



---

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Seminario Internacional sobre  
PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA  
Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972

MODO DE PRODUCCION, PROCESO DE REGIONALIZACION Y  
RELACIONES CIUDAD-CAMPO  
(Reflexiones teóricas y prácticas sobre la inter-  
dependencia de los programas de desarrollo urbano  
y los programas de desarrollo rural en América  
Latina.)

por

Miguel Morales y Licio Parisi\*

\*/ Los autores son investigadores del Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.



Indice de Materia

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
A. <u>El nivel teórico</u>	2
1. Lo urbano-rural: ciudad-campo	2
2. Modo de producción, formación social y proceso de regionalización	11
3. El proceso de regionalización en Chile y en Brasil	16
B. <u>Algunos antecedentes sobre la Planificación en Chile</u>	28
1. La planificación en Chile durante los siglos XIX-XX	28
2. La planificación y los requerimientos teóricos mínimos	34
3. La insuficiencia de los programas sectoriales	35
4. La territorialización de las intervenciones	36
C. <u>El nivel prospectivo. Enunciados preliminares</u>	38
Notas y referencias bibliográficas	

Indice de mapas y figuras

Mapa N° 1. Región metropolitana santiaguina. Propiedad rural citadina. 1967	9
Mapa N° 2. Provincia de Santiago. Tasa de emigración. 1966.	10
Mapa N° 3. Brasil. Densidades demográficas. 1970	17
Mapa N° 4. Chile. Coeficientes de extracción. 1966	21
Mapa N° 5. Chile Central. Localización de los dueños-cultivadores	28
Gráfico N° 1. Brasil. Valor de las inversiones aprobadas 1970 (SUDAM SUDENE)	26
Gráfico N° 2. Chile. Evolución de la propiedad en el valle del Puangue. 1880-1953	32

Indice de cuadros

Cuadro N° 1.	América Latina. Urbanización según las cinco ciudades principales de mayor población. 1950-1970	3
Cuadro N° 2.	América Latina. Concentración de la población total y urbana en núcleos de tamaño metropolitano. (Circa 1960)	5
Cuadro N° 3.	Chile. Propiedades agrícolas y no agrícolas de los santiaguinos, según número de predios y según avalúo (en miles E° 1967). 1967	7
Cuadro N° 4.	Chile Central. Cambios en la estructura de la población activa rural, en números reales. 1935-1955	12
Cuadro N° 5.	Brasil. Resultados censales, según regiones. 1940-1970	14
Cuadro N° 6.	Chile. Distribución de la población urbano-rural de la región metropolitana santiaguina. Proyecciones de población. 1960-1980	24

## 1. Introducción

El esbozar algunas ideas sobre las intervenciones entre los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural en Latinoamérica, implica analizar un tema cuya importancia radica en el hecho de que en nuestro continente, tal como ocurre a nivel mundial, es cada vez más manifiesto el incremento de la vida moderna que se desarrolla en medios urbanos. Entre 1945-1960, por ejemplo, porcentualmente hablando, América Latina en su conjunto, ha visto modificarse la importancia estratégica relativa del sector primario el cual, en el contexto de su economía, ha variado en el orden del - 9.9 por ciento, mientras, que entre esos mismos años, por el contrario, el sector secundario ha aumentado en + 1.3 por ciento y el terciario en + 8.5 por ciento, todo ello referido a la variable población económicamente activa. <sup>1/</sup>

En aquellos países donde la economía no ha alcanzado, todavía, una suficiente diferenciación estructural se observa, sin embargo, aquello que suele llamarse últimamente la urbanización del campo o, entonces, la emergencia de una economía de mercado en el sector primario la que contiene elementos tales como el pago monetario del factor trabajo, la difusión incipiente aún de innovaciones, etc.

El estudio de las aludidas intervenciones implica, entre otras cosas, discutir algunos esquemas intelectuales y lugares comunes visibles pero no siempre enfrentados críticamente. El objetivo de este documento, en consecuencia, no es otro que el de sistematizar, coherentemente, algunas observaciones y reflexiones que pueden hacerse al respecto. En este sentido, parece importante fijar el análisis sobre esta temática en tres niveles bastante distintos, pero, indiscutiblemente entrelazados, a saber: el teórico, el de la práctica técnica ( planificación ) y el prospectivo.

Al revisar la literatura pertinente, así como el contenido conceptual y, también, los logros de la planificación en diversas formaciones sociales latinoamericanas, aparece con bastante nitidez la insuficiencia crónica de los basamentos teóricos que sustentan programaciones sectoriales, planes de desarrollo regional, políticas de inversión localizada, esfuerzos de descentralización, etc. A juicio nuestro, la explicación a este hecho sólo se puede encontrar, en una forma satisfactoria, en la me-

---

\* Los autores agradecen a la agregada técnica del DEPUR señorita Italiana LABRANA, la confección de la cartografía que acompaña este texto.

dida que se admita que existe una confusa y equivocada, la más de las veces tecnocratizada, visión de las sociedades latinoamericanas. Por otro lado puede observarse, también, la ausencia de categorías teóricas y analíticas que permitan aprehender a estos países en sus plentudes estructurales e históricas.

En efecto, sobre las formaciones sociales latinoamericanas, predominan, hasta ahora, aunque de manera matizada, reflexiones propias del enfoque dualista-estructural, hecho que redundo, por ejemplo, en confundir, oponer y/o asimilar las relaciones urbano-rurales con las relaciones ciudad-campo ( 2 ) ¿ Cuales son, a nuestro juicio, los elementos fundamentales que permiten comprender la diferencia -ción y/o " identidad" entre las relaciones ciudad-campo y las relaciones urbano-rurales? Dicho de otra manera, se trataría pues, de examinar la consistencia teórica de esas relaciones y, a la vez, traducir su significación analítica. Ello, sin duda, permite fijar las condiciones y los grados más eficaces para su tratamiento operacional.

Por lo tanto, una visión sistemática de sus contenidos, así como las derivaciones de su utilización permitirían prologar, al menos, la introducción de una categoría abstracto-formal válida para diseñar un enfoque integrado más apto para el estudio de América Latina.

#### A. El nivel teórico

##### 1.- Lo urbano - rural; ciudad-campo

El enfoque dualista-estructural, fundado en términos dicotómicos, distingue en cada país dos sectores, a saber: lo " moderno ", asimilable a lo urbano; lo " arcaico " o " tradicional ", asimilable a lo rural. Esto, según varios autores, permite aludir a un proceso de " modernización " que, de acuerdo con esta corriente de pensamiento, se estaría dando en nuestros países de manera " asincrónica " y " desfasada " en relación con el modelo de desarrollo pretérito de otras sociedades.

Esta perspectiva se resiente doblemente en la medida que es ahistórica y, además, incongruente desde un plano estructural. Es ahistórica porque niega las virtualidades propias del sistema de dependencia lo cual inhibe en forma significativa las eventuales opciones para que nuestros países inicien, " repitan, " fortalezcan y/o consoliden, procesos de industrialización, que sustenten quiméricas formas de despegue económico, por ejemplo. Estructuralmente, es incongruente porque confunde la traducción de las manifestaciones fenoménicas, a

CUADRO N° 1  
AMERICA LATINA: URBANIZACION SEGUN LAS CINCO CIUDADES PRINCIPALES DE MAYOR POBLACION.  
( CIFRAS ADOBLADAS ( EN MILLAS ) Y PORCENTAJES )

	CIUDAD PRINCIPAL	1970			1960			1950		
		POBLACION NACIONAL <sup>a</sup>	POBLACION CIUDAD PRINCIPAL <sup>b</sup>	PORCENTAJE	POBLACION NACIONAL	POBLACION CIUDAD PRINCIPAL	PORCENTAJE	POBLACION NACIONAL	POBLACION CIUDAD PRINCIPAL	PORCENTAJE
ARGENTINA	BUENOS AIRES <sup>c</sup>	24 352	8 600	34.9	20 050	6 700	32.1	17 005	6 600	26.3
	ROSARIO <sup>c</sup>		803	3.3		672	3.2		970	3.3
	CORDOBA <sup>c</sup>		791	3.2		589	2.9		626	2.9
	MENDOZA <sup>c</sup>		573	2.3		427	2.0		250	1.9
	LA PLATA <sup>c</sup>		556	2.2		414	2.0		325	1.9
BOLIVIA	LA PAZ <sup>c</sup>	6 850	864	12.1	3 655	427	11.6	3 013	821	10.7
	COCHABAMBA		123	2.6		96	2.6		81	2.7
	ORURO		112	2.4		87	2.4		63	2.1
	SANTA CRUZ		97	2.0		69	1.9		43	1.4
	POTOSI		82	1.0		57	1.5		46	1.5
BRASIL	SAO PAULO <sup>c</sup>	33 244	7 049	21.2	20 327	4 303	21.2	32 326	2 450	7.6
	RIO DE JANEIRO <sup>c</sup>		6 021	18.1		4 392	21.6		2 800	8.7
	RECIFE <sup>c</sup>		1 626	4.9		1 027	5.1		630	1.9
	BELO HORIZONTE <sup>c</sup>		1 436	4.3		730	3.6		370	1.1
	PORTO ALEGRE <sup>c</sup>		1 410	4.2		780	3.8		430	1.3
COLOMBIA	BOGOTA	22 160	2 551	11.5	15 077	1 862	12.4	11 629	639	5.5
	MEDELLIN		1 012	4.6		710	4.7		320	2.7
	CALI		872	3.9		610	4.0		241	2.1
	BARRANQUILLA		695	3.1		493	3.3		276	2.4
	CARTAGENA		307	1.4		216	1.4		111	1.0
CHILE	SANTIAGO <sup>c</sup>	9 700	2 781	28.6	7 693	2 072	27.0	6 058	1 413	23.3
	VALPARAISO		314	3.2		253	3.3		219	3.6
	CONCEPCION		183	1.9		147	1.9		120	2.0
	VIÑA DEL MAR		169	1.7		115	1.5		85	1.4
	ANTOFAGASTA		128	1.3		87	1.1		62	1.0
ECUADOR	GUAYAQUIL	6 020	766	12.7	4 323	511	11.8	3 207	259	8.1
	QUITO		532	8.8		354	8.2		210	6.5
	CUENCA		80	1.3		60	1.4		40	1.2
	AMBATO		71	1.2		53	1.2		31	1.0
	MANTA		60	1.0		34	0.8		19	0.6
PARAGUAY	ASUNCION	2 419	464	19.2	1 740	310	17.8	1 337	207	15.5
	ENCARNACION		22	0.9		19	1.0		13	0.9
	CONCEPCION		21	0.9		18	1.0		15	1.1
PERU	LIMA - CALLAO <sup>c</sup>	13 585	2 815	20.7	10 024	1 704	17.0	7 589	614	7.7
	AREQUIPA		172	1.3		135	1.3		77	1.0
	TRUJILLO		141	1.0		100	1.0		37	0.5
	CHICLAYO		135	1.0		96	1.0		32	0.4
	CUZCO		113	0.8		80	0.8		41	0.5
URUGUAY	MONTEVIDEO <sup>c</sup>	2 889	1 415	49.0	2 542	1 159	45.6	2 153	900	36.4
	SALTO		72	2.5		59	0.0			
	PAYSANDU		64	2.2		52	0.0			
	RIVERA		49	1.7		41	0.0			
	LAS PIEDRAS		48	1.7		41	0.0			
VENEZUELA	CARACAS <sup>c</sup>	10 755	2 277	21.2	7 740	1 336	17.3	5 330	634	13.0
	MARACAIBO		695	6.5		422	5.5		236	4.4
	BARQUISIMATO		328	3.0		199	2.6		105	2.0
	VALENCIA		260	2.6		164	2.1		89	1.7
	MARACAY		245	2.3		139	1.7		65	1.2
COSTA RICA	SAN JOSE <sup>c</sup>	1 798	440	24.5	1 233	320	26.0	849	180	21.2
	ALAJUELA		24	1.3		20	1.6		14	1.6
	PUNTA ARENAS		24	1.3		20	1.6		13	1.5
	LIMON		24	1.3		19	1.5		11	1.3
	HEREDIA		24	1.3		19	1.9		12	1.4
CUBA	HABANA <sup>c</sup>	8 341	1 963	23.5	6 819	1 007	14.8	5 520	1 211	21.9
	SANTIAGO DE CUBA		270	3.3		223	3.3		163	3.0
	CAMAGUEY		185	2.2		150	2.2		110	2.0
	GUANTANAMO		149	1.8		118	1.7		85	1.2
	SAN CLARA		144	1.7		114	1.7		77	1.4
EL SALVADOR	SAN SALVADOR	3 441	370	10.8	2 512	256	10.2	1 922	162	8.4
	SANTA ANA		97	2.8		73	2.9		52	2.7
	SAN MIGUEL		55	1.6		40	1.6		27	1.4
	NUEVA SAN SALVADOR		38	1.1		27	1.1		18	0.9
	VILLA DELGADO		34	1.0		24	1.0		13	0.7
GUATEMALA	GUATEMALA <sup>c</sup>	5 179	772	14.9	3 868	573	14.8	2 907	284	9.8
	QUETZALTENANGO		59	1.1		45	1.2		28	1.0
	ESCUINTLA		33	0.6		25	0.6		10	0.3
	PUERTO BARRIOS		29	0.6		22	0.6		15	0.5
	MAZATENANGO		24	0.5		20	0.5		11	0.4
HAITI	PUERTO PRINCIPE	5 229	283	5.4	4 138	195	4.7	3 380	134	4.0
	CAPITAN HAITIEN		50	1.0		35	0.8		24	0.7
	GONAIVES		29	0.6		20	0.5		14	0.4
HONDURAS	TEGUCIGALPA	2 583	223	8.6	1 849	134	7.2	1 389	72	5.2
	SAN PEDRO SULA		117	4.5		59	3.2		21	1.5
	LA CEIBA		35	1.4		25	1.4		17	1.2
	PUERTO CORTEZ		23	0.9		17	0.9		12	0.9
MEXICO	CIUDAD DE MEXICO <sup>c</sup>	50 718	8 360	16.5	36 046	4 900	13.6	26 640	2 880	10.8
	GUADALAJARA <sup>c</sup>		135	2.2		737	2.0		378	1.4
	MONTERRREY <sup>c</sup>		920	1.8		597	1.7		333	1.3
	PUEBLA DE ZARAGOZA <sup>c</sup>		450	0.9		289	0.8		211	0.8
	CIUDAD JUAREZ <sup>c</sup>		403	0.8		262	0.7		123	0.5
NICARAGUA	MANAGUA	2 021	353	17.5	1 501	235	15.7	1 133	109	9.6
	LEON		53	2.6		44	2.9		31	2.7
	GRANADA		34	1.7		29	1.9		21	1.9
	MASAYA		30	1.5		23	1.5		17	1.5
	CHINANDEGA		29	1.4		22	1.5		13	1.1
PANAMA	PANAMA	1 406	412	29.3	1 021	273	26.7	785	128	16.7
	COLON		68	4.8		60	5.9		52	6.8
	DAVID		35	2.5		23	2.3		15	2.0
	LA CHORRERA		26	1.8		14	1.4		9	1.2
REPUBLICA DOMINICANA	SANTO DOMINGO	4 348	671	15.4	3 129	370	11.8	2 303	182	7.9
	SANTIAGO DE LOS CABALLEROS		155	3.6		86	2.7		57	2.5
	SAN FCO. DE MACORIS		44	1.0		27	0.9		16	0.7
	SAN PEDRO DE MACORIS		42	1.0		22	0.7		20	0.9
	BARAHONA		38	0.9		20	0.6		15	0.6

a. CEPAL, boletín estadístico de América Latina, volumen VI, N° 1, 1960.  
b. CEPAL, a base de los censos nacionales.  
c. Incluye al área suburbana.

