

INT-0598

IDAS

NOAMERICANO Y DEL CARIBE  
ON ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (0598)~~

**REVOLUCION TECNOLOGICA Y  
REESTRUCTURACION PRODUCTIVA:  
IMPACTOS Y DESAFIOS TERRITORIALES**

Santiago de Chile — 22 a 25 de agosto de 1989



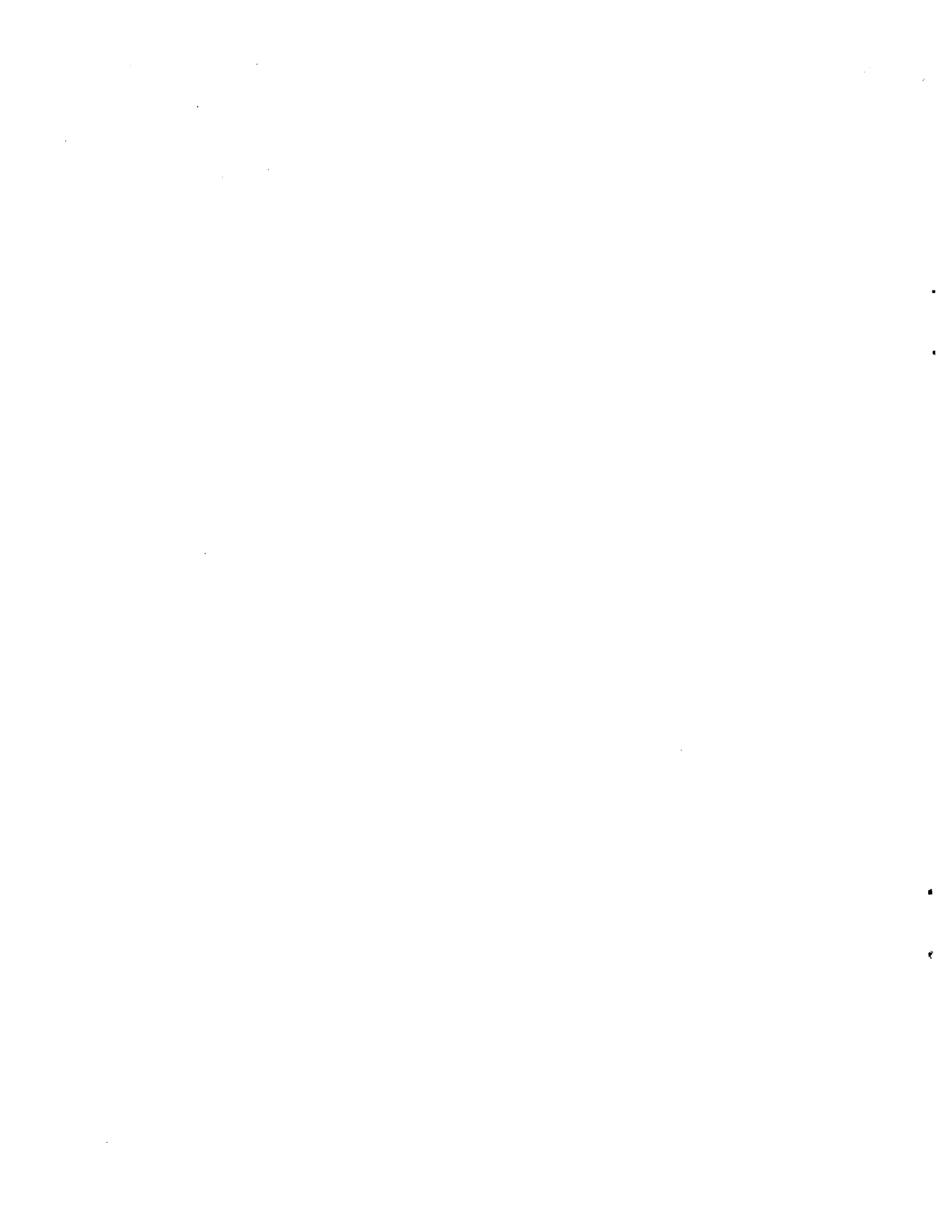
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS

Serie IEU/ILPES 06



POLITICAS MACROECONOMICAS, TIPO DE CAMBIO  
Y DESARROLLO TERRITORIAL

Antonio Daher



**"POLITICAS MACROECONOMICAS, TIPO DE CAMBIO Y  
DESARROLLO TERRITORIAL"**

**ANTONIO DAHER**

**PONENCIA SEMINARIO INTERNACIONAL REVOLUCION TECNOLOGICA Y  
REESTRUCTURACION PRODUCTIVA: IMPACTOS Y DESAFIOS  
TERRITORIALES.**

**NACIONES UNIDAS - INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE - INSTITUTO DE  
ESTUDIOS URBANOS.**

**SANTIAGO, AGOSTO 1989**

•

•

•

•

1.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS. TIPO DE CAMBIO Y  
DESARROLLO TERRITORIAL (\*)

ANTONIO DAHER

Las políticas macroeconómicas, formuladas a-espacialmente, y sus precios macro -tipo de cambio, tasa de interés, salario ...- generan impactos urbanos y regionales fuertemente diferenciados, mucho más determinantes en términos territoriales que las inversiones directas del sector público, y no pocas veces contradictorios con las propias políticas de desarrollo regional.

