba con objetivos de pleno empleo y de aumentos reales importantes de sueldos y salarios de los estratos de menores ingresos. En esta medida, el principal elemento dinámico de la economía de transición sería el consumo de esa mayoría de la población, revirtiendo el dinamismo anterior representado por el consumo de los grupos de altos ingresos y la demanda externa.

La viabilidad de la activación económica que generaría la estimulación de la demanda y la reorientación de la oferta, se basaba en la comprobación de que prácticamente en todos los sectores había capacidad instalada ociosa o mal aprovechada. Esto, como consecuencia, en unos casos, de prácticas monopólicas restrictivas de la producción y, en otros, de la insuficiencia de la demanda real por parte de los grupos mayoritarios, como resultado de la desigual distribución del ingreso.

La proyección de más largo plazo que permitiera mantener los objetivos de dinamismo de la demanda y del crecimiento requería conjugar la política de redistribución con el proceso de ahorro e inversión. Este contaba con los excedentes que generaría el área de propiedad social (APS) y la nacionalización de la gran minería, junto a lo que podía esperarse de la totalidad de la capacidad instalada. La perspectiva de largo plazo preveía aumentos sustanciales de la productividad media de la economía y la ampliación y diversificación del comercio exterior en rubros en que hubiera riqueza de recursos naturales o avances relativos ya alcanzados en procesos industriales. Asimismo, se pensaba en la estructuración de un proceso industrial completo, que proveyera una cuota importante de los bienes de capital necesarios y de los insumos más sofisticados asociados al aumento del ingreso.

Sin embargo, la política tenía su formulación más acabada en objetivos de corto y mediano plazo, encaminados al aumento del empleo y la satisfacción mínima a los requerimientos de niveles de vida superiores para la mayoría de la población.

Con este énfasis, la estrategia diseñada propendía a introducir ciertos cambios en la composición del crecimiento de la producción sectorial. Las alteraciones en la estructura de la demanda incidirían en la disminución relativa del crecimiento de los sectores de metálicas básicas, productos químicos



cos y bienes durables en general, en favor de un crecimiento proporcionalmente mayor de los artefactos del hogar, los alimentos, bebidas, de las industrias textiles, del vestuario, del calzado y de los productos procedentes de la agricultura.

La constitución del APS a partir de la expropiación de las principales actividades monopólicas, para convertirla en el sector dominante y más dinámico del proceso de acumulación, era lo que permitiría ir formando una capacidad instalada efectivamente adecuada a la nueva estructura de la demanda y dar un soporte material a las políticas redistributivas. Junto a ella se contemplaba una importante área mixta para aquellas industrias y actividades que, por su volumen mínimo de producción en razón de condiciones tecnológicas o de mercado, requiriesen del aporte privado. Para las empresas medianas o pequeñas se garantizaba la permanencia de su propiedad y un fuerte apoyo técnico y crediticio. La política contemplaba también la estatización o control público de la banca y las finanzas, con el objeto de apoyar la actividad económica con los criterios sociales establecidos.

Desde el punto de vista de las técnicas de producción, se pretendía la aplicación de una política nacional de elección de tecnologías en cada rama, que propendieron al máximo uso de mano de obra compatible con determinados niveles de productividad.

La estrategia general aplicada al agro significaba, como uno de sus puntos fundamentales, desarrollar una RA profunda destinada básicamente a efectuar un cambio rápido y sustancial en el sistema de tenencia de la tierra y en las relaciones de producción existentes.

Finalmente, de acuerdo a los objetivos generales de la política del gobierno, se contemplaba un incremento significativo de los planes de los sectores sociales, principalmente en educación, salud pública y viviendas.

Sabido es que gran parte de los objetivos de corto plazo postulados en la política económica del gobierno de la UP alcanzaron a materializarse, particularmente en cuanto a la activación de la economía vía ampliación y transformación de la demanda, y la elevación sustancial del empleo y del nivel de vida de la población en varios aspectos. Del mismo modo, alcanzó a efectuarse una rápida transformación en la estructura de propiedad de los medios de producción.<sup>19</sup> En el fin prematuro del gobierno, entre otros muchos factores de diversa índole, contribuyó la propia precariedad de la formulación económica y de los nexos entre los planes de corto, mediano y largo plazo. No cabe aquí la crítica a estas deficiencias.

Lo que interesa dejar establecido es que la política impulsada por la UP, si bien introducía modificaciones sustanciales en las estructuras económicas, mantenía el curso esencial que caracterizaba el modelo de desarrollo por

<sup>19</sup> Al respecto existe abundante información y análisis. Consúltese por ejemplo, Pío García y Carmen G. Olave (1977) y Manuel Antonio Garretón y Eugenia Hola (1978). También las distintas series de publicaciones realizadas por la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN).

sustitución de importaciones e inclusive acentuaba muchos de sus aspectos. El énfasis en el dinamismo de la demanda interna ampliada como motor del crecimiento y en la generación de tecnologías adecuadas a los objetivos de empleo y de reorientación de la oferta, refuerzan esa opinión. En la eventualidad de un curso continuado de su política, esos aspectos habrían persistido, junto a los planes por una estructuración más completa de todo el proceso industrial al interior del país.

De esta manera, un eventual desarrollo exitoso y continuado de la estrategia política-económica de la UP habría podido enfrentar los problemas y crisis de la IS, pero manteniendo el modelo de desarrollo basado en el dinamismo interno.

Nada hace suponer que los efectos directos de los aspectos peculiares de la política de la UP incidieran sobre las tendencias de concentración espacial de un modo diferente a como lo venían haciendo en los períodos anteriores. Difícil es precisar con exactitud esos efectos por la brevedad del período. Pero si los aspectos esenciales de la política inicial consistían en la dinamización de la demanda interna la reorientación funcional a ella de la oferta, y la puesta en tensión de toda la capacidad instalada, sobre la base de una localización industrial y poblacional ya dada y concentrada, todo indica que con gran probabilidad las tendencias concentradoras se habrían mantenido.

Lo notable, sin embargo, es que desde el punto de vista de las políticas regionales, se volvía a insistir en objetivos desconcentradores y en una identificación de la concentración espacial como expresiva de las desigualdades estructurales que se pretendía superar.

## *2. Políticas regionales y concentración*

El discurso acerca del desarrollo espacial planteado por la UP señalaba su oposición al modelo de economía dependiente que hasta entonces guiaba el crecimiento económico espacial chileno. Este modelo era expresado en el drenaje de todo tipo de recursos desde las regiones hacia la capital, una centralización atrofian te y un desaprovechamiento de los recursos distribuidos por el territorio.

Se planteaba, en consecuencia, una estrategia que permitiera pasar gradualmente de un modelo "concentrador" y "excluyente" de la actividad regional a un modelo "desconcentrador e integrador". En los términos planteados por Odeplan, se procuraría desconcentrar la actividad económica dentro del espacio económico nacional y a la vez incluir en el proceso de desarrollo a toda la población nacional, intentando terminar con la existencia de sectores marginados.

Entre los principales objetivos básicos planteados para el desarrollo regional, se incluía la creación en cada región de fuentes de trabajo productivo que permitieran aumentar tanto la producción como los ingresos familiares; cambios en la estructura regional a través de un desarrollo acelerado de la

industria; la transformación del sistema de transportes para adecuarlo al rápido desarrollo de la producción regional; y la descentralización del crecimiento de la población, alterando las tendencias migratorias tradicionales, causantes de un crecimiento urbano que provocaba serias dificultades en ciudades como Santiago, Valparaíso y Concepción. Se añadían un conjunto de medidas tendientes a la armonía del desarrollo regional en todos los planos.

Salvo el diagnóstico acerca de las causas originales de los desequilibrios regionales —que la UP tendía a asociar a la naturaleza capitalista dependiente de la sociedad chilena—, el diagnóstico de la problemática regional, así como el contenido fundamental de las políticas regionales, mantenía continuidad en este período respecto del sexenio inmediatamente anterior (Boisier; 1978). Ambas se proponían objetivos desconcentradores.

Más específicamente, se planteaba que la incorporación de nuevas áreas a la economía nacional, requería de la incentivación y consolidación de subsistemas urbanos de rango medio que apoyarían a “espacios regionales integrados” rompiendo con la dependencia de la capital.

Otro conjunto de medidas apuntaba a acciones específicas para el desarrollo de zonas aisladas, a la explotación del potencial marítimo y a la incorporación al esfuerzo nacional de desarrollo de ciertas zonas del sur descritas como de gran inestabilidad económico-social.

A más largo plazo, se planteaba la necesidad de dirigir la inversión hacia la creación de grandes complejos industriales capaces de transformar las economías regionales.

En general, se buscaba la incorporación a la economía de todo el territorio nacional, mediante una adecuada explotación de las riquezas y una distribución armónica de los recursos destinados al desarrollo.

La materialización efectiva de estas propuestas requería —se señalaba— la descentralización de actividades tanto directamente productivas como de servicios, las que deberían consolidar el desarrollo de las distintas regiones del país, a fin de que pudieran sostener entre sí y con las áreas más desarrolladas (Santiago, Valparaíso y Concepción) un intercambio efectivo que reemplazara la dependencia existente.

Sobre esta base, se planteaban estrategias de desarrollo particulares para cada zona. Para la zona central (de Aconcagua a Colchagua), se especificaba, por ejemplo, el objetivo de lograr la desconcentración de las áreas metropolitanas controlando sus procesos de extensión, con miras a desarrollar el resto del territorio a expensas del crecimiento de Santiago. Para el área intercomunal de Santiago se proponía limitar las inversiones de tipo productivo a lo estrictamente necesario para su desarrollo “racional” e incentivar a las industrias para que se localizaran fuera de la zona central. Para la zona central-sur (de Maule a Cautín), se proponían diversas medidas destinadas a apoyar la política de descentralización metropolitana y a disminuir las migraciones rural-urbana y urbano-metropolitana.

Una evaluación acerca de la inconsistencia entre las políticas nacionales de desarrollo y los objetivos regionales perseguidos, así como la negación de la política formuladas por sus efectos visibles ha sido ya reconocida. Se ha dicho, al evaluar las políticas regionales desde los 60, que los resultados efectivos han distado de los esperados (Sanhueza, 1976). Las razones pueden encontrarse en la falta de atención al peso real de las tendencias concentradoras que han estado activas en el país por décadas.

En otra parte se ha señalado también (Geisse; 1970), que las opciones de desconcentración que diseñara Odeplan en el sexenio 1964-1970, perdían validez para los programas que se hicieron vigentes en el período 1970-1973. Por ejemplo, la política de redistribución del ingreso y de incremento sustancial de la demanda a través de la incorporación masiva al consumo del sector de más bajos ingresos, no tenía por qué presuponer una redistribución regional en favor de las regiones más pobres.

En primer lugar, porque el área metropolitana de Santiago concentraba en términos absolutos la mayor pobreza, por lo que sus demandas cobrarían preferencias. De este modo, los efectos de las políticas gubernamentales de empleo y vivienda, por ejemplo, continuarían concentrándose allí. En segundo lugar, la mayor demanda activaría la capacidad industrial ociosa, cuya mayor parte se concentraba en la capital. Asimismo, la inversión industrial se dirigiría, en su mayor parte, a eliminar los cuellos de botella en plantas existentes, también concentradas. Y, finalmente, las mejores posibilidades para el desarrollo agro-industrial se encontraban también en las regiones dentro de la vecindad inmediata a Santiago.

No obstante estas constataciones, las orientaciones "desconcentradoras" persistían con plena vigencia en las oficinas gubernamentales de planificación urbana y regional y mantenían una continuidad esencial que cruzaba políticas nacionales tan diversas como las efectuadas en la década iniciada en 1964. Se demostraba así la recalcitrante inercia de las tesis que han predominado en el campo de la planificación regional y que describiéramos al comienzo de este trabajo.

La tesis de que las tendencias de concentración espacial en un pequeño número de ciudades grandes constituyen un freno al desarrollo económico, viene al caso redestacarla aquí. En primer lugar, porque lo que se ha ido demostrando hasta ahora es que, en el caso chileno, ha habido desarrollo junto a concentración, generándose entre ambos elementos una relación indisoluble, sin que ello signifique que no se trata de un desarrollo con desequilibrios y desigualdad, lo que es propio del tipo de desarrollo que se experimentó. En segundo lugar, porque los mismos sostenedores de la tesis han formulado políticas expresamente orientadas al desarrollo, que han incidido en forma bastante directa sobre la concentración, reforzándola. Y, en tercer lugar, por esto mismo, esas políticas no han guardado coherencia, que no sea meramente retórica, con las políticas regionales orientadas al logro de la desconcentración.

Asimismo, la tesis que se basa en la supuesta simetría de los desequilibrios y divisiones sociales con las espaciales, ha presidido de diversas maneras las políticas regionales descritas. En las medidas propuestas para materializarlas, el supuesto aparece implícito al no precisar de qué manera un eventual mayor equilibrio espacial integrado terminaría, en las diversas unidades, con las divisiones sociales. Más explícita apareció esta formulación, sin embargo, en los planteamientos que tendían a explicar los desequilibrios espaciales en el país a partir de la naturaleza de la inserción capitalista dependiente de la sociedad chilena en el sistema internacional.

En los capítulos que siguen, se perfilará mejor la improcedencia de las ideas predominantes en el campo de la planificación regional, en relación al curso histórico efectivo del nexo entre desarrollo y concentración en el caso chileno.

## **V. Efectos directos de la industrialización substitutiva en la concentración urbana y en la relación campo-ciudad**

### ***Introducción***

En primer término, se demuestra que la movilización masiva de fuerza de trabajo desde el campo a la ciudad de Santiago durante el período de IS, lejos de ser causa de estancamiento económico, contribuyó a elevar la productividad general de la economía nacional. El traslado de fuerza de trabajo agrícola de muy baja productividad a actividades urbanas de lento crecimiento y por períodos estancada, pero de mayor productividad, fue un factor importante del aumento del ingreso nacional. No se desestima la gravedad de los problemas de desocupación y diferenciación social al interior de Santiago, pero se sostiene que su origen no es demográfico. Su raíz está en el bajo ritmo general de las fuerzas productivas y dichos problemas urbanos no disminuyen frenando las migraciones del campo a la ciudad, si es que esto fuera viable. Por el contrario, se postula que la migración hacia Santiago fue insuficiente si se consideran las diferencias de productividad reflejados en los ingresos entre Santiago y el resto del país.

Aceptándose que la migración no fue excesiva, la expulsión del campo hacia las ciudades es atribuida a la miseria que el estancamiento agrícola produjo en la masa campesina. Pero esta afirmación requiere un análisis más complejo en el contexto de las relaciones de clases y las contradicciones de la IS. Este análisis se hace en el capítulo "relaciones campo-ciudad y las migraciones".

Se sostiene que las causas del estancamiento agrícola durante la IS fueron, por una parte, la descapitalización del sector producido por los arreglos institucionales que favorecieron a la industria manufacturera y cuya expresión más visible fue el deterioro de los precios agrícolas en relación a los industriales. Por otra parte, lo fue la mantención del monopolio latifundista de la tierra y la apropiación latifundista de las compensaciones estatales a la agricultura.

El estancamiento acentuó la diferenciación del campo: el latifundista pudo mantener sus niveles de consumo mientras que el campesinado fue sumido en la pobreza. Sus esperanzas de salir de ella sólo se presentaron 30 años después de iniciada la IS, enfrentado el capital industrial con la necesidad de expandir la demanda interna.

Se postula que las políticas de desarrollo agrícola de los años sesenta persiguen ese fin. Sin embargo, dentro de los límites impuestos a las reformas agrarias por las economías de mercado, los avances en cuanto a disminuir la diferenciación interna del campo fueron escasos. Por último, se sostiene que contrariamente a las expectativas que muchos planificadores ponen en las reformas agrarias, la RA chilena, analizada dentro del conjunto de la política de desarrollo agrícola de los años 60 y en sus efectos directos e indirectos, no pareciera haber disminuido el flujo migratorio del campo a la ciudad.

Por último, se examinan los efectos directos de la IS sobre la división del trabajo entre Santiago y las regiones agrarias. La primera, absorbiendo una alta proporción del crecimiento industrial manufacturero y diversificando su estructura productiva. Las segundas, especializándose en actividades primarias, especialización que en algunas regiones llega hasta el monocultivo. El crecimiento de las ciudades medianas se explica por la intensificación de la intermediación entre Santiago y el campo bajo la presión de la expansión industrial. Esta función se vio estimulada por el avance en el transporte tanto a nivel nacional como regional y por la modernización agrícola de los años 60. Sin embargo, se observa que la diferencia entre el tamaño de la población de Santiago y el promedio poblacional de las ciudades intermedias regionales aumentó. El crecimiento de estas últimas se debió más que nada al aumento del número de ciudades. Además, las ciudades intermedias que más crecieron y se diversificaron cumpliendo función de soporte a la agricultura, fueron las ubicadas en las zonas donde se concentró la modernización agrícola. Estas fueron las que registraron el mayor grado de concentración de la propiedad, mejor infraestructura y mayor desarrollo del régimen salarial. Los centros menores y villorrios crecieron en número en las zonas de mayor densidad minifundaria, cumpliendo la función de reservas de fuerza de trabajo para la explotación moderna. La mayor parte de estos centros está ubicada en áreas marginales, en los extremos ya debilitados de las redes de comercialización y de transporte. Los subsistemas regionales de centros y su forma de integración a Santiago, son vistos como funcionales a la diferenciación agrícola, contribuyendo a su reproducción.

### ***La ciudad industrial moviliza fuerza de trabajo rural***

#### ***1. El empleo urbano industrial***

Cuando se estudia el crecimiento urbano y el decrecimiento relativo de la población rural, siempre resulta necesario intentar separar las causas especí-

ficas que están detrás de los aumentos de la demanda de fuerza de trabajo en la ciudad y aquellas que explican la oferta de fuerza de trabajo de las zonas rurales. Más aún, como la pobreza y el estancamiento económico son más perceptibles en la ciudad (sea por el solo hecho de la concentración como por la presión política organizada a que usualmente da origen), es fácil sacar conclusiones "antiurbanas" equivocadas, concluir que el crecimiento urbano es en gran medida improductivo, que la ciudad es una zona de derroche de fuerza de trabajo y que las migraciones desde el campo tienen como único origen el estancamiento agrícola y las condiciones miserables de vida que allí imperan.

Sin embargo, una revisión más objetiva, obliga a reconocer que la ciudad industrial ha movilizadado grandes cantidades de fuerza de trabajo rural hacia actividades urbanas más productivas; es decir, aquellas donde su utilización permite acumular más capital. En general, la concentración de población en la ciudad ha ido acompañada de una concentración de actividades económicas.

Un cálculo global simple, muestra la estrecha relación que ha existido entre el crecimiento de las fuerzas productivas y la concentración de población en el conjunto del sistema urbano nacional (que, para los efectos de esta sección, se llamará "la ciudad").

En primer lugar, debe destacarse que la productividad del trabajo ha sido muy superior en las actividades urbanas que en la agricultura (Odeplan; 1971). Es así como el ingreso medio generado en la industria, el comercio, los servicios y la minería, ha sido sustancialmente mayor que el ingreso medio generado en la agricultura. De allí que, en promedio, un desplazamiento de población del campo a la ciudad ha implicado un aumento del producto per cápita.

En segundo lugar, los indicadores de que se dispone, sugieren que lo que es válido para el promedio, también lo es para los desplazamientos específicos de población. Vale decir que en general los desplazamientos específicos de población se producen desde actividades menos productivas en el campo hacia actividades más productivas en la ciudad. En realidad, en una economía de mercado en que los diferenciales de salario e ingresos de la mano de obra reflejan en alguna medida diferenciales de productividad, en la medida que son aquellos uno de los motivos obviamente más poderosos para el desplazamiento espacial de la población, esto no puede sino ser así.

Los indicadores de desempleo contribuyen a afirmar esta hipótesis. En efecto, a pesar de la fragilidad de estos datos, estos permiten concluir que el desempleo es sustantivamente superior en las pequeñas ciudades de carácter rural que en las ciudades medianas y grandes. A esto debe agregarse el masivo derroche de fuerza de trabajo en la agricultura, medido por los datos de subempleo o empleo improductivo (CIDA; 1966). De allí que se fortalezca la hipótesis de que la migración campo-ciudad va acompañada de empleos más productivos para los migrantes; inversamente, la falta de movilidad es-



pacial de la población debe refutarse como un freno al crecimiento general de la productividad del trabajo.

Si se apartan de la atención las actividades comerciales y los servicios (actividades reputadas, con razón, de esconder el subempleo urbano) y se centra la atención en la industria, se llega a conclusiones equivalentes. En efecto, entre 1915 y 1964, el ingreso nacional per cápita se ha más que duplicado. Por otra parte, el crecimiento en el mismo período del producto industrial, 4,3% anual promedio, se descompone en un aumento de la fuerza de trabajo de 3,4% al año y de un crecimiento del producto por trabajador de 0,9% anual (Muñoz; 1968). De esto se deduce que el aumento del ingreso per cápita no ha sido provocado por un incremento de la productividad del trabajo en el sector de más rápida expansión: la industria. Por el contrario, la industria, por así decirlo, se ha ampliado más por extensión que por intensidad. De esto se concluye que ha sido el traspaso de fuerza de trabajo rural a la industria (vale decir, de actividades de muy baja productividad a una actividad de productividad relativamente estancada, pero mayor) uno de los motores del crecimiento del ingreso nacional. O, por decirlo en otras palabras, como ya se ha señalado, ha sido el crecimiento del mercado interno el principal factor explicativo de los ritmos de crecimiento industrial.

Así pues, una parte apreciable del crecimiento de las fuerzas productivas en Chile, está asociada exclusivamente a la concentración de actividades y población en la ciudad.

Se ha visto que la industria chilena ha expandido en gran medida la utilización de fuerza de trabajo. La industria no ha ocupado "poca" mano de obra. Por el contrario, la tasa de crecimiento del empleo industrial ha sido superior a la tasa de crecimiento de la población durante todo el siglo hasta el año 1970. Inclusive en la década del 60, cuando la productividad del trabajo creció en la industria, el empleo industrial creció en más de un 33%, es decir, más que el crecimiento total del empleo en el país. En 1970, la industria generaba un 27% del PGB y empleaba más del 25% de la mano de obra.<sup>1</sup> Así pues, aunque se considere sólo a la industria, ella ha desatado migraciones rurales ya que demanda mano de obra a una tasa superior al crecimiento de la población.

La mayor demanda de mano de obra de la ciudad no resulta por cierto sólo de la expansión de la industria. Las migraciones están vinculadas al crecimiento general de las fuerzas productivas en la ciudad. Eso no quiere decir que esa movilización se haya realizado sin contradicciones. En efecto, en cuanto a su volumen y oportunidad, las migraciones no se ajustaron precisamente a un plan.

Las contradicciones más decisivas aparecieron en las ciudades. El bajo ritmo de crecimiento económico y su carácter espasmódico y cíclico, es incapaz de hacer crecer las fuerzas productivas de manera pareja en todos los sectores

<sup>1</sup> La productividad del trabajo creció un 25% en la década del 60. Aunque eso significó un aumento sobre los ritmos anteriores, siguió siendo bajo. Ver ODEPLAN (1971).

urbanos y de emplear productivamente a toda la fuerza de trabajo que llega del campo o que crece en la ciudad. Esto se manifiesta en el crecimiento del subempleo y del desempleo en las ciudades con todas sus secuelas: bajas condiciones de vida, vivienda, salud, etc.

En estas constataciones se basan los habituales argumentos demográficos contra la urbanización. Se plantea que, en definitiva, todo estaría mejor si emigrara menos población a la ciudad. No se considera que esto estancaría aún más el crecimiento de las fuerzas productivas y que en el campo el desempleo y las condiciones de vida son peores que en la ciudad, al menos en el caso chileno (ODEPLAN, 1978).

No se niega sin embargo, que esos problemas no existen en la ciudad, pero su origen no es demográfico. Su raíz está en el bajo ritmo de crecimiento de las fuerzas productivas que genera también un derroche de fuerza de trabajo en la ciudad. Ahora, si los conflictos potenciales que crean las bajas condiciones de vida son mucho mayores en Santiago que en el campo o en las ciudades intermedias, eso es otro problema.

Sin embargo, obviamente, la población en la ciudad ha crecido más rápido que la población empleada en la industria. El argumento demográfico contra la gran ciudad sostiene que la presión de la mano de obra no productiva es el origen de la proliferación de actividades terciarias privadas y estatales de baja productividad. A continuación se examinarán estas actividades y la construcción con lo que veremos una vez más lo débil del argumento.

## 2. *Las actividades terciarias*

Las actividades terciarias (comercio, transporte, servicios) han ampliado sustancialmente el empleo de fuerza de trabajo: de un 33% de la población activa en 1930 a un 44% en 1970. Su aporte al PGB en 1970 fue de un 38%.<sup>2</sup>

No pueden entenderse estas actividades si se las considera tan agregadamente. Incluyen dos sectores bien diferenciados. De una parte, producción de electricidad, gas, agua y servicios financieros con los mayores ingresos medios: casi 5 veces el promedio del país. En ese mismo grupo puede clasificarse el comercio, probablemente un sector muy diferenciado en su interior pero que tiene un valor agregado por persona casi 2 veces el promedio nacional. De otra parte, están los servicios con un ingreso medio por debajo del promedio del país, aunque superior a la productividad del trabajo en la agricultura.

Usualmente, se imputa a las actividades terciarias, debido a su rápida expansión del empleo y a su bajo valor agregado por persona, el hecho de cubrir "desocupación disfrazada". Ese argumento sólo puede sostenerse para el sector de servicios y, en menor medida, para el comercio. Las demás, antes

<sup>2</sup> Para 1930 los datos se han obtenido de Hurtado (1966); para 1970, de ODEPLAN (1971).

que expandir el empleo relativo, lo han contraído y su productividad es elevada.

El comercio, sin embargo, no ha tenido un aumento muy espectacular del empleo relativo desde 1930: de un 11% a un 13%. No es posible que el comercio se expanda al ritmo de crecimiento de la población urbana (o al ritmo de crecimiento de la población "excesiva" de las migraciones que la industria no es capaz de absorber). El servicio comercial debe ser financiado y, por tanto, crece en proporción al crecimiento de la demanda por servicios comerciales. Luego, es la expansión general del mercado ocurrida desde 1930 la que explica el crecimiento de la demanda por servicios comerciales (probablemente por encima del crecimiento del ingreso medio) que, unida a una productividad que probablemente no crece, explica el aumento del empleo relativo en el comercio.

El crecimiento del empleo relativo en servicios es más importante: de un 16% en 1930 a un 24% en 1970; de 234 mil personas a 729 mil. Es pues a este sector a quien se imputa el contener la mayor parte del empleo disfrazado provocado por las migraciones "excesivas".

En lo que se refiere a los servicios privados, vale la misma consideración que se hizo respecto del comercio: ¿cómo, en una economía capitalista, una actividad que debe financiarse crece al ritmo de la población desocupada? Se ve que los servicios deben desarrollarse también al ritmo en que se expande la demanda por servicios. Sin embargo, en lo que se refiere a los servicios estatales esta conclusión no es válida. Los servicios estatales deben financiarse de una manera u otra: por impuestos o inflación. Pero el receptor del servicio estatal, no paga necesariamente el costo exacto del servicio cada vez que lo utiliza. Por lo tanto, los servicios estatales no necesitan expandirse en proporción a la demanda. Con esto no se está planteando que el gasto público haya sido un factor muy importante de redistribución de ingresos. Por el contrario, si se examina el origen del financiamiento estatal y el destino del gasto, caben dudas acerca de que él tenga un efecto redistributivo muy apreciable. Lo que se plantea, es que el gasto estatal modifica la estructura de la demanda aunque el origen social de los ingresos sea equivalente al destino social de los gastos.

Ocurre, además, que los servicios estatales se han expandido a una velocidad comparable a los privados. Los servicios estatales aumentaron en cuanto a ocupación aproximadamente tres veces desde 1930 a 1970. (En esta última fecha ocupó aproximadamente a 300 mil personas). De ahí que se plantee que el Estado se ha transformado en un sector dedicado a dar empleo a la población llegada por las migraciones. Sin embargo, esa es una interpretación mecánica del carácter del Estado. Más que el aumento del empleo en los servicios públicos, llama la atención la enorme proliferación de instituciones públicas. Lo que interesa pues, es el carácter de los servicios prestados por el Estado. Esto sólo puede entenderse si se toma en cuenta el rol que el Estado ha desempeñado en el surgimiento, consolidación y expansión del capital

industrial y la industrialización. El aumento del empleo en los servicios públicos, es un efecto derivado de la necesidad de proveer esos servicios, tal como lo señalamos anteriormente al referirnos a la forma de integración del Estado por parte de los intereses industriales.

Evidentemente, no se hace aquí un juicio acerca de la eficiencia con que el Estado provee sus servicios. Es muy posible que haya mucha fuerza de trabajo mal utilizada. Pero esto no es razón suficiente para sostener, como lo hacen algunos ideólogos del actual régimen chileno, que los servicios estatales se hayan expandido en el pasado pura y simplemente como una agencia de empleo.

Tampoco se plantea que no haya derroche de fuerza de trabajo en los servicios privados. El mejor indicador de que sí lo hay, son los 200 mil personas ocupadas en servicio doméstico en 1970 (un 27% de la fuerza de trabajo ocupada con los servicios). Sin embargo, no puede culparse de esto a las "excesivas" migraciones rurales. Debe recordarse que el ingreso medio de esa fuerza de trabajo en la agricultura es muy inferior. El problema es pues, el bajo ritmo de crecimiento del producto y la reducida acumulación de capital que impide emplear productivamente a toda la fuerza de trabajo disponible.

### 3. *La construcción*

La enorme movilización de fuerza de trabajo rural provocó un gran crecimiento poblacional de la ciudad, a lo que se agregó su propio crecimiento vegetativo. Santiago, por ejemplo, pasó de tener 696.000 habitantes en 1930 a 2.812.000 en 1970. También crecieron aunque en menor medida, el resto de las ciudades intermedias del país. Tal concentración demográfica planteó a la ciudad desde temprano el problema de la vivienda.

De un lado estuvo la presión política de los grupos populares. De otro, sus ingresos relativamente bajos que impidió a estos grupos resolver el problema de la habitación sobre la base del mercado. Pero la presión política crecía junto con el crecimiento urbano. La ciudad industrial descargó sobre el Estado el esfuerzo principal del financiamiento de la construcción de viviendas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ya en 1906 se crearon los Consejos de la Habitación Popular, financiados con bonos estatales y con el fin de estimular la construcción de viviendas a través de exenciones tributarias y de intereses a las empresas constructoras. En 1925, se dictó la primera Ley de Arrendamiento con el fin de combatir la especulación en los arriendos a los sectores populares. En 1936, se creó la Caja de la Habitación Popular y en 1941 el Fondo de la Construcción de la Habitación Popular, por medio de las cuales el Estado financia la construcción de viviendas de instituciones previsionales, empresas industriales y propietarios agrícolas quienes podían vender o arrendar las habitaciones que construyesen. En 1943, se reorganizó la Caja, obligando a las empresas industriales y mineras a depositar un 5% de sus utilidades en la Caja, o a construir ellas mismas habitaciones para sus obreros. En 1953, se creó la Corporación de la Vivienda (CORVI) sobre la base de la fusión de los programas e instituciones creados anteriormente. En 1965 se creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que reunió a todas las instituciones dedicadas a la vivienda y el desarrollo urbano. A través del Ministerio, el Estado llegó a financiar el 70% de la cons-

El modo habitual de operación del Estado consistió en ofrecer propuestas para la construcción de poblaciones entregadas a empresas privadas y financiadas por el Estado. La Corporación de la Vivienda (CORVI), por su parte, asignaba estas viviendas a sectores populares. Estos a su vez pagaban al Estado las viviendas a largo plazo. Los bajos ingresos de estos sectores les ha impedido en la práctica pagar íntegramente el costo de las habitaciones. Sea por la falta de corrección monetaria de las cuotas, de acuerdo con la inflación, sea por falta de pago de cuotas, ha ocurrido que las instituciones estatales de vivienda han sido permanentemente deficitarias.