nivel ecológico demográfico, de ciertos procesos con los motores y/o los mecanismos que los dinamizan. En efecto, nuestras ciudades, ( ver cuadro N° 1) en otro nivel de abstracción, lo urbano, aparecerían como un sector " moderno " en la medida de que allí se inscribirían las fuerzas básicas, las económicas, que dominan y determinan el espectro y el contenido esencial de nuestras sociedades. Esto último puede significar que muchas veces lo urbano no contiene, necesariamente, a aquellas formas dinámicas, pero sí puede reflejarlas y traducirlas. En este sentido se podría decir que nadie niega el hecho de que difieren la organización territorial y las intervenciones sectoriales de país a país en Latinoamérica. Sin embargo, en el plano analítico, propiamente tal, pocos se preguntan sobre la naturaleza y la esencia de esas diferencias. Este es uno de los problemas que intentamos abordar en las páginas que siguen.

Por otra parte, al volver a los fundamentos del enfoque dualista-estructural, dicotómico, cabe preguntarse, también, sobre el grado de explicitación de lo que es lo urbano, lo rural y las relaciones ciudad-campo. Para Aníbal Quijano (3), uno de los más conocidos críticos de esta tendencia, lo rural y lo urbano constituyen niveles, sectores y subsectores, polos, de las respectivas sociedades nacionales. Aunque no se ahonda en ello, pareciera ser que lo urbano y lo rural constituyen puras categorías analíticas y, por ende, no conformarían categorías reales factibles de intervenir a no ser por un simple y esquemático proceso de pensamiento formal. ¿ Estaría ocurriendo lo mismo con las relaciones ciudad-campo? A nuestro juicio, nos parece que no. En este último caso, nadie puede negar la realidad fenoménica de medios ecológicos-demográficos diferenciados no sólo por la predominancia de algunas actividades productivas sino que, también, por los ritmos estacionales de vida y de trabajo. Aquellos, aunque tienden a identificarse y/o asimilarse por el proceso de urbanización de la economía, siguen siendo marcadamente diferentes en términos funcionales y de accesibilidad tecnológica y operacional. La suburbanización del campo y las respectivas

---

Cuadro N° 1.- Este cuadro muestra que la mayoría de los países latinoamericanos han sufrido un crecimiento demográfico acelerado entre 1950 y 1960, produciéndose después, un descenso relativo en el ritmo de crecimiento. Es manifiesto, por otra parte, la elevada importancia de los índices primáticos así como las concentraciones urbanas respectivas (vease cuadro N° 2), lo cual opone a la generalidad de estos países con aquellos que tienen redes urbanas relativamente consolidadas.vg. Brasil, Chile, etc..

aureolas de





CUADRO Nº 2

AMERICA LATINA : CONCENTRACION DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA EN NUCLEOS DE TAMAÑO METROPOLITANO ( CIRCA 1960 )

Países (1)	Población total (2)	Población de ciudades de 100 000 habs. y mas a (3)		Población que vivo en ciudades de mas de: 100 000      20 000 habs.      habs. (porcentajes) a (4)      (5)		Índice de concentración de la pobla- ción urbana a ICU = (1X5) x 100 (6)
COSTA RICA	1 336 274	329 431	c/	24 0	24 0	101 0
CUBA	6 006 900	1 839 700	c/	27 0	42 7	63 2
EL SALVADOR	2 510 984	255 744	d/	10 2	17 7	57 6
GUATEMALA	4 284 473	573 254	d/	13 4	15 5	86 4
HAITI b/	4 577 000	240 000		5 2	n. d.	n. d.
HONDURAS	1 884 765	135 256	d/	7 1	11 6	61 5
JAMAICA	1 609 814	376 520	c/	23 4	24 8	94 4
MEXICO	34 923 129	6 513 005	c/	18 6	29 6	62 8
MICARAGUA	1 535 588	234 580	d/	15 3	23 0	66 5
PANAMA	1 075 541	273 440	d/	25 4	33 1	76 7
PUERTO RICO	2 349 544	546 663	d/	23 3	28 0	83 2
TRINIDAD TOBAGO	974 722	121 150	c/	12 4	n. d.	n. d.
REP. DOMINICANA	3 047 070	367 053	d/	12 1	18 7	64 7
ARGENTINA	20 008 945	9 506 576	c/	47 5	57 7	82 3
BOLIVIA	3 462 000	347 394	d/	10 0	n. d.	n. d.
BRASIL	70 119 071	13 155 476	e/	18 8	28 1	66 9
COLOMBIA	17 482 420	4 807 879	d/	27 5	36 6	75 1
CHILE	7 374 115	2 504 723	c/	34 0	54 7	63 0
ECUADOR	4 476 007	865 550	d/	19 3	26 9	71 7
CUYANA	560 330	124 000	c/	22 1	n. d.	n. d.
PARAGUAY	1 016 890	288 802	d/	15 9	15 9	100 0
PERU	9 906 746	1 827 719	e/	18 5	28 9	64 0
SURIAAN	324 211	110 867	d/	34 2	n. d.	n. d.
URUGUAY	2 592 600	1 158 632	d/	44 7	61 3	72 9
VENEZUELA	7 523 999	2 256 892	c/	30 0	47 3	63 4

FUENTE: Informaciones censales de los respectivos países, en su defecto, estimaciones oficiales.

- a) los valores de las columnas (4) (5) y (6) son comparables, en su mayor parte, con los publicados por César Peláez en La Urbanización de América Latina: Aspectos Demográficos (CERAL, División de Asuntos Sociales, 1968). Con este fin se considera como población urbana aquella que reside en centros de 20.000 y más habitantes.
  - b) Poblaciones estimadas para alrededor de 1965 (United Nations, Demographic Yearbook, 1967).
  - c) Incluye la totalidad de la población del área metropolitana mayor.
  - d) Incluye sólo el núcleo central del área metropolitana mayor.
  - e) Incluye el núcleo central y otras ciudades de más de 100.000 habitantes que integran el área metropolitana mayor.
- n.d. No disponible.

Tomado de: Villa, M. 1969

"América Latina: aspectos demográficos del proceso de metropolización" Santiago CELADE - IVUPLAN 1969.

aureolas de metamorfismo periurbano, aparecen como los hechos más destacados de las últimas décadas en diversos países del planeta. Ello expresa, básicamente y a diversos niveles, la consolidación de solidaridades regionales, muchas veces contradicciones internas no antagónicas; que descansan en algunos mecanismos de vinculación que aproximan funcionalmente medios ecológicos bastantes distintos. ¿ No son visibles acaso, por ejemplo, los cambios históricos en los sistemas y formas de tenencia, uso y manejo del suelo agrícola en algunas regiones metropolitanas latinoamericanas ? (4). La reorientación de la producción agrícola y adecuación tecnológica y laboral consecuente para atender el mercado interno, básicamente urbano ( ver cuadro N°2), es una prueba fehaciente de como en algunas regiones de los respectivos países latinoamericanos, la economía de mercado consolida una agricultura francamente comercializada en que los canales de distribución, incluso, tienen un carácter monopólico. ¿ No sería relevante, en otro caso, la importancia de la propiedad rural citadina que juega un rol tan decisivo, ya en la congelación productiva de importantes espacios agrícolas vg. " latifundio, " barbecho social ", ya en los cambios en el uso del suelo ?. Investigaciones empíricas sobre algunas regiones metropolitanas latinoamericanas (5) ( ver cuadro N°3), demuestran, de una parte,

---

Cuadro N°3.- Subrayamos que, metodológicamente, el presente cuadro expresa una elaboración estadística consistente en el control del Impuesto Patrimonial de los santiaguinos ( más de 100.000 fichas), el cual entrega una información útil sobre la concentración económica y social de la propiedad agrícola y no agrícola perteneciente a los habitantes urbanos del gran Santiago.

Mapa N°1.- Esta carta muestra la distribución geográfica e importancia relativa, a nivel comunal, de la propiedad rural santiaguina. Nótese la relevante significación de este tipo de propiedad en el dominio costero y la pre-cordillera. Ello se explica porque la evasión urbana asume una significación masiva en esta parte del país. En cuanto a la depresión central regada se destaca la importancia de la implantación histórica de este tipo de propiedad.

Mapa N°2.- Tal como en el caso anterior este mapa muestra la significación metodológica que tiene el archivo del Registro Civil, el cual permite construir series históricas de estadísticas migracionales a nivel comunal.

la importancia

CUADRO N° 3

CHILE. Propiedades agrícolas y no agrícolas de los Santiaguinos, según número de predios y avalúo (en miles de E°. 1967)

	A	B	C	D	A + C	B + D
	N° Predios agrícolas	Avalúo Predios agrícolas en miles de E° 1967	N° Predios no agrícolas	Avalúo Predios no agrícolas en miles de E° 1967		
I - NORTE ( Tarapaca a Coquimbo )	222	11 125	732	15 073	954	26 199
II - REGION METROPOLITANA ( Aconcagua a Colchagua )	4 864	403 122	40 613	2 506 480	45 477	2 909 603
III - SUR ( Curico a Magallanes )	2 858	174 463	2 005	38 172	4 863	212 635
Total Santiaguinos	7 944	588 711	43 350	2 559 726	51 294	3 148 438
Total CHILE	267 635	3 264 806	964 069	16 188 445	1 231 704	19 453 252

Fuente: SERVICIO IMPUESTOS INTERNOS 1968 - 1969

la importancia económica de estas formas de tenencia y la ineficacia de medidas reformistas agrarias tendientes a destruir enlazamientos socio-económicos multisectoriales de contenido clasista. ( Ver mapa N°1).

Parece oportuno recordar, en un tercer orden de problemas, las intervenciones generadas por flujos migratorios inter e intraregionales permanentes, estacionales y temporales en relación a los cuales a nadie, legítimamente, puede escapar las dificultades metodológicas operacionales para enfrentar su análisis. ( Ver mapa N°2).

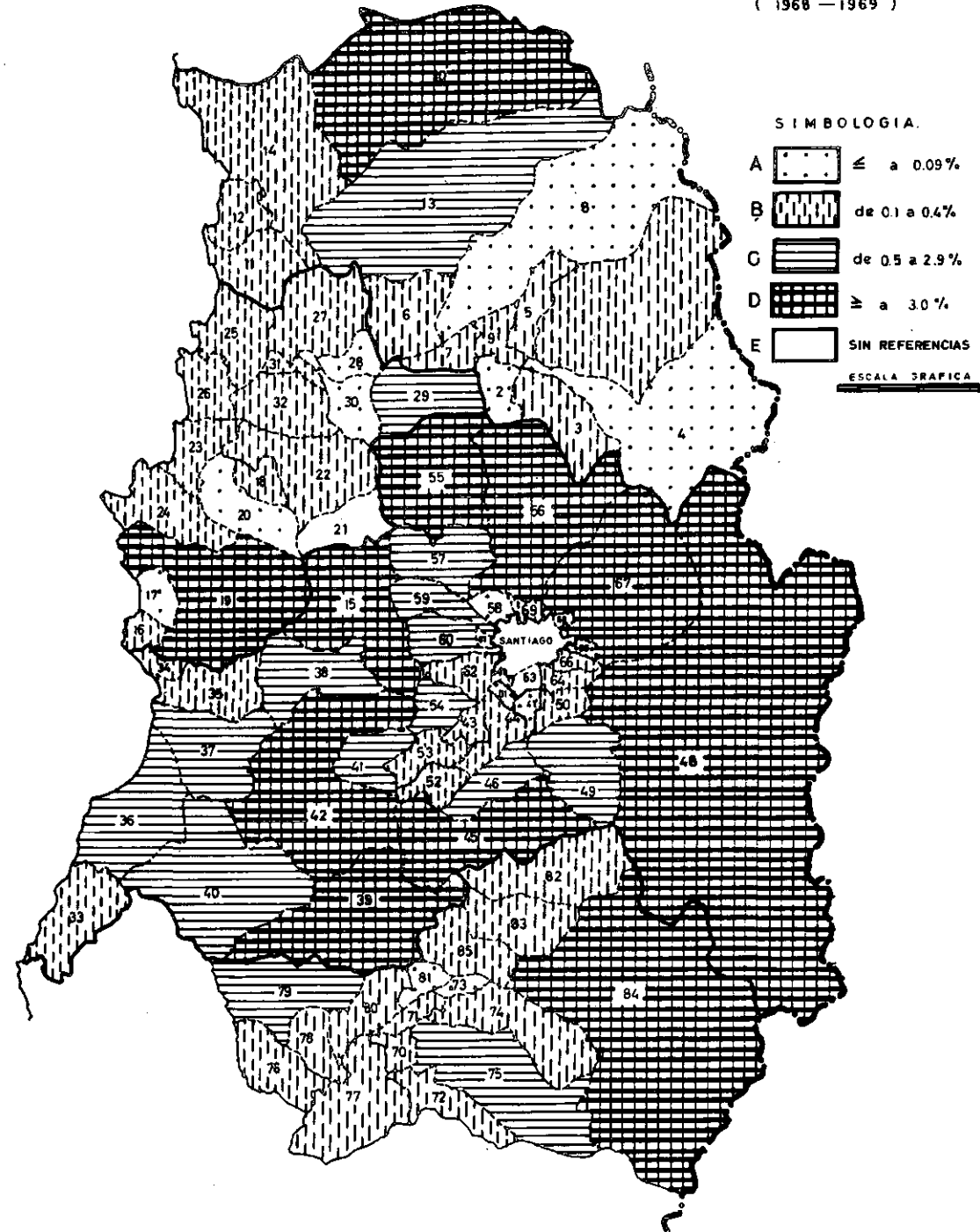
El casi absoluto desconocimiento de la dinámica migratoria intraregional, la falta de antecedentes satisfactorios y eficaces sobre los movimientos estacionales y temporales de la mano de obra rural y, también, la escasa información disponible sobre la evasión urbana no impiden reconocer la necesidad que tendría el manejar metodológicamente este tipo de relaciones. Estas, pueden significar, de una parte, el desplazamiento estacional de la mano de obra rural, por ejemplo, a actividades terciarias especializadas y, por otra, el traslado a áreas con agricultura comercializada de riego. ( Ver cuadro N°4 )

Aunque se podría abundar en otros sentidos, parece claro con lo expuesto, que las relaciones ciudad-campo asumen una efectiva importancia para entender las vinculaciones solidarias entre dos medios ecológicos diferenciados. Ello puede ser englobado, siempre en términos analíticos, en la idea de función regional. (6) Esta última, categoría analítica por excelencia, no puede ser comprendida en su aptitud operativa si no se le inserta en una visión más integradora de nuestras formaciones sociales. Esta, debe sustentarse en la manipulación de una categoría teórica lo suficientemente apta como para que cubra totalidades estructuradas, determinadas históricamente, mucho más ricas que lo puramente urbano y rural. Esa categoría, a nuestro juicio, es modo de producción.