Estas consecuencias territoriales -positivas o negativas- son en rigor un subproducto de la gestión de la autoridad económica frente al cual las instancias de desarrollo territorial deben adecuarse y actuar por reacción, con los consiguientes costos sociales inherentes a la descoordinación e imperfección de la gestión pública.

La política de economía abierta y fomento de las exportaciones -relacionada estructuralmente con la internacionalización económica y coyunturalmente con el endeudamiento externo- no sólo está transformando las economías de muchos países latinoamericanos, sino también sus geografías.

En una economía abierta, el tipo de cambio ciertamente es un precio clave tanto para el sector transable como indirectamente para el no transable. La paridad cambiaria afecta diferencialmente la distinta especialización sectorial y la diversa geografía de las exportaciones y de las importaciones.

La paridad alta o baja -un precio habitualmente no de mercado- determina dos procesos económicos y territoriales diferentes, favoreciendo sea a los sectores y regiones exportadores netos, sea a los importadores.

---

(\*) Este estudio forma parte de la investigación Exportación y Agroubanización, patrocinada por FONDECYT.

Una primera versión de este documento fue elaborada por el autor en el ámbito del Proyecto RECAP (Convenio P. Universidad Católica de Chile-Forestal Valparaíso), oportunidad en que contó con los valiosos comentarios del señor Guillermo Martínez Barros.

o y otro caso, el tipo de cambio tendría alternativamente efectos positivos o negativos en el desarrollo rural o urbano; en los sectores productivos o de servicios; en la sustitución capital-trabajo, en el empleo y el comportamiento demográfico; en el consumo, el ahorro y la inversión.

Una paridad real alta o baja puede ser, respectivamente, más distributiva o regresiva en términos de ingreso, y más desconcentradora o concentradora en términos geográficos.

### 1. POLITICA CAMBIARIA Y TERRITORIO

La apertura económica chilena y el modelo exportador -uno de cuyos principales instrumentos ha sido el tipo de cambio- constituyen ciertamente el contexto inmediato para el análisis del impacto territorial de la política cambiaria.

Esta última difícilmente puede aislarse del conjunto de la gestión y las políticas macroeconómicas, así como también no es fácil correlacionar ciertas dinámicas territoriales a una sola variable económica.

Con todo, la hipótesis inicial que se formula aquí es que la política cambiaria, aún cuando homogénea, es una de las que mayormente discrimina en términos espaciales.

El gran impacto territorial de un precio habitualmente no libre -el tipo de cambio- fijada por una autoridad no territorial, compromete no sólo un estudio para localizar y cuantificar tal impacto. Exige además -conocida la sensibilidad sectorial, demográfica y territorial frente a la paridad cambiaria- la formulación de una política territorial asociada a la política de comercio exterior.

La relación y coordinación entre las políticas macroeconómicas por una parte, y las territoriales, por otra, es necesaria y posible. La falta de coordinación no sólo genera políticas eventualmente contradictorias sino también utiliza y asigna ineficazmente los recursos públicos.

La relación entre políticas económicas y territoriales no debe entenderse restrictivamente sólo con el propósito de minimizar eventuales efectos negativos. Antes bien, se trata de optimizar unas y otras en mutuo beneficio y en el del país en su conjunto.

Las políticas territoriales pueden contribuir significativamente a los objetivos económicos. El territorio no sólo acusa los efectos de la economía: también influye sobre ella.

El relativo consenso de continuidad del esfuerzo exportador -dado su éxito y la necesidad de servir la deuda externa- proyecta, más allá de posibles escenarios alternativos, la oportunidad y relevancia de conocer, localizar y dimensionar los efectos y, sobre todo, los requerimientos de ajustes y reajustes territoriales asociados a la expansión y diversificación del sector transable, cuya magnitud compromete, hoy por hoy, a toda la economía.

La distinta geografía de los sectores importador y exportador, su diversa especialización sectorial y sus intereses no siempre conciliables frente al tipo de cambio, generan dos dinámicas económicas y territoriales diferentes.