A pesar del esfuerzo del Estado,<sup>4</sup> la presión demográfica urbana ha sido muy superior. Se estima que el déficit de viviendas urbanas alcanzó en 1970 a las 500.000 viviendas. Este problema ciertamente no es el resultado de la urbanización. En las zonas rurales, la pobreza de las habitaciones es igual o peor que en los peores cinturones de miseria urbana (Vergara; 1977).

El financiamiento estatal permitió transformar la necesidad de la vivienda en demanda por vivienda. Ese es el medio principal por el cual se expande en la ciudad industrial el mercado para la construcción.<sup>5</sup> Ha sido un mercado creado en su mayor parte, directa o indirectamente, por el Estado. El ha dado origen a un proliferación de intereses y empresas constructoras.<sup>6</sup> Se trata, en general, de empresas de muy poco capital, que trabajan con financiamiento estatal y que utilizan mucha mano de obra que, por ser poco calificada, es muy barata.

### ***La relación campo ciudad y las migraciones***

#### ***1. Estancamiento del campo vs. industrialización de la ciudad: dos polos en relación asimétrica***

El período de 1930-1970 será separado en dos lapsos: entre 1930 y 1960 y la década de 1960. Existen motivos para hacerlo de este modo debido a las profundas modificaciones ocurridas en el campo chileno desde 1964 en adelante.

---

trucción de viviendas en la década del 60. La construcción de los grupos medios y altos (fuera de la construcción de lujo) ha sido también financiada en parte por el Estado a través de un conjunto de franquicias y exenciones. Los principales mecanismos han sido la Ley Pereira de 1948, el D.F.L. 2 de 1960 y la creación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo en 1960.

<sup>4</sup> La inversión estatal en vivienda fue un 20% de la inversión pública total en la década del 60, (CODEPLAN; 1971).

<sup>5</sup> Además de la inversión pública en infraestructura urbana e interurbana.

<sup>6</sup> El sector de la construcción empleó en 1965 el 9.4% de la población activa (ODEPLAN; 1971). En Chile, el porcentaje de la mano de obra ocupada en el sector construcción, respecto del empleo total durante la década de los años sesenta, fue notablemente mayor a todos los demás países latinoamericanos.

Si hasta 1930, la agricultura presentó un cuadro de expansión, lo ocurrido hasta 1960 no pudo ser más distinto: la agricultura se estanca de modo casi absoluto desde 1930 hasta 1960.

La gradual transformación de la ciudad de Santiago en un centro industrial en las décadas de 1920-1930, se produjo junto con una reducción de la importancia relativa de la agricultura en la economía, llegando ésta a niveles extraordinariamente bajos para una economía latinoamericana. En efecto, en 1930 la agricultura empleaba el 37,5% de la población económicamente activa total del país y en 1940 generaba el 17% del producto geográfico bruto. En 1970, en cambio, generó sólo un 7% del producto y empleó un 25% de la población activa del país. El valor medio por hombre fue el más bajo de todos los sectores de la economía (Hurtado; 1966 Odeplan; 1979). Esto sólo es parte de una manifestación de la mayor importancia cuantitativa del sector industrial y de la economía urbana en general y refleja principalmente el estancamiento ocurrido en el agro.

En efecto, considerando la superficie bajo cultivo se tiene que, entre 1928-29 y 1965, se mantuvo prácticamente inalterada la superficie sembrada con los principales cultivos, con un crecimiento de sólo 22% en todo el período (es decir, con una tasa anual inferior al 1%). Si se considera lo ocurrido entre 1935-39 y 1965, se observa que la superficie sembrada con los principales cultivos se redujo.

Algo muy similar ocurrió con la masa ganadera entre 1938-39 y 1965. (Aranda y Martínez, 1970).

#### Superficie sembrada de los principales cultivos (miles de hectáreas)

	1928-29	1938-39	1965
Trigo	693,9	817,6	734,0
Cebada	78,4	82,1	38,3
Avena	89,1	136,6	69,9
Frijoles	66,5	79,9	58,5
Maíz	46,5	42,7	87,4
Raps	—	—	57,6
Girasol	—	—	31,9
Remolacha azucarera	—	—	18,0
Papas	44,9	54,0	91,2
Viñedos	82,4	101,9	111,3
Arroz	—	8,2	27,5
Lentejas	7,5	32,5	24,1
<b>Totales</b>	<b>1.109,2</b>	<b>1.365,3</b>	<b>1.349,7</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura (1957) y Censo Agropecuario (1964-1965).

Considerando el conjunto de la producción agropecuaria se tienen los siguientes resultados respecto de tasas anuales de crecimiento acumulativo (ODEPA, 1968):

Producción agrícola	1.6	(1938-39 a 1963-65)
Producción pecuaria	2.0	( " " )
Total	1.8	( " " )
Población del país	1.9	(1940 a 1960)
Población rural	0.3	(1940 a 1960)
Población urbana	3.1	

En suma, índices claros de estancamiento agrario que contrastan agudamente con la expansión agraria anterior y que contrastan también con la ampliación del mercado interno. ¿Cómo y por qué se produjo este estancamiento agrícola en Chile?

## 2. Causas del estancamiento agrícola

### a) Monopolio de la tierra

Una causa indudable es la persistencia de relaciones de producción atrasadas en el campo. Esto se manifestaba principalmente en la estructura monopólica de la propiedad de la tierra y, cuestión complementaria, en la supervivencia de la pequeña propiedad de subsistencia o de producción simple de mercancías.

Los datos muestran que el 85% de las explotaciones agrícolas tenían superficies inferiores a las 50 has. Salvo casos excepcionales, la gran mayoría corresponde a pequeños productores que desde luego, no ocupan fuerza de trabajo asalariado y, probablemente, en gran parte corresponden a producción de subsistencia.<sup>7</sup>

El latifundio (de 201 a más de 5.000 has.)<sup>8</sup> correspondía a menos del 6% de los productores y controlaba el 87% de la superficie agrícola del país. Los productores medios (de 50 a 200 has.) corresponden a su vez al 9% de las explotaciones y controlan el 7% de la superficie agrícola.

El monopolio de la propiedad agraria provoca, como se sabe, un derroche de recursos productivos y se constituye en un freno para la acumulación de capital en la medida que no obliga a utilizar a fondo la tierra y a capitalizar al máximo el excedente, toda vez que el latifundio no se encuentra sujeto a la competencia. De ese modo, se puede producir un elevado excedente, que se

<sup>7</sup> A mayor abundamiento, considérese que del total de explotaciones entre 5 y 50 has, el 67% tenía menos de 20 has. Ver Censo Agropecuario 1964-65.

<sup>8</sup> Esta clasificación, por cierto, es discutible. Según las zonas del país, el latifundio se constituye a partir de propiedades de diferentes superficies.

### Estructura de la tenencia de la tierra en 1964

<i>Tamaño de las explotaciones</i>	<i>Núm. de explotaciones</i>	<i>Composición porcentual</i>	<i>Sub-total (miles Has)</i>	<i>Composición porcentual</i>	<i>Superficie media (ha.)</i>
Menores de 5 has.	123.636	49%	207,0	1%	1,7
de 5 a 50 has	92.408	36%	1.556,0	5%	16,8
de 51 a 200 has.	23.959	9%	2.284,0	7%	95,3
de 201 a 1.000 has.	10.158	4%	4.310,9	14%	424,4
1.001 a 5.000 has.	2.601	1%	5.495,4	18%	2.112,0
más de 5.000 has	730	0%	16.765,4	55%	23.007,4
<b>Total país</b>	<b>253.492</b>	<b>100%</b>	<b>30.648,7</b>	<b>100%</b>	

FUENTE: Censo Agropecuario, 1964-65.



derrocha en el consumo manteniendo enormes superficies de tierra sin cultivar.<sup>9</sup> En efecto, los predios mayores de 1.000 hás. tuvieron menos tierras (en cifras absolutas) dedicadas a cultivos anuales o permanentes que los productores pequeños y medianos. Los agricultores medios, a su vez, utilizaron el 28,8% de las tierras en pastos naturales o praderas artificiales de más de 5 años y el 43,3% de las tierras en descanso y barbecho. Los pequeños productores, por su parte, utilizaron casi el 80% de las tierras en cultivos más o menos intensivos.

El resultado de la estructura monopólica de la propiedad de la tierra es que más del 40% de la superficie regada del país consistía en praderas naturales en 1960 (Aranda y Martínez; 1970).

Resulta evidente, en consecuencia, que el estancamiento de la superficie bajo cultivo ocurrido entre 1930 y 1965 radicó en el de la superficie cultivada en el latifundio y en las propiedades medianas, ya que los pequeños productores cultivaban intensivamente sus propiedades.

Sin embargo, se plantea de inmediato una pregunta: ¿por qué esta misma estructura de la propiedad agraria, que permitió una expansión agrícola hasta 1930, provoca su estancamiento a partir de esa fecha? Si el latifundio hubiera tenido un carácter feudal o semi feudal, no habría aumentado la producción agrícola antes de 1930; y, si lo hubiera hecho, no tiene sentido argumentar que esas mismas relaciones de producción impidieron el crecimiento agrícola después de 1930.

En realidad, los datos disponibles sugieren que, como resultado de las transformaciones ocurridas en el agro en el período comercial exportador, en 1930 la agricultura chilena era ya predominantemente capitalista. Como se sabe, es la existencia del trabajo asalariado como relación predominante lo que caracteriza específicamente al capitalismo.

Pues bien, el Censo de Población de 1930 establece que el inquilino constituía un 21% de la población económicamente activa en la agricultura y el obrero el 48% de ella. Casi la totalidad del 31% restante corresponde a patrones, esto es, a propietarios. Tomando en cuenta que la mayor parte de los obreros e inquilinos se localizaban en las propiedades grandes y medianas, que generaban sin duda el grueso de la producción agropecuaria, se tiene como resultado que el salario es la relación dominante en el campo chileno ya en 1930. En efecto, de los datos anteriores puede deducirse que, en las propiedades que utilizaban mano de obra ajena a la de sus propietarios, el inquilino representaba el 30% de ella y los obreros, los propietarios y empleados el 70%.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Según el Censo Agropecuario, 1964-1965.

<sup>10</sup> En realidad es necesario ser cuidadoso con los datos del Censo. No es seguro como están clasificados, por ejemplo, los trabajadores a cargo de los inquilinos (muchas veces inquilinos de los inquilinos), ni los medieros no inquilinos. Sin embargo, el dato del Censo es suficientemente voluminoso como para poder desconocerlo. Debe concluirse que

A mayor abundamiento, en 1955, en las zonas donde predominaba el latifundio, la fuerza de trabajo en las explotaciones agrícolas grandes y medianas, estaba constituida en más de un 60% por fuerza de trabajo asalariada. Cabe señalar que este tipo de explotaciones tenía el 90% de la tierra arable, el 65% de la población activa agrícola y el 82% del valor de la producción en esas zonas (Aranda y Martínez; 1970). En consecuencia, el latifundio y la mediana propiedad agraria, que concentraban el grueso de la tierra y la producción agropecuaria, eran ya organizaciones predominantemente capitalistas. La pequeña propiedad y el minifundio constituían en parte, producción de subsistencia y, en parte, producción simple de mercancías.

No fue pues el carácter feudal o semi feudal de la agricultura lo que impidió su crecimiento a partir de 1930 en adelante. Fue, en realidad, el proceso de acumulación capitalista lo que se estancó en el agro a partir de entonces.

La agricultura chilena era predominantemente capitalista, pero ha llegado a ser una agricultura débil, estancada, improductiva. Para entender esto se deben examinar los efectos que tuvo sobre la expansión y consolidación de los intereses urbano-industriales como núcleo de los grupos dominantes. Es en estos efectos donde se encuentra la base para entender la relación campo-ciudad en Chile y el estancamiento agrario posterior a 1930.

#### b) Deterioro de las relaciones de intercambio industrial-agrario y traslado de capitales del campo a la ciudad

La crisis de los años treinta golpeó con mucha fuerza a la agricultura. A la caída de la demanda externa, debe sumarse la reducción de la demanda interna resultante de la crisis. Esto último, sin embargo, fue de corta duración.<sup>11</sup>

Sin embargo, la caída a largo plazo de las exportaciones del país hizo subir el precio de los productos importados (industriales) en 200% entre 1929 y 1934. Los productos agrícolas, en cambio, subieron menos; sólo un 51% (Pinto; 1965). Esta nueva relación entre los precios industriales y los precios agrícolas, marca el desarrollo de la economía chilena desde 1930 en adelante.

Parte de este aumento de los precios industriales, fue absorbido por los costos elevados de la producción sustitutiva. Pero la expansión industrial de

---

todo indica que la expansión comercial de la agricultura chilena provocó una modificación de las relaciones de producción en el campo y que ya en 1930 éstas eran de carácter capitalista.

<sup>11</sup> En primer lugar, porque ya entre los años 1910 y 1930 la agricultura había perdido en lo fundamental los mercados externos, debido a la gran producción cerealera de zonas "recién abiertas" del mundo que bajaron considerablemente al mercado interno. Este se recupera con cierta rapidez como resultado de la expansión industrial y urbana de esos años. En 1938, la producción agropecuaria había recuperado definitivamente los niveles de 1930. (Ver ODEPA, Producción Agropecuaria 1930-1960).

esos años demuestra que el capital encontró en la industria la veta fundamental de ganancia.<sup>12</sup>

En la agricultura, en cambio, la caída de sus precios relativos, provocó un reducción de las ganancias, una reducción de la inversión en el sector y traslado de capitales a la industria donde la tasa de ganancias se había elevado. Por otra parte, el Estado, factor fundamental en la financiación de la inversión nacional, había cambiado de manos. A partir de la década de 1920-1930, fue la burguesía industrial quien controló y canalizó en función de sus objetivos los recursos estatales. Hay indicadores que señalan una reducción de la inversión de capital en la agricultura de esos años: hubo una gran reducción en la importación de maquinaria y menor uso de fertilizantes hasta 1939; y una apreciable reducción de largo plazo de los ritmos con que se ampliaba la superficie cultivada (Aranda y Martínez; 1970).

La extensión de la superficie bajo cultivo, implica cuantiosas inversiones de capital. Es necesario desbrozar, construir caminos y cercos y, principalmente, obras de regadío. A partir de 1930, el capital necesario no estaba disponible como lo había estado en las décadas anteriores. Por otra parte, en la medida en que las utilidades y la inversión de capital se reducían en la agricultura, se debía estar produciendo una tendencia a la subdivisión de las tierras y una reducción del ritmo con que se estaba constituyendo el gran latifundio. En efecto, esto se comprueba en el hecho de que a partir de 1925 se produce una reversión de la tendencia observada con anterioridad. Esto es, que el número de propiedades pequeñas y medianas creció más que el número de las grandes propiedades.

### c) Compensaciones estatales al latifundio y marginalización del campesinado

La nueva relación de precios desató conflictos no resueltos entre los capitalistas agrarios y la burguesía no agraria. El nivel del salario urbano podía mantenerse bajo y elevada la cuota de ganancia industrial, sólo si se mantenían bajos los precios agrícolas. La fuerza que adquirieron los grupos medios y obreros en la ciudad, impidió al capital industrial aceptar las elevaciones de precios solicitadas por los capitalistas agrarios. Era la propia cuota de ganancias de la burguesía no agraria la que estaba en juego. En suma, dado el salario real urbano, el aumento de los precios industriales relativos a los agropecuarios, implicó un traspaso, una exacción de capital del sector agrario hacia la burguesía no agraria con lo que ésta financió parte de su desarrollo.

En lo fundamental, sin embargo, la alianza entre ambas fracciones de la burguesía no se rompió.<sup>13</sup> A través del Estado, se procuró compensar a los

<sup>12</sup> Los datos sobre la estructura sectorial de las ganancias demuestran este acierto (Mamalakis; 1976).

<sup>13</sup> Considérese por ejemplo que ambas fracciones eran representadas políticamente por los mismos partidos políticos.

productores agrícolas por las exacciones de capital principalmente de dos maneras: en primer lugar, se practicó una estricta represión a la organización sindical y política del campesinado. Los derechos y la organización sindical de los trabajadores urbanos fueron reconocidos con apreciable amplitud en la década de 1930. Sin embargo, se mantuvieron estrictas prohibiciones y cortapisas legales para la sindicalización campesina. Recién iniciada la segunda mitad de la década de 1960, el Estado reconoció a los trabajadores agrarios derechos sindicales equivalentes a los que había conquistado el trabajador urbano treinta años antes. Por otra parte, recién iniciada la década de 1950, la reforma electoral de la célula única creó las condiciones para independizar políticamente al trabajador agrícola del terrateniente. El resultado de estos hechos fue que el capital agrario hizo recaer sobre sus trabajadores, por la vía de las reducciones del salario real, el peso principal de las exacciones de capital realizadas por los intereses urbano-industriales.

En segundo lugar, el Estado procuró compensar al capital agrario mediante un conjunto de arreglos institucionales. Se le concedieron créditos subsidiados a través del Banco del Estado, se le concedieron franquicias aduaneras para la importación de maquinarias, subsidios en los fletes, algunas franquicias tributarias, etc. Estas concesiones fueron eficazmente monopolizadas por los latifundistas y, en mucho menor medida, por el mediano capital agrario. Fue el pequeño productor y el minifundista quienes quedaron al margen de todo apoyo estatal. Fue este sector, juntamente con el trabajador de las propiedades grandes y medianas, el que pagó el peso principal de las transferencias de capital del campo a la burguesía no agraria. La vida del grueso de la población rural se hundió en la pobreza.

Entre 1930 y 1940, el Estado procuró compensar al capital agrario realizando inversiones en embalses y canales en la zona central. Resultado de esto fue un aumento de la superficie regada de aproximadamente un 27% y un aumento consecuente de la superficie cultivada en una magnitud equivalente (Aranda y Martínez; 1970, Hurtado; 1966).

Aunque hubo un aumento, su velocidad contrasta con la del período inmediatamente anterior: menos de un 2% anual contra un 4,4% anual.

El año 1938 es un hito que marca con claridad la enorme fuerza alcanzada por los grupos medios y los obreros urbanos, con cuyo apoyo fue elegido Presidente de la República el candidato del Frente Popular. En el plano de la política económica, se consolidó la política de precios agrícolas y el Estado, demandado en otros frentes, dejó de invertir en obras de infraestructura agraria. El resultado fue el estancamiento absoluto de la superficie cultivada hasta 1965.

La política de compensaciones permitió a los latifundistas mantener su nivel de consumo histórico, sin obligarlos a aumentar la proporción capitalizable del excedente. Como demuestra un estudio (CIDA, 1966), el latifundista destina un 48% de los gastos en los rubros necesarios y un 52% en los suntuarios. Pero este derroche de recursos se daba ahora en el marco de una tasa de

utilidad reducida en el agro e incrementada en la industria. Por lo tanto, se redujo la acumulación de capital en la agricultura y esto afectó decisivamente los ritmos en que se expandía la superficie bajo cultivo.

La reducción del capital acumulable, obligó a los capitalistas agrarios a la mecanización de la agricultura. Enfrentando una relación adversa de precios, el capitalista agrario intentó elevar sus ganancias elevando la productividad del trabajo y evitando que los trabajadores se apropiaran de ella. En este período, la agricultura avanzó en mecanización con rapidez. De 1.557 tractores que había en 1936 se pasó a 14.177 en 1955 (Hurtado; 1966). La productividad por hombre subió un 8% anual entre 1940 y 1950 (primera vez en que la población rural no crece) y el rendimiento de algunos cultivos se elevó también con rapidez (Aranda y Martínez; 1970). La producción total, sin embargo, se mantuvo con bajos ritmos de crecimiento.

La mecanización no costó mucho al capital agrario. El Estado, en su política de compensaciones, entregó la maquinaria a precios bajos (aranceles bajos) y con créditos prácticamente gratuitos (sin reajuste por la inflación). Sin embargo, los pequeños productores y minifundistas, desplazados del crédito por el monopolio terrateniente, fueron incapaces de mejorar la productividad y fueron profundamente afectados en sus condiciones de vida como resultado de la relación adversa de precios.

En consecuencia, es muy probable que se haya producido una creciente diferenciación social y económica entre propietarios grandes, medianos y pequeños provocada por dos factores: en primer lugar, por diferencias tecnológicas: la reducción de los precios agrícolas implicó fundamentalmente una reducción de los salarios en un caso y afectó directamente las condiciones de vida del propietario en el otro. En segundo lugar, por la diferencia en poder político entre el latifundista y propietarios de predios medianos y pequeños. Ya mencionamos que el resultado práctico de esta diferencia fue que el latifundio monopolizó las compensaciones económicas estatales, compensaciones de las que quedaron huérfanas las otras formas de propiedad.

No existen antecedentes históricos que permitan justificar este acierto, pero los datos de distribución de ingresos en la agricultura disponibles para 1960, muestran las enormes diferencias socioeconómicas existentes en el agro chileno. En efecto, el 3% de las familias (correspondientes a los productores grandes) percibía el 37% de los ingresos agrícolas, con un ingreso familiar medio de E<sup>2</sup> 16.582. El 6,5% de las familias (productores medianos) percibía el 15% de los ingresos, con un promedio familiar de E<sup>2</sup> 3.202. El 71% de las familias (trabajadores y pequeños propietarios) percibía un 33,4% de los ingresos, con un promedio familiar de E<sup>2</sup> 63, 6 (Aranda y Martínez; 1970).

En suma, el estancamiento de la agricultura desde los años 30, encuentra explicación en los condicionantes económico-políticos de la IS favorables a un tipo de industrialización que en buena medida dependía de la exacción de

capitales agrarios en desmedro de la acumulación en este sector y de una distribución desigual de sus beneficios entre las diferentes clases sociales.

En cuanto a los condicionantes propiamente económicos de la IS, el que más contribuyó al estancamiento de la agricultura fue el deterioro de los precios de los alimentos y materias primas en relación con los industriales y la consecuente transferencia de capitales del campo a la ciudad.

El estancamiento no afectó por igual a todos los sectores sociales del campo y la hegemonía del capital industrial no implicó una ruptura de la alianza de éste con la fracción terrateniente de la burguesía. Esto explica la mantención de la estructura latifundiaria de la tenencia de la tierra y la monopolización por parte del latifundio de las compensaciones estatales a la agricultura. La mantención de la estructura latifundiaria bloqueó la posibilidad de un uso más intensivo de la tierra y de la expansión de la demanda de trabajo campesina. El acaparamiento de las compensaciones estatales a la agricultura por parte del latifundio, permitió al terrateniente mantener sus niveles de consumo suntuario al mismo tiempo que contribuyó al aumento de la pobreza de la masa de campesinado.

### 3. *Estancamiento agrícola y migración rural-urbana*

¿Qué efectos tuvo el estancamiento ocurrido en la agricultura después de 1930 sobre las migraciones campo-ciudad? Es en verdad difícil responder rigurosamente esta interrogante. No hay estudios suficientemente detallados que permitan comprender la mecánica concreta de los movimientos poblacionales. Puede sostenerse, sin embargo, que todo indica que una de las consecuencias del estancamiento agrícola sobre los movimientos demográficos, fue la reducción del ritmo de las migraciones del campo de la zona central hacia la ciudad. En primer lugar, se entregarán los antecedentes que demuestran el relativo estancamiento de las migraciones. En segundo lugar, se plantearán algunas hipótesis explicativas.

#### a) Disminución relativa del ritmo migratorio

La zona central aumentó su población rural casi en 10% entre 1930 y 1940. Es decir, 100 mil personas en 10 años. Compárese con el aumento de 90 mil personas entre 1865 y 1930. En la década de 1950, debido a los avances sanitarios y médicos, la tasa de crecimiento de la población del país se duplicó (de 1.4% a 2,8%) y la población rural de la zona central aumentó en 120 mil personas adicionales.

Para constatar la reducción del ritmo migratorio desde el campo después de 1930, basta considerar los siguientes datos: entre 1930 y 1960, la población del país se multiplicó por 1,7. Si la población rural de la zona central hubiera crecido al mismo ritmo, ésta habría sido de 1.780 mil personas en 1960. Sin embargo, fue sólo 1.280 mil personas. Por lo tanto, esa zona

expulsó 521 mil personas entre 1930 y 1960; es decir, el 69% de su crecimiento vegetativo. Esta cifra contrasta con el 93% expulsado entre 1865 y 1930.

**Estimación de la migración neta de población rural por zonas<sup>14</sup>**  
(miles de habitantes)

	(a) <i>Crec. efectivo</i>	(b) <i>Crec. vegetativo</i>	(b) - (a) <i>Migración</i>	$\frac{(b) - (a)}{(b)} \cdot 100$
<i>Zona Central</i>				
1930-1960	233	754	521	69%
1960-1970	-47	262	309	118%
<i>Zona Sur</i>				
1930-1960	173	672	499	74%
1960-1970	-44	221	265	120%

b) Algunas hipótesis sobre reducción del ritmo migratorio

Uno de los mecanismos específicos por medio de los cuales debió reducirse el ritmo migratorio, fue el gran aumento de la pequeña propiedad y el relativamente menor aumento de la gran propiedad ocurrido después de 1930. De acuerdo con los antecedentes disponibles, este hecho revierte la tendencia observada con anterioridad.

**Número y clase de fundos en tres períodos<sup>15</sup>**

<i>Tamaño de las propiedades</i>	1869	1925	Δ %	1965	Δ %
Grandes	316	2.650	739%	3.331	26%
Medianas	1.991	19.739	891%	34.117	73%
Pequeñas	27.551	87.464	217%	216.044	147%

FUENTE: 1869: Anuario Estadístico; 1925-1965: Censos Agropecuarios.

14 Censos de Población. a) Crecimiento efectivo de la población rural según los Censos de Población b) crecimiento que debió haber experimentado la población rural si hubiese crecido a la misma tasa que la población total del país.

15 Grandes propiedades: 1869, aquellas con avalúos sobre \$4.000; 1925-1965, aquellas con más de 1.000 has. Medianas propiedades: 1869, aquellas con avalúos entre \$500 y \$4 000, 1925-1965, aquellas con superficies entre 51 has. y 1 000 has. Pequeñas propiedades: 1869, aquellas con avalúos inferiores a \$500; 1925-1965, aquellas con super-

Ya se ha señalado que a medida que la agricultura se expandió hasta 1930, impulsada por el auge comercial-exportador, la tierra se valorizó y la propiedad se concentró en grandes latifundios. A partir de 1930, como resultado de las nuevas condiciones económicas imperantes, la agricultura se estancó y la renta de la tierra se redujo. La relativa desvalorización de las tierras debió conducir a rebajar la tendencia a su concentración. Por otra parte, actuaba la tendencia natural de la subdivisión de predios por la vía de la herencia, especialmente los más pequeños. De aquí surge la tendencia a la fragmentación de las tierras ocurrida con posterioridad a la crisis comercial. Si se aceptan las conclusiones del estudio de CIDA ya citado, en orden a que la densidad demográfica es muy superior en la pequeña propiedad que en el latifundio, este proceso constituye, sin duda, un factor explicativo fundamental del relativo estancamiento del proceso migratorio.

Contribuye a afirmar esta hipótesis el crecimiento poblacional de las pequeñas aldeas rurales que son, en su mayor parte, concentraciones poblacionales de minifundistas y pequeños propietarios rurales. En efecto, los centros "urbanos" con menos de 2.000 habitantes prácticamente habían desaparecido en 1930 y sumaban una población total de 51 mil personas. En 1970, en cambio, llegaban a 322 mil personas.

En el campo, el resultado del estancamiento del proceso migratorio, fue un aumento enorme del derroche de fuerza de trabajo. En 1964 se estimó que éste alcanzó a un tercio de la fuerza de trabajo rural (Aranda y Martínez 1970). Ningún otro sector de la economía presentó un cuadro semejante. A pesar de los aumentos que hubo en la productividad del trabajo, que se verán posteriormente, la agricultura tuvo en 1969 una productividad media un tercio más baja que el menos productivo de los sectores urbanos, cuatro veces más baja que la industria y tres veces más baja que el promedio del país (ODEPLAN; 1971).

Queda establecido un hecho aparentemente indudable. Desde el punto de vista de la agricultura, las migraciones desde 1930 en adelante han sido insuficientes y no excesivas. Desde el punto de vista de la economía, vale la misma conclusión. Cualquiera que fuese el sector urbano al cual se incorporase esa mano de obra, hubiese tenido una productividad sustancialmente mayor. Cualquiera que sea la desocupación o derroche de fuerza de trabajo urbano, los mismos problemas son incomparablemente más graves en el campo.

Aunque insuficiente desde el punto de vista de la agricultura y reducidas en comparación con lo que habían sido anteriormente, hubo en este período

---

ficies menores que 50 has. Los datos entre 1869 y 1925 no son estrictamente comparables. Sin embargo en períodos intermedios se dispone de información homogénea (1854-1874) que entrega las mismas conclusiones. Un examen región por región demuestra que el crecimiento más sustantivo de las grandes propiedades ocurrió precisamente en aquellas que expandieron en mayor medida la producción triguera.



grandes migraciones del campo a la ciudad. En volumen, estas migraciones sobrepasaron los niveles históricos, en la medida que en 1930 la zona sur estaba ya poblada y, a partir de esa fecha, comienza a producir migrantes rurales. Se darán aquí algunas hipótesis acerca de su naturaleza probable.

### c) Factores explicativos de la migración rural-urbana durante el período

Un factor fundamental es la mecanización de la agricultura capitalista. Esta debe haber provocado una liberación y expulsión de fuerza de trabajo por parte de las explotaciones comerciales. No ocurrió lo mismo en la pequeña propiedad rural donde el derroche de fuerza de trabajo se hizo cada vez más voluminoso. Se estima que en 1964 la explotación capitalista utilizó un 23% de exceso de fuerza de trabajo, la explotación familiar un 41% y la explotación subfamiliar un 57% (CIDA; 1966). Es muy probable, por lo tanto, que parte de la mano de obra que emigró del latifundio quedó ligada a la pequeña propiedad y a la pequeña explotación. El minifundio y la pequeña propiedad, pauperizados, se transformaron cada vez más en la reserva de fuerza de trabajo temporal a un costo bajísimo para la propiedad capitalista.<sup>16</sup>

### 4. *Efectos económico-políticos del estancamiento agrícola sobre la industrialización*

#### a) El estancamiento agrícola convertido en obstáculo de la acumulación industrial

La conclusión general que puede sacarse de estos antecedentes, es que las migraciones de población de la pequeña propiedad y el minifundio han tenido como origen general, la presión poblacional sobre la tierra (sobre una tierra limitada no físicamente, sino limitada por la propiedad latifundista). En la explotación capitalista, en cambio, se han debido a una creciente mecanización.

Un segundo factor productor de migraciones fue la mayor especialización del campo en la producción de alimentos, especialmente en la explotación capitalista, y en menor medida en la pequeña producción mercantil.