---

Cuadro N° 4.- El muestra la dinámica social del inquilinaje y su consecuente pulverización histórica, en algunas regiones metropolitanas latinoamericanas, en favor del incremento del obrero-agrícola, esto es, el trabajador no permanente o, más bien, no adscrito.

- A**
- 2 RINCOHADA
  - 4 LOS ANDES
  - 0 PUTAENDO
  - 17 ALGARROBO
  - 20 QUILPUE
  - 23 HIJUELAS
  - 30 LA CALERA
  - 47 LA GRANJA
  - 51 LA CISTERNA
  - 50 QUILICURA
  - 05 LA REINA
  - 13 OLIVAR
  - 01 BORNIVUE
- B**
- 1 SAN ESTEBAN
  - 3 CALLE LARGA
  - 5 SANTA MARIA
  - 8 CATEMU
  - 7 PANQUEHUE
  - 9 SAN FELIPE
  - 11 ZAPALLAR
  - 12 PAPUDO
  - 14 LA LIGUA
  - 16 EL QUISCO
  - 10 VILLA ALEMANA
  - 22 LIMACHE
  - 23 VIÑA DEL MAR
  - 24 VALPARAISO
  - 28 PUCHUNCAVI
  - 28 QUINTERO
  - 27 NOGALES
  - 31 LA CRUZ
  - 32 QUILLOTA
  - 33 NAVIDAD
  - 34 EL TABO
  - 35 CARTAGENA
  - 63 CALERA DE TANUD
  - 64 SAN BERNARDO
  - 50 PUENTE ALTO
  - 52 ISLA DE MAIPO
  - 53 TALAGANTE
  - 62 MAIPU
  - 64 LA FLORIDA
  - 08 NUMOA
  - 58 CONCHALI
  - 70 QUINTA TILCOCO
  - 71 COINCO
  - 72 MALLOA
  - 76 REQUINDA
  - 70 PICHIDEGUA
  - 71 SAN VICENTE
  - 70 PELMO
  - 00 COLTAUCO
  - 02 MOSTAZAL
  - 03 GRANEROS
  - 05 RANCAGUA
- C**
- 13 CABILDO
  - 29 LLAY-LLAY
  - 36 SANTO DOMINGO
  - 37 SAN ANTONIO
  - 32 MARIA PIETRO
  - 40 SAN PEDRO
  - 41 EL MONTE
  - 6 BUIN
  - 8 PIROJE
  - 54 PEÑAFLOR
  - 57 LAMPA
  - 50 RENCA
  - 60 BARRANCAS
  - 75 RENGU
  - 79 CAS CABRAS
  - 04 MACHALI
- D**
- 10 PETORCA
  - 15 CURACAVI
  - 39 ALMUS
  - 42 MELIPILLA
  - 45 PAINE
  - 40 SAN JOSE DE MAIPO
  - 55 TILTIL
  - 58 COLINA
  - 57 LAS CONDES
- E**
- 21 OLMUE
  - 15 QUINTA NORMAL
  - 63 SAN NIGUEL
  - 69 PROVINCENCIA



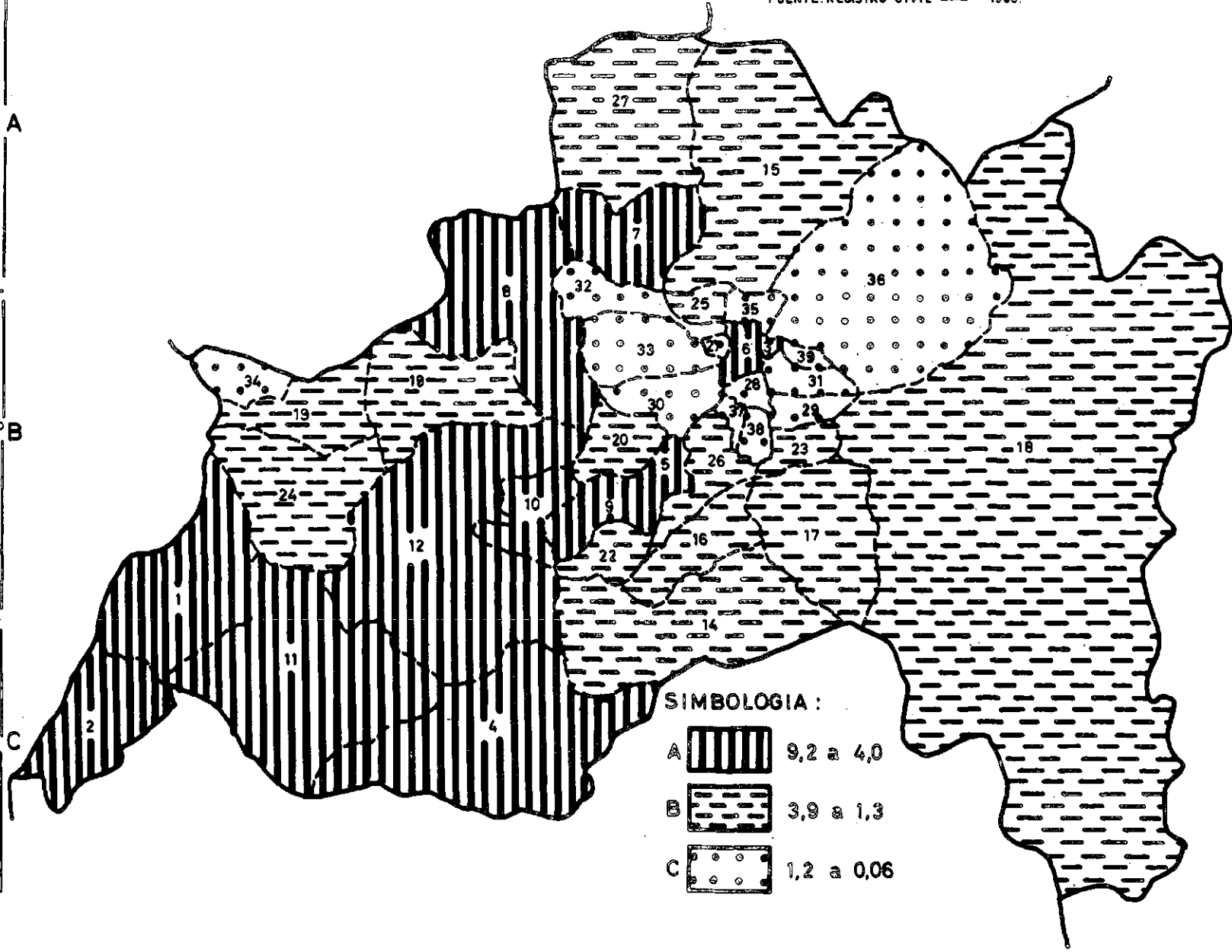
8-8

1945  
1946  
1947  
1948  
1949  
1950  
1951  
1952  
1953  
1954  
1955  
1956  
1957  
1958  
1959  
1960  
1961  
1962  
1963  
1964  
1965  
1966  
1967  
1968  
1969  
1970  
1971  
1972  
1973  
1974  
1975  
1976  
1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000  
2001  
2002  
2003  
2004  
2005  
2006  
2007  
2008  
2009  
2010  
2011  
2012  
2013  
2014  
2015  
2016  
2017  
2018  
2019  
2020  
2021  
2022  
2023  
2024  
2025

# TASA DE EMIGRACION DE LAS COMUNAS DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO - 1966

FUENTE: REGISTRO CIVIL - 1966.

- 1 SANTO DOMINGO
  - 2 NAVIDAD
  - 3 PROVIDENCIA
  - 4 ALMUE
  - 5 CALERA DE TANGO
  - 6 SANTIAGO
  - 7 LAMPA
  - 8 CURACAVI
  - 9 TALAGANTE
  - 10 EL MONTE
  - 11 SAN PEDRO
  - 12 MELIPILLA
- 
- 13 CARTAGENA
  - 14 PAINE
  - 15 COLINA
  - 16 BUIN
  - 17 PIRQUE
  - 18 SAN JOSE DE MAIPO
  - 19 MARIA PINTO
  - 20 PEÑAFLOR
  - 21 PIL-TIL
  - 22 ISLA DE MAIPO
  - 23 PUENTE ALTO
  - 24 SAN ANTONIO
  - 25 GUILICURA
  - 26 SAN BERNARDO
- 
- 27 QUINTA NORMAL
  - 28 SAN MIGUEL
  - 29 LA FLORIDA
  - 30 MAIPU
  - 31 ÑUÑO A
  - 32 RENCA
  - 33 BARRANCAS
  - 34 EL TABO
  - 35 CONCHALI
  - 36 LAS CONDES
  - 37 LA CISTERNA
  - 38 LA GRANJA
  - 39 LA REINA



**SIMBOLOGIA :**

A		9,2 a 4,0
B	-----	3,9 a 1,3
C	. . . . .	1,2 a 0,06





2.- Modo de producción, formación social y proceso de regionalización. -

Existe ya un relativo consenso en pensar modo de producción como la manera propia de articulación que mantienen las distintas instancias económicas, jurídico-políticas, ideológicas, ( y agregaríamos las espaciales, como producto histórico de la relación hombre-naturaleza y, también, de la combinación dialéctica, a la vez dependiente y dominante, de las localizaciones humanas). En su conjunto, conformarían una estructura " a dominante " en la totalidad social, prevaleciendo en ella una instancia determinante. (7)

En otros términos, modo de producción configura una categoría teórica, abstracto-formal. Ella permite pensar a la sociedad como una totalidad y no, tal como en el enfoque dual-estructuralista, como simples segmentaciones ecológicas que configuran dimensiones en equilibrio y/o desequilibrio o, entonces, conforme a la propia semántica de esa corriente de pensamiento, " estructuras " de formas diacrónicas, sincrónicas y asincrónicas.

Diversamente de lo teórica e ideológicamente pretendido por el enfoque dual-estructuralista, esos sectores vendrían a reflejar, más bien modalidades contradictorias de articulación diferencial de país a país y, dentro de cada uno de ellos, de región a región, las cuales, están históricamente sustentadas por el desarrollo desigual y combinado que marca la realidad de nuestro continente . En consecuencia, la categoría teórica modo de producción nos permite asimilar, en términos científicos, la naturaleza y el carácter de las distintas formaciones sociales latinoamericanas. Esto significa, desde la ángulo de la práctica técnica, ( planificación ), una necesaria y orgánica coherencia del proceso racionalizado de intervenciones. Así, pues, en términos globales, sectoriales, territoriales y en las consecuentes opciones programático-administrativas, dicho proceso de planificación pasa a reflejar, de hecho, las contradicciones propias de un modo de producción determinado. En otras palabras, las aparentes y artificiales desvinculaciones que se verifican actualmente en la mayoría de los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural pueden ser minimizadas y, en parte, superadas, a partir de una segura y correcta manipulación de este enfoque integrado. Por lo tanto, a nuestro juicio, esta perspectiva da cuenta de los fundamentos históricamente específicos de las varias instancias de nuestras sociedades, de una parte, y de las singularidades y particularidades combinadas que definen, internamente, a las formaciones sociales latinoamericanas, por otra.

Sabido es que

CUADRO N°4

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION ACTIVA RURAL EN NUMEROS REALES 1935-1955  
CHILE CENTRAL

	AÑO 1935			AÑO 1955		
	Total	Adscritos	No Adscritos	Total	Adscritos	No Adscritos
Aconcagua	11 472	8 253	3 219	8 862	3 152	5 710
Valparaiso	11 992	8 179	3 813	10 072	3 311	6 761
Santiago	37 578	26 960	10 618	33 635	14 192	19 443
O'Higgins	18 551	12 995	5 556	19 002	7 072	11 930
Colchagua	17 923	11 540	6 383	14 334	5 537	8 797
Curico	9 855	6 814	3 041	8 726	3 225	5 501
Talca	21 114	13 032	8 082	20 070	5 986	14 084
Maule	5 918	4 736	1 182	4 398	1 742	2 656
Linares	17 932	12 450	5 482	16 787	4 871	11 916
Ñuble	26 040	18 631	7 409	22 728	7 491	15 237
Total	178 375	123 590	54 785	158 614	56 579	102 035

FUENTE: Censo Agropecuario de 1935 y 1955. Dirección de Estadística y Censos.  
TOMADO de Zemelman H. "EL migrante Rural". Stgo. ICIRA 153 pg.1971.