Un cambio sobrevaluado o subvaluado constituye una señal no necesariamente de mercado para la asignación de recursos -incluso territorialmente- de un 50% de la economía y en forma indirecta del resto.

Un cambio sobrevaluado implica ciertamente un "subsidio" a las exportaciones y sustitución de importaciones, subsidio cuyo costo social es asumido por el resto de la economía. Por el contrario, un tipo de cambio subvaluado subsidia obviamente al sector importador con su correspondiente contraparte de costo social.

Los costos sociales de ambos subsidios se localizan territorialmente, como también sus beneficios.

Seis hipótesis centrales configuran estas dos dinámicas económico-territoriales:

En primer lugar y en general, un tipo de cambio real sobrevaluado (proexportaciones) dinamiza ciertos sectores económicos con ventajas y menor inercia -recursos naturales y derivados semi-industriales-, los cuales reaccionan localizadamente en función de los stocks y diversidad de recursos regionales.

En general, un tipo de cambio subvaluado (proimportaciones) dinamiza ciertos sectores económicos -aquellos en donde hay menos competitividad interna o ninguna- los cuales, con menor inercia en los bienes de consumo y mayor en los de capital e insumos, reaccionan localizadamente.

Una paridad real sobrevaluada afecta favorablemente áreas de recursos naturales -regiones- e industrias derivadas y sustitutivas, estas últimas de tendencia urbana; y desfavorablemente afecta al sector importador de bienes finales e intermedios, urbano mayoritariamente y en particular metropolitano.

Un tipo de cambio real bajo, en cambio, afecta favorablemente la economía urbana, en particular metropolitana, en lo que se refiere a consumo, y la impacta negativamente en su base industrial más vulnerable. En las regiones, el impacto es recesivo.

Segunda hipótesis: en general, sectorialmente, el tipo de cambio real alto favorece la producción primaria -minería, pesca, agricultura, con su correspondiente geografía-, parcialmente al sector industrial derivado y en menor medida al sustitutivo.

El cambio bajo favorece en general al sector comercio y servicios (aunque el sector terciario, menos masivamente, se beneficia también del sector exportador).



El sector secundario es tal vez el de impacto más contradictorio frente a las variaciones cambiarias, y al mismo tiempo el de mayores inercias.

Tercera hipótesis: gruesamente, podría plantearse que el tipo de cambio real alto es pro-regiones y el bajo, pro-metropolitano. Uno sería desconcentrador y el otro concentrador en términos territoriales.

Sin embargo, la hipótesis anterior es relativa porque la tendencia desconcentradora no siempre es descentralizadora en términos de flujos financieros y de excedentes. Estos pueden, a la postre, reforzar la concentración tanto más cuanto más de enclave sea el sector exportador regional, o menores sus efectos multiplicadores in situ.

En consecuencia, una justipreciada observación debe atender, al menos, tres componentes: el impacto local, el impacto extra-local vía traspaso de excedentes y, como parte de este último, el impacto tributario y su destino territorial.

En cuarto lugar, en términos de relación de sustitución capital-trabajo, una paridad alta favorece el empleo, sea porque fomenta actividades más intensivas en mano de obra (si lo son las del sector transable), sea porque desincentiva parcialmente la importación de bienes de capital y consumo.

Una paridad baja, en cambio, tiende a generar desempleo productivo y a terciarizar el empleo.

Quinta hipótesis: territorialmente y demográficamente, en consecuencia, el cambio alto frena las migraciones rural-urbanas o las revierte. El bajo las favorece y con ello incrementa la concentración.

Sexta hipótesis: en términos sociales, la paridad baja favorece el consumo más que la producción, y en consecuencia tiende a ser regresiva en términos distributivos. En cambio, la paridad alta inhibe el consumo y fomenta la inversión, el ahorro y la producción, y tiende a ser socialmente más distributiva. (Ciertamente esto dependerá de otras

políticas macro, como la laboral, la arancelaria, la tributaria; y además de un grado de calificación menor del factor trabajo en el sector exportador).

En fin, espacialmente y a la larga, una política proexportaciones potencia cambios distintos a los de corto plazo. Estos últimos, de tendencia dispersa; los otros crecientemente concentradores.

Una política cambiaria porexportaciones favorecerá en general a los sectores y regiones que son exportadores netos. En cambio, una pro-importación lo hará sobre las regiones y sectores importadores netos.

Aclaración tal vez necesaria: la dicotomía del planteamiento -siempre en términos de paridad real alta o baja- está intencionalmente orientada a realzar, mediante el contraste, la relación entre alternativas opuestas de política cambiaria y sus distintos impactos y ajustes territoriales. Por lo demás, un tipo de cambio "de equilibrio", en el escenario de desequilibrio estructural de la gran mayoría de las economías latinoamericanas, parece necesariamente sesgado a generar -por muchos años- un comercio exterior superavitario.