A esta especialización de la propiedad capitalista contribuyó de manera fundamental la expansión del transporte automotor acaecido en especial

<sup>16</sup> Si se hubiera producido una liberación de fuerza de trabajo en la pequeña propiedad y el minifundio equivalente a la que se produjo en el latifundio, se habrían expulsado aproximadamente 60 mil personas activas en el agro. Esto corresponde a más de un 10% de la población activa total en 1964 y a más de un 20% de la fuerza de trabajo ocupada en la pequeña propiedad y el minifundio. El aumento de la productividad media en el campo, especialmente en la pequeña propiedad, y el aumento de las migraciones habrían sido importantes.

después de 1940. Los rincones más apartados del campo quedan incorporados al intercambio. Esto profundizó la división de actividades entre campo y ciudad ya influidas por el ferrocarril desde medio siglo antes. Todas las zonas rurales avanzaron en su especialización primaria y liberaron fuerza de trabajo ocupada en la artesanía y los servicios rurales. Esas actividades fueron apareciendo especializadas en la producción industrial y servicios urbanos.

El estancamiento de la producción agropecuaria y la miseria de las masas rurales que esto trajo como consecuencia, provocó, a la larga, dos graves problemas al propio capital urbano no agrario. En primer lugar, éste vio sacrificar, en la importación de alimentos, cuotas crecientes de las divisas producidas en la única gran actividad de exportación: el enclave de las grandes minas de cobre. Estas fueron cada vez más necesarias para el funcionamiento y expansión de la producción industrial. En segundo lugar, la estrechez del mercado nacional, que comprime a la industria, fue particularmente agravado por la pobreza de las masas asalariadas y pequeños propietarios del campo. Ambos problemas eran particularmente agudos para las nuevas fracciones burguesas en desarrollo. En primer lugar, debían entrar a competir por las divisas estatales con los grupos monopólicos. En segundo lugar, por la propia naturaleza de su producción (bienes durables de consumo, metalmecánicos), la cuestión de la estrechez del mercado era particularmente presionante. Esto llevó a sectores de la burguesía industrial a apoyar el movimiento campesino que venía desarrollándose incipientemente en el campo.

#### **b) Políticas redistributivas como expresión del apoyo del capital industrial a los movimientos campesinos emergentes**

El movimiento campesino, que fue haciéndose cada vez más fuerte, consiguió las reivindicaciones más importantes en la segunda mitad de la década de 1960. En primer lugar, se levantaron gran parte de los obstáculos que se habían puesto para impedir la sindicalización de los trabajadores agrícolas. En segundo, se obligó a los terratenientes a pagar en dinero un salario mínimo equivalente al salario mínimo industrial.

Ambos hechos produjeron al menos dos efectos importantes: por una parte, mejoró la distribución del ingreso agrícola. En efecto, la participación de los salarios (incluyendo las leyes sociales) en el producto geográfico bruto agrícola subió de 38,2% en 1960 a 45,3% en 1970 (ODEPLAN; 1973). Esto se debió probablemente a que los capitalistas agrarios no pudieron reducir las regalías en la misma medida en que subieron los salarios en dinero, por lo que el ingreso de los trabajadores subió. Por otro lado, se ampliaron sustancialmente los mercados locales en la medida que subieron los pagos en dinero. No se tiene antecedentes acerca de si la situación de los pequeños productores mejoró en alguna medida.

El aumento de los pagos en dinero y el mejoramiento del transporte automotor rural permitió profundizar la división del trabajo entre el campo y la

ciudad. La mediana ciudad rural desarrolló las actividades comerciales. Muchas zonas de explotación capitalista comenzaron a especializar la producción en uno o dos cultivos. Por lo tanto, parte del abastecimiento de alimentos de la fuerza de trabajo campesino comenzó a llegar desde las ciudades.

Esta mayor especialización liberó fuerza de trabajo antes dedicada, en el predio o en el pequeño villorrio cercano, a la producción de alimentos para los trabajadores del predio.

### 5. *La RA y la migración rural-urbana*

Un segundo cambio de importancia, ocurrido en la segunda mitad de la década de 1960, fue la RA. La ley limitó a 80 hectáreas de tierra de riego de muy buena calidad (y su equivalente en zonas menos fértiles) el tamaño máximo de la propiedad agraria. Cualquier propiedad mayor podía ser expropiada y, en general, debía dejarse como "reserva en manos del terrateniente precisamente ese límite. Siendo facultad del gobierno decretar la expropiación de un latifundio, una de las principales causales de ella era la mala explotación. La tierra expropiada sería distribuida principalmente entre los inquilinos de los predios expropiados.

La burguesía no agraria buscaba resolver dos problemas principales con la RA. Por una parte, aumentar de hecho la superficie bajo cultivo y la producción agraria con cargo a las tierras no utilizadas por el terrateniente. De otra parte, obligar al terrateniente a hacer un esfuerzo de inversión que implicara una modernización de su explotación y aumentar la producción. En suma, se trataba de acelerar la modernización capitalista de la agricultura chilena y de ampliar las capas de pequeña burguesía agraria.

Es difícil precisar cuál fue el efecto de la RA Chilena sobre la utilización de mano de obra en el campo. Existen antecedentes que permiten sostener que la cantidad de familias asentadas en las tierras expropiadas aumentó respecto de las que existían antes de la expropiación (CORA; 1969). No existe, sin embargo, un estudio suficientemente comprensivo que permita dilucidar el hecho de si esto implicó o no una sustitución mayor de mano de obra anteriormente vinculada al latifundio como obreros temporales. De tal modo que ni los efectos directos de la RA sobre el uso de mano de obra son claramente discernibles.

Sin embargo, por ser un proceso gradual y por el hecho de ir acompañada de una serie de medidas que le confieren un carácter de modernización capitalista de la agricultura, la RA tuvo efectos indirectos que probablemente expulsaron población rural de las tierras no expropiadas. En primer lugar, la mano de obra se encareció. En segundo lugar, la presión del movimiento sindical fue, sin duda, uno de los factores que pesaron en las decisiones gubernamentales de expropiación. Todo esto incentivó sin duda al capitalista agrario para reducir al máximo el uso de la fuerza de trabajo. Si los efectos directos de la RA fueron positivos respecto de la utilización de mano de obra, ellos

fueron muy probablemente más que compensados por estos efectos indirectos. En efecto, aun tratándose de una RA avanzada, la superficie expropiada no superó el 13% de toda la tierra cultivable, afectó a menos de un 28% del latifundio y benefició a no más de un 7% del total de la población agrícola.

Estos hechos explican el renovado ritmo que adquieren las migraciones campo-ciudad en la década de 1960. En efecto, entre 1960 y 1970, la población rural decreció por primera vez en Chile y el campo expulsó a una población equivalente al 118% de su crecimiento vegetativo. La aldea rural con menos de 2.000 habitantes aumentó, sin embargo, su población. Ello se debió a los efectos anotados sobre la pequeña propiedad y el minifundio sobre los obreros temporales, y a la ampliación del pequeño mercado local que, en aquellos rubros donde no hay ventajas de la escala de operaciones, implicó un desarrollo del pequeño comercio en la aldea. Sin embargo, su población aumentó a un ritmo reducido comparado con el de las décadas anteriores.

## ***El sistema nacional de centros urbanos***

### ***Introducción***

Por sistema se entiende un número de entidades o partes cuya existencia, funcionamiento y desarrollo depende en gran medida de las interrelaciones entre ellas. Por lo general, todo sistema es un subsistema de un sistema mayor y su identificación como tal depende de la densidad de las relaciones entre sus partes y de un cierto grado de autonomía respecto a otros subsistemas y a sistemas mayores. Los sistemas urbanos están formados por conglomerados de población y actividades económicas vinculadas al espacio circundante y a otros conglomerados por los flujos de personas, bienes, servicios, capitales, información, etc.

Un sistema de centros urbanos está determinado por la existencia de una unidad económica y política. La existencia de un sistema nacional de centros urbanos responde en consecuencia a la existencia de una economía nacional y de un Estado relativamente autónomo. La formación de un sistema nacional de centros urbanos es un proceso gradual, que en el caso de Chile estuvo determinado por factores cuya existencia fue previa a la IS Estos son:

- La consolidación de un Estado nacional cuya fecha se ha fijado en la mitad del siglo pasado durante la presidencia de Montt.
- El paso del Sector mercado interno a una situación de relativa autonomía respecto de las fluctuaciones de mercado externo (1930).
- La integración espacial de las regiones a través de redes de transporte y comunicaciones que unieron de norte a sur el conjunto de regiones y centros urbanos desde comienzos de siglo.

Es así como el sistema nacional de centros tomó forma durante el período del auge de las exportaciones en la segunda mitad del siglo pasado. Durante este período hemos visto que el Estado jugó un papel destacado en la integración institucional y espacial del territorio. Este factor, y la profundización de la división del trabajo entre campo y ciudad, como consecuencia de la expansión del SME, influyó en la formación de un sistema integrado de ciudades. La profundización de la división entre campo y ciudad fue el resultado de la incorporación de una creciente proporción del trabajo campesino a la producción mercantil y se expresó en tres escalas. Una es la división entre Santiago y las regiones; otra es la división del trabajo entre ciudades; y la tercera es la división al interior de las regiones, algunas de cuyas ciudades lograron desarrollar actividades de servicios y manufactura de tipo artesanal. La IS redefinió la división regional interna del trabajo profundizando la división entre Santiago y las regiones. Santiago tendió a especializarse en la producción manufacturera, pasando a ser una ciudad productiva después de haber crecido como ciudad comercial. Las regiones tendieron hacia la especialización de actividades primarias y sus ciudades hacia las actividades de intermediación y político-administrativas. Esta última tendencia fue acompañada del desmantelamiento de muchas industrias que se habían desarrollado en períodos anteriores, en los centros urbanos regionales.

La división del trabajo entre Santiago industrial y las regiones y entre ciudades y campo no fue en absoluto completa como ocurrió en los países centrales. Esto lo impidió, por una parte, el carácter dependiente y monopólico de la industria manufacturera y, por la otra, las profundas diferencias sociales y económicas al interior del campo y de la ciudad.

Los cambios en la distribución de la población dentro del sistema nacional de centros urbanos durante el período de IS muestran una acentuada concentración de población en la ciudad de Santiago y una notable tendencia hacia la concentración urbana a nivel intra-regional. Todo esto, en desmedro de los centros industriales regionales: Valparaíso y Concepción y los centros menores y villorrios del área rural. Cabe notar que los centros urbanos intermedios regionales que han aumentado su participación en el total de la población urbana, lo han hecho por aumento del número de centros más que por aumentos en cada uno de ellos. Es decir, la diferencia entre Santiago y cada uno de los centros se ha ido acentuando notablemente con el tiempo.

Se intentará describir los principales cambios experimentados en el sistema urbano nacional durante el período de IS, como parte de las transformaciones económico-políticas que acompañaron a esta forma particular de industrialización, las cuales han sido examinadas en las secciones anteriores.

### *1. Efectos espaciales generales de la industrialización substitutiva*

Los centros urbanos chilenos alcanzaron un notable grado de integración interna durante el período primario-exportador, no obstante la gran apertura

## Distribución de la población urbana según tamaño de los centros

	1930			1970		
	a	b	c	a	b	c
Santiago	33.5	33.5		42.9	42.9	
Valparaíso más Concepción <sup>1</sup>	17.0	50.5		12.7	55.6	
C. Intermedias <sup>2</sup> (50 a 150 mil h.)	16.7 ( 2.6)	67.2	10 ( 1)	29.3 (18.1)	84.9	37 (15)
(20 a 50 mil h.)	(14.1)		( 9)	(11.2)		(22)
C. Menores <sup>3</sup>	22.0	89.2	46	10.8	95.7	79
Villorrios <sup>4</sup>	10.8	100.0	76	4.3	100.0	89

FUENTE: Censos de Población.

- <sup>1</sup> Incluye centros conurbanos de las respectivas áreas metropolitanas.
- <sup>2</sup> Ciudades entre 20 y 150 mil personas. No incluye Valparaíso y Concepción.
- <sup>3</sup> Ciudades entre 5 y 20 mil personas.
- <sup>4</sup> Centros urbanos entre 2 y 5 mil personas.

Columna a: Porcentaje de la población de cada estrato respecto de la población urbana total.

b: Porcentaje acumulado.

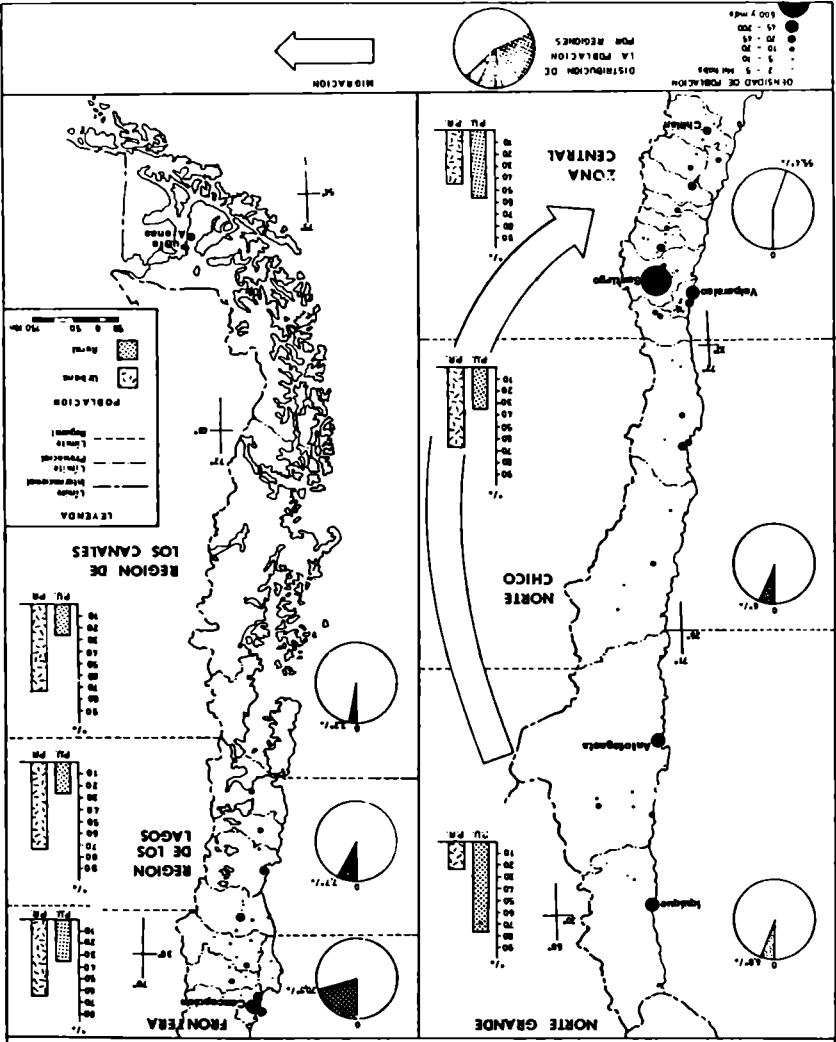
c: Número de centros urbanos de cada estrato.

y dependencia de la economía local de los mercados mundiales. En esto el Estado y los factores políticos e ideológicos de la dominación oligárquica jugaron un rol principal. Pero fue la IS el proceso que puso en actividad el "motor" de la integración económica y regional nacionales al convertir la ciudad de Santiago en un polo industrial y al asumir el Estado un rol activo en la expansión del mercado interno.

Como se dijo anteriormente, las políticas públicas de industrialización hicieron económicamente posible la producción local de bienes antes importados a la vez que estimularon la expansión del mercado interno. La acción estatal sobre el espacio que más influyó en este sentido, fue el desarrollo de una red vial para el transporte automotor. A partir de la década de los años 40, el transporte automotor fue gradualmente substituyendo al ferrocarril y al transporte tradicional, convirtiéndose en la década de los 60 en el modo principal de transporte de bienes y personas. A fines de los años 50, quedó completamente terminada la pavimentación del camino longitudinal que une al país de norte a sur y durante la década de los 60 se hicieron avances significativos en la red de caminos regionales.

La integración vial de las regiones del país fue perfectamente funcional con las reformas impulsadas por la industrialización para incorporar al campesinado a la demanda de productos y servicios urbano-industriales y a la par-

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1930



ticipación política propia de la orientación democrática-nacional del Estado industrialista.

Los avances en la integración espacial del mercado regional en expansión profundizaron la división del trabajo entre campo y ciudad ya iniciada en el período anterior a la IS y fueron un factor determinante en la tendencia observada durante todo el período hacia la división del trabajo entre ciudades. La industria manufacturera se concentró en su totalidad en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción,<sup>17</sup> las dos primeras a 140 Kms. de distancia una de la otra en la macrozona central, y Concepción a sólo cuatrocientos Kms. de Santiago hacia el sur. Al mismo tiempo, las regiones y áreas rurales que más se beneficiaron con la modernización del campo (mecanización, créditos, asistencia técnica y obras de infraestructura incluyendo transporte) terminaron por especializarse ya no sólo en producción primaria, sino también en uno o dos rubros sobre los cuales tenían ventajas comparativas. La industria y servicios artesanales locales fueron casi totalmente desplazados de esas áreas y con ello la mano de obra dedicada a dichas actividades.

Al mismo tiempo que las tres ciudades mayores, particularmente Santiago y Concepción, se transformaban gradualmente de ciudades comerciales en industriales, las ciudades medianas, casi todas en el eje longitudinal y en la costa del Norte Grande,<sup>18</sup> crecieron en función de las actividades de distribución e intermediación animadas por la incorporación de crecientes masas del campesinado a la economía monetaria y el despliegue burocrático exigido por las políticas estatales de desarrollo agrícola. Prácticamente todas las ciudades medianas son capitales de provincia y por lo tanto sedes regionales de oficinas del gobierno central.

El desarrollo de las ciudades medianas se produjo en desmedro de los centros urbanos pequeños y villorrios que perdieron su importancia relativa en cuanto a servicios a la población y producción agrícola.<sup>19</sup> Esta tendencia es más notoria en las regiones donde la modernización capitalista penetró con

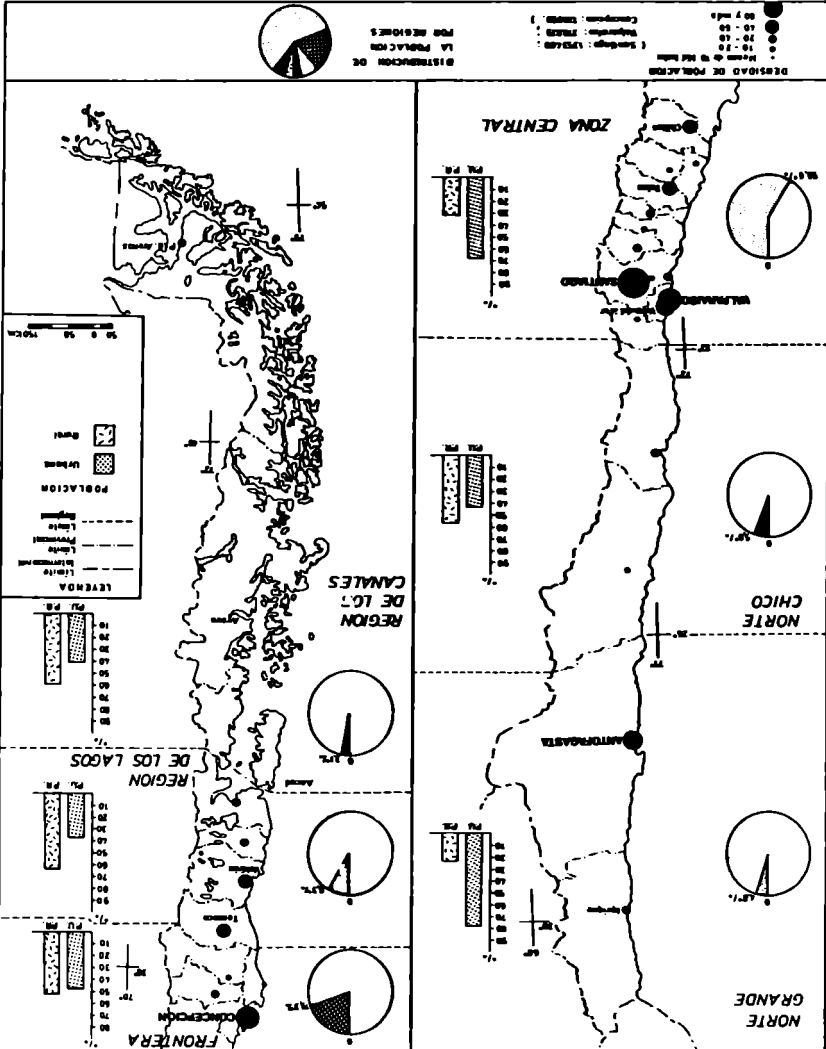
<sup>17</sup> Santiago, la ciudad capital, tenía en 1970 casi 3 millones de habitantes, lo que representaba un 43% de la población urbana del país. Le seguían en importancia el puerto de Valparaíso con una población de 430 mil habitantes y Concepción con 377 mil. En conjunto, estas dos últimas ciudades representan casi el 13% de la población urbana del país.

<sup>18</sup> Después de las ciudades mayores, en orden descendente de población, se ubican 37 ciudades intermedias con poblaciones entre 20 y 125 mil habitantes. Diez de ellas corresponden a centros ligados a la minería de la Zona Norte, salvo Arica que, debido a su ubicación fronteriza, fue objeto de una política de industrialización especial. Las restantes son ciudades ligadas a la actividad agropecuaria en el centro y sur del país.

<sup>19</sup> Aunque entre 1930 y 1970 aumentó el número de centros de este tipo, la población viviendo en ellos perdió importancia relativa respecto de la población urbana total. En 1970 había 79 ciudades menores (entre 5 y 20 mil habitantes) y alrededor de 160 villorrios de menos de 5 mil habitantes, en gran medida ligados, especialmente estos últimos, a la actividad agrícola. De ellos, 89 centros tenían entre 2 y 5 mil habitantes.



DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1952



mayor vigor. Estas son precisamente aquellas donde: a) la propiedad de la tierra es más concentrada y la productividad por trabajador mayor; b) se incorporó una mayor masa campesina al régimen salarial y c) se concentró la inversión del Estado en infraestructura destinada al transporte regional.

Las áreas rurales que reúnen estos atributos son justamente aquellas en el "hinterland" de las ciudades regionales más grandes. Al ser éstas cada vez más accesibles desde todos los rincones de la región, los servicios antes prestados por los pequeños poblados locales dispersos en la región fueron perdiendo la ventaja inicial de la proximidad física a la demanda ante la eficiencia y diversificación de la ciudad regional.

## 2. Efectos sobre las tendencias a la concentración en Santiago de la industrialización substitutiva

### a) Concentración espacial de la población

Si bien el grueso de la industria manufacturera substitutiva se orientó al mercado de consumo final y, por lo tanto, se localizó en las ciudades de mayor tamaño poblacional, la industrialización convirtió a éstas en el principal foco de atracción de la población de todo el resto del país.

### Chile. Población total y urbana en miles de habitantes

Año	Población Urbana (1)	Población País (2)	(1) : (2)
1865	408	1.819	22.4
1907	1.228	3.231	38.0
1930	2.078	4.287	48.4
1940	2.548	5.023	50.7
1952	3.437	5.932	57.9
1960	4.724	7.374	64.0
1970	6.368	8.885	71.6

FUENTE: Años 1865, 1907, 1930 y 1970: Cuadros del Anexo.  
Años 1940, 1952 y 1960: Hurtado (1966)

Como se vio en secciones anteriores, el dinamismo exportador de la economía chilena del siglo pasado fue el origen común de un proceso espontáneo de industrialización (industria originaria) y de un proceso igualmente temprano de urbanización. La población urbana chilena ya alcanzaba el 22,4% del total de la del país en el año de 1865. Desde ese año creció sostenidamente alcanzando al 48,4% de la población total en el año 1930 hasta llegar al 71,6%, durante el año 1970.

Dentro de este largo período, las tendencias hacia la concentración de población se hacen más intensas a partir del año 1930, junto con el inicio de las políticas de IS. La tasa anual de crecimiento poblacional de Santiago entre 1856 y 1930 fue de 2.76%<sup>20</sup> mientras que durante el período 1930-1970 se elevó a 3.41%, muy por encima de las tasas de crecimiento de las otras dos ciudades industriales que le siguen en tamaño: Valparaíso y Concepción.

**Evolución de la población urbana del país y ciudades principales (en miles).  
1865-1930 y 1930-1970**

	1865	1930	1970	<i>Tasa media anual de crecimiento</i>	
				1865-1930	1930-1970
Población total país	1.819	4.287	8.885	1.31	1.82
Población urbana	408	2.078	6.368	2.50	2.80
Población Santiago	115	696	2.731	2.76	3.41
Área Metropolitana	—	713	2.820 <sup>a</sup>	—	3.43
Población Valparaíso	70	193	250	1.56	0.64
Área Metropolitana	—	243	430	—	1.42
Población Concepción	14	78	161	2.64	1.81
Área Metropolitana	—	112 <sup>b</sup>	337 <sup>c</sup>	—	3.03

FUENTE: Cuadros del Anexo.

<sup>a</sup> Según definición del Gran Santiago del censo respectivo.

<sup>b</sup> Incluye la población de Concepción, Talcahuano, Chiguayante y Penco, que eran todos centros independientes. No conformaban propiamente un área metropolitana como en 1970.

<sup>c</sup> El área metropolitana de Concepción incluye las ciudades de: Concepción, Talcahuano, Chiguayante, Penco, Lirquén y San Pedro, todas concentradas en torno a Concepción.

La tendencia efectiva de concentración urbana en Santiago es aún mayor que la que se desprende del cuadro anterior al comparar tasas de crecimiento de Santiago con Valparaíso y Concepción. La razón de ello es que una mayor proporción del crecimiento de estas dos ciudades ocurrió por anexión, debido a obstáculos naturales para un crecimiento espacial continuo, éste ocurrió en forma discontinua por medio de la anexión de pueblos vecinos relativamente

<sup>20</sup> Si se subdivide el período 1865-1930, se observa que las tasas son mayores en los últimos años del período, cuando el proceso de desarrollo industrial ya se había iniciado. Ver cuadro 16 del anexo.

alejados. En otras palabras, como se puede observar en el cuadro anterior, en Valparaíso y Concepción más que en Santiago, el crecimiento por anexión se ha sumado al crecimiento vegetativo y por migración de la ciudad central. Aun así, las tasas anuales de crecimiento poblacional de las áreas metropolitanas de Santiago fueron muy superiores a las correspondientes con las de Valparaíso y Concepción. El cuadro siguiente que representa las variaciones de la importancia de la población de las tres ciudades industriales respecto a la población urbana total de país confirma este hecho.

**Importancia relativa de las principales ciudades del país. 1865-1970  
(en porcentajes)**

	1865	1930	1970
Pobl. Urbana/Pobl. Total	22.4	38.0	71.6
Pobl. Santiago/Pobl. Urbana			
– Ciudad de Santiago	28.1	33.4	42.8
– Area metropolitana (Gran Stgo.)	–	34.3	44.2
Pobl. Valparaíso/Pobl. urbana			
– Ciudad de Valparaíso	17.1	9.2	3.9
– Area Metropolitana (Valparaíso y Viña del Mar)	–	11.6	6.7
Pobl. Concepción/Pobl. urbana			
– Ciudad de Concepción	3.4	3.7	2.5
– Area metropolitana	–	5.3	5.9

b) Concentración espacial de las actividades económicas

Como se ha señalado antes, las tendencias de concentración de población en Santiago animadas por la actividad comercial durante el período primario exportador, determinó la localización concentrada de la industria y ésta a su vez fue el factor de estímulo de ritmos aún más acelerados de concentración de población. Diversos indicadores dan cuenta de este fenómeno.

Considerando en primer lugar los valores del producto geográfico bruto según su origen regional, la provincia de Santiago contribuyó el año 1970 con el 45 % del total nacional, mientras que Valparaíso con el 8,6 % y Concepción con el 6,3 % (Odeplan; 1973). Dicha concentración ha sido creciente a través de los años según lo sugerido por la información disponible.<sup>21</sup> Al analizar el

<sup>21</sup> La información de PGB se encuentra disgregada por provincias. Hay datos para los años 1952 y 1970, pero las fuentes y la metodología del cálculo usada, difieren para los períodos 1952-1960 y 1960-1970, por lo que las cifras no son totalmente comparables.

aporte de Santiago al producto por ramas de actividad económica, se vé que la concentración es mayor en la industria manufacturera y en los servicios de mayor productividad, es decir en los sectores dinámicos de la economía nacional. Para el caso de la industria la concentración es del orden del 58 % y para los servicios del 53 %.

**Concentración del PGB en la provincia de Santiago  
1952 a 1970 (en porcentajes)**

	<i>PGB Industrial</i>	<i>PGB Servicios</i>	<i>PGB Total</i>
1952	53	48	41,9
1957	48	49	41,4
1960	52	47,8	40,0
1962	55	49	42
1965	57	52	44
1967	58	54	45
1970	58	53	45

FUENTE: Años 1952 y 1957: Cárdenas (1964). Años 1960 a 1970: ODEPLAN (1973). Citados por Raczynski, (1979).

En cuanto a población activa, la única variable para la cual se dispone de datos que cubren todo el período, la provincia de Santiago ha concentrado una proporción creciente del total del país (de 25 % en 1930 a 40 % en 1970) y superior a la proporción de población total (23 % en 1930 30,7 % en 1970). Considerada sectorialmente, la población activa en la industria que corresponde a la provincia de Santiago representa una proporción aún más alta: 36 % en 1930 y 56 % en 1970.

**Concentración de la población activa en la provincia de Santiago  
1930-1970 (en porcentajes)**

<i>Años</i>	<i>PEA Industrial</i>	<i>PEA Total</i>
1930	36	25
1940	45	28
1952	49	32
1960	52	35
1970	56	40

FUENTE: Censos de Población.

Las cifras de empleo industrial que arrojan los censos manufactureros de 1957 y 1967 también dan cuenta del alto grado de concentración de la industria en Santiago: del orden del 60 % del total del empleo industrial en 1957 y 58 % en 1967. Este último año, la provincia de Concepción sólo concentraba el 9,8 % y la de Valparaíso el 9 %.

El análisis de la distribución geográfica de valor agregado por rama industrial, lleva a una simple conclusión: la concentración en Santiago es enorme. 15 de las 20 ramas industriales generan más del 50 % del valor agregado del total de la rama correspondiente en la provincia de Santiago (área económica de Santiago). Lo mismo ocurre al considerar el grado de concentración del empleo (aunque las 15 ramas no coincidan totalmente con las anteriores). Respecto a estos datos no hay variaciones entre los censos industriales de 1957 y 1967. Las cinco ramas más descentralizadas regionalmente están compuestas de plantas cuya ubicación ha sido materia de decisión política ("metales básicos"); de industrias con alto costo en el transporte de la materia prima a los centros de procesamiento, ya sea por el peso ("papel y celulosa") o por la perecibilidad del producto antes de su elaboración ("alimentos"); por su dependencia del transporte marítimo o de materias primas ("tabaco y productos del petróleo y carbón"). Más aún, todas estas ramas, si bien están ubicadas fuera de la región de Santiago, ellas están altamente concentradas o en Valparaíso ("tabacos" y "productos del petróleo y el carbón"), en Concepción ("metales básicos"); o en las cuatro provincias alrededor de la de Santiago cuyo conjunto forma la macrozona central con un radio de menos de 200 kms. desde el centro de esta ciudad ("alimentos, minerales no metálicos"). Si bien en el censo de 1957 y el de 1967 no se registran cambios significativos en cuanto al grado de centralización de la industria manufacturera (ni por el valor agregado ni por empleo), existe una leve descentralización de la producción industrial hacia las regiones, que no está acompañada de igual tendencia en la población que sigue concentrándose en Santiago. Este quiebre en la concomitancia histórica de ambas tendencias, probablemente se ha acentuado en los últimos 10 años. La predicción formulada el año 1965 sobre tendencias previsibles de disociación espacial entre industrialización (en las regiones) y población (en Santiago) para la década de los años sesenta y setenta deberá esperar el censo de 1981 para su plena confirmación. El fundamento de dicha hipótesis reside en la creciente importancia de industrias orientadas a las materias primas favorecidas por las políticas de diversificación de exportaciones y la elevada razón capital-trabajo de ellas (Geisse; 1965).