Sabido es que, en una formación social dada, totalidad concreta históricamente determinada, coexisten diversos modos de producción uno de los cuales se presenta " a dominante ". Ello nos da la clave de porqué las relaciones ciudad-campo, no las relaciones urbano-rurales, nivel de abstracción más elevado, varían de región a región. Nos explicamos. La determinación y la dominancia del modo de producción más dinámico y/o más desarrollado altera de manera distinta a otros modos de producción que le son subordinados en un momento histórico preciso. Ello significa específicamente, que las relaciones ciudad-campo sufren variaciones en el tiempo y en el espacio ( Ver cuadro N° 5 ). Históricamente, a veces, el medio rural ha sido un foco capitalizador para las actividades citadinas, en términos de distribución de excedentes económicos, y , también, como resguardo idólatrico de posiciones sociales clasistas. En la mayoría de los casos, sin embargo, el dinamismo urbano ha subordinado funcionalmente dicho medio ecológico-demográfico. Detrás de esto hay explicaciones más precisas y más generales ya que el paso de un modo de producción a otro, en un Estado-Nación, ha significado el reemplazo, transformación y/o subordinación de las vinculaciones y formas de coexistencia entre distintos modo de producción. Para entender mejor esta aseveración analicemos los antecedentes correspondientes a los casos históricos chileno y brasileño.

Chile y Brasil soportaron y han soportado la dominancia de modos de producción pre-capitalistas y capitalistas. En un artículo reciente, en que se critican algunos planteamientos de A. Gunder Frank sobre " Capitalismo " y " Subdesarrollo ", se intenta dimensionar la significación de distintos modos de producción en el contexto histórico latinoamericano. Es así como se generaliza al señalarse que ..... " ... " Por lo mismo dentro del sistema capitalista mundial hay desfameamientos en la evolución de las formaciones, coexistencia de modos de producción de jerarquía desigual cuyos hilos y entrecruzamientos

---

Cuadro N° 5. - Aquí se puede observar, en un corte histórico de 30 años, el hecho de que la concentración de población urbana en Brasil es dominante sólo en el SUDESTE, es decir, donde se localiza un corredor urbano formado por Río de Janeiro, San Pablo y Belo Horizonte. También, destacamos que ese corredor es el eje principal de la industria brasileña :

maneja el

CUADRO N° 5

**BRASIL: RESULTADOS CENSALES, SEGUN REGION.  
1940 - 1970**

REGIONES	POBLACION CENSADA.							
	URBANA				RURAL			
	1940	1950	1960	1970 <sup>(1)</sup>	1940	1950	1960	1970 <sup>(1)</sup>
NORTE	405.792	580.867	983.278	1.649.430	1.056.628	1.263.788	1.618.241	2.001.320
NORDESTE	3.381.173	4.744.808	7.680.681	11.980.937	11.052.907	13.228.605	14.748.192	16.694.144
SUDESTE	7.231.905	10.720.734	17.818.649	29.347.170	11.113.926	11.827.760	13.244.329	10.984.799
SUR	1.590.475	2.312.985	4.469.103	7.434.196	4.144.830	5.527.885	7.423.004	9.249.355
CENTRO-OESTE	270.837	423.497	1.053.106	2.493.011	987.842	1.313.468	1.593.760	2.674.192
BRASIL	12.880.182	18.782.891	32.004.817	52.904.744	28.356.133	33.161.506	38.987.526	41.603.810

(1) DATOS PRELIMINARES

FUENTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTADISTICA "SINOPSE ESTATISTICA DO BRASIL". RIO DE JANEIRO.  
INE. pg. 62. 1971

maneja el espacio desarrollado <sup>8/</sup>. Aunque el autor no llega a explicar teóricamente, tampoco parece ser su intención, lo que es modo de producción, tiene el mérito de discutir para el período colonial y el decimonónico la importancia de los modos de producción precapitalistas en que interesan, básicamente, los procesos de circulación y distribución de los excedentes económicos, además de los procesos productivos propiamente tal. A pesar de que no da ningún tipo de tratamiento al S. XIX es decir, cuando el capitalismo monopolístico y el de Estado pasan a ser la forma dominante en nuestras formaciones sociales y determinan las relaciones de producción diferenciadas en modos de producción coexistentes, el autor sigue las vinculaciones externas de las formaciones sociales correspondientes.

¿ Hay alguna indicación satisfactoria sobre lo que son las relaciones ciudad-campo en esta época ? Ellas son incidentales. Para situar adecuadamente la exacta significación de las relaciones ciudad-campo, respecto de las categorías y conceptos anteriores conviene, en principio, utilizar referentes conceptuales de similar consistencia pero de mayor contenido histórico, esto es, el proceso de urbanización, el de metropolización y, finalmente, el de regionalización, todos los cuales afectan y han afectado a nuestras sociedades. En esta oportunidad sólo nos detendremos, por ahora, en este último.

En efecto, así como a escala planetaria la división en Estados-Nación responde a coyunturas económicas y políticas, en cada una de esas unidades nacionales se ha producido, históricamente, una división social y técnica del trabajo. Ella ha generado organizaciones territoriales diferenciadas que se pueden identificar con las regiones. Estas serían entidades orgánicamente articuladas, esto es, determinaciones espaciales básicas intranacionales que tenderían a constituir niveles de decisión intermedios en el Estado-Nación. La región, que funcionalmente vive a partir de su centro, esto es el lugar central principal, depende en su generación, sin embargo, de la específica naturaleza que adoptan la articulación y la coexistencia de distintos modos de producción. Por lo tanto, estructuralmente pues, la región sería la expresión de relaciones de producción dominantes prevaletentes en una formación social determinada. Así, las variaciones de interacción y de interdependencias intra e interregionales, a nuestro juicio, expresarían la naturaleza de esas combinaciones, así como el carácter que asumen, al nivel regional, las relaciones ciudad campo, como manifestaciones fenoménicas de relaciones de producción <sup>9/</sup>.

3. - El proceso de regionalización en Chile y Brasil. S. XIX- S. XX

El proceso de regionalización en estos países, Chile y Brasil ha dependido de los siguientes factores, a saber: 1) La expansión mundial e introducción histórica de modos de producción pre-capitalistas bajo la forma de economías mercantiles, comerciales, financieras, las que durante el S. XIX destacaron la importancia de la economía de servicios en nuestros países y, también, durante el S. XX la adopción de modos de producción capitalistas ya monopolísticos, ya de Estado. Ello define la naturaleza de los procesos de urbanización, metropolización y regionalización en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos.<sup>19</sup>

2) El asentamiento de una organización administrativa rígida que cristaliza el comportamiento de fuerzas sociales y económicas. 3) El desarrollo de una práctica técnica más dirigista que transformadora y creadora, más incoherente que racionalizada.

De acuerdo a las consideraciones anteriores es posible esquematizar el proceso de regionalización en Chile y en Brasil, históricamente, de la siguiente manera:

a) Durante la primera mitad del siglo XIX las localizaciones humanas y productivas reflejan el proceso de agrarización de la economía que sustenta el modelo primario-exportador colonial de los siglos XVII y XVIII. Esta forma de "desarrollo hacia afuera", inducido de la demanda externa, fortalece las vinculaciones con Europa en detrimento de los enlazamientos internos. ( Ver mapa N°3 ). La ausencia de un proceso de urbanización, el carácter incipiente y embrionario de algunos lugares centrales determinan que estos últimos, por ejemplo, se apoyen en su mayor o menor importancia como centros-relevos, focos de agregación de residencias secundarias urbanas y por último, también, en la significación de la concentración de servicios de distinta índole. En conjunto se prelude con ello un localizado y progresivo proceso de terciarización. El campo que, en el caso chileno, sólo es asimilable al Chile Central tradicional, ( Aconcagua-Auble ), sirve al modelo descrito de manera que se combinan, en términos

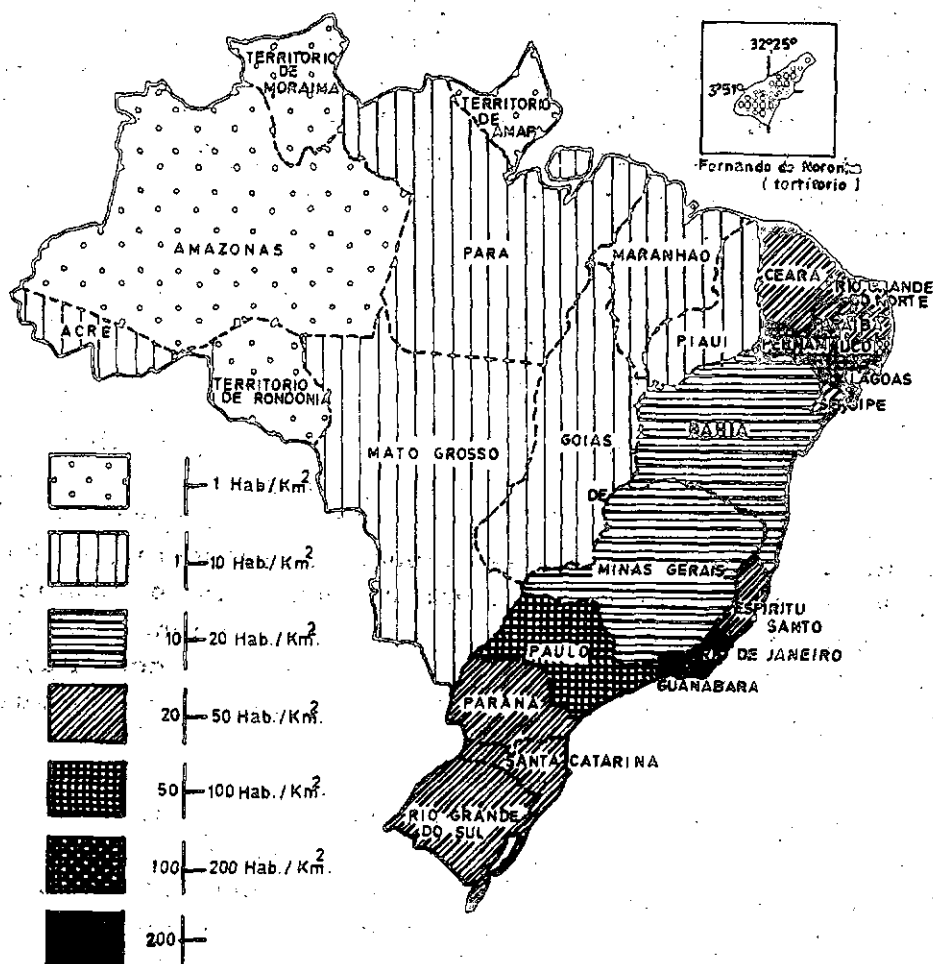
---

Mapa N°3. - Las altas densidades litoráneas expresan la ocupación histórica del Brasil así como, también, la localización costera de actividades productivas orientadas al mercado externo, significativas hasta 1929. En las 4 últimas décadas las inversiones públicas orientadas a mejorar y a ampliar la infraestructura física ha favorecido la superación de barreras naturales y, también, socio-económicas.

productivos, los

MAPA Nº 3

# BRASIL: DENSIDADES DEMOGRAFICAS 1970



FUENTE: TOMADO DE INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTADISTICA "SINOPSE ESTADISTICA DO BRASIL" RIO DE JANEIRO - INE - p. 59 - 1971.



productivos, los fundamentos de esa economía de trata con formas de subsistencia en que el sistema de tenencia principal es el complejo latifundio minifundio. La estructura jurídica-económica de la hacienda, incluso su morfología agraria, explican grados de autarquía que, dado el carácter del proceso de subdivisión minifundiaria y concentración latifundista de la tierra, respectivamente, inciden en la consolidación progresiva, a lo largo de ese siglo y del actual, del sistema del inquilinaje, de la mediería, del engrosamiento de las huestes de " afuerinos ", etc. En consecuencia, todo lo anterior conforma los rasgos distintivos de un modo de producción pre-capitalista. En esas condiciones, la vida de relación es, prácticamente, inexistente y el espacio es indiferenciado en términos de organización territorial intracional.

b) En la segunda mitad del siglo XIX, varían los componentes del modelo primario-exportador lo cual, para el caso chileno, implica agregar la explotación de nuevos recursos naturales y, por ende en este caso, nuevas áreas. En efecto, el salitre, el huano, y el cobre en el Norte Grande ( Tarapacá-Antofagasta ), el carbón al sur de Concepción y el trigo en La Frontera ( Bío-Bío - Malleco - Cautín ), trastocan el esquema de las relaciones intranacionales.

Para el caso brasileño, subrayamos solamente el hecho de que la emergencia y el vigor de la economía cafetalera, como se sabe fundada en una elevada monetarización del factor trabajo, implicó una urbanización y una regionalización embrionaria, concentradas en el centro Sur del Brasil. Por otra parte, dicha economía cafetalera articuló, con su desarrollo, las áreas deprimidas sustentadas por la monoproducción azucarera ( Nor-deste ), y, también por la actividad agropecuaria ( Río Grande del Sur ). En síntesis, las relaciones de producción, de base capitalista, de esa economía de trata, unifica en un mismo espacio económico de producción y de consumo las emergentes regiones de Río de Janeiro y de San Pablo. Esa unidad económico-social se constituye, ya en el Siglo XX, en el núcleo fundamental de la industrialización sustitutiva brasileña.

Aunque no se discute aquí la importancia del estímulo externo, por primera vez, como hemos visto, se producen algunas diferenciaciones regionales, explicadas por especializaciones productivas orientadas al exterior pero fundadas en nuevas relaciones de producción, las cuales inciden en la conformación de redes urbanas efímeras, que tienden a evolucionar e involucionar, respectivamente. <sup>II</sup>/ Para el caso chileno, R. Guerrero, respecto de La Frontera, señala:

" En resumen, latifundio y minifundio vuelven a encontrarse en La Frontera a causa de una colonización limitada, restringida, abortada. De herencia quedó una trama urbana hueca, desajustada a la realidad. En La Frontera, región valorizada por la colonización agraria, la génesis de la trama urbana corresponde a los éxitos iniciales; su decadencia, a las transformaciones de las estructuras agrarias y al despoblamiento en función de coyunturas económicas..."<sup>12/</sup>

En el período que se describe, las formas precapitalistas mercantiles y de auto-subsistencia indicadas pasan a combinarse con modos de producción precapitalistas comerciales y financieros. Respecto del control hegemónico externo, significa el ascenso progresivo de la influencia inglesa en nuestras formaciones sociales. En Chile, por ejemplo, se consolidan centros relevos-portuarios que se apoyan en " hinterlands " económicos especializados. ( Antofagasta e Iquique: productos metálicos y no metálicos; producción triguera: Valparaíso, Penco). Se funda una infraestructura física " ad hoc ", y, se expande progresivamente en Chile Central, en la región metropolitana santiaguina principalmente, una agricultura comercializada. Esta, tiende a servir el incipiente mercado interno, básicamente urbano, que se apoya, de una parte, en la consolidación demográfica lenta pero significativa de Santiago, Valparaíso y Concepción. Ocurre lo mismo, también, con la humanización de los áridos paisajes nortinos donde los puertos y las ciudades nacen y desaparecen al ritmo de la explotación del huano, del salitre y del cobre, principalmente.