Por último, cabe señalar que las tendencias de descentralización regional de la industria manufacturera tienden a favorecer en primer lugar a la macrozona central, es decir a la periferia inmediata a la ciudad de Santiago y Valparaíso. Y en segundo lugar, a las regiones del sur y del norte más alejadas de Santiago. Valparaíso ha ido perdiendo su importancia relativa como plaza de producción industrial y en cambio ha desarrollado las actividades de servicios y ligadas al turismo. El descenso en la actividad industrial porteña no sólo se

manifiesta en su menor participación en la instalación de nuevas industrias, sino también en el traslado de muchas de ellas desde ese puerto a Santiago. El factor más importante en la creciente división del trabajo entre ambas ciudades es la concentración de las inversiones del Estado en transporte y comunicaciones en la macrozona central particularmente entre Santiago y Valparaíso. Debido a ello la macrozona central es la región del país que tiene el más alto grado de integración espacial entre sus diferentes subregiones, lo que ha permitido una creciente especialización de éstas acorde a sus ventajas comparativas (Geisse y Coraggio; 1970). Las afirmaciones anteriores se confirman con los datos sobre la variación de la distribución geográfica de las industrias entre 1957 y 1967 según el tamaño de las plantas.

### *3. Desarrollo de las ciudades intermedias y decadencia de los centros menores*

En los subsistemas regionales también ha estado presente una cierta tendencia hacia la concentración de población y actividades económicas en los centros urbanos que aquí hemos denominado "ciudades intermedias". Para individualizar a estas ciudades, se fijó arbitrariamente un límite de población inferior a 50 mil habitantes y uno superior a 150 mil, rango dentro del cual se ubican casi todas las capitales de provincia, siendo su actividad principal los servicios y en particular, la intermediación, además de las funciones político-administrativas.

Como ya se dijo anteriormente, las ciudades intermedias experimentaron un considerable crecimiento relativo de su población durante el período de la IS. El aumento se produjo más por la multiplicación de ciudades que por el aumento vegetativo demográfico de cada una de ellas. Se explicó además que dicho aumento es el reflejo de la creciente integración del territorio nacional, especialmente el rural, al mercado nacional polarizado en Santiago y a la profundización de la división regional interna del trabajo entre el campo y esa ciudad. Las ciudades intermedias cumplen la función de integradoras y esto a su vez contribuye a una creciente especialización productiva entre ambos polos: uno industrial y otro primario.

Por un lado, la diferencia en los tamaños de población se ha hecho cada vez más grande entre Santiago y cada una de las ciudades intermedias. Por el otro, cada vez es menor la cantidad de la población que vive en los centros urbanos menores de 20 mil habitantes desplazándose en parte hacia las ciudades intermedias. Así, al mismo tiempo que se imponen las fuerzas de la concentración urbana en Santiago, esta misma concentración exige, para su expansión, la formación de una red de centros que por un lado facilite la distribución de bienes manufacturados a todo el territorio y por el otro, la comercialización y traslado de la producción primaria desde el productor espacialmente disperso hasta el consumidor urbano espacialmente concentrado.

El mercado nacional de manufacturas, si bien considerado agregadamente puede ser amplio, en los hechos se encuentra geográficamente disperso en un

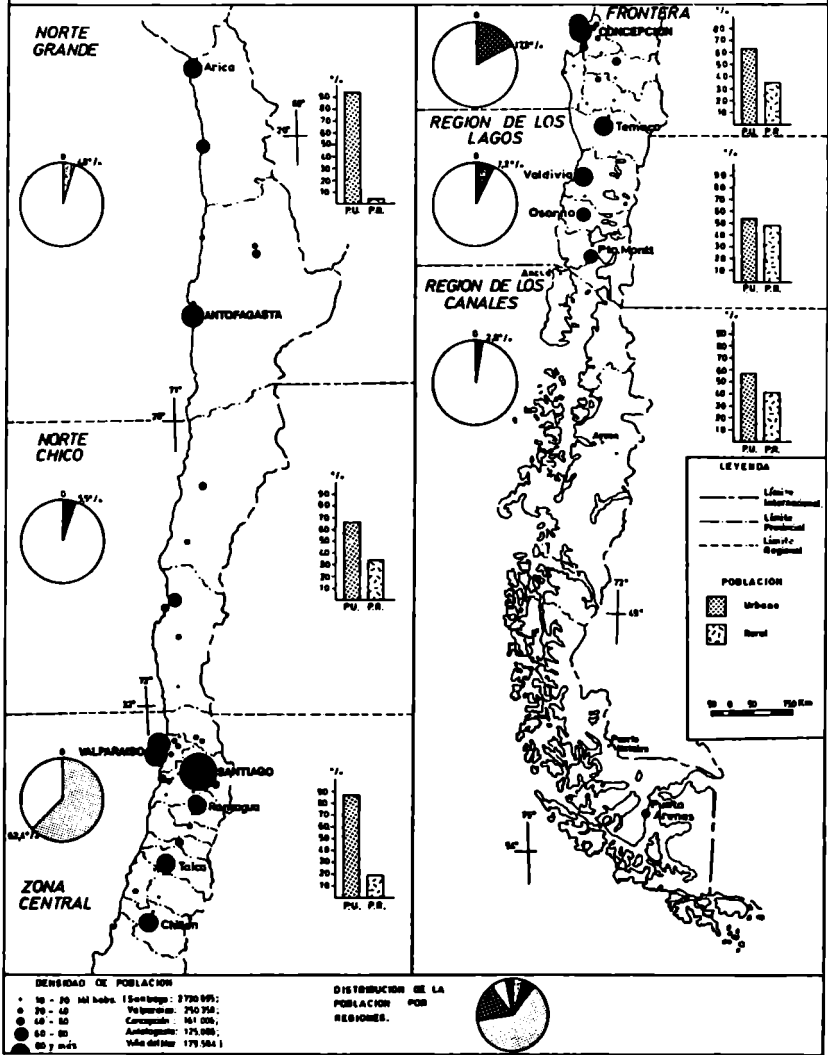
**Distribución geográfica del PEA industrial por tamaño de las industrias medido por el empleo.  
1957-1967**

<i>Tamaño Industrias</i>	<i>Macro zona central</i>	<i>Santiago</i>	<i>Valparaíso</i>	<i>Concepción</i>	<i>Resto del país</i>	<i>Total</i>
5-19 personas (1957)		53.0	10.2	4.8	32.0	100.0
ocupadas (1967)		49.8	7.7	4.2	38.3	100.0
20-199 personas (1957)		64.1	9.9	6.3	19.7	100.0
ocupadas (1967)		64.0	8.7	5.2	22.1	100.0
200 o más personas (1957)		60.0	12.9	17.1	10.0	100.0
ocupadas (1967)		56.0	10.1	17.3	16.6	100.0

FUENTE: III y IV Censo Nacional de Manufacturas, 1957-1967.



# DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION - 1970



conjunto de pequeños mercados locales. El paso de la ferrovía al transporte automotor, implicó que estas demandas locales se sumaran y se hicieran efectivas a escala regional. Se crearon así las condiciones para la formación de algunos capitales comerciales en el nivel regional. Las ciudades intermedias que más se desarrollaron así fueron aquellas que tienen un hinterland donde la agricultura avanzó más en la producción capitalista, especializándose y monetizándose. Este hecho, sumado al desarrollo del transporte, permitió que esas ciudades se transformaran en el centro económico de los mercados locales de su hinterland.

La incorporación del mercado local en el mercado regional, debido al transporte automotor y al desarrollo de la ciudad intermedia, precisamente redujo la importancia económica relativa de las ciudades menores. En éstas, el mercado local es muy pequeño, lo que pone un límite bajo a la formación de actividades comerciales. Sólo aquellos rubros que tienen una gran velocidad de circulación del capital, permiten el desarrollo del pequeño comercio local: abarrotes, panaderías, cantinas, etc. El comercio de artículos de circulación más lenta del capital (vestuario, calzado y bienes durables) necesitan de una demanda total mayor, es decir, la ciudad intermedia y el mercado regional.

Igualmente ocurrió con el comercio de productos para la explotación agrícola (o minera): pesticidas, fertilizantes, maquinarias, servicios financieros y técnicos, etc. Sólo el pequeño taller de reparación simple puede subsistir en los centros menores.

Así pues, en la medida que el sistema urbano se transformaba en la red de circulación de los productos manufacturados, en un proceso de ampliación del mercado y de integración del espacio local en el mercado nacional, se generaban las condiciones para el aumento del número de centros intermedios y la reducción de la importancia económica relativa de los centros menores.

Por otra parte, el sistema urbano puede considerarse también como la red de circulación de la producción primaria rural hacia los grandes centros urbanos. Pero, al revés del caso anterior, se trata ahora de concentrar la producción primaria, en general dispersa, y comercializarla en los centros urbanos de alto consumo entre los cuales Santiago concentra más del 60 % nacional. Esta ciudad es la sede del gran capital comercial. Los centros menores no juegan en esto ningún rol y en muchas ciudades intermedias la actividad comercial se reduce principalmente a la propia alimentación de estas ciudades.

Junto a la diferenciación social y económica cada vez más profunda producida en el campo durante la IS (ver capítulo anterior "Relación campo-ciudad y las migraciones"), surgieron estructuras espaciales y formas de comercialización que a su vez contribuyeron a acentuar tales diferencias.

La modernización del campo produjo el efecto de profundizar la diferenciación agrícola. La tecnología y organizaciones agrícolas modernas asociadas a escalas de gran propiedad y capitales sólo estuvieron al alcance de sus propietarios. Por esto (aún en los casos en que sólo se aprovecha la escala) la

productividad por trabajador allí es más elevada que en el resto del campo haciendo posible la retribución salarial del trabajador. Hacia el otro extremo se extiende la economía de subsistencia, atomizada en unidades familiares y subfamiliares de producción que ocupan una parte minoritaria de la superficie cultivable total con un porcentaje mayoritario de la población rural. De los estudios orientados a evaluar el impacto de la modernización en la diferenciación agrícola, es posible derivar consecuencias en la conformación de los subsistemas de asentamientos humanos rurales.

En el caso chileno, los pueblos rurales que han crecido y desarrollado estructuras diversificadas de servicios de intermediación urbano-rural, hasta alcanzar la clasificación de "intermedias" son preferentemente las ubicadas en zonas con predominio de propiedad latifundiaría (Vergara; 1977). La mayor demanda de esas regiones, presiona sobre las ciudades regionales que han ampliado sus áreas de mercado con el mejoramiento del sistema intrarregional de transporte. En otras palabras, la modernización del campo se concentra social y geográficamente, a la vez que desplaza población de las zonas capitalistas hacia las ciudades y hacia las áreas rurales marginales. Estas últimas tienen menor accesibilidad física a los mercados y presentan una alta densidad minifundaria, además de tener los índices más bajos de fertilidad y riego artificial. En ellas, la productividad por trabajador es mucho menor que en las primeras regiones donde se concentra la gran propiedad, lo que sumado a la dispersión geográfica de su población, reduce la demanda campesina por bienes y servicios a lo mínimo para la subsistencia. De ahí que el desplazamiento de población del latifundio y propiedad mediana a las áreas rurales marginales ha hecho aumentar el número de pequeños centros menores y villorrios dispersos en el territorio marginal. Estos, más que servir de soporte a la agricultura, se constituyen en una combinación de "pueblos dormitorio" de campesinos desempleados dependientes de trabajos estacionales en las grandes y medianas propiedades u obras públicas ocasionales. Estos campesinos son a la vez minifundistas en el sector de subsistencia.

La comercialización de los productos agrícolas e industriales en las regiones, es el componente principal de la integración campo-ciudad y de la conformación de los subsistemas de centros urbanos regionales. La forma que asumen estos subsistemas es funcional a la diferenciación agrícola y contribuyen a una integración campo-ciudad discriminada por sectores sociales.

El gran productor se integra directamente a Santiago donde se concentran las vinculaciones con los mercados externos, el crédito, el poder administrativo y político, el consumo y las oportunidades de reinversión del excedente agrícola. El mediano productor y el trabajador agrícola vinculado por relaciones salariales con él y con la gran explotación, son los sustentos principales de las ciudades intermedias. En estas se concentran las actividades de intermediación entre la industria y servicios urbanos y las actividades primarias en las regiones rurales de expansión capitalista. La masa campesina de minifundarios y desempleados, dispersos geográficamente, se ubica en los extremos de

las redes de comercialización y distribución. Contrariamente a los grandes propietarios, entran en contacto con los agentes comerciales en su misma unidad productiva bajo condiciones de intercambio desigual que obligan a vender barato y comprar caro.

#### *4. Localización de las inversiones públicas*

El gasto público ha jugado un rol importante en la concentración urbana dado el activo rol del Estado chileno en el proceso de desarrollo. Un ejemplo de esto es la elevada participación del gasto público en la formación de capital. Durante la década de los 60, esa participación alcanzó un 50 % con una tendencia a crecer en la última parte de la década, hasta alcanzar el 75 % en el año 1969. Con respecto a la localización espacial del gasto público propiamente dicho, contrariamente a lo frecuentemente expresado, éste no se ha concentrado en Santiago. Esto no le ha impedido tener un efecto espacial concentrador. Datos disponibles de inversión pública regionalizada durante la década del sesenta, muestran que la zona metropolitana de Santiago absorbió aproximadamente el 34 % de la inversión pública nacional, lo que es aproximadamente igual a su participación en la población del país. Más significativo aún es que la participación de Santiago en dicha inversión fue bastante menor que la que le correspondió en la generación de PGB (45 %) y en el rendimiento tributario (67 %) (Uribe; 1971). Con estos datos a la vista, más bien podría concluirse lo contrario: que Santiago es exportador de recursos y está financiando el gasto público destinado a la promoción del desarrollo del resto de las regiones del país (Uribe; 1971). No es ajeno a este rol el hecho de que la tasa de inversión, ya bastante baja en Chile comparado a países desarrollados, fue en Santiago inferior (13 %) a la del resto del país (15,9 %) (Uribe; 1971).

Lo que está detrás de la errónea afirmación sobre la concentración del gasto es: a) la sobrevalorización de la inversión en vivienda y gastos de urbanización como causa de concentración de población en Santiago y b) el efecto del gasto público, donde quiera que se localice en las tendencias hacia la concentración en Santiago de la inversión privada.

En efecto, la zona metropolitana de Santiago absorbió el 54 % del total de la inversión pública en vivienda durante la década analizada y los gastos de urbanización (agua, luz y alcantarillado) ascendieron a 49 %. Sin embargo, la inversión pública del llamado sector productivo fue bastante descentralizada. Sólo el 15 % fue localizado en Santiago (incluye energía, combustible, transporte y comunicaciones). Igual ocurrió, aunque en menor proporción, con algunos rubros como educación y salud. Esto no debe entenderse sin embargo, como localizaciones necesariamente descentralizadoras. Por el contrario, este tipo de inversión contribuyó a la integración de los mercados regionales al centro urbano principal: Santiago.

No ha sido el caso chileno una excepción de la ley básica de la teoría de localización en economías de mercado. Según esa teoría, el mejoramiento del

transporte y las comunicaciones estimuló la división regional del trabajo, especializando a las regiones en actividades primarias y fortaleciendo a Santiago en actividades industriales y de servicios. La consecuente liberación de mano de obra en las regiones estimuló la concentración de población en Santiago. Con el avance de la integración física e industrial de las regiones, el "costo de transferencias" disminuye en relación al costo total de la producción industrial favoreciendo a las industrias de las grandes ciudades con mayores economías de escala.

Hasta ahora, ninguna política ha tenido éxito en oponerse a tal concentración de fuerzas centrípetas, excepto al precio de elevados subsidios. Estos tienen que ser tan elevados, que en el caso chileno difícilmente han ido más allá de un proyecto piloto y por períodos relativamente cortos.

El caso de Arica mencionado anteriormente es el ejemplo chileno a este respecto. Otras iniciativas de descentralización no han siquiera llegado a la etapa de políticas, menos de implementación. Es el caso de las recomendaciones resultantes de un estudio del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile (CIDU), para la región central el año 1970 solicitado por ODEPLAN.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> En este estudio, los esquemas propuestos para una descentralización regional se limitaron a demostrar la factibilidad técnica de reducir el crecimiento de Santiago. Pero a diferencia de propuestas anteriores fue interesante observar que Valparaíso y Rancagua, las dos principales ciudades al interior de la región central, a 120 y 90 kilómetros de Santiago respectivamente, fueron elegidas como las alternativas más realistas para absorber parte del crecimiento poblacional futuro de Santiago.

## VI. La transnacionalización económica y la concentración urbana

### *Introducción*

#### *1. Emergencia política de un nuevo bloque social*

Desde 1973 se han operado varios cambios profundos en el modo de funcionamiento de la economía nacional, con importantes consecuencias sobre el dinamismo de los distintos sectores y sobre las tendencias de distribución espacial.

Estos cambios fueron introducidos como consecuencia de la variación en las relaciones de poder interno, en que emergió como dominante un nuevo bloque de poder luego de la crisis política que vivió el país durante el período de gobierno de la Unidad Popular (UP).

Los elementos económico-políticos de la crisis del sistema de acumulación se remontaban a varios años antes. Tales elementos tenían que ver, por un lado, con el desarrollo de un arreglo de poder expresado en el estado, que albergaba un vasto conjunto de reivindicaciones alcanzadas por el movimiento popular. La debilidad política de los sectores sociales hegemónicos se expresaba económicamente en los obstáculos que las conquistas sociales imponían sobre la capacidad de acumulación del capital. De esto hemos hablado más arriba al tratar la crisis orgánica en que se debatía la sociedad chilena la cual fue profundizada por la política del gobierno de la Unidad Popular en la medida que apuntaba a la expropiación del gran capital.

Por otro lado, un elemento pre-existente de la crisis era el de las limitaciones que imponía el agotamiento del modelo industrializador interno. Este venía dado por las limitaciones del mercado interno, las formas de participación del capital extranjero y otros factores que se vieron más arriba.

En consecuencia, ya a fines de la década del 60, sectores del gran capital estaban interesados en desarrollar una política que rompía con los fundamentos del modelo de acumulación implementado hasta entonces.

Esta suponía el término de la IS y sus elementos aparejados, mediante una reactivación de la influencia del mercado en la vida económica, una política monetaria y arancelaria concordante y, en definitiva, un incorporación plena de la economía nacional en el capitalismo transnacional. Esta nueva visión para un modelo económico estaba ya inscrita en el programa de la candidatura Alessandri, en 1970.

La nueva orientación de estrategia económica esbozada por sectores del gran capital era estimulada y tenía sentido en el marco de los desarrollos acaecidos en el sistema capitalista mundial. Este empieza a consolidar un funcionamiento como sistema global integrado, transnacional, en que se internacionalizan los diversos ciclos de rotación del capital alcanzando una enorme movilidad.

En el período inmediatamente anterior y durante el período de la UP, el gran capital buscó desarrollar la fuerza suficiente que le permitiera imponer un nuevo modelo de acumulación basado en la reinserción nacional en el capitalismo transnacional. Las debilidades en la conducción del proceso de transformaciones por parte de la UP, en el marco de la crisis generalizada, permite a las expresiones políticas del gran capital hegemónizar una movilización política que condujo al golpe de estado de 1973.

Es importante destacar aquí algunos elementos generales de la modalidad que asume el sistema transnacional al que se integra la economía nacional por los efectos políticos y espaciales que ellos tienen.

## 2. *El marco del capitalismo internacional*

Después de la última guerra mundial, el capitalismo desarrolló la transnacionalización de la producción industrial. Un efecto de este proceso fue la unificación de los capitales nacionales industriales en grandes conglomerados multinacionales, que permitieron la diversificación de la producción industrial a escala mundial. Otra tendencia, que surgió como producto de la expansión de los límites de la realización del capital, ha sido el papel protagónico que asume el capital financiero.

Ya no se trata de la unificación de las diversas esferas del capital a nivel local bajo la égida de la fracción especializada en la gestión del capital-dinero. Como producto de la internacionalización del capital industrial, el mismo capital financiero se internacionalizó, generando un mercado financiero mundial único y “formando un capital financiero multipolar y transnacional donde se articulan los capitales financieros nacionales con los capitales financieros de otros bloques del centro del sistema... Lo distintivo y cualitativamente diferente de la nueva articulación del sistema capitalista no es por tanto la hegemonía del capital financiero nacional sobre los capitales parciales de cada una de las grandes potencias... sino la colusión del capital financiero transnacional dentro de una estrategia global de control y maximización de beneficios a escala mundial” (Gorostiaga; 1978).

El capital financiero internacional, como articulador y coordinador del sistema, se ha puesto en situación de desempeñar el papel predominante en la función de realización a nivel internacional del valor, en torno a su elemento dinámico, la banca transnacional. Esta articula el capital de los centros financieros, de las empresas transnacionales, el capital nacional de las empresas locales, el capital de las empresas estatales asociadas con transnacionales y el capital de los organismos financieros internacionales.

En este marco, la importancia de la dimensión nacional tanto se fortalece como se desdibuja, a través de los efectos políticos y espaciales que acarrea la nueva inserción internacional.

En primer lugar, ella adquiere importancia en el sentido específico de que la operación y regulación de la realización del capital a nivel mundial queda necesariamente bajo el control de estados-naciones, encargados de gestionar y trazar el marco nacional de realización del capital (Varas y Agüero; 1978).

En segundo lugar, este ordenamiento mundial del capital actúa sobre la composición y dinámica de los bloques de poder a nivel nacional. El marco mundial impone sobre las fracciones propietarias locales la subordinación al capital financiero internacional, destacando el papel dominante de la fracción financiera local al interior del bloque dominante, controlando la dinámica económica del conjunto de las fracciones propietarias.<sup>1</sup> De este modo, la nueva inserción internacional y la recomposición interna de los bloques de poder, implicó la crisis de los sectores industriales desarrollados en el proteccionismo de la IS. La política de la reinserción internacional, que busca la adecuación nacional al sistema transnacional, se expresa en políticas económicas encaminadas a favorecer la realización del capital-mercancía, liberalizando el comercio internacional del capital productivo, mediante proyectos de infraestructura, explotación primaria, o de industria localizada, y del capital-dinero mediante favorables medidas al capital extranjero (Varas y Agüero. 1978).

La recomposición de los bloques de poder interno, la magnitud de las transformaciones socio-económicas, los procesos de concentración y centralización de los capitales y la vuelta atrás respecto de las conquistas sociales, son elementos requeridos para la adecuación al capitalismo transnacional. Todos ellos apuntan a la necesidad del nuevo modelo de acumulación de basarse políticamente en regímenes autoritarios.

El caso chileno es un buen ejemplo, agudizado tanto por el peso que habían alcanzado las fuerzas democráticas nacionales como por el ritmo y drasticidad

<sup>1</sup> Entre 1973-1976 la inversión directa de los EE.UU. en América Latina sólo tuvo variación positiva en los rubros comercio, que aumentó en 53,8% y *Finanzas y Seguros*, que aumentó en 159,8%. Elaboración (A. Varas y F. Agüero, 1978), a partir de la información contenida en US Department Of Commerce, *Survey of Current Business* October 1975, y August 1977. Al mismo tiempo, las sucursales bancarias de los EE.UU. en América Latina pasaron de 235 en 1969 y 529 en 1975, representando un incremento del 125,1% (Gorostiaga, 1978).



imprimida a la imposición del nuevo modelo. Es en este sentido que la internacionalización del capital robustece la dimensión nacional al recaer aquí la gestión político-estatal del ámbito de realización.

Por otro lado, sin embargo, la dimensión nacional se desdibuja desde la perspectiva político-espacial. En efecto, en este nuevo marco, las decisiones de localización de diversas actividades se consideran en función de factores globales, cuyos centros neurálgicos residen en el exterior.<sup>2</sup>

### *La política de la internacionalización*

El marco global planteado arriba, por su generalidad, plantea sólo los trazos más gruesos que conforman la inserción de la economía nacional en el capitalismo transnacional. No es el propósito de esta sección dar cuenta de las contradicciones y formas políticas concretas por medio de las cuales se materializa dicha inserción. Lo que sí interesa ahondar son las peculiaridades que asumen en el caso chileno la política de internacionalización y señalar los elementos más dinámicos que sustentan los potenciales de desarrollo de la economía en ese marco. Esto con miras al propósito específico de examinar los efectos y las tendencias socio-espaciales que se derivan del modelo de acumulación en marcha.

En este sentido parece necesario referirse a los rasgos centrales de la política que ha conducido a la imposición del nuevo modelo, para luego poder determinar los resultados relativamente cristalizados que dan el marco para el desarrollo de las tendencias espaciales. En vista de nuestro interés específico, sólo apuntaremos algunos de los elementos principales de esa política, haciendo abstracción de las oposiciones y contradicciones de las que emergió, así como de los distintos momentos en que ellos fueron imponiéndose.<sup>3</sup>

La política económica que se impulsa en Chile desde el 11 de Septiembre de 1973, obedece, como veíamos, a una orientación de largo plazo encaminada a configurar un nuevo modelo de acumulación, con su consiguiente necesidad de estructurar nuevas formas de organización socio-política. Algunos de sus aspectos particulares han obedecido también a imperativos coyunturales como el impulso de medidas de estabilización destinadas a hacer frente a elementos heredados de la fase previa, como fue por ejemplo el alto índice de inflación.

<sup>2</sup> Es lo que algunos han llamado "transnacionalización del espacio". (C. Villamil, 1979).

<sup>3</sup> Para un análisis político de la política económica, que da cuenta de sus contradicciones y su periodización, ver (Moulian y P. Vergara, 1979).

### 1. *Estabilización, liberación del mercado y concentración*

El elemento central de las políticas impulsadas ha consistido en la liberación de la fuerza del mercado, de modo casi absoluto, exceptuando en cierto sentido la fuerza de trabajo, como el mecanismo destinado a asegurar la asignación óptima de los recursos. Este elemento se desarrolló inicialmente a través de la liberación de precios y la política cambiaria. Sin embargo, su consecución ulterior, dada la estructura y formas de operación precedentes de la economía nacional en el que el Estado tenía una activa participación, implicó liberar el mercado de las trabas impuestas por su control y presencia directa, imponiéndole drásticas reducciones.

De este modo, la liberación del mercado fue acompañada de un campo de acción cada vez más amplio para la iniciativa privada, que alcanza incluso sectores tradicionalmente en manos del Estado por su función social. Al mismo tiempo, la drástica reducción de la actividad económica del Estado, se manifestó en el notable descenso de la inversión pública, cuestión exigida por la política de estabilización y restricción monetaria, pero que se encaminaba resueltamente a ampliar el campo de responsabilidad privada. En efecto, aún cuando los ingresos tributarios repuntaron como producto de nuevos impuestos al consumo, la inversión pública se redujo a la mitad entre 1973 y 1977.<sup>4</sup>

Se manifestó también esta reducción en un importante traspaso de activos del Estado a manos privadas. Hasta junio de 1977 se habían vendido, normalizado o liquidado 255 empresas requisadas o intervenidas por el Estado, quedando pendientes sólo 4. El mismo proceso se realizó en empresas con participación estatal en su composición accionaria proceso que hasta esa fecha cubría 394 empresas dejando 70 pendientes (Foxley, 1979). Estas medidas fueron justificadas para reducir el gasto fiscal, pero también se encaminaban a asentar el modelo de privatización, puesto que los activos estaban fuertemente subvaluados y muchas de las empresas generaban utilidades (Foxley, 1979, Dahse; 1979).<sup>5</sup>

Estos traspasos generaron en plazos muy cortos una enorme ganancia de capital para los nuevos adquirentes y contribuyeron poderosamente a la estructura concentrada en la propiedad del capital. Algo similar ocurrió en el sector agrario, donde el 30% de la tierra expropiada por la RA fue devuelta a sus antiguos propietarios, además del hecho de que gran parte de la tierra asignada a los campesinos era vendida por éstos o arrendada por largos períodos, contribuyendo a la concentración de la propiedad agraria (Foxley, 1979).

<sup>4</sup> Como porcentaje sobre el PGB, la inversión pública era de 12,5 en 1973 y cayó al 6,3 en 1977. Las cifras incluyen formación de capital e inversión financiera. (Foxley; 1979).

<sup>5</sup> Dahse señala que la venta de acciones y derechos de 45 sociedades con participación estatal fue por un valor de US\$441.08 millones mientras su valor en libros ascendía a US\$731.83 millones.

Por otro lado, la política hacia el trabajo contribuyó también al aumento de la ganancia del capital, al reducir fuertemente los salarios reales, mantener la cesantía en torno al 14% e imponer una voluminosa legislación restrictiva sobre las organizaciones y demandas sindicales.

También operó en el mismo sentido la posibilidad otorgada a la creación de un mercado de capitales mediante el desarrollo de sociedades financieras que, a través de medidas en su favor, permitió enormes ganancias a partir de las diferencias entre la tasa externa e interna, ésta última libre desde 1975. El sector financiero fue el único que generó un aumento proporcional de sus utilidades, pasando del 9.7 al 23.0% respecto del total de utilidades en sociedades anónimas, entre 1974 y 1975 (Foxley, 1979). De este modo, se gestaron grupos económicos con control creciente de las operaciones financieras, generando un mecanismo dinámico de acumulación que ha estado fuertemente asociado al proceso de adjudicación privada de activos.

## *2. Liberación del comercio internacional y diversificación de exportaciones*

Por otra parte, elemento central de la política económica ha sido la apertura al mercado exterior, encaminada a liberalizar el intercambio de bienes, servicios y capitales con el resto del mundo. La inserción plena de la economía nacional en el capitalismo mundial, mediante la liberación de la fuerza del mercado internacional, acentuaría la optimización en la asignación de los recursos productivos internos. Desde esta perspectiva, el dinamismo del proceso de desarrollo viene dado principalmente por la apertura en el comercio exterior y en el flujo de capitales.

En consecuencia, la política se orientó a estimular la diversificación de exportaciones (DE) y a sustituir buena parte de la producción interna por las importaciones, bajo el principio de las ventajas comparativas, a lo que se adicionaron medidas especiales para la atracción del capital extranjero.

La política de DE es una derivación necesaria de la apertura exterior, en tanto se orienta por la necesidad de superar el "estrangulamiento externo" provocado por las dificultades en la balanza de pagos, de modo de satisfacer la demanda interna de insumos y bienes. Coyunturalmente era exigida por la necesidad de reservas que permitiera enfrentar las dificultades de política internacional sobre la economía. Pero, más que eso, la DE apunta a superar las limitaciones a la acumulación que imponía la estrechez del mercado en el modelo de IS, en el entendido de que la amplitud del mercado mundial y la competencia internacional, son capaces de provocar un aumento de la productividad y la acumulación. Todo esto, basado en el diagnóstico de la potencialidad exportadora del país, a partir de la explotación de sus recursos naturales; mineros en el norte y centro norte, agrícolas en el centro y forestales en el sur y centro sur y basado también en la acertada presunción de que los recursos naturales constituyen la principal fuente de atracción para el gran

capital extranjero, el concurso del cual es indispensable para elevar el nivel de acumulación interna.

Esa política imponía avanzar hacia una mayor especialización económica del país en las actividades donde tiene posibilidades mayores de competencia internacional. Esto significa una profundización de la incorporación del país a la división internacional del trabajo. Simultáneamente significa una mayor especialización y división del trabajo entre las regiones del país.

Al mismo tiempo, la expansión de las exportaciones implica ampliar y profundizar la incorporación de capital extranjero, en el entendido que la posibilidad de competir en los mercados internacionales está dada en gran medida por la posibilidad de conseguir niveles de eficiencia y calidad comparables a las de la gran industria moderna internacional. En general eso depende tanto de la escala de operaciones como del conocimiento técnico y de gestión. El capital nacional difícilmente está en condiciones de concentrar los volúmenes requeridos de capital y de conocimiento tecnológico. Esto lleva a la necesidad de abrir paso a la penetración del capital extranjero en la ampliación del sector exportador.

Por cierto, se pretende que la DE haga crecer la economía, aumente los ingresos y en consecuencia amplíe el mercado interno. No se desconoce la enorme concentración de los ingresos y la tendencia de los grupos de altos ingresos a aumentar el consumo importado, ni que gran parte de los mayores excedentes generados se filtren al exterior a través de la propiedad extranjera de las principales y más grandes actividades exportadoras. Con todo, se asume que es muy difícil que la DE no impulse las actividades económicas destinadas al mercado interno, aunque éstas no sean principalmente industriales.

Bajo esta visión las primeras medidas de la política de apertura se centran tanto en el manejo del tipo de cambio, para incentivar la exportación, como en la desgravación arancelaria como un modo de asimilar el mercado al mercado internacional con la menor interferencia posible.

Esta política permitió que, dentro del 12,5% de aumento del valor del total de las exportaciones chilenas entre 1970 y 1978, los sectores más dinámicos de exportación fueran el de productos agropecuarios (+ 222.2%) y el de materias primas semielaboradas (+ 247.7%). La importancia de este aumento se sustentó en el decrecimiento del precio del principal rubro de exportación tradicional, el cobre. La tendencia en la configuración de la estructura de las exportaciones indica su basamento en la explotación y aprovechamiento comercial de los recursos naturales.<sup>6</sup>

Por su parte, las medidas de reducción arancelaria se desarrollaron implacablemente desde 1973, en que la tasa arancelaria promedio era del 94%,

<sup>6</sup> Los productos que engrosan la categoría de "materia prima semielaborada" son, en orden decreciente de acuerdo a los valores exportados en 1978, celulosa, harina de pescado, maderas, óxido de niobio, cobre semielaborado, mariscos congelados y ferro molibdeno (Herrera y Morales; 1979).

(además de una extendida lista de importaciones prohibidas), hasta el 10,1% promedio alcanzado en 1979, año para el que se programó una tasa máxima de 10%, exceptuando algunas categorías del sector automotriz.

Estas medidas actuaron rápida y simultáneamente sobre el nivel de actividad industrial como sobre la estructura de las importaciones. La súbita competencia internacional afectó la totalidad de la industria nacional y, particularmente, aquellos sectores mejor cobijados en el régimen anterior de protecciones (como el textil, metalmecánico y construcción). Esta situación provocó una reasignación de los recursos hacia los sectores primarios, según se sigue en el cuadro.

### Chile: Composición de la producción por sectores<sup>7</sup>

<i>Sector</i>	<i>1970</i>	<i>1974</i>	<i>1977</i>
Primario (agricultura y minería)	18.9	19.0	21.0
Secundario (industria y construcción)	28.6	28.2	23.2
Terciario (servicios)	52.5	52.8	54.9

FUENTE: ODEPLAN.

Al mismo tiempo, el efecto combinado de la política recesiva y de la apertura exterior, se manifestó también en el decrecimiento en más de 13 puntos en la participación del sector industrial en las utilidades de las sociedades anónimas (Foxley; 1979), producto de las dificultades de la producción industrial.

### Chile: Producción industrial (1974-1978)

	<i>Tasa crecimiento anual</i>	<i>Tasa variación acumulada</i>
Consumo habitual	1.9	
Consumo durable	- 7.5	
Material de transporte	6.0	
Productos intermedios ind.	2.0	
Materiales de construcción	0.2	
Manufacturas diversas	- 3.3	
<i>Total industria</i>	0.8	-16.7 (empleo)

FUENTE: Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

<sup>7</sup> Tomado de Foxley (1979).

Como veíamos, este proceso, naturalmente, se reflejó también en la composición de las importaciones. Mientras el valor de las importaciones de bienes "prescindibles" aumentó en 276% entre 1970 y 1978, el de automóviles en 76%, el resto de las importaciones, exceptuando los combustibles, aumentaba en un 21% en el mismo período (Herrera y Morales; 1979).<sup>8</sup>

Esta situación revela, al mismo tiempo, el impacto que los cambios en el nivel y la estructura de la demanda agregada y su distribución entre diferentes tramos de ingresos ha tenido sobre la readequación de la estructura productiva industrial. Se ha sugerido recientemente que esta readequación se ha debido más a este factor de composición de la demanda que a la pérdida de una fracción del mercado ocasionada por la competencia externa (Vergara; 1980).

Se ha dicho que la industria nacional fue notablemente afectada y readeuada. El efecto principal de una industria puesta en situación de mayor integración a los mercados externos ha sido una "des sustitución" de importaciones (Vergara, 1980), incidiendo negativamente sobre la mayor parte de las actividades industriales. Este efecto negativo ha superado con creces la contribución de las exportaciones de manufacturas al incremento de la producción industrial (Vergara; 1980) porque una de las formas mediante la cual la industria respondió frente a las políticas liberalizadoras adoptadas desde 1973, fue la expansión de las ventas al exterior. Las industrias que, en valores absolutos, arrojaron los mayores aumentos de sus exportaciones fueron las de alimentos, madera, papel, sustancias químicas, maquinaria no eléctrica y productos metálicos. Estas son las que han participado más en el valor total de las exportaciones y las que explican significativamente sus variaciones de producción en función de las ventas al exterior (Vergara; 1980).

Sin embargo, es difícil esperar que esta reacción se transforme en un factor dinamizador del desarrollo industrial. Las ramas de alimentos, maderas y sustancias químicas, que concentran cerca del 60% de las exportaciones de toda la industria, basan su producción exportable en el procesamiento de recursos naturales con un valor agregado local mínimo. Sus efectos expansivos sobre el resto de las actividades industriales son, entonces, bajísimos. En el caso de otras ramas, el aumento del volumen exportado tiene su origen en la década anterior, por lo que no se relaciona con la estrategia de apertura, como es el caso del papel. En otras ramas, como la de maquinaria no eléctrica, se ha señalado que los bienes exportados tienen un mayor componente importado, por lo que se contribuiría poco al dinamismo industrial (Vergara; 1980).

Se ha afirmado que el escaso alcance de las exportaciones de productos con mayor valor agregado local, se explica con toda probabilidad por la velocidad e intensidad con que se realizó el proceso de apertura (Vergara; 1980).

Finalmente, la libre operación de las fuerzas internas y externas del merca-

<sup>8</sup> Radios, televisores, prendas de vestir y géneros finos, juguetes y artículos deportivos, alfombras, productos de perfumería, y bebidas están entre los de mayor incidencia en el aumento de bienes prescindibles.

do no involucró solamente una activación del comercio internacional, en que se hizo radicar el efecto dinamizador de la demanda en el exterior, sino principalmente una operación destinada a la atracción del gran capital internacional como elemento indispensable del modelo en imposición. En el marco del mercado liberalizado e incorporado sin interferencia al mercado mundial, el capital internacional aparece como central para el dinamismo del desarrollo de los recursos productivos internos. Este cumple el rol de inversionista, capaz de paliar la debilidad del capital y el ahorro nacional, aportando la tecnología moderna, los mercados de exportación y los mismos recursos financieros (Herrera y Morales; 1979).<sup>9</sup>

### 3. *El capital extranjero*

La política de atracción al capital extranjero se inició con las políticas de estabilización atractivas para el fondo monetario internacional (FMI), que facilitaba las condiciones de renegociación de la deuda externa y con las negociaciones que acordaron compensar por parte del gobierno chileno la expropiación sobre el período precedente de las compañías norteamericanas que fueron propietarias de la gran minería del cobre y de la ITT.

Más allá de esas medidas parciales, la política se concentró en una serie de reglamentos destinados a regular favorablemente el ingreso de capitales asociados a la inversión directa en actividades económicas y aquellos incorporados en el crédito financiero. El primer tipo de reglamentos favorecía en tal forma el ingreso de capitales, que contradecía las disposiciones más importantes incluidas al respecto en el acuerdo de Cartagena que Chile había suscrito. Esta reglamentación, junto a las medidas arancelarias, se contradijeron a tal punto con el Acuerdo, que Chile optó por retirarse de él en 1976.<sup>10</sup> Respecto a los créditos financieros a empresas públicas o privadas, la reglamentación dispone amplia libertad para su contratación y establece poderosas garantías a las remesas de divisas para el pago de los intereses y amortizaciones correspondientes. Las regulaciones estatales en el ingreso de estos créditos no se pronuncia más que sobre mínimas condiciones de plazo y monto del interés, sin interesarse ni sobre su localización ni objetivo económico.

<sup>9</sup> Una parte importante de la exposición que sigue está basada en este texto.

<sup>10</sup> En lo fundamental, los nuevos reglamentos establecen "la libertad total para remesar al exterior las utilidades provenientes de la inversión sin ningún tipo de límites y, asimismo, otorgan al inversionista la posibilidad de remesar al exterior los capitales invertidos originalmente, después de 3 años de internados, sin ningún límite de plazo legal o montos. Además, el inversionista extranjero tiene el derecho a elegir entre acogerse al régimen tributario aplicable a las empresas nacionales u optar por el establecimiento de un sistema tributario invariable por 10 años, que fija un impuesto a las utilidades con una tasa total del 49%. Desde un punto de vista más general, esta reglamentación establece como principio la no discriminación entre la inversión extranjera y la inversión nacional y concede al inversionista foráneo el derecho a apelar en los tribunales chilenos contra cualquier medida gubernamental que consideren discriminatoria en contra de sus intereses". (Herrera y Morales, 1979).

Ya nos referimos más arriba a las medidas que favorecieron la creación de un mercado nacional de capitales. Sin embargo, es importante destacar aquí su importancia como mecanismo de conexión con los recursos financieros externos. Esto se manifiesta en la apertura hacia el exterior del mercado nacional de capitales y en la facilidad otorgada al sistema financiero nacional para endeudarse en el exterior. Hoy día los bancos comerciales y de fomento pueden contratar créditos externos hasta por un monto equivalente a 20 veces su capital y reservas.

También la importancia creciente del sector financiero se manifiesta en que de aquel tipo de inversión financiera externa canalizada casi totalmente al sector privado,<sup>11</sup> el 3,8% era destinada al sector financiero en 1976 mientras que en 1978 recibía el 41,8%, equivalente a US \$326, 1 millones (Herrera y Morales; 1979). Por último, esta importancia del sector aparece también graficada en la reentrada de los bancos extranjeros al sistema financiero.

La privatización de la economía y la apertura de ésta al mercado internacional, ha significado tanto un aumento significativo de los flujos de capital como de la participación privada en ella, atendiendo a la inversión financiera. En efecto, mientras la deuda externa general de Chile aumentó en un 71% entre 1974 y 1978, el sector público lo hizo en un 29% mientras que el sector privado en un 308%. Simultáneamente, el control, acceso y destino de esos créditos en el sector privado se ha concentrado enormemente en torno a los grupos económicos (Dahse; 1979). Algo similar ocurre en ambos sentidos desde el lado de los acreedores. Cerca de un 50% de la deuda externa de Chile a fines de 1978, se adeudaba a bancos privados y otras instituciones financieras privadas y sólo 14 de estos bancos controlan alrededor de la mitad de toda la deuda (Herrera y Morales; 1979).

El volumen de la inversión financiera externa ha sido significativa desde la implantación de la política de internacionalización económica, aunque ella se ha concentrado en los años que siguen a 1976. En el quinquenio 1974-1978, la economía chilena recibió una cifra algo superior a los US \$ 7.500 millones<sup>12</sup> en créditos externos. Sin embargo, la mayor parte de esta inversión no ha salido del circuito financiero y comercial, y muy poco de ésta ha podido traducirse en un proceso de expansión de la capacidad productiva interna. La mayor parte de esta inversión se ha canalizado en créditos financieros de corto plazo destinados principalmente a resolver las necesidades de capital de trabajo de las empresas, en créditos para financiar el traspaso de activos ya existentes, o para el financiamiento de importaciones, cuyas tendencias ya analizamos. De otra parte, un monto significativo es destinado a la manutención, con escasa rentabilidad, de un cierto nivel de reservas interna-

<sup>11</sup> Nos referimos a la inversión financiera canalizada a través del artículo 14 de la ley de cambios internacionales.

<sup>12</sup> En dólares de cada año.



cionales y también a la amortización de los créditos y pago de intereses de la deuda externa.<sup>13</sup>

Por otro lado, el hecho de que las fuentes acreedoras provengan crecientemente de medios financieros privados, ha implicado un acortamiento en los plazos de vencimiento así como tasas de interés superiores a los medios oficiales, todo lo cual redundo, mientras la balanza comercial no sea superavitaria, en una demanda interna creciente de inversión financiera.

En suma, desde el punto de vista de la inversión financiera, aunque considerando también el conjunto de la inversión extranjera materializada, todo indica que sus volúmenes se vinculan a situaciones coyunturales de tipo comercial más que a la potenciación de la capacidad productiva interna.

En cuanto a la inversión extranjera directa, que se incrementó en los años más recientes, esta no ha tenido aún efecto importante sobre la actividad económica, tanto porque los montos materializados son pequeños como por su naturaleza. En efecto, entre 1974-1978 se han autorizado inversiones por un monto cercano a los US \$ 2.500 millones, de los cuales sólo el 8% se habría concretado a fines del último año. Del monto materializado, la mayor parte correspondió a la compra de la Minera disputada por la Compañía Exxon, y otra parte, mucho menor, se destinó a la compra por Good Year de la Industria Nacional de Neumáticos. De este modo, la mayor parte de la inversión directa externa materializada, correspondió a simple traspaso de títulos de propiedad (Herrera y Morales; 1979).

Las características de la inversión extranjera directa se muestra mejor en los siguientes cuadros:

#### **Inversiones autorizadas y materializadas por sector económico (US \$ millones)**

<i>Sector</i>	<i>Número</i>	<i>Monto autorizado</i>	<i>%</i>	<i>Monto realizado</i> <sup>1</sup>	<i>%</i>
Minería	13	2.233,2	89	202,2	49
Industria	131	179,1	7		
Servicios	121	84,1	3		
Transportes	6	9,8			
Agricultura	14	3,7	1	209,4	51
Construcción	8	3,4			
Energía	2	1,3			
<i>Total</i>	<i>295</i>	<i>2.514,6</i>	<i>100</i>	<i>411,6</i> <sup>2</sup>	<i>100</i>

FUENTE: Comité de Inversiones extranjeras.

<sup>1</sup> Falta ingreso de bienes 1978.

<sup>2</sup> Incluye capitalizaciones por US\$ 58,9 millones.

<sup>13</sup> Por estos conceptos, se ha calculado que la tasa de ayuda externa neta (cuociente entre el ingreso financiero externo bruto x IFEB - menos los pagos de amortizaciones de

Las principales inversiones, como se ve, se localizan en el sector tradicional de exportación chileno, la minería. Aún así, tanto el número de proyectos autorizados, como los montos materializados en el sector industrial y de servicios no deja de ser importante, en relación a lo históricamente conocido desde el punto de vista de la inversión externa. La alta inversión proyectada para la minería, sin embargo, en la medida de su materialización mantendrá siempre la primera importancia de ese sector para el capital extranjero. Dentro de la minería, casi el total de la inversión se orienta hacia el cobre, como se aprecia en el cuadro que sigue:

**Principales proyectos autorizados en la minería (US \$ millones)**

<i>Empresa</i>	<i>Origen</i>	<i>Monto</i>	<i>Rubro</i>
Exxon	EEUU	1.200	Cobre
Noranda Mines	Canadá	350	Cobre
Falconbridges	EEUU/Canadá	250	Cobre
Cía. Minera San José	EEUU	100	Cobre
Metall Gesellschaft	RFA	38	Zinc-Plomo
Foote	EEUU	23	
Manriot Corporation	Panamá	17	

FUENTE: Comité de Inversiones Extranjeras.

#### 4. *Conclusión general*

Hasta aquí se ha intentado sólo destacar algunos de los elementos principales de la política de internacionalización de la economía chilena desde 1973. La caracterización ha sido necesariamente gruesa, puesto que, por un lado, sólo interesa para introducir los factores que caracterizan las tendencias espaciales y, por otro, para destacar sus elementos más cristalizados en esa perspectiva. Al tratar, más adelante los efectos previsibles sobre lo socio-espacial, se tomarán algo más en profundidad ciertos elementos ya señalados y se incorporarán otros.

Por ahora, antes de entrar en la siguiente parte, destacaremos algunas observaciones de carácter general.

i) La primera, desde el punto de vista socio-político, es que la política impulsada desde 1973 coincide con el proyecto estratégico de grupos en el poder interesados en la plena inserción económica en el dinamismo del capitalismo

---

la deuda externa y los pagos de intereses de esta deuda y el IFEB) durante el período 74-78 fue del 11%. (Herrera y Morales; 1979).

transnacional. Es claro que esa política ha permitido un proceso de recomposición monopólica y de profundización en la centralización de capitales, que ha favorecido a los grupos que enfrentaron en mejores condiciones, desde el punto de vista de su capacidad económica y de vinculación con el exterior, la ruptura con el modelo industrializador anterior. Esta recomposición se ha desarrollado sobre nuevas bases políticas internas, las que hemos tratado de esbozar antes, en el marco de un sistema internacional en que cobra predominancia la finanza transnacionalizada. Se destacó así la función dominante del capital financiero interno, a través del cual se centra en gran parte la articulación con el exterior.

La extrema concentración, que aglutina a una fracción muy pequeña de las clases propietarias, y los efectos de desmantelamiento del aparato industrial protegido, no han sido obstáculo, en términos generales, para que el modelo actual se imponga como expresivo del conjunto de la clase capitalista. Muchos sectores que estaban basados en la producción para el mercado interno, han debido readecuarse a las condiciones impuestas por la competencia internacional, o reorientarse a la exportación o a la actividad comercial, quedando muchos de ellos en el camino. No obstante, no ha existido propiamente una fracción burguesa como tal opositora y portavoz de un proyecto distinto de acumulación.

Esa situación muy probablemente tiene que ver con un conjunto de factores. Entre ellos está la percepción de la crisis vivida durante el período anterior, en que aparecían amenazados el conjunto de la propiedad capitalista; la facilitación de condiciones ofrecidas por el marco capitalista internacional; la fuerza ideológica con que se ha revestido el modelo en desarrollo; y, finalmente, la posibilidad que el dinamismo esperado en la apertura externa permitiera el desarrollo también del capital nacional en torno al mercado interno, a partir de la base industrial previamente desarrollada y de nuevas condiciones de protección basadas en las características nuevas que asume el régimen de trabajo.

Todo lo anterior, unido al punto de "no retorno" en que se encuentran algunas reformas en la estructura económica amarradas al modelo, apuntan a que este tiende a consolidar los ejes centrales en que basa el dinamismo del desarrollo esperado.

Las condiciones de una orientación diferente se encuentran, entonces, básicamente asociadas al desarrollo político de los sectores sociales subordinadas, y no a desarrollos endógenos en el marco de los grupos en el poder. Desde esta perspectiva, sin embargo, la predicción se hace difícil y más bien parece sugerirse la continuación de las tendencias actuales. En esta medida es posible abordar las tendencias espaciales que se derivan de efectos ya cristalizados del modelo así como de lo que es posible esperar en el desarrollo de su lógica de acumulación.

ii) Una segunda observación es que la actual política ha puesto en evidencia las formas peculiares que adquiere la inserción chilena en el capitalismo

transnacional. Los aspectos más evidentes que resaltan hasta ahora muestran la especialización de la economía chilena como elemento del sistema global. La especificidad económica chilena, como campo de atracción para el gran capital internacional, parece residir en su potencialidad exportadora básicamente a partir de los recursos naturales, y como un espacio más de operación para la inversión financiera. Estos aparecen como los aspectos específicos más relevantes de la inserción internacional de la economía chilena.

Es cierto que, para los efectos internos, ha tenido importancia la apertura como mercado para el capital-mercancías, pero la estrechez del mercado hace que este sea un aspecto relativamente marginal de interés para el gran capital internacional. Esta característica restringe también el interés de ese capital por la inversión productiva en el país para el mercado interno, el que queda reservado principalmente como área de operación para el capital nacional. No obstante, el modelo apunta también a generar inversión externa en áreas industriales para la exportación. Aquellas que se vinculan a procesos de elaboración primaria de los recursos naturales y aquellas en que pueda utilizarse tecnología relativamente superadas y basarse en las "ventajas comparativas" que ofrece el trabajo.

Como vimos más arriba, la inversión extranjera directa orientada a la explotación de recursos naturales para la exportación es aún insuficiente. Pero las condiciones abiertas y la lógica de la inserción internacional, hacen pensar en la probabilidad de que la materialización del aprovechamiento de esta potencialidad nacional sea creciente. Las condiciones que presentan los recursos naturales chilenos, básicamente mineros, los más atractivos, hace que las inversiones sean necesariamente de largo plazo y estén precedidas de una serie de procesos de investigación tecnológica, de prospección y de rentabilidad.<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, parece plausible la idea de la configuración nacional como "espacio de reserva" de la expansión productiva del capitalismo transnacional.

Existen también indicios que dan soporte a la tendencia de desarrollo de una cierta industrialización que se orienta a la exportación. Aquí reside cierto campo de operación para el capital interno, para asociaciones entre éste y capitales extranjeros y para éste exclusivamente. Debe tenerse presente, sin embargo, que esta expansión estará centrada principalmente en torno al sector de materias primas mineras y forestales. Tanto por la escasa generación de valor agregado interno, como por la alta dotación de insumos importados, como ya hemos visto, esta expansión no tendrá un efecto muy significativo en la dinamización del resto del sector industrial. Mientras se prevé una gran

<sup>14</sup> De hecho, varias compañías extranjeras realizan en la actualidad estudios previos y prospecciones en el área de los recursos mineros, marinos y forestales. Además, a los datos ya expuestos se agrega en 1979 la Cía. Anaconda, que vuelve al país a adquirir la mina Los Pelambres con una inversión inicial de 20 millones de dólares, (cfr. *Commodities Report*, 25 de mayo de 1979).

expansión de los sectores extractivos, la industria no variará su actual participación en el GPGB en el curso de la década venidera (Schmidt-Hebbel, 1979).<sup>15</sup>

En suma, la inserción internacional de la economía chilena, logra el interés del gran capital internacional principalmente hacia las materias primas y la inversión financiera, posibilitando también cierto mercado para bienes de consumo. En esta medida, en el sector de mercado externo reside la base de dinamismo del desarrollo económico, aún cuando el desenvolvimiento del modelo no se muestra contradictorio con la expansión de cierta capacidad productiva industrial interna. Es a partir de esta hipótesis que deben abordarse los efectos socio-espaciales previsibles del modelo de acumulación en marcha.

### ***Efectos socio-espaciales previsibles del modelo de internacionalización económica***

El modelo de apertura económica basa su estrategia de desarrollo principalmente en el dinamismo del sector externo. De acuerdo con esto, tienden a desarrollarse aquellas áreas de exportación que presentan ventajas comparativas en la competencia internacional. Este desarrollo, junto a su capacidad para dinamizar el sector de mercado interno, es el elemento central para explorar las tendencias en la distribución espacial de la población. Por cierto, en la medida que no se dispone de antecedentes censales recientes, no es posible más que analizar sus tendencias previsibles, sobre la base de que esa distribución es fuertemente determinada por las características y la localización que asume la expansión productiva y económica en general. La hipótesis que se sostiene es que, con algunas peculiaridades, el actual modelo de acumulación en marcha mantendrá vigente la tendencia a la concentración urbana, desarrollada con fuerza a partir de la implantación de la industrialización a comienzos de siglo.

#### ***1. La expansión exportadora basada en los recursos naturales***

Las áreas económicas que presentan ventajas comparativas en Chile y que tienen una determinada distribución por zonas, son la minería, el sector forestal y ciertos rubros de la agricultura.

<sup>15</sup> La mayor parte de lo que a veces es citado como "los mayores proyectos industriales" (*El Mercurio, Informe Económico, Santiago*, enero de 1981) a propósito de inversiones extranjeras del último quinquenio, no corresponde más que a la adquisición de activos nacionales (por ejemplo, la compra de Cemento Melón, o el interés de Good Year por la industria de neumáticos Ex-Corfo Insa y el de Diamond Shamrock por Pizarreño y Cobre Cerrillos, cuyas inversiones materializadas por concepto de compra en 1978 representaron el 28,5% de las inversiones realizadas ese año (Fuente: Banco Central). Del mismo modo, las principales inversiones industriales de grupos nacionales, con aportes de capital extranjero, se centran en los sectores primarios (celulosa, forestales, pesqueros).

Las zonas mineras ubicadas en el Norte Grande y en el Norte Chico, son las que concentran y seguirán concentrando la mayor atracción para grandes inversiones de capital extranjero y estatal. Ellas se ordenan en torno al cobre, que seguirá siendo el principal producto de exportación y generador de la mayor cantidad de divisas. Ciertos capitales extranjeros se interesan también, aunque en menor medida, por la prospección y explotación de otros minerales como el hierro, el litio y eventualmente, el uranio.

La naturaleza desértica o semidesértica de las zonas mineras, prácticamente deshabitadas, hace de las ciudades nortinas verdaderas islas de concentraciones poblacionales con muy escasa influencia demográfica cercana. Si bien la industrialización minera es intensiva en capital y exige de métodos tecnológicos modernos y de gran capital, su gran escala de operaciones da origen a una gran utilización de fuerza de trabajo. Esto tenderá a activar el crecimiento de las concentraciones urbanas localizadas en los centros de producción o en los puertos de exportación. En el Norte Grande, ciudades como Chuquicamata, Calama y el puerto de Antofagasta, acusarán esta tendencia. En el Norte Chico lo harán Vallenar, Copiapó, Serena y Coquimbo, probablemente. Sin embargo, lo probable es que el crecimiento urbano en la zona norte no se alimenta de la migración desde otras regiones.

Los recursos forestales se localizan en el sur y centro sur principalmente. Estos son en parte exportados directamente como rollizos o madera, casi sin intervención elaboradora, y en parte son aprovechados para la explotación industrial en torno a plantas de celulosa y papel o derivados, lo que plantea también la utilización de modernas tecnologías muy intensivas en capital. Sin embargo, su escala de operación es mucho menor comparada a la explotación minera y tienen un efecto demográfico directo pequeño. En el centro sur, las ciudades de Laja, Arauco y Constitución se vinculan a esta actividad.

No obstante, la explotación racional de los bosques a que esta actividad da origen en las regiones vecinas, sí puede tener una influencia demográfica de importancia. Esta explotación tendrá a superponerse y a desplazar el cultivo agrícola y silvícola, normalmente más atrasado y tradicional en sus métodos en la zona.

Las plantaciones forestales han aumentado notablemente en el quinquenio 74-78 a la par con la mayor involucración del sector privado en esta actividad. Esto concuerda con los programas de inversión industrial en esta área que alientan las empresas del sector. Esta tendencia se aprecia en el siguiente cuadro.

El cuadro señala la mayor concentración de plantaciones forestales entre la VII y IX Región y que los totales muestran un incremento de la superficie anual plantada de niveles del orden de 30 mil há. en el período 1970/73 a niveles superiores a los 80 mil há. en el período 1974/77. Por otro lado, muestra el creciente compromiso del sector privado, que en el período 1970/73 era responsable de un 30% solamente de la plantación total, en tanto que durante 1978 dicho porcentaje subió alrededor del 70%.

### Forestación regional por sector público y privado

<i>Región</i>	<i>Superficie plantada por comisión nacional forestal (Conaf)</i>			<i>Superficie plantada por empresas y particulares</i>		
	<i>Promedio</i>	<i>Promedio</i>	<i>1978</i>	<i>Promedio</i>	<i>Promedio</i>	<i>1978</i>
	<i>1970-73</i>	<i>1974-77</i>		<i>1970-73</i>	<i>1974-77</i>	
	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>	<i>Has.</i>
V Región	587	1.536	2.659	s/i	456	1.130
A. metropolitana	89	1.895	860	"	0	385
VI Región	3.895	6.351	9.197	"	85	1.494
VII Región	3.762	6.987	4.173	"	3.378	5.019
VIII Región	6.767	10.606	1.163	"	28.946	31.164
IX Región	2.261	7.068	2.806	"	5.146	5.988
X Región	1.303	7.012	2.672	"	2.129	4.014
Otras	286	3.014	1.409	"	325	4.854
<i>Total</i>	<i>18.950</i>	<i>44.469</i>	<i>24.939</i>	<i>9.262</i>	<i>40.465</i>	<i>54.048</i>

FUENTE: CONAF, Plantaciones 1978, Informe final.

La preponderancia que en estas zonas adquirirá la actividad forestal, unido al mejoramiento necesario de los caminos del interior, provocará una mayor especialización del trabajo agrícola. El resultado deberá ser una mayor división del trabajo entre el campo y la ciudad y una mayor migración de la fuerza de trabajo dedicada hoy a la producción de alimentos y a las actividades artesanales y de servicios en el campo desplazadas por las actividades urbanas. Aparte de este efecto indirecto de la preponderancia forestal, su escaso efecto demográfico directo se verá paliado por la mayor demanda ocasional de trabajo en las actividades de reforestación que será satisfecha por población urbana desocupada o en actividades de desocupación disfrazada.

Debiera esperarse una mayor productividad de la mano de obra como producto de esta mayor especialización, lo que debiera resultar en una elevación del salario y el ingreso medio de estas regiones. Así, se fortalecen las causas que ya están produciendo el decaimiento del pequeño poblado rural y el crecimiento de la mediana ciudad rural.

En estas actividades industriales, la experiencia muestra que el capital puede ser interno, estatal, privado o extranjero.

Tanto en el caso de la exportación minera, como en la forestal, no puede haber duda de que las plantas donde se hace el primer tratamiento-concentración; celulosa— estarán localizadas en las zonas donde se extrae la materia prima. El elevado costo de transporte de la materia prima en bruto hace que esa localización sea la única racional. Si lo que se exporta es el material con ese tratamiento mínimo, eso se hará probablemente por los puertos regionales. De hecho, así lo indica ya la información existente.<sup>16</sup>

La localización de cualquier etapa ulterior de elaboración, lo que constituye ya una actividad industrial propiamente tal, dependerá de las ventajas y costos que presenta en general la localización de cualquier planta industrial en la región metropolitana de Santiago contra otras localizaciones. La hipótesis que se sostiene aquí es que, en general, aunque se trate de actividades de exportación, las etapas últimas de elaboración más industrial, tenderán a localizarse en la macrozona de Santiago (CIDU; 1971).<sup>17</sup>

La tercera actividad que presentábamos como con ventajas comparativas era la actividad agrícola, cuyos recursos de mayor potencialidad exportadora, artículos de cultivo intensivo, se encuentran en la zona central. Las exportaciones agrícolas aumentaron su valor en un 247,7% entre 1970 y 1978, aún cuando su importancia en la generación de divisas no lo sea demasiado. Con todo, es el sector que puede tener los más grandes efectos poblacionales y económicos.

El principal tipo de productos de exportación se desarrolla en la zona

<sup>16</sup> Ver el cuadro de productos de exportación según puertos de embarque, que presentamos más adelante.

<sup>17</sup> La macrozona incluye las 3 regiones del centro del país: la región metropolitana, la V Región (Valparaíso y Aconcagua) y la VI Región (O'Higgins).



central y básicamente consiste en frutas y hortalizas. La incidencia de los productos frutícolas es notable, como se aprecia en el cuadro siguiente.