La adecuación tecnológica a dichas actividades económicas genera la infraestructura física señalada. Las vías férreas, los caminos, etc. dinamizan y densifican los movimientos de población definitivos y/o temporales que apuntan ya al Norte Grande, ya a países como Perú, E.F.U.U., etc. Chile Central es un espacio proveedor de hombres en la medida de que el latifundio-minifundio, como sistema de tenencia básico de la estructura agraria, tiende a expulsar a gran parte de la población campesina activa flotante.

Las inversiones hechas por comerciantes y banqueros, cristalizan la apropiación jurídica y el usufructo personal y familiar de la tierra de uso agrícola. Dichos grandes propietarios, tanto de La Frontera como de la embrionaria región metropolitana santiaguina ( Aconcagua-Colchagua ), asientan, con ello, su control político y económico en el país. Cuando en Europa la Revolución Industrial llega a su apogeo, en Chile se consolida una economía de servicios que amplía el número y la composición de la clase dominante intranacional. Pero esto, sin duda,

no la aleja

no la aleja de la rancia aspiración de encontrar en el dominio de la tierra la expresión socio-económica de su poderío.

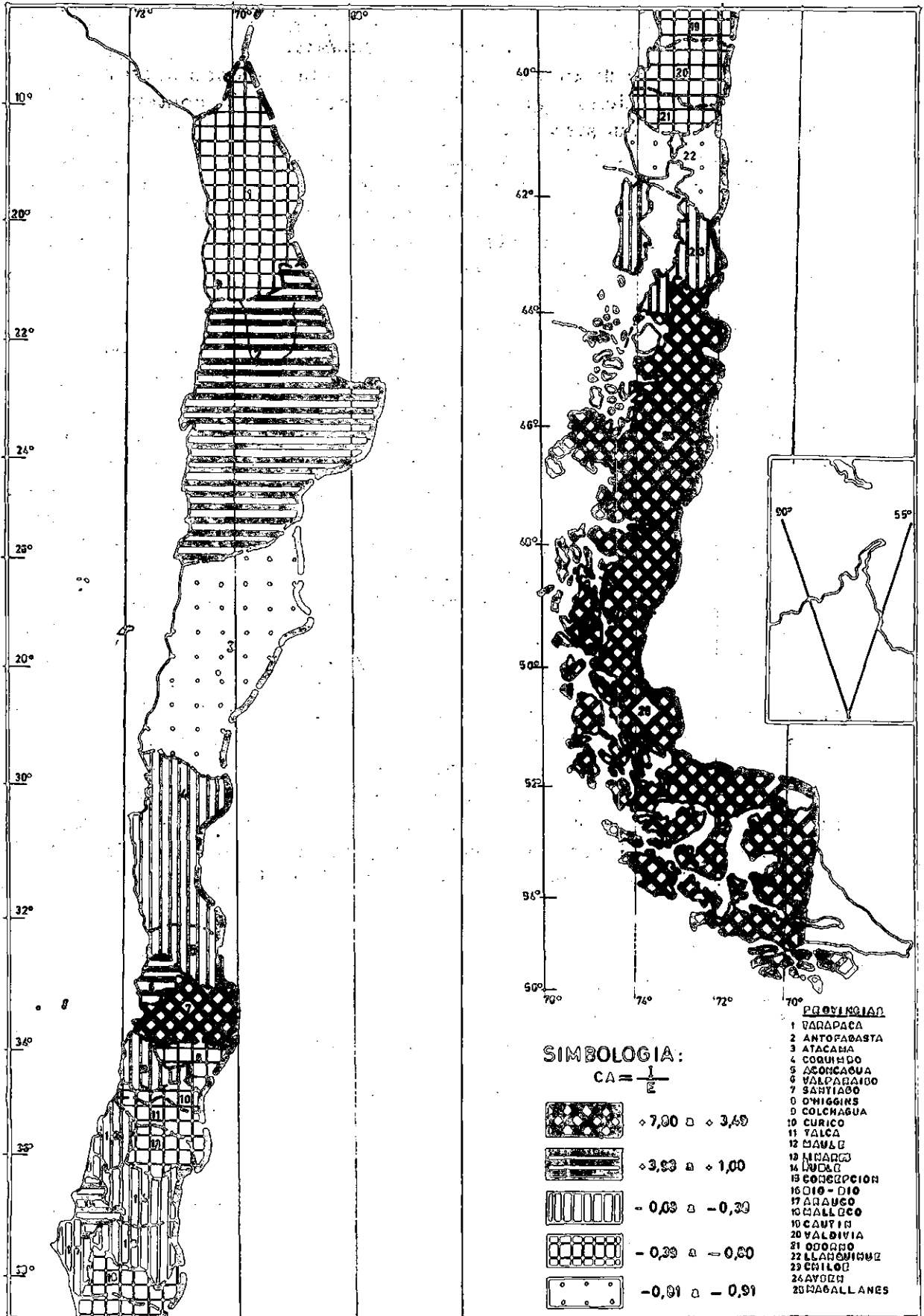
En Chile y en Brasil, los pocos centros "urbanos" existentes en este período, no incluídos los puertos ni la capital, constituyen modestos mercados agrícolas locales donde se comercializa una parte poco significativa de la producción agrícola. Sólo en la embrionaria región santiaguina y en las áreas circunvecinas a Río de Janeiro, San Pablo y Recife se producen especializaciones agrícolas que anuncian transformaciones de mayor envergadura.<sup>13</sup> En efecto, la ampliación de la agricultura de riego, la introducción de nuevos cultivos, el uso de fertilizantes, etc., reflejan la inyección de capitales de origen urbano en el campo. Ello se expresa, también, en la mayor movilidad horizontal de la población activa agrícola la que, residiendo en áreas de pequeña propiedad incluso, en algunos centros urbanos menores, compone el basamento de las fuerzas productivas de estas áreas. Todo ello, preludia la proletarización progresiva del campo, hecho que en la actualidad se refleja en dos situaciones, a saber: el predominio del obrero-agricola como recurso laboral y, también, la mayor conciencia política y social de esta masa de trabajadores.<sup>14</sup> Volviendo al período que se describe, cabe indicar que los centros "urbanos" no llegan a constituir lugares centrales a vocación regional ya que Santiago, no así como en Brasil, Río de Janeiro, San Pablo, Recife, Porto Alegre, etc.; monopoliza, prácticamente, todos los niveles terciarios; reforzando incluso, en la segunda década del S. XX, el proceso de concentración acelerado de origen industrial que pasamos a describir ahora.<sup>15</sup>

c) Entre 1930 y 1970 se consolida en Chile y en Brasil, también en gran parte de América Latina, un proceso social específico, esto es, el de urbanización, el cual traspasa e impregna otros procesos de la sociedad.<sup>16</sup> En efecto, el paso de relaciones de producción decimonónicas, a otras en que el proceso de urbanización asume un rol decisivo corresponde, en otros términos, al reemplazo del modo de producción precapitalista financiero-comercial dominante por el modo de producción capitalista industrial que, históricamente, en las últimas décadas asume la forma de capitalismo monopólico y de Estado.

Así, la naturaleza del proceso de industrialización dependiente, que sustenta dicho modo de producción en nuestras formaciones sociales, dinamiza la concentración económica, demográfica y política.<sup>17</sup> Ello agudiza la lucha de clases en la medida en que las contradicciones específicas del capitalismo dependiente se localizan, espacialmente, en algunos centros urbanos de primer rango o, también en áreas socio-

económicas

COEFICIENTE DE ATRACCION POR PROVINCIAS. CHILE. AÑO 1966.



económicas especializadas. En general, más del 50 por ciento de la población de estos países subsisten en condiciones marginales, sin capacidad efectiva de ingresos, estando excluidos esos sectores de las pautas económicas y culturales de la civilización contemporánea. Esto explica, a nuestro juicio, la razón por la cual los perfiles de demanda global, prevaleciente en ellos, caracterizarían el capitalismo subdesarrollado y excluyente que tiene lugar en nuestro continente. Las implicaciones de este proceso, seguramente, están en la base misma de la falta de integración funcional e institucional de los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural.

En el caso de Chile y Brasil estas contradicciones antagónicas son visibles en Santiago, Valparaíso, Concepción y en el Norte Grande, San Pablo, Río de Janeiro y Recife, respectivamente, focos de tempranas luchas reivindicacionistas, las que en su conjunto anuncian el advenimiento del movimiento obrero de nuestro continente. A lo anterior, se unen contradicciones no antagónicas que se dan entre el campo y la ciudad, entendidos como medios ecológicos diferenciados. En efecto, el drenaje de hombre y de excedentes económicos reales en favor de algunas ciudades y, en desmedro de las áreas rurales periféricas, aumenta aceleradamente en la medida en que las grandes ciudades, en apariencia, se convierten en el reverso de la moneda de aquellas formas de vida en que predominan la falta de oportunidades, la miseria y el cuasi-inmovilismo secular. ( Ver mapa N°4 ) Este falso espejismo, la polarización ecológica-demográfica, provocado, en gran parte, por las inversiones privadas foráneas directas en industrias con elevada tecnología, la emergencia de áreas industriales y urbanas especializadas, las estrategias económicas estatales " progresistas " pero esporádicas, inconexas e inducidas externamente, etc., contribuye a un proceso de concentración que, cuantitativamente, densifica los flujos migratorios interiores, polarizando el crecimiento demográfico. Así, también, se masifica la disponibilidad de una mano de

---

Mapa N°4. - El coeficiente de atracción señalado tiene el mérito de describir el proceso de concentración metropolitano chileno, así como también, la ocupación de frentes pioneros como Aysén y Chiloé continental. En forma marginal se puede constatar la relativa significación de las localizaciones mineras del Norte Grande.

obra industrial

obra industrial no calificada de bajo costo en las distintas aglomeraciones metropolitanas las que en términos de morfología urbana, pasan a sufrir serias inadaptaciones debido a la asincronía entre los ritmos demográficos y el crecimiento físico y económico. En otras palabras, se producen diferenciaciones regionales mucho más específicas las que, globalmente, apuntan hacia desigualdades y desequilibrios muy marcados. Se conforma, pues, un sistema asimétrico jerarquizado de regiones de distinta consistencia e integración económica y espacial el cual responde a la naturaleza de un desarrollo desigual y combinado. Este, en síntesis, expresa la dialéctica misma de las contradicciones sociales insertadas en las relaciones ciudad-campo y en las relaciones urbano-rurales.

En el caso chileno, la región metropolitana santiaguina, por ejemplo, esto es, el área sometida a la influencia más directa de la capital ( Ver cuadro N° 6 ) pasa a constituir una región en franco crecimiento, y expansión <sup>18/</sup>, en oposición a otros espacios donde, más bien, se consolidan áreas metropolitanas que metrópolis a vocación regional vg. Concepción. A ello se agregan áreas donde existen redes urbanas en declinación o estancadas, ( Norte Grande, Norte Chico, Los Lagos y La Frontera, respectivamente ), y en fin, territorios de colonización incipiente. Diversamente de esto, en Brasil, se consolidan metrópolis a vocación regional articuladas, globalmente, por la dominancia del capitalismo industrial y financiero ampliamente desarrollado en el eje Río de Janeiro y San Pablo. Como puede observarse, las expresiones cuantitativas de un proceso social específico, el de urbanización, provoca cambios cualitativos que generan otros procesos específicos tales como el de metropolización. Ello es significativo no sólo para entender las vinculaciones interregionales, sino que también para encauzar cualquier esfuerzo de planificación integral.

¿ En que se fundamentan las diferenciaciones socio espaciales anteriores y cual es la significación del proceso de regionalización,

---

Cuadro N° 6. - El muestra la gran significación que tiene, demográficamente, la región metropolitana santiaguina en el contexto nacional. Del mismo modo define, también, la polarización demográfica de carácter metropolitano que contribuye a densificar el crecimiento poblacional localizado.

descrito sumariamente

CUADRO Nº 6

CHILE. DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA - RURAL REGION METROPOLITANA SANTIAGUINA  
 PROYECCIONES DE POBLACION 1960 - 1980+

	1960			1970			1980++		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Aconcagua	82 5	65 9	148 4	109 0	61 6	170 6	151 7	60 5	212 2
Valparaiso	579 0	73 2	652 2	756 4	73 1	829 5	1 012 9	73 5	1 086 4
Santiago	2 318 3	275 7	2 575 8	3 327 7	270 6	3 598 3	4 565 9	325 0	4 850 9
O'Higgins	146 3	128 0	274 3	195 8	120 9	316 7	269 7	117 2	386 9
Colchagua	54 8	112 7	167 5	72 3	115 2	187 5	104 2	121 1	225 3
	3 180 9	637 3	3 818 2	4 461 2	641 4	5 102 6	6 104 4	697 3	6 761 7

+ en miles El futuro crecimiento de la poblacio de Chile  
 CELADE Santiago 1966 pg 32

++ CELADE "El Futuro Crecimiento de Chile" pg39

Tomado de ODEPLAN "Análisis Introductorio al Estudio de la Macro Zona Central"  
 SANTIAGO ODEPLAN pg7. 1967.

descrito sumariamente más arriba, en términos de la importancia de las relaciones ciudad-campo ?

A juicio nuestro, la explicación decisiva, como ya lo hemos dicho, es de naturaleza teórica. Ella se encuentra expresada, también, en el nivel histórico, es decir, en la manera como se articulan y se han combinado los distintos modos de producción que coexisten en nuestras actuales formaciones sociales. Como se sabe, el modo de producción capitalista en su forma monopólica y de capitalismo de Estado constituye una estructura "a dominante". Ello implica que las instancias político-jurídica y la economía, son traspasadas, de terminadas y dominadas por esa estructura. El grado de "pureza" de esta vinculación en términos socio-espaciales estaría explicado, históricamente en América Latina, por la manera por la cual las inversiones foráneas directas y el capitalismo de Estado mismo han localizado el crecimiento económico sin desarrollo social integral.

Así, la distribución regional del producto y del ingreso y el monto de las inversiones sectoriales de carácter industrial, por ejemplo, y/o la conformación de enclaves económicos agropecuarios tecnificados en algunas formaciones sociales latinoamericanas, reflejan dichos grados de "pureza" (Ver gráfico N°1). Internamente en Chile, sin embargo, ese modo de producción que, espacialmente y en un estado casi "puro", podría explicar la red urbana del Norte Grande, por ejemplo, se combina con relaciones de producción precapitalista.