**Composición de las exportaciones chilenas  
(millones de US \$ de 1977)**

	1974	1975	1976	1977	1978
Tradicionales	2.271	1.146	1.589	1.379	1.244
No tradicionales	296	447	518	589	650
Fruta	22,5	43,4	58,4	64	91
Semitradicionales	176	131	215	215	229
<i>Total</i>	<i>2.741</i>	<i>1.724</i>	<i>2.321</i>	<i>2.183.</i>	<i>2.123</i>

FUENTE: Estructura y destino de las exportaciones chilenas, CIEPLAN, 1979.

El desarrollo de este tipo de productos de exportación no requiere de grandes capitales y pueden desarrollarse áreas de explotación muy especializadas e intensivas. No se requiere tampoco de tecnologías muy complejas. Lo que sí es necesario es la aplicación de métodos de cultivo y tratamiento del suelo, racionales y modernos. Por esto, el capital interno controlaría este sector de exportación con toda seguridad. Será el antiguo capital latifundiaro, por una parte, el que desarrolle este sector a partir de las reservas otorgadas por la RA, y por otra, nuevos capitales que se apropian de tierras que venden o arriendan por largos plazos los campesinos que fueron favorecidos por esa reforma pero que hoy no cuentan con apoyo técnico, crediticio y de comercialización suficiente para mantener la explotación. De hecho, existe un vasto terreno, aún potencial de inversión en estos sectores rentables de exportación que se abren al capital agrario. La superficie plantada en 1976 representaba sólo la cuarta parte de la superficie potencialmente apta para la explotación frutícola (Departamento de Economía Agraria, U.C., 1979).

El notable aumento en el valor de las exportaciones agrícolas totales y la incidencia en él de cierto tipo de productos de exportación no tradicional en la zona central, ha tenido al menos dos consecuencias de importancia: una es el aumento de la demanda de tierras que se ha expresado nítidamente en el aumento de su precio real, como se desprende de los cuadros que se presentan a continuación.

En efecto, la magnitud del aumento en el precio real de la tierra que se observa a partir de 1974 es un fenómeno sin precedentes. Los precios promedio de la tierra en el quinquenio 1974-1978 son casi el doble de los registrados en el quinquenio 1953-1958, que fueron a su vez los más altos que se registraron en el período anterior a 1970. Por otra parte, el valor de la tierra

**Precio real de la tierra por "hectárea homogénea" (US \$ diciembre de 1978)**

<i>Promedio del Quinquenio</i>	<i>Región comprendida entre:</i>					
	<i>Coquimbo y Curicó</i>			<i>Talca y Bío-Bío</i>		
	<i>Riego plantado con frutales y/o viñas  US\$ / Ha.</i>	<i>Riego sin plantaciones frutales y/o viníferas  US\$ / Ha.</i>	<i>Secano  US\$ / Ha.</i>	<i>Riego plantado con frutales y/o viñas  US\$ / Ha.</i>	<i>Riego sin plantaciones frutales y/o viníferas  US\$ / Ha.</i>	<i>Secano  US\$ / Ha.</i>
1953-1958	3.655	718	72	2.012	368	86
1959-1964	2.648	520	52	1.097	200	47
1965-1970	2.843	558	56	1.396	255	59
1974-1978	6.537	1.284	129	3.193	583	136
1978	8.157	1.602	161	4.344	794	185

FUENTE: Departamento de Economía Agraria, UC CH.

**Tendencia del precio real de la tierra por "Hectáreas Homogénea"  
Durante el período 1917-1978**

Período	Tasa de crecimiento anual en el precio de la tierra	
	Región comprendida entre:	
	Coquimbo y Curicó %	Talca y Bío – Bío %
1917 – 1970	0,5	1,0
1974 – 1978	12,2	2,9

FUENTE: Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile.

plantada en la zona central es del orden de cinco veces el valor de la tierra no plantada con los cultivos señalados, lo que reflejaría la rentabilidad de una y otra. Por último, se desprende de los cuadros que los precios de la tierra han aumentado más rápidamente en la zona del centro —caracterizada por una aptitud frutal bastante generalizada— que en la zona del centro-sur, más concentrada en la producción de los llamados cultivos tradicionales.

La otra consecuencia, íntimamente ligada a la anterior y que seguramente expresa una tendencia en pleno desarrollo, es que por las características de esta inversión agrícola-moderna, vinculada al mercado externo y de alta rentabilidad— el capital agrario se integre con el capital industrial y se desarrolle como un área de operación para los grupos económicos en torno al capital financiero altamente concentrado.

La mayor especialización del trabajo en estos territorios tenderá a producir en general un excedente de fuerza de trabajo que emigrará tarde o temprano. A largo plazo debiera esperarse el desarrollo de esta tendencia como derivación necesaria de la racionalización y especialización capitalista de las faenas agrarias y de las alteraciones en la estructura de la propiedad. Al mismo tiempo, nada hace pensar en términos distintos a los expuestos más atrás, en relación a que la incorporación de nuevos contingentes a las actividades urbanas irá aparejada a la incorporación en actividades económicas de más alta productividad.

No obstante, será necesario ir observando atentamente las formas concretas en que esta tendencia irá manifestándose.<sup>18</sup> Por lo pronto, al menos en este período, pareciera que Santiago no tendrá la misma fuerza que en el pasado como centro de atracción para los migrantes rurales. Esto como efecto de las altas y persistentes tasas de desocupación que se observa en las ciudades y

<sup>18</sup> El carácter reciente de las transformaciones en el sector y las dificultades para apreciar sus efectos globales hace que no se cuente hoy día con estudios de cobertura amplia. Existen, sin embargo, trabajos en profundidad aunque de muestras localizadas. Ver, por ejemplo, Gómez (1981) y Valenzuela (1980).

en Santiago particularmente. Nada hace pensar que estas tasas decrezcan significativa y duraderamente en los años venideros.

En este sentido, para abordar el fenómeno migratorio es necesario situar los factores de expulsión de población rural en el marco de los altos niveles de desempleo y de elevación de las tasas de explotación urbanas. El efecto es que el migrante potencial tiende a ser desincentivado y la emigración sea menor a la normalmente esperada.

Pese a la elevación de los niveles educacionales de la población rural, ella no se ha traducido necesariamente en migraciones hacia la ciudad toda vez que no hay correspondencia entre los niveles de aprendizaje alcanzados y las posibilidades de empleo que consideren la calificación (Gómez, 1981). Por otro lado, si bien las condiciones de pobreza y desempleo pueden ser notablemente, peores en el campo, este sector ofrece hoy mejores condiciones de sobrevivencia que la ciudad.

La modernización agraria y concretamente, por ejemplo, el desarrollo del cultivo de exportación producirá una fragmentación económica y social entre las distintas categorías de propietarios agrícolas, cuyo resultado no podrá ser sino la reconstitución de la actual propiedad en manos del gran capital agrario o industrial, o de la asociación entre ambos.

Es sabido que la mayor concentración de fuerza de trabajo excedentario se da hoy en la propiedad de los "asentados". Así pues, la reconstitución de la gran propiedad creará una enorme masa de migrantes potenciales.

La simultánea consideración de los factores de expulsión de población rural y de las condiciones urbanas, hace pensar que el fenómeno migratorio se planteará más en términos rural-urbano que rural-Santiago. La tendencia en este período debiera ser, por una parte, el aumento relativo de la densidad poblacional en las zonas minifundiaras y, por la otra, la orientación de flujos migratorios hacia ciudades intermedias, que potencien en éstas cualquiera de las funciones urbanas de servicio y que permitan a esa masa mantener vínculos ocasionales o temporales con el agro.

Por otra parte, más allá de los principales sectores de recursos naturales a que nos hemos referido con potencialidad exportadora y que configuran las tendencias centrales que inciden sobre la urbanización, es conveniente tener presente el desarrollo de otras actividades, si bien su incidencia espacial es relativamente pequeña. Es el caso de los recursos marinos, exportados como productos semielaborados: la harina de pescado en el extremo norte —Iquique y Arica— que es importante para la economía urbana de la zona; y los mariscos congelados en el sur. Con todo, la estrategia de DE permitirá que algunas actividades muy circunscritas, económica y espacialmente, tanto se desarrollen como se depriman, de acuerdo a las variaciones y múltiples factores que operan sobre el mercado internacional. Y en esta medida, siempre habrá pequeños grupos de población diseminados susceptibles de migrar, de las áreas ocasionalmente menos dinámicas a las ocasionalmente más dinámicas.

Antes de recapitular las principales ideas que pueden concluirse, la presen-

**Productos de exportación de puertos chilenos, 1976 (en toneladas y porcentaje del total del puerto)**

ARICA			SAN VICENTE		
harina de pescado	78.089	96%	madera	94.895	30%
otros	3.322	4%	productos agrícolas	90.331	28%
<i>Total puerto</i>	<i>81.411</i>		celulosa y pulpa	65.991	21%
			papel y cartón	46.625	15%
			otros	23.372	6%
			<i>Total puerto</i>	<i>321.214</i>	
IQUIQUE			TALCAHUANO		
harina de pescado	102.104	71%	celulosa	53.162	41%
aceite industrial	19.962	14%	madera	39.010	30%
cobre	15.302	11%	productos agrícolas	13.276	10%
otros	6.462	4%	papel y cartón	13.268	10%
<i>Total puerto</i>	<i>143.830</i>		otros	11.065	9%
			<i>Total puerto</i>	<i>130.781</i>	
ANTOFAGASTA			LIRQUEN		
cobre	390.157	90%	celulosa	185.641	52%
otros	41.761	10%	madera	106.798	30%
<i>Total puerto</i>	<i>431.928</i>		papel y cartón	49.141	14%
			otros	14.415	
COQUIMBO			<i>Total puerto</i>	<i>355.995</i>	
harina de pescado	2.663	67%			
otros	1.340	33%			
<i>Total puerto</i>	<i>4.003</i>				

VALPARAISO		
Fruta	130.030	30%
cobre	116.413	27%
productos agrícolas	81.569	19%
otros	112.002	24%
<i>Total puerto</i>	<i>439.014</i>	
SAN ANTONIO		
cobre	313.027	79%
productos agrícolas	12.130	3%
otros	71.531	18%
<i>Total puerto</i>	<i>396.688</i>	

PUERTO MONTT		
madera	4.112	79%
otros	1.109	21%
<i>Total puerto</i>	<i>5.221</i>	
CHACABUCO		
minerales	7.959	77%
fibras textiles	1.035	10%
otros	1.370	13%
<i>Total puerto</i>	<i>10.364</i>	
PUNTA ARENAS		
Fibras textiles	7.983	62%
carne y cuero	3.037	23%
otros	2.952	15%
<i>Total puerto</i>	<i>13.972</i>	

---

FUENTE: CORFO, Nueva York, *Chile Economic New*, abril 1978.

tación del siguiente cuadro puede ayudar a formarse una rápida visión de la distribución regional de los recursos naturales y semielaborados exportables del país. En él aparecen los principales productos que se exportan a través de los puertos más cercanos a la explotación.

El cuadro muestra con claridad la nítida distribución espacial de los principales recursos naturales exportables del país. El extremo norte concentra la exportación de harina de pescado; Antofagasta se especializa en la exportación de cobre; la zona central, expresada aquí por Valparaíso y San Antonio, se muestra la más diversificada, al dar salida a los productos agrícolas del valle central y la producción de cobre de la provincia de O'Higgins; el centro-sur combina la exportación agrícola con la mucho más importante de madera, celulosa y papel; más hacia el sur, desde Pto. Montt, decrece la importancia exportadora y su estructura refleja la especificidad productiva de la zona, aunque queda obscurecida su producción agrícola para el mercado interno. En suma, el cuadro destaca la especialización regional en los recursos mineros, agrícolas y forestales.

Por otra parte, se destaca la concentración exportadora en el centro, a través de Valparaíso y San Antonio, que ocupan el primer y tercer lugar respectivamente desde el punto de vista de los volúmenes físicos exportados. La importancia de Antofagasta como el segundo puerto de exportación destaca el peso del cobre en la economía chilena de exportación. Lirquén apareció como el cuarto puerto de exportación, que unido a San Vicente y Talcahuano, viene siendo la segunda región en importancia exportadora, lo que revela la relevancia que han cobrado los recursos forestales para el mercado mundial.

En resumen, pueden listarse varios efectos espaciales, probables de la diversificación de exportaciones basada en los recursos naturales.

- i) Desatará migraciones de la zona rural del país hacia las ciudades. Puede esperarse una decadencia generalizada de la pequeña ciudad rural. En la zona forestal puede esperarse un gran crecimiento de la mediana ciudad rural. En la zona agrícola, se densificará la zona minifundiaria y se migrará hacia las ciudades medianas, antes de que sea el área metropolitana de Santiago la que concentre la nueva población, en función de la evolución de las condiciones de empleo.
- ii) En el norte puede esperarse un resurgimiento de las ciudades en función de las instalaciones mineras concretas que se desarrollen. Calama y Antofagasta en el Norte Grande y en el Norte Chico asentamientos como Vallenar, Copiapó y Serena-Coquimbo. No deben esperarse migraciones del resto del país hacia esta zona. Se trata, en suma, de la profundización de las causas que han venido concentrando a la población en Santiago y acentuando la especialización económica de la región.
- iii) La expansión diversificada de las exportaciones muy probablemente ampliará el mercado interno. Por una parte, porque las migraciones y el crecimiento urbano implican el traslado de población muy poco productiva

hacia empleos más productivos en la ciudad, salvo el caso muy extremo de un crecimiento del desempleo urbano *pari passu* las migraciones. En segundo lugar, las ventajas exportadoras de estas actividades no consisten en los bajos salarios que puedan pagarse en ellos, sino en características naturales como la riqueza de los yacimientos, el clima y la oportunidad de los cultivos, etc. Por eso, el capital nacional o internacional en estos sectores no verá amenazada su posición competitiva en el mercado mundial si traspasa parte de la mayor productividad a los salarios de la fuerza de trabajo que emplea. En este caso no existe entonces una contradicción insuperable entre estos sectores del capital y los sectores interesados en la ampliación del mercado interno.

Este hecho permitirá dinamizar la industria o campos de actividad económica interna, situados principalmente en Santiago. Por añadidura, lo más probable es que el grueso de los recursos generados en la exportación se gasten en Santiago (o en el exterior); por una parte, los impuestos y utilidades de la gran explotación minera; por otra, las utilidades de la explotación forestal y todos los efectos multiplicadores de las etapas más avanzadas de elaboración. Lo mismo ocurre con la exportación agrícola, en que el grueso del excedente de las actividades comerciales se ubicará en Santiago, ciudad que aumentará, por tanto, su atracción como lugar de residencia de propietarios agrícolas.

iv) La expansión diversificada de las exportaciones incidirá en la mayor concentración de la propiedad del capital del país. Al mismo tiempo, se elevará el grado de penetración del capital extranjero, el que se asocia con la creciente centralización de los capitales en el plano nacional.

Pero, además, podrá abrirse paso al menos un sector de exportación moderno y productivo, organizado competitivamente: la propiedad agrícola de la zona central de exportación. En este sentido, el nuevo sector de exportación no se presenta fragmentando la economía entre una propiedad monopólica dinámica predominantemente extranjera y una propiedad nacional pequeña, marginada y estancada. Por de pronto, el capital moderno presiona y avanza en la apropiación de la propiedad tradicional poco productiva, tanto en el campo como en la mina y los aserraderos, desplazando a propietarios atrasados. Por otro lado, intereses industriales presionan por ampliar el mercado nacional,<sup>19</sup> lo que no es incompatible con una expansión exportadora basada en los recursos naturales.

En ese sentido, la expansión de modernas actividades de exportación puede fragmentar sectores productivos y zonas territoriales, pero este hecho no encontrará expresión simétrica en una segmentación entre capital extranjero dinámico y capital nacional atrasado. Al contrario todo el sector de exportación se dinamiza y moderniza con efectos multiplicadores internos y se basa en capital tanto extranjero como nacional, muchas veces asociado.

<sup>19</sup> "Con aperturismo y todo, alrededor del 8J% de los recursos nacionales es dedicado a producir para el mercado interior" (Pinto, 1981).



v) A pesar de la importancia directa de los sectores exportadores, serán los efectos sobre el mercado interno los más decisivos. Este hecho hará que las tendencias de localización poblacional y la estructura económica sectorial tienda a modificarse de manera poco significativa.

## 2. *El sector de mercado interno*

El SMI se ha visto fuertemente restringido desde 1973, según vimos antes. Esto se manifestó de diversas maneras, en el decaimiento de la inversión pública, en el decrecimiento relativo del sector secundario, en el decrecimiento de la participación de los sueldos y salarios en el ingreso geográfico. Todo esto como producto de las políticas de estabilización y de apertura al mercado externo.

Hemos visto, sin embargo, el carácter no contradictorio que puede tener la apertura al mercado externo con la ampliación del mercado interno. Por otro lado, en este sentido actúan también las tendencias a la elevación del ingreso en los sectores incorporados a la expansión exportadora, las migraciones hacia la ciudad que deben incorporar fuerza de trabajo a empleos más productivos, y también la activación terciaria en torno a la expansión comercial y financiera, que se concentra en Santiago.

Sin embargo, si bien existen tendencias que contribuyen a confirmar la idea de la no oposición entre el desarrollo del SMI en un modelo que centra su dinamismo en el SME, los antecedentes disponibles son aún demasiado germinales. En este sentido, parece más bien pertinente señalar algunos de los problemas y opciones que deberá enfrentar la ampliación del mercado interno.

Un problema que estará siempre presente será el de las dificultades que presentará la competencia internacional, a las que se suman el término de las posibilidades de desarrollo de ciertas áreas industriales en el marco del acuerdo sub-regional andino, del que Chile se retiró. Este acuerdo justamente permitía vencer los obstáculos que imponía la estrechez del mercado interno, y garantizaba la permanencia de la demanda para una producción interna sostenida en ciertas áreas dinámicas. Este elemento mínimo para la dinamización industrial interna desapareció.

Por ello, quienes ven en el mercado interno posibilidades para la reproducción de sus capitales, deben necesariamente impulsar su ampliación. Esto implica incorporar crecientemente a toda la mano de obra al consumo industrial moderno. El mecanismo es el tradicional del capitalismo industrial: la incorporación de métodos de trabajo cada vez más mecanizados para elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Esto permite elevar los salarios al mismo tiempo que el excedente.

Ese es el principal motivo por el cual es erróneo sostener que la profundización de la marginalidad social en las economías como la chilena es una tendencia necesaria o inevitable. Esto podría sostenerse sólo si la economía fuera exclusivamente exportadora y no hubiera grupos fuertes de capitalistas

interesados en las ganancias generadas por el mercado interno. Se ha visto que eso no es así.

Claro que esto plantea el problema de mercado desde el punto de vista de la capacidad adquisitiva interna. Y en este sentido implica enfrentar el problema de los salarios y la distribución del ingreso. Los salarios se han visto deprimidos, las herramientas sindicales abortadas, la cesantía mantenida en una tasa alta y la participación del ingreso asalariado en el ingreso geográfico ha bajado de un 52,3% en 1970 a un 41% en 1976 (Foxley; 1979). Al mismo tiempo, la tendencia regresiva en la distribución del ingreso, ha alterado la estructura de acceso al consumo. Existe información que indica, tomando la distribución del consumo por quintiles de hogares en el gran Santiago entre 1969 y 1978, que mientras el consumo para el 20% de hogares de consumo más alto aumentaba de un 43,2% a un 51% del total, el mismo disminuía de 7,7 a 5,2% del total en el quintil inferior. Por otra parte, si se hubiera mantenido el patrón distributivo prevaleciente en 1969, el consumo medio por hogar para el 20% de familias de menor consumo es sólo un 68% de lo que habría sido de mantenerse la distribución relativa por tramos existentes en 1969 (Foxley; 1979).

Por otra parte, esta distribución regresiva del ingreso puede verse también como un descenso general del nivel de salarios. Este operaría como una forma particular de "protección" a la industria nacional, siendo el menor costo del trabajo una ventaja comparativa para la inversión industrial. Al nivel de salarios se agregan factores relativos al régimen de trabajo, como el uso intensivo de la mano de obra a través del aumento de la jornada sin retribución correspondiente.

Estos mecanismos, bastantes generalizados en el régimen de trabajo, permiten un aumento de las operaciones y de las ganancias al mismo tiempo que restringen las posibilidades ocupacionales de los cesantes, contribuyendo así a la mantención de contingentes de reserva con los consiguientes efectos sobre el nivel de salarios.

En la medida que persisten estas condiciones en el régimen de trabajo, no es deseable la posibilidad de que, sin constituirse en el elemento principal, se genere alguna producción industrial de bienes de consumo para la exportación.

Finalmente, sobre la base de los efectos para el mercado interno que se derivan de la expansión exportadora y comercial y de las consideraciones que se han hecho aquí, pensamos que será conveniente ir precisando el concepto de SMI en relación a la acepción que aquí se le ha dado antes y que ha tenido plena validez para etapas anteriores del desarrollo económico chileno. En secciones referidas al desarrollo del modelo de IS, mercado interno denotaba la idea de producción interna industrial, para el mercado interno. Sin embargo, los efectos favorables para el SMI que puedan derivarse del modelo actual, ya no se refieren con tanta claridad a la producción industrial interna

para el mercado interno, sobre todo cuando se trata de un modelo abierto casi sin restricciones a la competencia internacional.

Por lo pronto, puede afirmarse con claridad que la mayor vinculación externa que propugna el modelo y la activación de la economía en esa dirección, ha traído consigo una fuerte ampliación y desarrollo de ciertas actividades internas —los servicios— no susceptibles de transacción internacional. Empero, a largo plazo, estas actividades tenderán a decrecer relativamente en función del desarrollo de los sectores primarios e industriales vinculados estrechamente a aquel sector (Schmidt-Hebbel; 1979). Lo concreto es que el proceso de apertura e internacionalización económica, rompe la estrecha asociación que antes fue posible hacer entre SMI y desarrollo industrial. En el caso chileno actual, la posibilidad de propulsar el dinamismo industrial a partir de las exportaciones requeriría el desarrollo simultáneo de actividades sustitutivas complementarias junto a una política de estímulo al desarrollo de aquellos bienes exportables cuya producción esté más integrada al resto de las actividades internas (Vergara, 1980). Todo esto implicaría un tipo de apoyo estatal a cierta actividad industrial, que para nada está considerado en el diseño actual para el desarrollo económico del país.

Por otra parte, el mismo proceso y esta nueva connotación que adquiere el SMI hace también perder cierta validez a la división entre capital internacional y nacional para los propósitos de intentar establecer intereses diferentes. Es claro por una parte que los grandes volúmenes de capital extranjero tienden a concentrarse en áreas bien determinadas y distintivas. Pero por otro lado, es posible también observar muchas actividades para la actividad asociada de ambos capitales. Sin embargo, el aspecto fundamental que debe retenerse a este respecto es que la internacionalización está antes que nada referida a la finanza, cuestión que se operacionaliza como la completa subordinación del capital nacional a la finanza transnacional y que ésta puede actuar a través de aquél, bajo el único prisma de la rentabilidad, cualquiera que sean los usos específicos que se den al capital.

Desde el punto de vista espacial, sobre la base de alguna dinamización del mercado interno, cualquiera sea el grado de éste y del hecho cierto de la expansión terciaria, todo indica que se acentuarán las tendencias a la concentración urbana en Santiago que se ha venido observando hasta ahora.

Finalmente, interesa destacar que las funciones socio-económicas del Estado se han visto y seguirán fuertemente reducidas, sobre todo comparadas a las que desarrolló en la fase previa. El firme reconocimiento de su papel subsidiario, del rol del mercado y la iniciativa privada, abriendo espacio a la privatización unido a una política de reducción fiscal, ha llevado de modo creciente a que sectores de inversión social tradicionalmente en manos del Estado, se vean menoscabados y cobren importancia en ellos los criterios de rentabilidad y de acción privada. Esto hace que sea la acción privada en el marco de las leyes de mercado, la que asuma el mayor nivel de determinación sobre las tendencias espaciales, cuestiones en las que previamente el Estado incidió

fuertemente a través de su presencia importante en la vida económica y social. No obstante, la mayor responsabilidad privada en este respecto no altera las tendencias espaciales que, antes como ahora, se guiaban por las tendencias del desarrollo económico y apuntaban a la concentración urbana. Es posible sí que el decrecimiento de la acción estatal en la vida social y económica del país, no se manifieste tanto como efectos específicos al nivel del sistema nacional de centros urbanos o de la relación campo-ciudad, sino sobre todo al nivel de la estructura interna de la ciudad. Es aquí donde mejor se manifiestan de modo específico los efectos del gasto privado de acuerdo a la estructura de la demanda. La sustitución del Estado y de la voluntad pública por el mercado en la inversión en vivienda e infraestructura social, en una situación de diferenciación social acrecentada, se expresa de múltiples formas en la ciudad. Las más notorias son la concentración de la inversión habitacional en las comunas de altos ingresos, la acentuación de la segregación espacial por niveles de ingreso, el aumento del hacinamiento al interior de los sitios y viviendas populares y la multiplicación de actividades de servicios del tipo informal en los barrios periféricos de bajos ingresos.

### ***Efectos sobre la concentración urbana***

#### ***Chile como una "región grande" y la región central como una "gran ciudad"***

Intentaremos precisar los cambios espaciales vinculados a los cambios de la estructura socio-económica de la DE en alguna medida ya anticipados en los puntos anteriores. Lo haremos en los tres niveles de análisis empleados anteriormente: el sistema nacional de centros urbanos, la relación campo-ciudad y la estructura interna de la ciudad.

En cuanto al sistema de centros, la proyección de las tendencias de la DE hacia el futuro, se anticipa la expansión regional de la producción industrial de exportación basada en los recursos naturales. Esto no implicará modificaciones sustanciales en los movimientos demográficos hacia Santiago. En efecto, se prevé la continuación del proceso de concentración de población en el área metropolitana de Santiago.

Las tendencias indicadas no son en lo fundamental diferentes a las de la década del 60, excepto en dos aspectos.

- a) Se producirá una acentuación de la división regional del trabajo en base a una mayor especialización económica de las regiones exportadoras del Norte y Sur del país y una expansión aún más acelerada y diversificada de la actividad económica en el centro del país. Esta última, por el crecimiento previsible del mercado interno y por la tendencia del sector moderno de concentrar espacialmente las actividades de servicios especializados de go-

bierno, finanzas y comercialización, y algunas fases del proceso industrial (dirección, administración) independientemente de la localización de la planta.

- b) Se producirá una ampliación territorial del area metropolitana de Santiago, por efectos del crecimiento demográfico (migración y crecimiento vegetativo) y por anexión de ciudades y regiones circunvecinas comprendidas en las antiguas cuatro provincias centrales: Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O'Higgins.

Respecto a cambios de orden cualitativo al interior de la estructura urbana nacional, éstos dependerán del impacto de la DE en la distribución del ingreso, diferencias tecnológicas al interior del aparato productivo y en las condiciones de vida de la población. No es previsible que estas diferencias aumenten a límites que signifiquen la marginación de cuotas importantes de la fuerza de trabajo causando dualismo económico. Pero si es previsible que las diferencias socio-económicas sean mayores al interior de cada región, incluyendo Santiago, que entre regiones o entre Santiago y el resto de las regiones del país.

En las ciudades regionales se prevé la acentuación de las diferencias de productividad, como consecuencia del establecimiento y expansión de industrias altamente intensivas en capital orientadas hacia mercados del sector externo.

La población local directamente ligada a este sector (especialmente profesionales, empleados y obreros especializados), dados sus ingresos relativamente elevados, tenderá a acceder a los servicios urbanos especializados de la región central. El reducido tamaño de este grupo poblacional no justificaría la descentralización de estos servicios a centros urbanos menores en beneficio del resto de la población regional.

Para sectores importantes de la población regional, la calidad de vida en los centros urbanos regionales dependerán, por lo tanto, de mantener ciertos estándares mínimos en educación, salud y vivienda, al margen de criterios de rentabilidad, como de su posibilidad de acceder a los medios de transporte y su comunicación que integre las regiones con el principal centro nacional de servicios a la producción y a la población. El rol redistributivo que puede asumir el Estado a través de la planificación será decisiva a este respecto.

En cuanto a la relación campo-ciudad, la hipótesis requiere de una evaluación de los efectos inducidos en el sector agropecuario por la expansión de los rubros industriales y de servicios favorecidos por la DE y los efectos internos de la expansión de sistemas de producción capitalista al interior del mismo campo, en oposición a los avances de socialización realizados durante las dos administraciones pasadas.

Por una parte, es previsible el aumento de la especialización de las zonas más accesibles a las concentraciones de mercado interno y de aquellas con ventajas comparativas para la producción exportable. En ambos casos, es de prever avances en la industrialización de la agricultura, concentración de la

propiedad, marginalidad del campesinado y el aumento de las corrientes migratorias a las ciudades.

Los efectos del aumento de la productividad agropecuaria sobre el sistema urbano estarán lejos de ser homogéneos y la hipótesis deberá precisar su dirección y magnitud en función de las zonas agrícolas con mayor potencialidad de crecimiento y de las formas que asuma la distribución del ingreso del sector. En principio pareciera que las probabilidades se inclinaran a consolidar dos procesos existentes:

- a) La concentración de población y actividades a nivel regional en ciudades intermedias, capitales de provincias de las zonas agrícolas y de los lagos, de mayor potencial de recursos. Esto, en el corto y mediano plazos.
- b) la concentración final de los movimientos migratorios y de la demanda del campo en la ciudad de Santiago a ritmos que dependerán de la posibilidad de reducir las tasas de desempleo en esta ciudad.

En cuanto a la estructura interna de la ciudad, la hipótesis consiste en anticipar en sus rasgos generales, la concreción de los cambios socio-económicos en la estructura espacial del área metropolitana de Santiago y los cambios en el uso social de las estructuras existentes. Recogemos aquí lo dicho antes en el sentido de que el actual centro nacional, hoy limitado al área metropolitana de Santiago, se expandirá por crecimiento interno y anexión hasta incorporar el área metropolitana de Valparaíso, las ciudades de Rancagua y San Felipe —los Andes y de otros centros menores.

Los problemas de distribución interna de la actividad económica y la población del futuro centro, pueden resolverse en base a dos formas alternativas de estructura urbano-regional.

Una de ellas está definida bajo el concepto de la gran ciudad que supone un alto grado de integración al interior de la región dentro de un sistema en el cual cada una de las tres ciudades en su periferia concentra actividades especializadas de acuerdo a sus ventajas comparativas, manteniendo Santiago una estructura altamente diversificada y el rol de polo en torno al cual se produce la integración.

La otra alternativa se presenta bajo un esquema polinuclear, cada una de las ciudades de la periferia constituyéndose con una mayor autonomía respecto al centro y por lo tanto, con una estructura interna más diversificada. La estructura regional metropolitana efectiva se ubicará entre estas dos formas alternativas, dependiendo del impacto de la DE en las diferencias internas de ingreso, nivel tecnológico, calidad de vida, etc.

La primera estructura alternativa tiende a ajustarse a los requerimientos espaciales del sector hegemónico de la producción, consumo y distribución, en tanto que la segunda tiende a responder más a una preocupación por una tendencia a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento.