¿ Se podría discutir la difusa penetración del capitalismo monopólico y de Estado en el antepaís del Gran Santiago? En principio no, ya que en el dominio costero quedan aún economías de subsistencia débilmente explicadas por lazos demográficos y económicos intraregionales

---

Gráfico N°1.- Este cuadro demuestra como en la región de SUDAM, donde el sector primario es significativamente dominante, las inversiones en industrias y servicios son menores que en el área de SUDENE. Se produciría así, en este último caso, el reforzamiento de un sistema urbano más orgánico, el cual se apoya en lugares centrales principales tales como Salvador, Recife, etc., metrópolis complementarias que soportan, jerárquicamente, la función regional en SUDENE.

( Ver mapa N° 5 ).

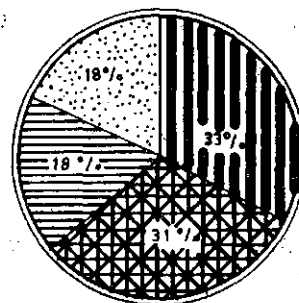
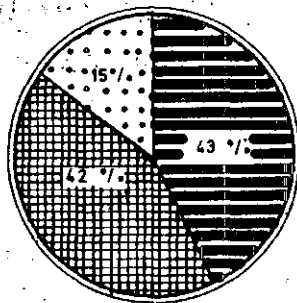


GRAFICO N° 1

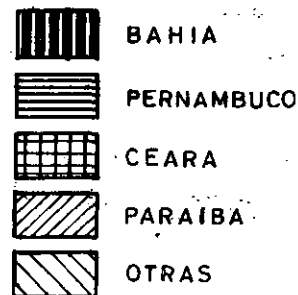
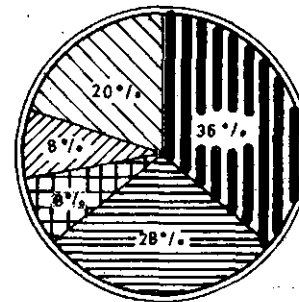
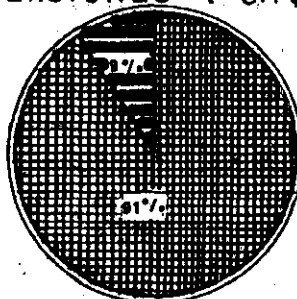
# BRASIL: VALOR DE LAS INVERSIONES APROBADAS.

SUDAM — SUDENE, 1970

SUDAM: INVERSIONES ( Cr. \$ 1.000 )



SUDENE: INVERSIONES ( Cr. \$ 1.000 )



FUENTE: TOMADO DE INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTADISTICA " SINOPSE ESTADISTICA DO BRASIL " RIO DE JANEIRO — INE — p. 327 — 1971

( Ver mapa N° 5 ).

Pareciera que, en síntesis, las vinculaciones entre el campo y la ciudad varían, de región a región, de acuerdo a los siguientes hechos:

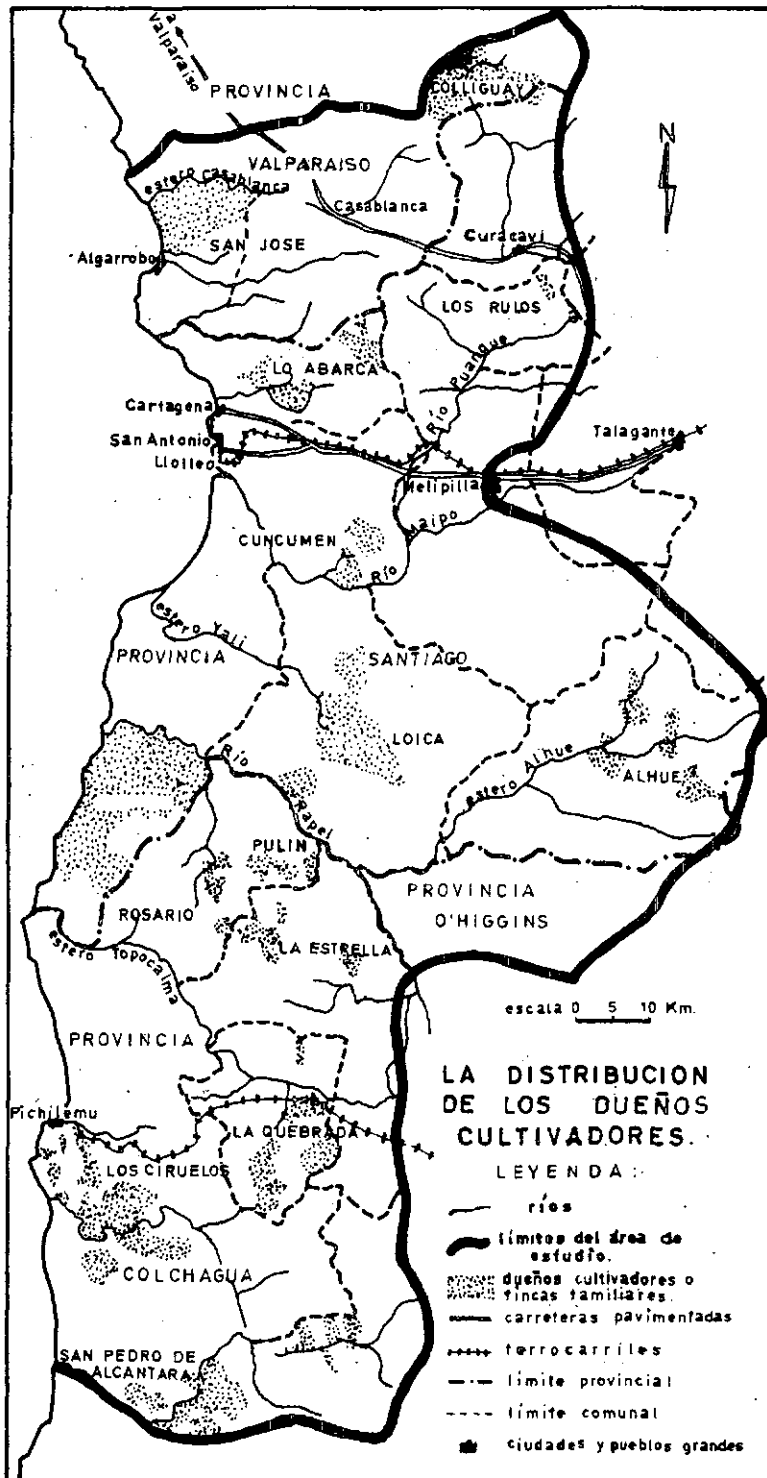
i) Distintos grados de complementariedad interregional que dependen, además de los procesos mencionados, de los objetivos y ordenamientos programáticos nacionales y regionales. Ello dinamiza o frena, positiva o negativamente, la velocidad de circulación de hombres, capitales, bienes físicos e invisibles etc.

ii) Contradicciones propias del modo de producción capitalista monopólico y de Estado que acrecientan o disminuyen, a escala interregional según sea el caso, las formas de dependencia metropolitana intranacional de grandes áreas respecto de algunos nodos privilegiados.

iii) Menor o mayor grado de consistencia de las inter-dependencias jerárquicas urbanas intraregionales que generan y consolidan redes urbanas fortalecidas y/o deterioradas. Esto, ya por la creciente cohesión de las vinculaciones económicas intersectoriales<sup>20</sup>, ya por la localización y la concentración específica de actividades básicas urbanas y regionales.<sup>21</sup>

---

Mapa N° 5. - Los dueños cultivadores o pequeños propietarios, localizados principalmente entre el Aconcagua por el N. y el Rapel por el S., constituyen un estrato de pequeños agricultores y/o mineros, los cuales combinan las actividades agrícolas de secano, sometidas al ritmo del "barbecho costino" (Dry farming), y/o las actividades propias de la pequeña minería de la cordillera de la Costa, con los trabajos estacionales en la depresión central regada, durante el estío. Esas labores significan una liquidez monetaria complementaria a la economía de subsistencia principal que practican.



MAPA N°5.-LOCALIZACION DE LOS DUEÑOS-CULTIVADORES

(fuente: SMOLE, W.: "LOS DUEÑOS CULTIVADORES DE CHILE CENTRAL") EN: INFORMACIONES GEOGRAFICAS.-AÑO XV 15-43 pp. 1965)

iv) El control monopólico foráneo tiene, todavía, una fuerte incidencia en la localización de capitales, de hombres y de establecimientos industriales. Sin embargo, hay áreas en donde los condicionantes naturales y la infraestructura física amplían, aún más, las contradicciones no antagónicas entre medios ecológicos-demográficos distintos.

A continuación, se describe y se discute la importancia de la práctica técnica ( planificación ) en los procesos de concentración económico-social los que inciden, a su vez, en transformaciones cualitativas de las relaciones ciudad-campo, por ejemplo.

B. - Algunos antecedentes sobre la planificación en Chile y en Brasil. Su relación con los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural. -

En las páginas precedentes se ha intentado demostrar las limitaciones teóricas que subyacen en las perspectivizaciones más usuales sobre la realidad de nuestros países. Del mismo modo, se ha intentado formalizar el contenido teórico y las proyecciones analíticas de un enfoque integrado. Ello nos parece suficientemente apto como para distinguir, orgánicamente, la multiplicidad de manifestaciones fenoménicas de procesos sociales específicos de distinta calidad y jerarquía histórica. En las páginas que siguen consecuentemente con lo anterior, se busca visualizar el significado de las restricciones impuestas a una práctica técnica ( planificación ), muchas veces desligadas de categorías teóricas y analíticas básicas o bien, por último, inmersa en simples posturas doctrinarias. La " divinización " de instrumentos técnicos de planificación, en muchos casos, intenta reemplazar los fundamentos reales de ella misma con lo que, en suma, se soslayan las relaciones de poder que definen el horizonte mismo de esta práctica técnica. Un enfoque integrado de nuestras sociedades posibilita, a nuestro juicio, una desmistificación racional de la planificación como un pretendido nivel de mediación social y político.

Para una mejor comprensión conviene esbozar, en un breve análisis, los contenidos e importancia histórica de la práctica técnica en Chile durante los siglos XIX y XX . Seguidamente, interesa mencionar las limitaciones metodológicas de la planificación divorciada esta última, de encuadramientos teóricos consistentes. En tercer lugar, y casi en términos operacionales, creemos importante reconocer el carácter insuficiente de los programas sectoriales sin su articulación previa con una planificación integral. En cuarto lugar, conviene por fin, discutir

las vinculaciones

las vinculaciones entre la planificación global, sectorial y, naturalmente, la territorialización de esas intervenciones.

### 1. - La planificación en Chile y en Brasil durante los siglos XIX y XX

Al revisar la literatura pertinente sorprende la escasez de monografías que busquen evaluar integralmente, en el amplio sentido del término, los fundamentos teóricos, la naturaleza y los efectos de los distintos esfuerzos de planificación realizados ya en su condición de iniciativas aisladas, ya como intentos más coherentes. Salvo algunas excepciones pareciera ser que la mayoría de los especialistas no atribuye decisiva importancia metodológica a la confrontación permanente entre práctica técnica y teoría, búsqueda legítimamente permisible a través del intento explicatorio histórico.

Durante el siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX se pueden reconocer, en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos, dos manifestaciones históricas básicas de la práctica técnica, a saber: formas de intervencionismo y/o proteccionismo y, seguidamente, formas de librecambismo decimonónico.

La independencia política de las colonias luso-hispánicas en América Latina significa, no sólo una redistribución del poder a nivel mundial, sino también un ajuste interno en cada uno de los nacientes Estados. Esto se traduce, en el comienzo, en un inobjetable control gubernamental de las actividades políticas y económicas de nuestras respectivas sociedades. Aunque en forma asistématica y, a veces, irreflexiva algunos de los distintos países latinoamericanos, Chile y Brasil entre otros, toman diversas iniciativas, generalmente aisladas, para cautelar, primero, la integridad territorial. También, en segundo lugar, buscan afianzar y fomentar las actividades primarias agropecuarias y extractivas y, de otra parte asentar la incipiente manifestación de una industria manufacturera en ciernes.. Entre 1830 y 1860 para el caso chileno diversas medidas intervencionistas le permiten al Estado, hecho paradójico, financiar indirecta y directamente el mejoramiento tecnológico de las actividades agropecuarias y mineras que constituyen, en la época, la base económica nacional. En efecto, los grandes propietarios, los cuales detentan el poder político, reciben el apoyo financiero estatal para extender el área regada, introducir nuevos cultivos, mejorar los existentes, drenar áreas pantanosas, etc. Sin embargo, de otra parte, se acrecienta el gasto de

esa clase

esa clase social en actividades y formas de consumo suntuarias (24), todo lo cual incide en la descapitalización progresiva del agro. La subdivisión de la propiedad en la depresión central regada (ver gráfico N° 2), la pauperización y proletarización de la población rural, la mantención de técnicas agrícolas tradicionales pero aberrantes, v. gr. monocultivo, etc., constituyen algunas manifestaciones de la situación anterior.

A partir de 1860, se agudiza la contradicción entre las ideologías liberales en boga y los esfuerzos gubernamentales esporádicos tendientes a orientar, más bien a cautelar en alguna medida, las actividades económicas nacionales. La culminación de esta situación corresponde al enfrentamiento indirecto entre los capitalistas extranjeros que controlan la banca, la infraestructura física, la explotación de algunos yacimientos mineros, etc., y los esfuerzos de algunos gobernantes de vanguardia, quienes representan no sólo las tendencias proteccionistas decimonónicas sino también una nueva forma de encarar los problemas de soberanía nacional.

Durante el siglo XX, los hitos bélicos y económicos acentúan diversas formas de dirigismo, es decir, en Chile, Brasil y en otros países latino-americanos el Estado interviene cada vez más en la orientación de la economía a fin de diversificarla técnica y productivamente (25). Esta situación no significa un proceso de planificación integral ni, mucho menos, una socialización efectiva de los medios de producción. En el peor de los casos, se sistematizan los esfuerzos tendientes a apoyar, consciente o inconscientemente, un proceso de industrialización dependiente y, en el mejor de ellos, también se liberan recursos naturales disponibles pero congelados, los cuales constituyen una modesta parte del excedente económico potencial de esas sociedades (1940-1950).

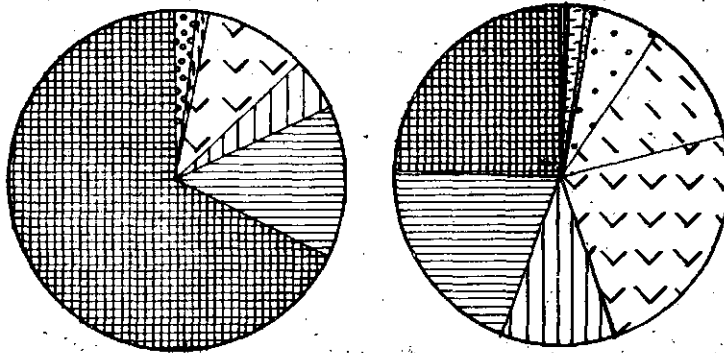
---










Gráfico N° 2.- El proceso de subdivisión y de fragmentación de la propiedad tiene raíces históricas profundas en el caso de Chile. Existe, sin duda, una relación directa entre la aceleración de este proceso y la extensión del área regada, la adecuación de espacios "cauce", especialización productiva agrícola y, lo que es más importante, la profundización de antagonismos socioeconómicos derivados de la introducción de formas capitalistas en el campo.

/Gráfico N° 2

GRAFICO N° 2

## EVOLUCION DE LA PROPIEDAD RURAL EN EL VALLE DEL PUANGUE.



		1930	1953
	DE 0-2 HÁ. POR PREDIO (787 PREDIOS - 345,70 HÁ.)		
	DE 0-500 HÁ. POR PREDIO	3.212,00 HÁ.	14.500,98 HÁ.
	DE 0-10 HÁ. POR PREDIO (81 PREDIOS - 382,28 HÁ.)		
	DE 500-1000 HÁ. POR PREDIO	1.350,00 HÁ.	17.291,00 HÁ.
	DE 10-50 HÁ. POR PREDIO (100 PREDIOS - 2.528,40 HÁ.)		
	DE 1000-2000 HÁ. POR PREDIO	16.051,00 HÁ.	37.598,00 HÁ.
	DE 50-100 HÁ. POR PREDIO (18 PREDIOS - 1.176,60 HÁ.)		
	DE 2000-3000 HÁ. POR PREDIO	7.511,00 HÁ.	17.468,00 HÁ.
	DE 100-500 HÁ. POR PREDIO (38 PREDIOS - 10.147,60 HÁ.)		
	DE 3000-5000 HÁ. POR PREDIO	23.312,00 HÁ.	32.289,00 HÁ.
	SUPERIORES A 5000 HÁ. POR PREDIO.	107.817,00 HÁ.	38.310,00 HÁ.

FRAGMENTACION DE LA PROPIEDAD EN EL VALLE DEL PUANGUE ENTRE 1930 Y 1953.  
SUPERFICIE TOTAL POR PREDIO. (

FUENTE: J. BORDE - M. GONGORA "EVOLUCION DE LA PROPIEDAD RURAL EN EL VALLE DEL PUANGUE"  
SANTIAGO: EDITORIAL UNIVERSITARIA, P. 90 - 1956.

En las últimas dos décadas asistimos a transformaciones, aún epidérmicas, de la práctica técnica. Ellas se resumen a intentos de planificación más sistemáticos, sin embargo, muchas veces, de base "desarrollista". Estos involucran la elaboración y el control de planes nacionales relativamente bien enunciados, pero sin contenidos teóricos de base y, también, sin posibilidad de ser controlados eficientemente. En el caso particular de Chile, la creación de ODEPLAN, primero, y la coyuntura política actual, después, tienden a transformar el dirigismo anterior, de hecho, en una planificación flexible que incluye, como objetivo básico, delimitar sectores económicos precisos (social, mixto, privado). Este propósito, novedoso a nivel latinoamericano dada la vía elegida, está intentando componer un sistema de planificación, verdaderamente integral, en que el buen funcionamiento del sistema dependa de la evidencia, socialmente necesaria, de los objetivos (26). En el caso brasileño, la creación del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico (BNDE), en el gobierno Vargas, aparece como el intento más orgánico de conducir la programación económica en términos de prioridades nacionales sustentadas por el sector público. Ya en 1955, en el gobierno Kubischect, el plan de Metas, enfatizando la industrialización, pasó a apoyarse en las inversiones directas extranjeras. Por otro lado, en el Brasil, la programación agrícola y rural expresan, más bien, inyecciones en organismos oficiales, los cuales, a su vez, tienen un rol, netamente, de servicio social. Es oportuno señalar que la falta de articulación orgánica entre los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural, en Brasil, se explicaría, entre otras cosas, por el hecho de que prevalece un rígido perfil de demanda global, netamente urbano. Tal hecho no es, como se supone, un problema técnico o institucional de la planificación, sino que expresa, efectivamente, un problema estructural de la sociedad brasileña.

Después de esta muy sumaria y esquemática revisión de la planificación en Chile y en Brasil, cabría precisar las limitaciones de las intervenciones divorciadas de encuadramientos teóricos mínimos, todo lo cual se intenta hacer en los párrafos siguientes.



## 2. La planificación y los requerimientos teóricos mínimos

Si se profundizan algunas observaciones preliminares, ya esbozadas, queda bastante claro que en América Latina escasean los ejemplos de países en que la planificación tenga un apoyo teórico adecuado. La progresiva coherencia y la sistematicidad de esas intervenciones no llegan a implicar una visión de la práctica técnica como un proceso social (27), que no sea solamente... "la búsqueda de la abundancia, sino más aún, sin duda, la construcción de una sociedad ..." (28). En efecto, las situaciones señaladas para Chile y Brasil demuestran que los esfuerzos de planificación realizados anteriormente han constituido respuestas episódicas a problemáticas internas y, también, las más de las veces, a estímulos foráneos (v. gr. Alianza para el Progreso). En estas condiciones ha faltado un plan de conjunto que clarifique, resuma y operacionalice objetivos que interesen a la sociedad nacional en su totalidad. Las presiones económicas y políticas internas y externas dificultan todavía la creación de mecanismos político-administrativos que cubran no sólo los niveles operacionales de los problemas, sino también los requerimientos orientadores globales de las intervenciones. Lo anterior se complica doblemente cuando los sistemas de contabilidad y de información disponibles no son capaces de constituir una herramienta integradora que facilite, de una parte, la adopción de decisiones socialmente útiles y, de otra, su posterior control.

De acuerdo a Charles Bettelheim (29), "... el fin de todo plan económico es, en definitiva, realizar una adaptación de la producción..." "a las necesidades sociales o, más amplia y más frecuentemente, a la demanda..." Ello, al implicar una adaptación consiente, pone en juego no sólo los aspectos técnicos de las decisiones gubernamentales, sino también aquellos de índole filosófico-doctrinario. Esta restricción histórica a la práctica técnica, en nuestros países, encuentra su cabal expresión en la confusión casi permanente entre lo que son y debieran ser la planificación y la programación.

/3. La insuficiencia

### 3. La insuficiencia de los programas "sectoriales"

Cuando se alude a los programas "sectoriales" en principio se les puede entender de dos maneras, a saber: i) como la puesta en práctica de esfuerzos combinatorios que tienden a controlar problemas complejos (30) o, en su defecto, a racionalizar las posibilidades de producción a nivel de una firma y/o rama industrial (31); ii) o bien, en el segundo caso, como intervenciones sistematizadas sobre "sectores" de la sociedad o problemas "sectoriales" de la sociedad (32).

La primera observación que fluye apunta hacia la insuperable restricción de la programación sin planificación integral. Resulta dudoso, en cuanto a su eficacia, esbozar programaciones de diversa índole, v.gr. intersectoriales desde el particular punto de vista de una disciplina. Por otro lado, los esfuerzos sectoriales, "estructurales", etc., se tornan ampliamente discutibles al no saberse previamente dónde quiere ir la sociedad afectada por esas determinaciones. Ello es más claro, aún, si se está de acuerdo en que proceder a una programación significa, estrictamente, "... elegir previamente, y en principio una vez por todas, los valores de un cierto número de variables de decisión..." (33). Este intento de optimización en el uso de recursos de un país subdesarrollado y dependiente, por ejemplo, válido técnicamente, no tiene trascendencia cuando la utilización de dichos recursos no se compatibiliza con objetivos explícitos y necesarios en función del cambio social estructural. (Véase respecto de Brasil el gráfico N° 1).

De allí, la debilidad en Chile, por ejemplo, de los esfuerzos de descentralización económica sectorial y regional, los cuales han significado intentos progresistas, pero en realidad mal hilvanados. La sectorialización de las inversiones por regiones, por actividades económicas, por áreas ecológicas-demográficas diferenciadas, etc., no han sido suficientes para frenar los procesos concentradores del producto y del ingreso, por una parte, y de las relaciones ciudad-campo y urbano-rurales, por otra. Esto ha beneficiado a algunos lugares centrales y regiones polarizadoras, las cuales resumen, internamente, las contradicciones propias de las formas de producción capitalista monopólico y de Estado dominantes en nuestras sociedades (34).

/La segunda limitación

La segunda limitación sería que ha afectado a la programación en nuestras sociedades tiene que ver con el carácter aespacial de esos intentos. En efecto, al no inscribirse estos programas en una perspectiva territorial de conjunto, con su propia escala de duración temporal, se ha producido una situación compleja. El basamento sectorial que sustentaría estas actividades, sin una efectiva localización de las últimas, pasaría a ser irrelevante y abstracto en un plano teórico e institucional, artificializando así el nivel de las decisiones de inversión efectivamente tomadas. Para una mejor comprensión de este punto, esbozamos seguidamente algunas ideas sobre un problema tan específico como el anterior.

#### 4. La territorialización de las intervenciones

Aunque para efectos explicativos la distribución y la densidad bruta poblacional no tienen una trascendencia de envergadura, para efectos de detectar problemas, en cambio, asume una real importancia. Ciertamente, la ocupación demográfica diferencial a nivel territorial, en una formación social determinada, tiene el mérito de señalar los diferentes grados de humanización del medio natural, así como las tendencias más burdas de una evolución posterior. Si se está de acuerdo en que esas formas de distribución regional de la población reflejan procesos sociales específicos de distinta jerarquía cabe analizar, según sea el caso, la conveniencia de acelerar los procesos de densificación y de concentración o bien por el contrario, frenarlos, desviarlos, reorientarlos, etc. En otras palabras, la fijación de la población de áreas de emigración, la elevación relativa de las densidades rurales, el desvío de flujos migratorios mayores hacia lugares centrales intermedios. En fin, la consolidación demográfica y económica a nivel regional neutralizaría, en parte, la movilidad poblacional y el desarrollo desequilibrado que se verifica en América Latina (35).

Correspondería preguntarse cuáles serían las posibilidades de traducir, territorialmente, las decisiones de planificación, ya globales, ya sectoriales. En primera instancia, por razones metodológicas, pareciera importante el reconocer, identificar, las distintas regiones que componen los niveles de decisión intermedio a escala nacional. Ello permitiría detectar, a nivel de

/cada región,

cada región, el carácter que habría asumido la articulación de los distintos modos de producción coexistentes, así como la naturaleza de la influencia del modo "a dominante" y/o determinante. Seguidamente, realizado este primer paso, convendría confrontar hasta qué punto esa organización territorial específica, la región, marcada globalmente en América Latina por un desarrollo desigual y combinado, respondería a los objetivos y fines de una planificación integral. En cierta medida, esto significaría contribuir, no al acrecentamiento de competencias regionales excluyentes, sino muy por el contrario a establecer las complementariedades regionales, las cuales minimizarían estructuras productivas contradictorias en el marco del Estado-Nación. Ella, además, se constituiría en un fundamento concreto para aspirar a una integración multinacional parcial y/o total de América Latina.

En términos espaciales, puramente intranacionales, es necesario caracterizar, a nivel de cada región, la manera como se da la función regional, cuando ella existe, y, en caso contrario, explicar su debilidad o ausencia. Esto significa que, previo a cualquier tipo de intervención, se impone el balance regional, en un sentido más amplio que el exclusivamente económico. La intención de transformar una sociedad, v. gr. el caso de Chile, impone diversas restricciones y posibilidades en cuanto a las localizaciones humanas y productivas. Ellas, dialécticamente, están en condiciones de constituirse en elementos negativos y/o positivos según sea la naturaleza de las decisiones de planificación. En breve, el aceptar una organización territorial dada, a escala nacional, sustentada en una armazón urbana históricamente determinada, significa: aprovechar capitales sociales básicos fijados previamente a escala regional, esto es, a nivel de redes urbanas preexistentes; movilizar recursos humanos, densificando la relación producto-trabajo, particularmente en territorios de colonización; transformar, cuando ello sea necesario, jerarquías urbanas inadecuadas para los nuevos propósitos; en fin, atribuir una decisiva importancia a la malla urbana de base que constituye el estrato inferior de cada una de las redes urbanas regionales, a objeto de superar operacional y técnicamente las desvinculaciones entre el campo y la ciudad, así como, fundamentalmente, para sustentar una efectiva participación democrática de todas las capas populares e instituciones sociales.

En síntesis, a nuestro juicio, la región, que constituiría un concepto teórico aún no establecido científicamente, emerge también como un instrumento metodológico de planificación. Ello es particularmente adecuado para enfrentar, orgánicamente, la elaboración de programas de intervenciones sectorial que incrementen la velocidad de movilización masiva de recursos humanos, materiales y técnicos de nuestros países. Al mismo tiempo, este instrumental posibilita enjuiciar, con rigor, las alternativas de densificar la relación producto-trabajo, cuando sea pertinente o, en caso contrario, la relación producto-capital.

El tratamiento integral y adecuado de los excedentes económicos reales y la planificación a corto y a mediano plazo, permiten consolidar, política e ideológicamente, transformaciones estructurales necesarias. También, el análisis del excedente económico potencial, una base coyuntural para una diversificación productiva interna, complementaria a proyectos específicos de integración multinacional latinoamericanos, parece ser uno de los recorridos metodológicos necesarios que consoliden los propósitos anteriores. En cuanto a los instrumentos de cálculo y de control económico complementarios, pareciera ser que ellos constituyen, por ahora, uno de los escollos más serios a escala nacional y, principalmente, a escala regional.

En los párrafos finales de este documento indicamos, sumariamente, algunas proyecciones prospectivas sobre el conjunto de ideas esbozadas a lo largo de este capítulo y de la monografía en general.