## Notas finales

En este trabajo comenzó por llamarse la atención sobre la desproporcionada cantidad de planificadores urbano-regionales, demógrafos medio-ambientalistas y científicos sociales en general preocupados sobre la concentración urbana, asumida ésta como un “problema” en sí misma. Esta toma de posición se ha popularizado bajo los términos de sobre-concentración, hiperurbanización, urbanización descapitalizada, etc. En este trabajo hemos intentado demostrar que la concentración urbana así asumida en un falso problema, al menos en el caso chileno y probablemente en el caso de otros países de la región. Conduce a investigaciones de escasa relevancia teórica y a políticas de ninguna o poca viabilidad. Es poco relevante teóricamente porque asume la cuestión espacial como efecto de un modo de desarrollo económico y social sin establecer las relaciones de causalidad que permitan saber si la lógica de la acumulación y reproducción social, de ese modo, da lugar a acciones que eviten la concentración criticada; y en caso afirmativo, si dichas acciones conducen a los objetivos de equidad social con que se les suele justificar. Por el contrario, las políticas de descentralización espacial que se han llevado a la práctica en América Latina, y que explícita o implícitamente se originan en la concepción anti-gran ciudad, han contribuido a la concentración económica y con ello a la desigualdad social. Y ése no es el objetivo que se proponen ni los investigadores ni los planificadores que se alinean frente al “problema de la concentración urbana”.

En este trabajo, en cambio, hemos comenzado por reconocer un hecho objetivo el cual es que la concentración urbana y los desequilibrios espaciales son efectos inherentes al desarrollo desigual del sistema capitalista. Dentro de él, la corrección de los desequilibrios espaciales y la concentración urbana son viables sólo en la medida que no afecten la acumulación capitalista y su reproducción como sistema social, es decir el modo (o estilo) dominante de desarrollo. Más que los efectos de éste, nos interesa conocer sus contradicciones. No es de esperar que éstas sean resueltas por un eventual arreglo espacial o por medidas meramente técnicas. Se requieren, además medidas políticas



en favor de los sectores más desfavorecidos. Habría ciertos procesos y formas espaciales que contribuyen a este objetivo. De allí que se mire la concentración urbana y las disparidades regionales en función de su potencialidad para el desarrollo de prácticas políticas participativas sin implicar por eso que los desequilibrios espaciales y problemas derivados de éstos no existen.

Estas formas distintas de visualizar la concentración urbana, no son totalmente excluyentes entre sí desde el punto de vista de la planificación, pero sí conducen a diferentes prioridades en cuanto a los problemas a encarar y a sus implicaciones de política. Este trabajo ha sido desarrollado comenzando por la crítica a otros enfoques. Por esto, en estas notas finales volveremos a referirnos a los distintos enfoques, teniendo ahora a la vista sus implicaciones en la planificación urbana y regional.

Las políticas de descentralización industrial sugieren una aceptación o sumisión a la estrategia global de IS y a su etapa siguiente, la de DE industriales. La mayoría de los países de la región han enunciado políticas de descentralización industrial y algunos han tenido éxito en atraer empresas a las regiones escogidas para el desarrollo. En algunos casos, el éxito se ha atribuido a que la congestión y deterioro general de las grandes concentraciones urbanas habría llegado a niveles tan elevados que las empresas ya no pueden evitar el tener que compartir los costos implicados. A ese nivel habría llegado Sao Paulo, la ciudad de México y Buenos Aires, según la opinión de algunos (CEPAL, *Habitat*: 1978). Esta no es una opinión unánime (para el caso de Brasil ver Singer; 1971). Pero en el caso de Chile, esta comprobado que Santiago está lejos de alcanzar dicho nivel (CIDU; 1971).

La descentralización regional también se ha producido por acciones directas o indirectas de los gobiernos bajo la presión de grupos de poder regionales. En México, este factor explicaría en buena medida las políticas de desarrollo regional durante el gobierno pasado (Uniquel, Lavell, Pérez; 1979). En el caso de Chile, razones de tipo geopolítico son las únicas que garantizaron el éxito de políticas de desarrollo industrial en zonas sensibles a conflictos limítrofes. Es el caso de Arica, en el norte del país. Sin embargo, el éxito fue transitorio y además aislado.

Cualquiera que haya sido la razón detrás de las políticas de descentralización industrial, se ha tenido que recurrir a subsidios directos e indirectos para atraer las industrias a las regiones escogidas por la planificación para su desarrollo. Para tener éxito, estos subsidios han tenido que ser muy superiores a los beneficios de la aglomeración percibidos por las empresas en las grandes concentraciones urbanas.

En efecto, la experiencia de la planificación urbano-regional de América Latina muestra que sólo cuando los estados nacionales comprometieron grandes recursos públicos, consiguieron avances en la descentralización industrial y reorientar las corrientes migratorias hacia polos regionales. Esto pareciera no satisfacer a nadie. Unos plantean su preocupación respecto al sacrificio en los objetivos de eficiencia económica de tales inversiones (Lefebvre,

Datta; 1971). Otros lo han hecho respecto a la equidad, observando que los principales beneficiarios de la descentralización territorial fueron las grandes empresas del centro, y que si bien se logró reducir allí el crecimiento de la marginalidad, ésta aumentó en los polos regionales favorecidos por dichas inversiones (Singer; 1971, Coraggio; 1974, Negrón; 1978).

Las políticas de desarrollo rural de más amplia aplicación en la región, son las que apuntan a la modernización del campo. Por una parte, se trata de incorporar a la producción y población campesinas a los mercados y valores culturales del polo urbano-industrial. Por la otra, se desea crear las condiciones locales que permitan retener el progreso en las propias regiones y frenar el traslado de capitales y de población a las grandes ciudades. Para algunos autores, la modernización se debe intentar corrigiendo las distorsiones y desequilibrios económicos provocados por la IS (Lipton 1977; Lefeber; 1978). Su fundamentación ideológica está representada en la tesis de las clases rurales explotadas por las clases urbanas (criticada en este trabajo), y en la crítica de la IS como estrategia de desarrollo. El tipo de instrumentos de planificación privilegiado por esta postura son los de política económica, principalmente la recomposición de la relación de precios internos distorsionados por la IS en desmedro de la agricultura. Ninguno de estos influyentes autores toca el problema de las relaciones de clases, no necesariamente coincidentes en las relaciones campo-ciudad, pero clave indispensable para entenderlas. Sin mediar cambios en el monopolio de la tierra y en la relación del latifundio con el capital industrial, la recomposición de los precios sólo lograría acentuar las diferencias internas al campo.

Hay otros autores que son conscientes de este problema. Para ellos, la modernización sólo puede extenderse a la mayoría de la población rural a través de políticas redistributivas (de la tierra en particular) en favor del campesinado. Aceptan que sin esta condición, los cambios en las relaciones de precios internos, tendrían el efecto de concentrar más la riqueza en el campo. Con la distribución de la tierra, se reduce el derroche consumista del latifundio y se hace posible reorientar parte de los subsidios, el crédito e innovaciones tecnológicas, antes monopolizados por aquél, hacia la pequeña y mediana propiedad. El conjunto de estas políticas redistributivas y de extensión agrícola es lo que en América Latina, con excepción de Cuba, se ha dado en llamar reformas agrarias. Estas conservan intactos el derecho de mantener la propiedad privada de la tierra y de los medios de producción y por lo tanto, el mercado continúa siendo el principal mecanismo de asignación de recursos.

Reformas agrarias entendidas en estos términos, son las probablemente aludidas en el Informe de la Conferencia sobre el Habitat de Vancouver como medio de elevar la calidad de vida de los asentamientos humanos de zonas rurales, como asimismo, por las políticas de población cuyo objetivo sea el de frenar las migraciones del campo a las grandes ciudades (CELADE; 1978).

Sin embargo, las experiencias de reformas agrarias en América Latina son pocas y de poco alcance y profundidad. En muy pocos casos se combinó la

redistribución de la tierra con servicios agrícolas adecuados a los nuevos propietarios y en todos ellos sólo una fracción reducida de la tierra latifundia-ria fértil y accesible fue redistribuida y el sector minifundiarío quedó practica-mente excluido sin resolución. Chile fue el país que llegó más lejos entre los países en desarrollo bajo la órbita capitalista que iniciaron reformas agrarias. Sin dejar de reconocer el avance que ello implicó desde el punto de vista económico y social, los efectos sobre las tendencias a la concentración urbana y en la calidad de vida en el campo, estuvieron muy por debajo de lo espera-do. Se mantuvo la división interna del campo entre un sector (el cual incluye una fracción del campesinado) que tendió a absorber las ventajas de la moder-nización; y un sector minifundiarío y de trabajadores sin tierra que tendió a absorber parte de la mano de obra expulsada del sector moderno. Otro efecto, contrario al esperado, fue el aumento de la migración del campo a las ciuda-des regionales más grandes y en particular a la capital.

En este trabajo se ha sostenido en cambio, que el crecimiento a ritmos superiores al promedio de las grandes ciudades y en particular el de Santiago, no debe sorprender ni menos alarmar a quienes entienden las leyes objetivas de la economía política de la urbanización capitalista. Su origen está en la relación contradictoria que se produce en las relaciones entre ciudad y campo común a todas las sociedades capitalistas. Si en América Latina y en Chile en particular, el nivel de la concentración es superior que los países industrializa-dos, esto se debe a factores históricos identificados como la persistente aun-que cambiante dependencia de la economía nacional, la temprana concentra-ción económica y política interna, el rol activo jugado por el Estado en la re-producción de las relaciones de desarrollo desigual interno. Cuando sobrevino la industrialización, no hubo más opción de desarrollo que la IS. Esta es por las propias condicionantes históricas, económicamente concentrada y mono-pólica desde su mismo origen y por lo mismo sus efectos en la concentración espacial mucho más acentuado que en los países centrales. Bajo la IS, las con-tradicciones de la industrialización capitalista urbana se agudizaron por su dependencia externa y por tener que enfrentar desde el comienzo a una fuer-za de trabajo organizada como clase y por el estancamiento estructural del campo. Las medidas técnicas de descentralización regional al interior de una estrategia global de IS que no reconozcan el contexto histórico-social en que ésta se implanta y desarrolla, están condenadas al fracaso. Igual resultado es de esperar de estrategias como la de desarrollo rural integrado, presentadas por planificadores como alternativas a la IS conducentes a un desarrollo más equilibrado si no se observan las coyunturas externas y fuerzas sociales inter-nas con el poder necesario para proponerla y llevarla adelante.

Desde este enfoque, en este trabajo se llega incluso a plantear que la IS fue en Chile una opción real de desarrollo dentro del sistema capitalista, gracias a la cual la economía neo-colonial expandió su mercado interno y de esta forma impulsó su desarrollo económico. La expansión y diversificación de los mercados internos provocados por la IS movilizó fuerza de trabajo desde

las zonas rurales a Santiago donde se concentró la industria. Dado el estancamiento o lento desarrollo de la agricultura, la migración rural urbana implicó el traslado de una gran masa de trabajadores rurales a actividades urbanas de productividades muy superiores a la precedente, incluso en los servicios más humildes de la ciudad. Esta diferencia se refleja en niveles de ingreso e índices de ocupación más elevados en Santiago que en el resto del país. Y, si se produjo marginalidad urbana en Santiago, éste no se puede atribuir a la IS, ni a la urbanización concentrada. Su origen está en el campo, desde antes de que la IS se abriera paso como opción de desarrollo. Por lo tanto, la transferencia de una gran masa de trabajadores desde economías de subsistencia rural a través de las migraciones internas está asociada a la elevación de la productividad general de las economías nacionales. Por cierto, que lo anterior no impidió la profundización de las diferencias internas al interior de la ciudad a las cuales nos hemos referido aunque sólo brevemente en este trabajo.

El otro aspecto de la concentración urbana o de la gran ciudad es el económico propiamente dicho, que es tratado en este trabajo también en forma diferente del tratamiento que se le da comúnmente bajo el enfoque "problema". La relación entre los beneficios y los costos de las grandes concentraciones urbanas sería positiva. Lo dicho respecto al contexto histórico global del proceso de concentración durante la IS es una confirmación parcial de esta hipótesis. En cuanto a un análisis más restrictivo de costos y beneficios, no existen hasta hoy resultados convincentes ni posibles de generalizar sobre el tamaño (poblacional) de Santiago desde el cual las deseconomías se elevan por encima de las economías de aglomeración. Sí hay evidencias en todo el mundo capitalista de que los costos sociales de urbanización y el deterioro de la calidad de la vida urbana están asociadas no tanto al tamaño de las ciudades, sino a: a) las formas que asume el crecimiento espontáneo y segregativo de las ciudades bajo las economías de mercado y, b) a las tecnologías de servicios urbanos adoptadas, particularmente las exigidas por la expansión del transporte automotriz.

Pero aun concediendo al factor tamaño una influencia negativa en la relación costo-beneficio y que fuese posible determinar un tamaño óptimo de ciudad para cada país que justificase técnicamente poner freno al crecimiento de las grandes ciudades, quedaría pendiente una interrogante por resolver. Cuál es la viabilidad política de una política de descentralización justificada en esos términos, atendiendo a que los beneficios son apropiados por los segmentos más desarrollados de la producción, consumo e intercambio, mientras que los costos son descargados en el resto de la comunidad, especialmente en los más pobres del campo y de la ciudad.

Es en este sentido que en este trabajo se afirma que la concentración urbana vista como urbanización descapitalizada, hiperurbanización, o sobreconcentración de población es un falso problema. El problema es, en cambio, cómo y por medio de qué mecanismos los beneficios y los costos de aglomeración son distribuidos entre los diferentes sectores y clases sociales al interior

de la estructura urbana. Esta misma pregunta se debe extender a todos los niveles espaciales de sistemas de ciudades: sistema nacional de centros urbanos, relación campo-ciudad, estructura interna del campo y estructura interna de la ciudad. Tal como lo ha sostenido Singer sólo si las grandes empresas y los grandes consumidores contribuyen al financiamiento de las ciudades en la misma proporción que los beneficios de la concentración urbana apropiados por ellos, la desconcentración espacial sería posible y compatible con redistribución social. (Singer; 1974)

¿Es viable en el sistema capitalista la desconcentración de las empresas vía penalización en vez de gratificación? Al parecer, esta posibilidad no es descartable en las ciudades cuyo tamaño-forma ha llegado a límites que afectan a las propias empresas (Caracas, Sao Paulo, México, B. Aires, por ejemplo). También podría hacerse extensivo a otras ciudades aun lejos de ese límite (Santiago, Bogotá, etc.) mediante una planificación que se conformara con descentralización al interior de la región metropolitana central hasta unos 100 a 200 Kms. del centro y/o a las metrópolis regionales.

Bajo esa perspectiva y alcances, sería posible evitar muchos de los males y presiones sobre la calidad de vida de las grandes ciudades de tamaños de 5, 10, 20 y aún 30 millones de habitantes. Se trataría de regiones metropolitanas estructuradas como aglomeraciones de ciudades semi-autónomas conectadas con el centro metropolitano y entre sí por sistemas de transporte público.

Existen márgenes no utilizados del propio sistema capitalista para una planificación que promueva formas espaciales que permitan maximizar las economías atribuibles a las escalas y externalidades de las grandes ciudades y a la vez minimizar las deseconomías propias de un crecimiento urbano espontáneo. Esto implica, como primer requisito abandonar los prejuicios en contra de la gran-ciudad, que pretenden infructuosamente descentralizar las inversiones hacia las regiones.

Es cierto que sin mediar cambios en la estructura misma del orden capitalista, la mayor eficiencia sólo se lograría si ella beneficia la acumulación y la concentración económica. Los límites para una redistribución social del desarrollo pueden ampliarse, pero no más allá de lo aconsejado para mantener la propia estabilidad económica del sistema al largo plazo. Por ello, la planificación desde una posición crítica como la asumida en este trabajo, y sus propuestas, sólo tienen sentido al asumir como destinatarios principales a los grupos sociales objetivamente interesados en cambios de las actuales estructuras sociales.

## **Anexo estadístico**



Cuadro 1

## Población total del país por regiones, 1865-1930

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	88305	141762	234324	289569	292096
Norte Chico	224867	229475	254870	235148	254835	224454	259434
Zona Central	1.256152	1.402468	1.542940	1.600943	1.802986	2.054114	2.374703
Concepción y la Frontera	217957	299331	443786	503611	646961	767899	893974
Los Lagos	61030	79017	102796	132245	187465	255580	328643
Los Canales	59217	65680	74683	82202	104925	139957	138595
<i>Total país</i>	<i>1.819223</i>	<i>2.075971</i>	<i>2.507380</i>	<i>2.695911</i>	<i>3.231496</i>	<i>3.731573</i>	<i>4.287445</i>

FUENTE: Elaborado a partir de los censos de 1865, 1875 y los datos retrospectivos del censo de 1930.

Cuadro 2

## Tasas medias anuales de crecimiento de la población total del país y por regiones en cada período intercensal

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Norte Grande	—	—	4.7	5.0	2.1	0.1
Norte Chico	0.2	1.0	-0.8	0.8	-1.3	1.4
Zona Central	1.1	1.0	0.4	1.2	1.3	1.5
Concepción y la Frontera	3.2	3.9	1.3	2.5	1.7	1.5
Los Lagos	2.6	2.6	2.5	3.5	3.1	2.5
Los Canales	1.0	1.3	1.0	2.4	2.9	-0.1
<i>Total país</i>	<i>1.3</i>	<i>1.9</i>	<i>0.7</i>	<i>1.8</i>	<i>1.4</i>	<i>1.4</i>



Cuadro 3

## Población urbana total del país y por regiones\*

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	38181	86478	111688	137083	221838
Norte Chico	60802	68116	68523	52738	65761	68608	90360
Zona Central	308419	379314	504086	616165	789021	1.035586	1.331271
La Frontera	31260	54320	93086	139086	212316	263834	312127
Los Lagos	3140	6009	11564	19037	34451	60215	85989
Los Canales	4851	4366	3665	6409	15623	17443	37031
<i>Total país</i>	<i>408472</i>	<i>512125</i>	<i>719105</i>	<i>919913</i>	<i>1.228860</i>	<i>1.592769</i>	<i>2.078616</i>

\* Se define como población urbana, toda concentración de más de 2.000 habitantes (incluyendo la ubicada en minas).

Cuadro 4

## Población rural total del país y por regiones

Norte Grande	—	—	50124	55284	122636	152486	70258
Norte Chico	164065	161359	186347	182410	189074	155846	169074
Zona Central	947733	1.023154	1.038854	984778	1.013965	1.018528	1.043432
La Frontera	186697	245011	350700	364525	434645	504065	581847
Los Lagos	57890	73008	91232	113208	153014	195365	242654
Los Canales	54366	61314	71018	75793	89302	112514	101564
<i>Total país</i>	<i>1.410751</i>	<i>1.563846</i>	<i>1.788275</i>	<i>1.775998</i>	<i>2.002636</i>	<i>2.138804</i>	<i>2.208829</i>

**Cuadro 5****Tasas medias anuales de crecimiento de la población urbana del país  
y regiones por período intercensal**

	<i>1865</i> <i>1875</i>	<i>1875</i> <i>1885</i>	<i>1885</i> <i>1895</i>	<i>1895</i> <i>1907</i>	<i>1907</i> <i>1920</i>	<i>1920</i> <i>1920</i>
Norte Grande	—	—	8.2	2.6	2.0	4.8
Norte Chico	1.1	0.1	-2.6	2.2	0.4	2.8
Zona Central	2.1	2.8	2.0	2.5	2.7	1.8
La Frontera	5.5	5.4	4.0	4.2	2.2	1.7
Los Lagos	6.5	6.5	5.0	5.9	5.6	3.6
Los Canales	-1.1	-1.8	5.6	8.9	5.6	3.0
<i>Total país</i>	<i>2.3</i>	<i>3.4</i>	<i>2.5</i>	<i>2.9</i>	<i>2.6</i>	<i>2.2</i>

**Cuadro 6****Tasas medias anuales de crecimiento de la población rural del país  
y regiones por período intercensal**

	<i>1865</i> <i>1875</i>	<i>1875</i> <i>1885</i>	<i>1885</i> <i>1895</i>	<i>1895</i> <i>1907</i>	<i>1907</i> <i>1920</i>	<i>1920</i> <i>1930</i>
Norte Grande	—	—	1.0	8.0	2.2	-7.7
Norte Chico	-0.2	1.4	-0.2	0.4	-1.9	0.8
Zona Central	0.8	0.2	-0.5	0.3	0.0	1.1
La Frontera	2.7	3.6	0.4	1.8	1.5	1.4
Los Lagos	2.3	2.2	2.2	3.0	2.4	2.2
Los Canales	1.2	1.5	0.7	1.6	2.3	-1.0
<i>Total país</i>	<i>1.0</i>	<i>1.3</i>	<i>-0.1</i>	<i>1.2</i>	<i>0.7</i>	<i>0.7</i>

**Cuadro 7**  
**Extranjeros residentes en Chile\***

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	36536	31754	63528	35539	25327
Norte Chico	10391	8457	8723	5122	4942	3260	2890
Zona Central	8899	13427	16860	27872	41348	52196	57116
Concepción y La Frontera	1689	2007	6170	9035	12348	12338	10079
Los Lagos	2017	2347	2436	3069	2815	4056	3983
Los Canales	224	397	1008	2204	6891	6728	6068
<b>Total país</b>	<b>23220</b>	<b>26635</b>	<b>71733</b>	<b>79056</b>	<b>132312</b>	<b>114117</b>	<b>105463</b>

\* Ante la imposibilidad de hacer cálculos rigurosos sobre migración internacional, por falta de datos claves en varios años del período, se presenta este cuadro como una aproximación general.

**Cuadro 8**  
**Estimación de la distribución de la población total (según su crecimiento vegetativo)\***

	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	94945	169925	270586	332704
Norte Chico	256603	277162	274034	281864	294271	257890
Zona Central	1.433434	1.693916	1.658954	1.918995	2.082000	2.360104
La Frontera	248717	361535	477155	603661	747079	882289
Los Lagos	69643	95438	110525	158518	216475	293652
Los Canales	67574	79329	80298	98533	121162	160806
<b>Total país</b>	<b>2.075971</b>	<b>2.507380</b>	<b>2.695911</b>	<b>3.231496</b>	<b>3.731573</b>	<b>4.287445</b>

\* El cálculo realizado fue: a la población efectiva de cada región en el año base del período intercensal (cuadro 1), se le aplicó la tasa de crecimiento de la población del país (cuadro 2) del período respectivo, para obtener la población estimada al final de cada período.

Cuadro 9

**Estimación de las migraciones internas  
netas entre regiones por período intercensal\* y \*\***

	1865	1875	1885	1895	1907	1920
	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	46817	64399	18983	40608
Norte Chico	-27128	-22292	-38886	-27029	-69817	1544
Zona Central	-30966	-150976	-58011	-116009	-27886	14599
La Frontera	50614	82251	26456	43300	20820	11685
Los Lagos	9374	7358	21720	28947	39105	34991
Los Canales	-1894	-4646	1904	6392	18795	-22211

\* Las cifras se obtuvieron restando a la población efectiva de cada región al término del período intercensal (cuadro 1), la población estimada por la tasa de crecimiento del país, en el año respectivo (cuadro 8). Una cifra positiva indica *inmigración* a dicha región y una negativa *emigración* de la región.

\*\* Además, fue imposible incluir en estas estimaciones, el efecto de las migraciones internacionales, ya que los cálculos que podrían haberse hecho, se vieron dificultados por la falta de datos (como por ejemplo: tasas de mortalidad) para varios de los años del período. Las interpolaciones aparecían además como poco confiables dado lo extenso del período. Sólo se tiene la información sobre extranjeros residentes en Chile en diferentes períodos y regiones (ver cuadro 7).

Cuadro 10

**Estimación de la distribución de la población urbana  
(según su crecimiento vegetativo)\***

	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	41052	103658	128972	157503
Norte Chico	69383	82271	73675	63215	75937	78828
Zona Central	351946	458140	541988	738576	911123	1.189852
La Frontera	35672	65608	100085	166718	245172	303136
Los Lagos	3583	7258	12434	22819	39782	69185
Los Canales	5536	5273	3941	7682	18041	31531
<b>Total país</b>	<b>466120</b>	<b>618550</b>	<b>773175</b>	<b>1.102668</b>	<b>1.419027</b>	<b>1.830035</b>

\* Cálculo similar al del cuadro 8 (ver nota) pero considerando sólo la población urbana por regiones.

Cuadro 11

## Estimación de las migraciones internas netas entre regiones considerando sólo población urbana\*

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Norte Grande	—	—	45426	13030	8111	64335
Norte Chico	— 1267	— 13748	— 20937	2546	— 7329	11532
Zona Central	27368	45946	74177	50445	124463	51763
Concepción y La Frontera	18648	27478	39001	45598	18662	8991
Los Lagos	2426	4306	6603	11632	20433	16804
Los Canales	— 1170	— 1608	2468	7941	9402	5500
<i>Migración total en zonas urbanas del país</i>	46005	100555	146738	126192	173742	158925

\* Las cifras se obtuvieron restando a la población urbana efectiva de cada región al término del período intercensal (cuadro 3) la población urbana estimada en el año respectivo (cuadro 10).

Cuadro 12

## Estimación de la distribución de la población rural por regiones (según su crecimiento vegetativo)\*

	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	53893	66267	141614	175201
Norte Chico	187219	194891	200358	218649	218333	179062
Zona Central	1.081487	1.235776	1.116966	1.180420	1.170877	1.170252
Concepción y La Frontera	213046	295927	377069	436944	501907	579153
Los Lagos	66060	88180	98092	135698	176693	224467
Los Canales	62039	74056	76358	90850	103122	129275
<i>Total país</i>	<i>1.609851</i>	<i>1.888830</i>	<i>1.922736</i>	<i>2.128828</i>	<i>2.312546</i>	<i>2.457410</i>

\* Cálculo similar al del cuadro 8 (ver nota) pero considerando sólo la población rural por regiones.

Cuadro 13

## Estimación de las migraciones internas netas entre regiones considerando sólo población rural\*

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Norte Grande	—	—	1391	56369	10872	-104943
Norte Chico	-25860	- 8544	- 17948	- 29575	- 62487	- 9988
Zona Central	-58333	-196922	-132188	-166455	-152349	- 37164
Concepción y la Frontera	31965	54773	- 12544	- 2299	2158	2694
Los Lagos	6948	3052	15116	17316	18672	18187
Los Canales	- 725	- 3038	- 565	- 1548	- 9392	- 27711
<i>Migración total en zonas rurales del país</i>	-46005	-100555	-146738	-126192	-173742	-158925

\* Las cifras se obtuvieron restando a la población rural efectiva de cada región al término del período intercensal (cuadro 4), la población rural estimada en el año respectivo (cuadro 12).

**Cuadro 14****Población de las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción, 1865-1930**

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Santiago	115377	129807	189332	256403	332724	507296	696231
Valparaíso	70438	97737	104952	122447	162447	182422	193205
Concepción	13958	18277	24180	39837	55330	64074	77589
<i>Total ciudades</i>	<i>199773</i>	<i>245821</i>	<i>318464</i>	<i>418687</i>	<i>550501</i>	<i>753792</i>	<i>967025</i>
<i>Total país</i>	<i>1.819223</i>	<i>2.075971</i>	<i>2.507380</i>	<i>2.695911</i>	<i>3.231496</i>	<i>3.731573</i>	<i>4.287445</i>

\* El gran Santiago tiene 712.533 habitantes.

**Cuadro 15****Porcentaje de habitantes de Santiago, Valparaíso y Concepción con respecto al total del país**

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Santiago	6.34	6.25	7.55	9.51	10.30	13.59	16.24
Valparaíso	3.87	4.71	4.19	4.54	5.03	4.89	4.51
Concepción	.77	.88	1.20	1.48	1.71	1.72	1.81
<i>Total ciudades</i>	<i>10.98</i>	<i>11.84</i>	<i>12.94</i>	<i>15.53</i>	<i>17.04</i>	<i>20.20</i>	<i>22.56</i>



Cuadro 16

Tasas medias anuales de crecimiento de la población de Santiago,  
Valparaíso y Concepción por período intercensal

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Santiago	1.2	3.8	3.0	2.6	4.2	3.2
Valparaíso	3.3	0.7	1.5	2.8	1.2	0.6
Concepción	2.7	2.8	5.0	3.3	1.5	1.9
<i>Total ciudades</i>	<i>2.1</i>	<i>2.6</i>	<i>2.7</i>	<i>2.7</i>	<i>3.1</i>	<i>2.5</i>

Cuadro 17

Población de las ciudades de más de 20.000 habitantes excluidas Santiago, Valparaíso  
y Concepción por período intercensal

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	—	33031	72667	88952	100049
Norte Chico	—	—	—	—	—	—	20696
Zona Central	—	—	44187	61970	98571	102401	157358
Concepción y La Frontera	—	—	—	—	—	50630	88374
Los Lagos	—	—	—	—	—	26854	34296
Los Canales	—	—	—	—	—	20437	24307
<i>Total</i>	<i>—</i>	<i>—</i>	<i>44187</i>	<i>95001</i>	<i>171238</i>	<i>289274</i>	<i>425080</i>

Cuadro 18

## Tasas de crecimiento de la población de ciudades de más de 20.000 habitantes

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Norte Grande	—	—	—	7.9	2.0	1.2
Norte Chico	—	—	—	—	—	—
Zona Central	—	—	3.4	4.6	0.4	4.3
Concepción y La Frontera	—	—	—	—	—	5.6
Los Lagos	—	—	—	—	—	2.4
Los Canales	—	—	—	—	—	1.7
<i>Total</i>	—	—	7.7	5.9	5.2	3.8

Lista de ciudades con más de 20.000 habitantes por regiones. 1865-1930

1865. No existen.

1875. No existen.

1885. *Zona Central*: Talca y Chillán

1895. *Norte Grande*: Iquique. *Zona Central*: Talca, Chillán

1907. *Norte Grande*: Iquique, Antofagasta. *Zona Central*: Talca, Chillán, Viña del Mar.

1920. *Norte Grande*: Iquique Antofagasta. *Zona Central*: Talca, Chillán, Viña del Mar, *Concepción y la Frontera*: Talcahuano, Temuco. *Los Lagos*: Valdivia. *Los Canales*: Punta Arenas.

1930. *Norte Grande*: Iquique, Antofagasta. *Norte Chico*: La Serena. *Zona Central*: Rancagua, Talca, Chillán, Viña del Mar. *Concepción y La Frontera*: Lota, Talcahuano, Temuco. *Los Lagos*: Valdivia. *Los Canales*: Punta Arenas.

Cuadro 19

## Población de las ciudades de más de 10.000 habitantes y menos de 20.000

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	15391	13530	11457	—	41791
Norte Chico	26931	23725	17230	15712	18389	30678	39663
Zona Central	42706	47909	21878	34633	70997	100810	112829
La Frontera	—	—	—	10431	54021	30038	27490
Los Lagos	—	—	—	—	15229	12440	32379
Los Canales	—	—	—	—	12199	—	—
<i>Total</i>	69637	71634	54499	74306	202292	173966	254152

Cuadro 20

**Tasas de crecimiento de la población ciudades de más de 10.000 habitantes y menos de 20.000**

	1865	1875	1885	1895	1907	1920
	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	— 1.3	— 1.7	—	—
Norte Chico	— 1.3	— 3.2	— 0.9	8.9	— 2.2	2.6
Zona Central	1.1	7.8	4.6	7.2	3.5	1.1
La Frontera	—	—	—	16.4	— 5.9	-0.9
Los Lagos	—	—	—	—	— 2.0	9.6
Los Canales	—	—	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>0.3</i>	<i>— 2.7</i>	<i>3.1</i>	<i>10.0</i>	<i>— 1.5</i>	<i>3.8</i>

Lista de ciudades de más de 10.000 habitantes y menos de 20.000  
por regiones, 1865-1930

1865. *Norte Chico*: Copiapó, La Serena. *Zona Central*: Quillota, Talca, Chillán.  
 1875. *Norte Chico*: Copiapó, La Serena. *Zona Central*: Quillota, Talca, Chillán.  
 1885. *Norte Grande*: Iquique. *Norte Chico*: La Serena. *Zona Central*: San Felipe Curicó.  
 1895. *Norte Grande*: Antofagasta. *Norte Chico*: La Serena. *Zona Central*: San Felipe, Curicó, Viña del Mar. *Concepción y la La Frontera*: Talcahuano.  
 1907. *Norte Grande*: Tal-Tal. *Norte Chico*: Copiapó, Coquimbo, La Serena. *Zona Central*: Rancagua, San Felipe, Quillota, Curicó, Linares, Parral. *Concepción y La Frontera*: Lota, Los Angeles, Talcahuano, Temuco. *Los Lagos*: Valdivia. *Los Canales*: Punta Arenas.  
 1920. *Norte Chico*: Coquimbo, La Serena. *Zona Central*: Rancagua, San Felipe Quillota, San Fernando, Curicó, Cauquenes, Linares, Parral. *Concepción y La Frontera*: Lota, Los Angeles. *Los Lagos*: Osorno.  
 1930. *Norte Grande*: Arica, Tocopilla, Chuquicamata. *Norte Chico*: Copiapó, Coquimbo, Ovalle. *Zona Central*: San Bernardo, Los Andes, San Felipe, Quillota, San Fernando, Curicó, Cauquenes, Linares. *Concepción y La Frontera*: Los Angeles, Angol. *Los Lagos*: Puerto Montt, Osorno.