### C. El nivel prospectivo. Enunciados preliminares

En las páginas precedentes se ha intentado demostrar algunas causas del por qué existe una desvinculación entre los programas de desarrollo rural y los programas de desarrollo urbano. Hemos intentado analizar cómo, teórica y metodológicamente, se ha producido restricciones en los modelos formales que han guiado los intentos de planificación en nuestros países. También hemos esbozado esquemáticamente la incidencia de algunos procesos específicos en la conformación regional de Chile y de Brasil, principalmente. Por otro lado, apretadamente también, se ha hecho una revisión muy sumaria de los contenidos esenciales de la práctica técnica (planificación). En conexión con este

/último punto

último punto, se ha insistido en la necesaria relación dinámica entre teoría y práctica (36). Ahora, en la parte final de esta monografía entramos a abordar las tendencias evolutivas previsibles para Chile y algunos países latinoamericanos.

Primeramente, parecería quedar bastante claro que hay formaciones sociales en nuestro continente sometidas a coyunturas políticas e ideológicas que tensionan, obstaculizan e impiden cualquier revisión global de los problemas de planificación. Esto significa que el insistir en la construcción de un marco de referencia teórico no es un mero requerimiento "académico". Muy por el contrario, la diversidad de experiencias y de situaciones políticas nacionales actuales demuestran como la presencia parcial y, también, la ausencia total de esos contenidos teóricos anulan, por ahora, todo enfrentamiento creador de la práctica técnica (planificación). Ello impide, por lo tanto, no sólo el efectivo reemplazo de las relaciones de producción generadoras y mantenedoras del capitalismo subdesarrollado, dependiente y excluyente, como también, de otra parte, una asignación de recursos más justa y racional.

Los esfuerzos que realizan algunos países, Chile por ejemplo, por superar el retraso, es decir, alterar la combinación de relaciones de producción que lo sustentan (37), chocan, además de evidentes resistencias sociales internas y externas, con una organización administrativa burocratizada.

En cuanto a las posibilidades de vinculación programática, problema específico planteado, ellas serían factibles a partir de la resolución de tres cuestiones de distinto nivel, a saber:

a) Diseño y ejecución de un plan integral que confiera capacidad de decisión a un organismo central de planificación que señale las directivas y controle los proyectos y programaciones específicas a nivel sectorial-regional. Tal como Osvaldo Sunkel (38) en este caso concreto, estamos de acuerdo, en el caso de Chile, en que ODIPLAN debe superar su actual condición de mera consejería técnica. A esa oficina se debe atribuir la condición de pilar y motor coordinador de las decisiones a escala nacional y regional. El quiebre y la superación de los paralelismos funcionales deben partir desde el nivel más alto, esto es, el actual parcelamiento ministerial.

/b) Se deben

b) Se deben territorializar las intervenciones a partir de la utilización, transformación y también creación, según sea el caso, de regiones actuales o posibles de modificar. El mérito de esta unidad espacial, la región, consiste en el elevado grado de coherencia que asume la planificación cuando hay un nivel de decisión intermedio (39). Esto permite revisar permanentemente los propósitos del plan, a fin de adecuarlo a los requerimientos técnico-operacionales y, lo que es más importante, a la revisión crítica permanente de quienes deben ser los poseedores y los beneficiarios, los agentes, en fin, de los mecanismos de decisión fundamental.

c) La funcionalidad entre programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural radicaría no solamente en objetivos sectoriales y regionales, insuficientes por sí mismos, pero sí en objetivos globales que, de hecho, estimulen funciones económicas alteradoras del desarrollo desigual y combinado de nuestros países.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Castells, M. "L'urbanisation dépendante en Amérique Latine". (En: "Espaces et Sociétés". N°3 pg. 9 Juillet. 1971).
- (2) Sobre las limitaciones teóricas y prácticas del dualismo-estructural, véase : Quijano, A. "Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural latinoamericana", Santiago, CEPAL, 1967; Cardoso, F. H. y Faletto E. "Dependencia y Desarrollo en América Latina", Santiago, ILPES, 29 pp., 1967; Kaplan M. "Formación del Estado Nacional en América Latina", Santiago, Editorial Universitaria, 1969; Ramos, S. "Chile una economía de transición? Santiago, CESO. 1971. 342 pg.; Solari, A. "Algunas reflexiones crítica sobre la tesis dualista" (En : Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina". Santiago S. XXI, Editor. 154-162 pp. 1970).
- (3) Ver Quijano, A. art. cit., 1967. Aunque el citado autor no comparte la tesis del dualismo estructural, en el plano analítico estaría inmerso, también, en esa perspectiva teórica dado los fundamentos de tipo historicista de su pensamiento.
- (4) Morales, M. "La región metropolitana santiaguina. Reformulaciones preliminares. "Santiago. DEPUR 11 pp. 1971.
- (5) Ver también Borde, J. "L'essor d'une capitale: Santiago du Chili". (En: Les Cahiers d'outre Mer. T VII, 5 - 24 pp. 1954; Bataillon, C. "Las regiones geográficas en México". México S. XXI Editores 231 pp. 1969; Babarovic, I. "Marginalidad rural y políticas de desarrollo regional en Brasil. "Santiago. Ditto. 123 pp. Anexos 1971.
- (6) Estamos entendiendo en este caso función regional como la combinación de estructuras masivas de oferta y de demanda de bienes y servicios cuyas vinculaciones se dan, jerarquizadamente, en términos de los perfiles de la distribución del ingreso y la incidencia de la accesibilidad tecnológica y operacional, inducidas éstas de las estructura primitiva dominante. En este caso los lugares centrales, teórica, analítica y empíricamente estarían mediatizados por la función regional y constituirían niveles y/o clases. En la cúspide de este sistema urbano  
jerarquizado intranacional



jerarquizado intranacional tenemos, en forma emergente, la dimensión espacial, sociológica, económica y política de un proceso de metropolización a escala regional en cada una de las formaciones sociales latinoamericanas. Resumiendo, la función regional constituye, para nosotros, una categorización analítica que expresa, al mismo tiempo, la realidad y la contradicción de tres procesos que se verifican en nuestros países: el de urbanización, el de metropolización y el de regionalización.

- (7) Sobre esta materia consultar especialmente: Althusser, L. "La revolución teórica de Marx". México. S. XXI Ed. 1967; Balibar, E. Althusser, L. "Para leer el capital" México. S. XXI Ed. 1969. (Véase capítulo I. 229 - 237 pp.); Marx, K. "Contribución a la crítica de la Economía Política". B. Aires. Edic. Estudio. 212 - 222 pp. 1970; Poulantzas, N. "Poder político y clases sociales en el Estado capitalista". México S. XXI Ed. 471 pp. 1969.
- (8) Sempat Assadourian, C. "Modos de producción, Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina ( En : Cuadernos del CEREN N°7. 140 - 141 pp. 1970).
- (9) Morales, M. Art. cit., 1971.
- (10) Aunque el tema sobre la fase colonial, y el S. XIX pareciera estar prácticamente "agotado" en cuanto a literatura descriptiva es importante ensayar, al nivel de una formación social determinada, el análisis de la naturaleza y carácter del proceso de regionalización propiamente tal pues esto nos permite, a nivel empírico, comprender mejor las contradicciones y/o complementariedades entre sectores de una sociedad. Sobre urbanización véase, entre otros, Quijano, A. "Dependencia, cambio social y urbanización" (En : América Latina. Ensayos ... " Santiago Editorial Universitaria. 96 - 140 pp. 1970); Castells, M. art. cit., 1971; Parisi, L. "Desarrollo y Urbanización en América Latina". (En : Planificación N° 7. 23 - 48 pp. 1970); Sempat Assadourian, C. art. cit. 1970. Sobre metropolización véase : PROMECHAL, Doc. N°1 y 2 serie C.; Gámez V. "Notas para la formulación del marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y en América Latina". Santiago. DEPUR, 16 pp. 1971; Morales, M. "Elementos para la formación de un marco teórico sobre el proceso de

metropolización

metropolización en Chile y en América Latina". Santiago. DEPUR. 36 pp. 1971; Parisi, L. "Modo de producción y el Proceso de metropolización en América Latina". Santiago. DEPUR 39 pp. 1971. (en prensa).

- (11) Sobre La Frontera véase. Guerrero, R. "Estructuras agrarias, despoblamiento y trama urbana en La Frontera." (En : "Cuadernos Geográficos del Sur". Año 1. 65 - 75 pp. 1971).
- (12) Guerrero, R. art. cit., pp. 75. 1971.
- (13) Véase Borde, J. : Góngora, M. "Evolución de la propiedad en el valle del Puangue". Santiago. Editorial Universitaria 2 vols. 1956.
- (14) Al respecto Borde, J. y Góngora, M. ob, cit, pp. 215 (vol. I) señalan: "...". Debido a ello es que los propietarios de minifundios, nacidos de fragmentaciones antiguas, así como también los inquilinos, se ven llamados a engrosar las filas de un nuevo proletariado rural cuyo desarrollo tanto se hace evidente en el reciente progreso (léase crecimiento) de pueblos y aldeas "...".
- (15) En cuanto a la ausencia de una jerarquía urbana en la región metropolitana santiaguina véase Morales, M. "La dominación metropolitana y la estructura urbana externa de la cuenca del río Rapel". (En : Planificación, Nº7. 49 - 87 pp. 1970).
- (16) Quijano, A. art. cit., 1970.
- (17) Al respecto, Alfredo Calcagno, en el plano estrictamente económico, señala : "Las economías externas de aglomeración que se generan en esos puntos determinaron ventajas comparativas para la concentración industrial, en especial una mayor productividad del capital. Consecuentemente, un porcentaje significativo del ingreso generado en las regiones periféricas tiende a canalizar hacia los centros (CEPAL, "Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización". Santiago, CEPAL. pp. 7. 1971).
- (18) En términos de estructura territorial, la región metropolitana comprendería el Gran Santiago y su ex-

extrarradio urbano

- extrarradio urbano inmediato, esto es, la subregión de San Felipe, Los Andes; (eje superior y medio del río Aconcagua); la subregión de Valparaíso-Viña del Mar y, finalmente, la subregión de Rancagua, es decir, la hoya hidrográfica del Rapel. No coincidimos, en principio, con Sergio Boissier quien, a partir del análisis de los patrones de crecimiento económico diferenciado, desagrega artificialmente una región que, sin sustentarse en una red urbana jerarquizada, contiene, formal y estructuralmente, los rasgos fundamentales del proceso de metropolización chileno (Boissier, S. "Algunas hipótesis sobre un modelo de desarrollo de la zona metropolitana", (En EURE. Vol I. Nº2. 19 - 32 pp. 1971).
- (19) Ver al respecto, Sunkel, O. "Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile. (1938 - 1969)". (En : Cuadernos del CEREN. Nº4. 31 - 50 pp. 1970).
- (20) Véase Pedrao, F. "Problemas prioritarios regionales y urbanos de América Latina". Santiago, ILPES. 39 pp. 1971.
- (21) La categoría analítica Base urbana y/o regional aparece como un instrumento de uso delicado en el estudio de las formaciones sociales latinoamericanas.
- (22) Para la discusión de este planteamiento ver, entre otros, a Bettelheim, Ch. "Problemas teóricos y prácticos de la Planificación". Madrid, Ed. Tecnos. 440 pp. 1971; Massé, P. "Le plan ou l'anti-hasard". Paris, Gallimard, 250 pp. 1965. Sobre la experiencia chilena ver : Sunkel, O. art. cit., 1970; Parisi, L. art. cit. 1970.
- (23) Ver al respecto M. Morales. "El uso del agua y problemas regionales en la cuenca del río Rapel". (En Informaciones Geográficas. Año XVI (1966) 51 - 103 pp. 1969).
- (24) En este período siglo XIX la morfología de Santiago traduce este hecho, aunque sea parcialmente, a través de la magnificencia de las residencias urbanas secundarias de la clase dominante. (Ver : Morales, M. "La aglomeración santiaguina". Santiago. DEPUR. 72 pp. 1972).

Ver al

- (25) Ver al respecto Sunkel, O. art. cit., 1970 y Lemos Smith, R. "El proceso de industrialización y su significado en el proceso de metropolización en Chile. 1940 - 1970". Santiago DEPUR, 40 pp. 1972 (Borrador preliminar. PROMECHAL).
- (26) Massé, P., ob. cit., pg. 47 1965.
- (27) Bettelheim, Ch., ob. cit. pg. 19 1971.
- (28) Massé, P., ob. cit., pg. 54 1965.
- (29) Bettelheim, Ch., ob. cit., pg. 49. 1971.
- (30) Ver al respecto las sugerencias hechas por Pedrao, F. art., cit. 38-39 pg. 1971, sobre los programas de intervencionalización sectorial a nivel regional.
- (31) Bettelheim, Ch. ob. cit., pg. 178. 1971.
- (32) Sobre último caso, véase sobre vivienda : N.U. "Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y programas de vivienda". Copenhague, N. U. 93 pg. 1962.
- (33) Massé, P. Ob. cit. 189 - 190 pp. 1965.
- (34) Existen múltiples casos que demuestran este planteamiento. En cuanto a las iniciativas del capitalismo de Estado en el caso chileno, por ejemplo, es visible el impacto demográfico suscitado, en Concepción, por el intento de diversificar un complejo industrial a partir de la implantación de ramas productivas que requieren de una elevada tecnología y de una alta relación producto-capital esto es, la industria petroquímica. En el último quinquenio, es sabido, fueron creados alrededor de 400 nuevos empleos, para dicho efecto, pero la población urbana, en las inmediaciones de esas localizaciones (talcahuano-San Vicente), pasó de las 15.000 personas las cuales, a través de "tomas de terrenos", cubrieron, morfológicamente hablando, áreas pantanosas francamente repulsivas y con bajísimos niveles de habitabilidad.
- (35) Ver Elizaga, J. "Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina". B. Aires. Macagno, Landa y Cía. 223 pp. 1970.

- (37) A lo largo de este trabajo queda bastante claro que la práctica técnica (planificación) se enfrenta a problemas que requieren de sus propias escalas de duración para ser medidos y evaluados. La ausencia de clarificación, al respecto, confunde notablemente a los actores de la lucha social, en particular a aquellos que no tienen más tiempo que el de su propia miseria.
- (38) Sunkel, O. art., cit. 1970.
- (39) Las oficinas regionales de ODEPLAN parecieran ser los organismos más aptos para centralizar a escala regional, la labor de los distintos ministerios y/o organismos públicos provinciales y/o zonales.