Cuadro 21

**Población de las ciudades de más de 5.000 habitantes y menos de 10.000**

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	7588	13564	5366	38213	41914
Norte Chico	13745	11480	28811	27240	12559	25354	15408
Zona Central	44422	53730	80932	73662	69481	52923	81992
Concepción y La Frontera	5291	16778	33128	44291	56493	44357	57097
Los Lagos	—	—	5680	8060	12772	9751	5735
Los Canales	—	—	—	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>63458</i>	<i>81988</i>	<i>156139</i>	<i>166817</i>	<i>156671</i>	<i>170598</i>	<i>202146</i>

Cuadro 22

**Tasa de crecimiento de la población de ciudades más de 5.000 habitantes y menos de 10.000**

	1865 1875	1875 1885	1885 1895	1895 1907	1907 1920	1920 1930
Norte Grande	—	—	5.8	— 9.3	19.6	0.9
Norte Chico	— 1.8	9.2	— 0.6	— 7.7	7.0	— 5.0
Zona Central	1.9	4.1	— 0.9	— 0.6	— 2.7	4.4
Concepción y La Frontera	11.5	6.8	2.9	2.4	— 2.4	2.5
Los Lagos	—	—	3.5	4.6	— 2.7	— 5.3
Los Canales	—	—	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>2.6</i>	<i>6.4</i>	<i>0.7</i>	<i>— 0.6</i>	<i>0.9</i>	<i>1.7</i>

Lista de ciudades de más de 5.000 habitantes y menos de 10.000 por regiones, 1865-1930

1865. *Norte Chico*: Coquimbo, Illapel. *Zona Central*: Rancagua, Los Andes, San Felipe, San Fernando, Curicó, Rengo, San Carlos. *Concepción y La Frontera*: Tomé.
1875. *Norte Chico*: Coquimbo, Illapel. *Zona Central*: San Felipe, San Fernando, Curicó, Cauquenes, Linares, Constitución, Parral, San Carlos. *Concepción y La Frontera*: Lota, Coronel, Lebu.
1885. *Norte Grande*: Antofagasta. *Norte Chico*: Copiapó, Coquimbo, Ovalle, Valledar. *Zona Central*: Rancagua, San Bernardo, Los Andes, Quillota, San Fernando, Cauquenes, Linares, Limache, Rengo, Constitución, Parral, San Carlos. *Concepción y La Frontera*: Talcahuano, Los Angeles, Angol, Tomé, Mulchén. *Los Lagos*: Valdivia.

1895. *Norte Grande*: Tal-Tal, Huara. *Norte Chico*: Copiapó, Coquimbo, Ovalle, Vallenar. *Zona Central*: Rancagua, Los Andes, Quillota, San Fernando, Cauquenes, Linares, Rengo, Constitución, Parral, San Carlos, *Concepción y La Frontera*: Lota, Temuco, Los Angeles, Angol, Traiguén, Victoria. *Los Lagos*: Valdivia.
1907. *Norte Grande*: Tocopilla. *Norte Chico*: Ovalle, Vallenar. *Zona Central*: San Bernardo, Los Andes, San Fernando, Cauquenes, Melipilla, Rengo, Constitución, San Carlos, Chillán Viejo, *Concepción y La Frontera*: Angol, Mulchén, Victoria, Traiguén, Nueva Imperial, Lautaro, Penco, Curanilahue.
1920. *Norte Grande*: Arica, Tocopilla, Chuquicamata, Tal-Tal, Mejillones. *Norte Chico*: Copiapó, Ovalle, Vallenar. *Zona Central*: San Bernardo, Los Andes, Melipilla, Rengo, Constitución, San Carlos, Sewell. *Concepción y La Frontera*: Angol, Tomé, Mulchén, Victoria, Traiguén, Lautaro. *Los Lagos*: Puerto Montt.
1930. *Norte Grande*: Calama, Tal-Tal, Victoria, M. Elena, José Fco. Vergara, Pedro de Valdivia. *Norte Chico*: Vallenar, Potrerillos. *Zona Central*: Melipilla, San Antonio, Limache, Rengo, Constitución, Parral, San Carlos, San Javier, Cale-ra, Quilpué, Sewell. *Concepción y La Frontera*: Coronel, Tomé, Mulchén, Victoria, Traiguén, Nueva Imperial, Lautaro, Schwager. *Los Lagos*: La Unión.

### Cuadro 23

#### Población de las ciudades de más de 2.000 habitantes y menos de 5.000

	1865	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	15202	26353	22198	7372	38084
Norte Chico	20126	32911	22482	13167	14813	10533	14593
Zona Central	35476	55665	62805	67050	54801	89734	89656
Concepción y La Frontera	12011	19265	32333	44527	46472	74755	61577
Los Lagos	3140	6009	5884	10977	6450	11170	13579
Los Canales	4351	4366	3665	6409	3424	7006	12724
<i>Total</i>	<i>75604</i>	<i>118216</i>	<i>142371</i>	<i>168503</i>	<i>148158</i>	<i>200570</i>	<i>230213</i>

## Cuadro No. 24

## Tasas de crecimiento de la población de ciudades de más de 2.000 habitantes y menos de 5.000

	1865	1875	1885	1895	1907	1920
	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Norte Grande	—	—	5.5	-1.7	-11.0	16.4
Norte Chico	4.9	-3.8	-5.4	1.2	-3.4	3.3
Zona Central	4.5	1.2	0.7	-2.0	4.9	-0.0
Concepción y La Frontera	4.7	5.2	3.2	0.4	4.8	-1.9
Los Lagos	6.5	-0.2	6.2	-5.3	5.5	2.0
Los Canales	-1.1	-1.8	5.6	-6.3	7.2	6.0
<i>Total</i>	4.5	1.9	1.7	-1.3	3.0	1.4

Lista de ciudades de más de 2.000 habitantes y menos de 5.000 por regiones, 1865-1930

1865. *Norte Chico*: Ovalle, Vallenar, Chañaral, Caldera, Combarbalá, Carrizal Alto. *Zona Central*: Cauquenes, Linares, Melipilla, Limache, Constitución, Parral, La Ligua, Chillán Viejo, Petorca. *Concepción y La Frontera*: Lota, Talcahuano, Los Angeles, Nacimiento. *Los Lagos*: Valdivia. *Los Canales*: Ancud.
1875. *Norte Chico*: Ovalle, Vallenar, Chañaral, Salamanca, Caldera, Carrizal Alto, Oro, Panulcillo, Chalinga, Higuera, Pampa Alta y Pampa Baja. *Zona Central*: Rancagua, San Bernardo, Los Andes, Melipilla, Limache, Rengo, San Javier, Talagante, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Chincolco, Petorca, Valle Hermoso, Nogales, Conchalí, Omué, San Francisco de Limache, Curepto. *Concepción y La Frontera*: Talcahuano, Los Angeles, Angol, Tomé, Mulchén. *Los Lagos*: Valdivia, Puerto Montt. *Los Canales*: Ancud.
1885. *Norte Grande*: Arica, Tal Tal, Pisagua, Caracoles. *Norte Chico*: Chañaral, Illapel, Salamanca, Vicuña, Caldera, Panulcillo, Higuera, Freirina. *Zona Central*: Viña del Mar, Melipilla, San Javier, Buín, La Ligua, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Doñihue, Chimbarongo, Yungay, Chillán Viejo, Chincolco, Conchalí, San Fco. de Limache, Curepto, Putaendo, Curimón, Codegua, Viçugén, *Concep. y La Frontera*: Lota, Coronel, Victoria, Traiguén, Yumbel, Lebu, Arauco, Collipulli, San Luis Gonzaga, Santa Juana, Lota y Coronel. *Los Lagos*: Puerto Montt, Osorno. *Los Canales*: Ancud.
1895. *Norte Grande*: Arica, Tocopilla, Pisagua, Santa Catalina, Negreiros, Dolores, PozoAlmonte. *Norte Chico*: Chañaral, Illapel, Salamanca, Vicuña, Higuera. *Zona Central*: San Bernardo, Melipilla, Limache, San Javier, Calera, Quilpué, Renca, La Ligua, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Chimbarongo, Yungay, Peumo, Chillán Viejo, Conchalí, San Fco. de Limache, Curimón, Calle Larga, Sta. María, Palmilla, Chanco. *Concep. y La Frontera*: Coronel, Tomé, Mulchén, Nueva Imperial, Lautaro, Schwager, Yumbel, Lebu, Arauco, Collipulli, Penco, Cañete, Pitrufquén, Colico. *Los Lagos*: Puerto Montt, Osorno, La Unión. *Los Canales*: Punta Arenas, Ancud.
1907. *Norte Grande*: Arica, Calama, Sta. Luisa, Huará, Mejillones, Pisagua, Caleta Coloso. *Norte Chico*: Chañaral, Illapel, Vicuña, Caldera, Higuera. *Zona*

- Central:* Limache, San Javier, Calera, Quilpué, Buín, La Ligua, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Peumo, San Vicente, San Fco. de Limache, Putaendo, Chanco, Chépica. *Concepción y La Frontera:* Tomé, Yumbel, Lebu, Arauco, Collipulli, Cañete, Pitrufuquén, San Rosendo, Carahue, Loncoche, Gorbea, Colico, Puchoso Déllano, Galvarino, Lisperguer. *Los Lagos:* La Unión, Río Bueno. *Los Canales:* Ancud.
1920. *Norte Grande:* Calama, Goya, Aníbal Pinto. *Norte Chico:* Chañaral, Illapel, Vicuña, Caldera. *Zona Central:* San Antonio, Limache, San Javier, Calera, Quilpué, Talagante, Buín, Peñafior, Puente Alto, La Ligua, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Doñihue, Chimbarongo, Yungay, Peumo, San Vicente, La Cruz, Graneros, Chillán Viejo, Villa Alemana, Isla de Maipo, Putaendo, Chépica, Caletones, Machalí, Convento Viejo, Villa Alegre, Pemuco. *Concepción y La Frontera:* Coronel, Nueva Imperial, Schawager, Yumbel, Lebu, Penco, Cañete, Pitrufuquén, San Rosendo, Curanilahue, Freire, Gorbea, Collipulli, Carahue, Loncoche, Curacautín, Maule, Marquín, Plegarias, Los Sauces, Lota y Coronel, Huiñivales. *Los Lagos:* La Unión, Río Bueno, Puerto Varas. *Los Canales:* Ancud, Castro.
1930. *Norte Grande:* Mapocho, Peña Chica, Bellavista, Rica Aventura, San Andrés, Goya, Aníbal Pinto, Ausonia, Chacabuco, Fco. Puelma, Chile, Sta. Luisa, Huara, Mejillones, Pampa Unión. *Norte Chico:* Chañaral, Illapel, Salamanca, Vicuña, Huasco. *Zona Central:* Talagante, Buín, Renca, Peñafior, Puente Alto, La Ligua, Llo Lleo, Barrancas, El Monte, Bulnes, Maipú, Lo Ovalle, La Ligua, Llay Llay, Molina, Quirihue, Bulnes, Doñihue, Chimbarongo, Yungay, Peumo, San Vicente, La Cruz, Graneros, Chillán Viejo, El Teniente, San Fco. de Mostazal, Lo Miranda, Villa Alemana. *Concep. y La Frontera:* Nacimiento, Yumbel, Lebu, Arauco, Collipulli, Penco, Cañete, Pitrufuquén, San Rosendo, Curanilahue, Carahue, Loncoche, Curacautin, Freire, Coelemu, Chiguayante, San Vicente, Renaico, Purén, Puerto Saavedra, Gorbea. *Los Lagos:* Río Bueno, Puerto Varas, Corral, Rahue. *Los Canales:* Ancud, Castro, Puerto Natales, Aysén.

## Bibliografía

### I. *Los prejuicios anti-concentración urbana*

- Alonso, William: "The economics of urban size", *Papers of the Regional Science Association*, XXVI.  
1973
- Argüello, Omar: "Migración y cambio estructural", *Migración y desarrollo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Atria, Raúl: *Heterogeneidad estructural urbana y dinámica poblacional*, Documento de trabajo No. 5, Santiago, PISPAL.
- Bauer, Arnold: *Chilean rural society from the spanish conquest to 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bose, Ashish: *Políticas de población, desarrollo rural, dispersión de industrias y redistribución de población: políticas y experiencias*, San José, CELADE.
- Cardoso, Fernando H.: "La ciudad y la política", en *Urbanización y dependencia en América Latina*, M. Schteingart comp., Buenos Aires, SIAP.
- Castells, Manuel: "La urbanización dependiente en América Latina", *Urbanización y dependencia en América Latina*, M. Schteingart comp., SIAP, Buenos Aires.
- CEPAL: *Estudio económico de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas.  
1949
- 1962 "Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible".



- 1971 "Algunos problemas regionales del desarrollo en América Latina vinculados con las áreas metropolitanas", *Boletín Económico para América Latina*, XVI: 2, Santiago.
- 1973 "Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y en los países respectivos", *Boletín Económico para América Latina*, XVIII, Santiago.
- Cortázar, René y  
Ramón Downey: "Efectos redistributivos de la Reforma Agraria", *El Trimestre Económico* julio-septiembre, México.
- 1976
- Currie, Laughlin: "La política urbana y el plan de desarrollo", *Revista de Planeación y Desarrollo* V: 3, Bogotá.
- 1973
- De Mattos, Carlos: *Crecimiento y concentración espacial en América Latina*, 1979 Santiago, ILPES.
- Di Filippo, Armando y  
Rosa, Bravo: "Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina: un estudio de caso, Chile", *EURE*, V: 13, Santiago.
- 1976
- Frank, André G.: *Capitalisme et sous-developpement au Amerique Latine*, Paris, 1968 Maspero.
- Freidmann, John: *Urbanization, planning and national development*, Sage Publications Inc. Beverly Hills, California, 1973
- German, Gino: "La ciudad como un mecanismo de integración" Glenn Beyer, *La explosión urbana en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar, 1970
- Hauser, Philip: *La urbanización en América Latina*, Bruselas, UNESCO, 1962
- González Casanova, Pablo: "Sociedad plural colonialismo y desarrollo" *América Latina*, año 6: 3, julio-septiembre, Rio de Janeiro, 1963
- ILPES / ILPIS: *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974
- Jordán, Gonzalo: "Elements for the analysis of choice of technology in clean agriculture", tesis doctoral inédita, Universidad de Sussex, 1977

- Lefebver, Louis: *Regional development and prospect in south and south east Asia*, París, Newton.  
1971
- 1978 *Spatial population distribution: urban and rurel develop- ment*, Santiago, CELADE.
- Lipton, Michael: *Why the poor stay poor?*, Boston, Harvard University Press.  
1976
- Mera, K.: "On the urban agglomeration and economic officieneg",  
1973 *Economic Development and cultural change*, XXI: 2.
- Naciones Unidas: *Conferencia mundial de población*, Bucarest.  
1976
- Quijano, Aníbal: *Dependencia, cambio social y urbanización en América La- na*, mimeo, Santiago, CEPAL.  
1967
- 1973 "Dependencia, cambio social y urbanización, *Urbanización y Dependencia en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- PREALC: *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago, OIT.  
1978
- Raczynski, Dagmar: *Sector informal urbano: interrogantes y controversias*,  
1977 Santiago, PREALC.
- 1979 *Economía regional, empleo y migraciones*, notas técnicas No. 17, Santiago, CIEPLAN.
- Richardson, Harry: *The economics of urban size*, Farborough, Saxon House.  
1973
- , *The cost and benefits of alternatives settlement patterns: or are the big cities bad?*, U.N.: *The population debate*, Nueva York, (E/F/S.) XIII, 5, vol., II.  
1976
- Singer, Paulo: "Urbanização e desenvolvimento: o caso de São Paulo",  
1973 *Economía política da Urbanização*, São Paulo, Ediciones CEBRAP, Editora brasiliense.
- Stöhr, Walter: *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y pers- pectivas*, Buenos Aires, Ed. SIAP.  
1973

- 1979 “¿Hacia otro desarrollo regional?”, ponencia presentada en el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional ILPES y ISS, Bogotá, 1979.
- Urzúa, Raúl:  
1978 *Estructura agraria y dinámica poblacional*, Documento de trabajo No. 8, Santiago, PISPAL.
- Yujnovsky, Oscar:  
1975 “Notas sobre la investigación de la configuración espacial interna las políticas de uso del suelo urbano en América Latina”, *Revista Interamericana de Planificación*, IX: 35, Bogotá.
- II. Esquema conceptual**
- Beckford, G. L.: *Persistent poverty, underdevelopment in plantation economies of the Third world*, New York, Oxford University Press.  
1972
- Cardoso, Fernando H.: “Notas sobre el estado actual de los Estudios sobre Dependencia” en *Desarrollo latino americano: ensayos críticos*, ed. México, F.C.E.  
1974
- 1977 “The originality of the copy: ECLA and the idea of development”, *ECLA. Review*, 1977.
- Dos Santos, T.: “Colonialismo, imperialismo y monopolios en el capital”, en *Imperialismo y Dependencia Externa*, CESO, Santiago, CESO.  
1968
- 1970 “The structure of dependence, *American Economic Review*, VI: 2.
- Frank, André G.: “The development of underdevelopment”, *Monthly Review*, XVIII: 4.  
1966
- 1969 *Latin America: underdevelopment or resolution*, New York, Montly Review Press.
- Geisse, G.: “Los asentamientos humanos en América Latina: foco de problemas o potencial de desarrollo”, *Revista de SIAP*, XIII: 50-51. julio-septiembre.  
1979
- Haberler, G.: “Los términos del intercambio y el desarrollo económico”, en *El desarrollo económico y América Latina*, H.S. Ellis ed., México, F.C.E.  
1957

- Johnson, E.A.J.: *The organization of space in developing countries*, Cambridge, Harvard University Press.  
1970
- Marini, R.M.: "Dialéctica de la dependencia: la economía exportadora", *Sociedad y Desarrollo*, No. 1.  
1972
- Mintz, S. "Internal market systems as mechanism of social articulation", *Intermediate Societies, Social Mobility and Communication*, Ray V.F., ed. Proceedings of the American Ethnological Society.  
1959
- Palma, Gabriel: "Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment", *World Development* VI: 7-8 July-August.  
1978
- Singer, Paulo: *Dinámica de la población y desarrollo*, México, Siglo XXI.  
1971
- Sunkel, O.: "Big business and dependency", *Foreign Affairs*, XXIV: 1.  
1972
- 1973 "Transnational capitalism and national desintegration in Latin America", *Social and Economic Studies*, XXII: 1.
- Sweezy, Paul: *La teoría del desarrollo capitalista*, México, FCE.  
1942

### III. Auge primario-exportador y concentración urbana

- Bauer, Orland: *Chilean rural society from the spanish conquest to 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.  
1974
- Cariola, Carmen y  
Sunkel, Osvaldo: "Expansión salitrera y transformaciones socio económicas en Chile 1880-1930" Mimeo.  
1979
- Donoso, Ricardo y  
Fanor, Velasco: *La propiedad austral*, Santiago, ICIRA.  
1970
- Encina, Francisco: *Nuestra inferioridad económica*, Santiago, Imprenta Universitaria.  
1912
- 1949 *Historia de Chile*, Santiago, Editorial Nascimento.

- Geisse, Guillermo  
y Mario Valdivia: "Origen y evolución del sistema urbano chileno", *Revista EURE*, CIDU-IPU, V: 13, Santiago.  
1977
- Góngora, Mario: *Origen de los inquilinos del Chile central*, Santiago, ICIRA.  
1974
- Hurtado, Carlos: *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*, Santiago, Instituto de Economía U. de Chile.  
1966
- Kirsch, Henry: "The industrialization of Chile 1880-1930", tesis doctoral publicada bajo el título: *Industrial development in a traditional society: the conflict of entrepreneurship and modernization in Chile*, Gainesville, University Press of Florida.  
1973
- Mammalakis, Markos: *The growth and structure of the chilean economy*, New Haven, Yale University Press.  
1976
- 1971 "The role of government in the resource transfer and resource allocation processes: the chilean nitrate sector 1830-1930" en *Government and Economic Development*, Ranis, ed., New Haven.
- Muñoz, Oscar: *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*, Santiago, Instituto de Economía U. de Chile.  
1968
- 1977 "Estado e industrialización en el ciclo de expansión del salitre", Serie *Estudios CIEPLAN*, No. 6, Santiago.
- Sabatini, Francisco: "Modalidades de captación de renta de la tierra en Santiago durante los últimos 100 años". Por publicarse.  
1979
- Segall, Marcelo: *Desarrollo del capitalismo en Chile*, Santiago, Ed. del Pacífico.  
1953
- Veliz, Claudio: "La mesa de tres patas" en *Estructura social de Chile*, H. Godoy ed. Santiago, Editorial Universitaria y en *Desarrollo Económico*, No. 12.  
1971
- Vergara, Pilar: *Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural*, Santiago, ILPES y en *Estudios CIEPLAN*, No. 9, Santiago.  
1977

#### IV. *La industrialización substitutiva y la concentración urbana*

- Aranda, Sergio y  
Martínez, Alberto: "Estructura económica: algunas características fundamentales" en *Chile Hoy*, Santiago, Ed. Universitaria - Siglo XXI.  
1970
- Atria, Raúl: "Tensiones políticas y crisis económica: el caso chileno 1920-1938", *Estudios Sociales*, CPU, No. 1, marzo de 1973, Santiago.
- Bitar, Sergio: "La presencia de la empresa extranjera en la industria chilena", publicación No. 21, *CIEPLAN*, Santiago.
- CORFO: "Diagnóstico del sector industrial", Santiago.  
1968
- Faletto, E., E. Ruiz y  
H. Zelman: *Génesis histórica del proceso político chileno*, Santiago, Ed. Quimantú.  
1971
- Gacio, G.: "Concentración, entrelazamiento y desnacionalización en la industria manufacturera chilena", Memoria de grado, Santiago, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- Garreton, O. y  
J. Cisternas: "Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa: la dinámica de concentración", Santiago, SERCOTEX, Mimeo.  
1969
- Kirsch, Henry: "The industrialization of Chile 1880-1930", tesis doctoral publicada bajo el título: *Industrial development in a traditional society: the conflict of entrepreneurship and modernization in Chile*. Gainesville, University Press of Florida.  
1973
- Lagos, Ricardo: *La concentración de poder económico*, Santiago Ed. del Pacífico.  
1960
- Mammalakis, Markos: *The growth and structure of the chilean economy*, New Haven, Yale University Press.  
1976
- Muñoz, Oscar: *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*, Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.  
1968

- ODEPLAN: "Plan de la economía nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el desarrollo 110 chileno 1960-1970", Serie No. 1, *ODEPLAN*, Planes sexenales, Santiago.
- 1971
- Pacheco, Luis: "La inversión extranjera y las corporaciones internacionales en el desarrollo industrial chileno" en *Proceso a la Industrialización chilena*. CEPLAN, Muñoz, Oscar, ed., Santiago, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.
- 1972
- Raczynski, Dagmar: "Economía regional, empleo y migraciones", *Notas técnicas*, CIEPLAN, No. 17, septiembre 1979, Santiago.
- 1979
- Singer, Paul: *Economía política da urbanização*, São Paulo, Edicoes CEBRAP, Editora Brasiliense.
- 1973
- UNECLA: "Economic survey of Latin America, 1949", New York, Doc. E/CN, 12/164/Rev. 1,11, Jan 1951.
- 1951
- Varas, Augusto y Felipe Agüero: *El desarrollo doctrinario de las Fuerzas Armadas Chilenas*, Santiago, FLACSO.
- 1979

**V. Efectos directos de la industrialización substitutiva en el sistema urbano nacional**

- Aranda, Sergio y Martínez, Alberto: "Estructura económica: algunas características fundamentales" en *Chile Hoy*, Santiago, Ed. Universitaria - Siglo XXI.
- 1970
- CIDA: *Tenencia de la tierra y desarrollo socio económico del sector agrícola*. Santiago.
- 1966
- CORA: "Cuatro años de Reforma Agraria", Santiago, Corporación de la Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura de Chile.
- 1969
- Geisse, Guillermo: "Información básica de una política de desarrollo urbano regional", *Cuadernos de Economía*, No. 6, Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, Santiago.
- 1965
- Geisse, G. y J.L. Coraggio: "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", *Revista EURE*, I: 1, Santiago.
- 1970

- Hurtado, Carlos: *Concentración de población y desarrollo económico: el caso chileno*, Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.  
1966
- INE: *III Censo Manufacturero*, Santiago.  
1957
- , *Censo Agropecuario 1964-1965*, Santiago.  
1965
- , *IV Censo Manufactuero*, Santiago.  
1967
- ODEPA: “Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980”, Santiago.  
1968
- Mamalakis, Markos: *The growth and structure of the chilean economy*, New Haeven, Yale University Press.  
1976
- Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-55*, Santiago.  
1957
- Muñoz, Oscar: *Crecimiento Industrial de Chile 1914-1965*, Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.  
1968
- ODEPLAN: *Plan de la economía nacional 1971-1978: antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-70*, Santiago, Serie I, No. 1, ODEPLAN, Planes sexenales.  
1971
- , *Balances económicos de Chile 1960-1970*, Santiago, Edit. Universitaria.  
1973
- , *Mapa de Extrema Pobreza*, Santiago.  
1978
- Pinto, Aníbal: “Concentración del progreso técnico en sus fuentes en el desarrollo Latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, 1965.
- Razcynski, Dagmar: “Economía regional empleo y migraciones” *Notas Técnicas*, CIEPLAN, No. 17, Santiago.  
1979
- Uribe, Francisco: “Area metropolitana de Santiago. Estudio de Desarrollo Urbano” Dactilografiado.  
1971



Vergara, Pilar: *Naturaleza, localización geográfica y condiciones fundamentales de la pobreza rural*, Santiago, ILPES y en *Estudios CIEPLAN*, No. 9. Santiago.

#### VI. *Transnacionalización de la economía y la concentración urbana*

CIDU: *La región central de Chile: perspectivas de desarrollo*, Santiago, Publicaciones CIDU, Universidad Católica de Chile.

1971

CORFO: "Chile economic news", Abril de 1978, New York.

1978

Dahse, Fernando: *Mapa de la extrema riqueza*, Santiago, Ed. Aconcagua.

1979

Departamento de Economía

Agraria. U. Católica de

Chile: "Rentabilidad de la inversión frutícola", *Panorama Económico de la Agricultura*, No. 5, Julio de 1979, Santiago.

1979

Foxley, Alejandro: "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", *Estudios CIEPLAN*, Julio de 1979, Santiago.

1979

Gorostiaga, Xabier: *Los banqueros del imperio*, Costa Rica, EDUCA.

1978

Herrera, J. E. y

J. Morales: "La inversión financiera externa: el caso de Chile, 1974-1978", *Estudios CIEPLAN*, Julio de 1979, Santiago.

1979

Moulian, Tomás y

Pilar Vergara: *Estado, ideologías y políticas económicas en Chile: 1973-1978*, CIEPLAN, Santiago.

1979

Portales, Diego: "Consideraciones en torno a la hipótesis de la transnacionalización de la economía chilena". Trabajo presentado al Seminario sobre Transnacionalización de la economía chilena, Santiago, VECTOR-ILET, Junio de 1979.

1979

U.S. Department

of Commerce: "Survey of current business", october 1975 y august 1977, 1978-1979 U.S.A.

1978-1979

- Valenzuela, José A.: *Formas de organización de la producción en el sector reformado de la agricultura*, PISPAL.  
1980
- Varas, Augusto y Felipe Agüero: *El desarrollo doctrinario de las fuerzas Armadas chilenas*’, Santiago, FLACSO.  
1979
- Villamil, José J.: “Investigación y planificación regional”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, Bogotá, 17-21 de sept., 1979.
- Notas finales*
- CELADE: “Documento introductorio al seminario sobre redistribución espacial de población”, Santiago, agosto de 1978.
- CEPAL-HABITAT: “Las estrategias de crecimiento y la distribución espacial de la población”, Documento preparado por Lucio Geller.  
1978
- CIDU: *La región central de Chile: perspectivas de desarrollo*, Santiago, Publicaciones CIDU, Universidad Católica de Chile.  
1971
- Coraggio, José L.: “Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina”, *Revista de la SIAP* VIII: 32, dic.  
1974
- Geisse, Guillermo: La estructura interna de la ciudad: el caso de Santiago. Por publicarse.  
1981
- Lefeber, Louis: “Spatial population distribution: urban and rural development”, Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, CELADE, agosto de 1978, Santiago.
- Lefeber, Louis y Datta, Chanduri: *Regional development experience and prospects south and south east Asia*, Geneve, UNSRID.  
1971
- Lipton M.: *Why the poor stay poor?*, Cambridge, Cambridge University Press.  
1977
- Negron, M.: “La cuestión regional de Venezuela”. Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Cuestión Regional en México, Colegio de México, abril de 1978.

Singer, Paul: *Dinámica de población y desarrollo*, México, Ed. Siglo XXI.

Uniquel, L., Pérez

y A. Lavell: "El Estado y la Cuestión regional en México". Trabajo presentado en el Seminario sobre la Cuestión Regional en México, Colegio de México, abril de 1978.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 1983, en los talleres de PIZANO-VERA Y ASOCIADOS, S.A., Av. 10 núm. 130, México, D.F. Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Diseño de la portada de Mónica Diez-Martínez (fotografía de Jorge Contreras Chacel). Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.













Programa de Investigaciones Sociales  
sobre Población en América Latina

PISPAL

En Chile las tesis anti-gran ciudad han estado presentes durante los últimos 20 años en la investigación y en las políticas de gobiernos que difieren respecto a los modelos político-económicos que han tratado de realizar. A la luz del resultado del análisis de las fuerzas económicas y sociales que han estado detrás de la concentración urbana a lo largo de la historia de Chile, el autor rechaza dichas tesis, anticipando que la concentración urbana en el centro del país continuará y aun se acentuará en el futuro, independientemente del modelo económico-político que se imponga. Sostiene además que la concentración urbana no es barrera **per se** para el avance hacia objetivos de igualdad social, tan privilegiados en los estudios y planes de desarrollo urbano-regionales. En opinión del autor, la contribución de los estudios urbanos hacia ese objetivo sería mayor si éstos concedieran más alta prioridad a los procesos y mecanismos por los cuales se distribuyen los costos y beneficios de la concentración urbana entre diferentes sectores y clases sociales, en vez de continuar proponiendo esquemas de descentralización urbano-regional que caen en el vacío.



0058



El Colegio de México