El peso de la deuda externa, en unos países más que en otros, ha transformado las economías nacionales, introduciendo cambios políticos y sociales y reestructurado sus territorios.

## 2. EXPORTACIONES Y GEOGRAFIA LABORAL

La fase actual de la apertura económica chilena, acelerada a partir de la crisis de comienzos de la década y orientada sostenidamente a la promoción de las exportaciones, encuentra en los cambios demográficos asociados a la relocalización laboral una de sus expresiones territoriales más relevantes.

En efecto, en condiciones de no pleno empleo y/o remuneraciones geográfica o sectorialmente diferenciadas, el sector exportador, heterogéneamente distribuido en el territorio, genera una reasignación

geográfica de la mano de obra, tanto mayor cuando más alta sea su demanda insatisfecha localmente y cuanto mayor sea el precio del trabajo o salario ofrecido.

En condiciones de fomento a las exportaciones y desempleo alto, el sector beneficiado puede demandar más trabajo y pagar más por él, dado el beneficio relativo mayor de contratar mano de obra versus capital, por una parte, y la mayor rentabilidad del sector exportador, por otra.

Las reasignaciones geográficas de mano de obra -acompañadas a veces de reasignaciones intersectoriales- pueden ser temporales o relativamente definitivas. En el primer caso se trata de migraciones diarias o estacionales que constituyen un proceso de trashumancia sólo de población económicamente activa, incluida mano de obra femenina e infantil. En el segundo -del cual el primero puede ser un precedente- la migración es plena y arrastra las más de las veces al grupo familiar o población económicamente dependiente. La estabilidad de las políticas y tendencias económicas acentuaría esta modalidad.

Tales trashumancias y migraciones pueden tener una relación origen-destino de tipo regional-regional, o bien intrarregional. El primer tipo se explica por las grandes diferencias de empleo y salario entre regiones, asociadas a expectativas también diferentes. El segundo, por la asimetría microterritorial, comunal e intersectorial de las mismas variables. En uno y otro caso, el sector exportador incrementa las asimetrías habituales, introduciendo una dinámica laboral y demográfica asociada menos a condiciones económicas internas y más a los mercados internacionales.

Las reasignaciones laborales diarias son mayoritariamente intrarregionales (urbano-rural o rural-rural). Las estacionales suelen ser mixtas: intra y extrarregionales. Las migraciones más definitivas privilegian la componente extrarregional. Estas últimas, que importan cambios demográficos, pueden ligarse muchas veces a los mismos factores de expulsión inherentes a las áreas de origen, sustituyéndose

en cambio los factores de atracción y las áreas de destino. En otras palabras, más que denotar un flujo migratorio adicional al histórico o tendencial, el sector exportador tiende a sustituir en principio sólo el destino -de urbano a rural o de metropolitano a regional, por ejemplo- aunque, eventualmente, las migraciones totales podrían verse incrementadas.

Las reasignaciones laborales diarias, estacionales y migraciones definitivas tienen distintos efectos sobre el nivel de remuneraciones en las áreas de origen y destino, como también en los distintos sectores o ramas de actividad, dependiendo de la cuantía, estacionalidad y calificación del flujo laboral, por una parte, y de las condiciones generales de los mercados locales de trabajo, por otra. El equilibrio perfecto no se produce por factores de inercia laboral y demográfica asociados, entre otras causas, a la fricción espacial relacionada a la imperfecta movilidad geográfica del trabajo.

Los diversos subsectores exportadores requieren distintas cantidades y calificaciones del factor trabajo y por ende producen efectos laborales y demográficos disímiles. La mayor calificación laboral está correlacionada habitualmente a mayor tecnología en procesos más intensivos en capital, mientras que la menor calificación se relaciona a sectores o fases de producción más intensivos en mano de obra.

Los subsectores agrícola, hortofrutícola y forestal, más extensivos en uso de suelo, insumen normalmente mano de obra menos calificada y en forma más intensiva. En cambio, la minería y pesca tienen una incidencia espacial más focalizada y un impacto laboral proporcionalmente menor. La industrialización orientada a la exportación se asimila a los últimos casos con un sesgo locacional más urbano.

La minería, pesca e industria de exportación presentan rigideces en sus procesos extractivo-productivos que dificultan o imposibilitan tanto el reemplazo de capital por trabajo cuando una mayor dispersión espacial. Las actividades primarias señaladas están locacionalmente cautivas por

la geografía del recurso natural -en la pesca, a veces fuertemente migratorio-. Los procesos secundarios, si bien de localización algo más discrecional, no son tampoco suficientemente divisibles como para alterar su patrón espacialmente concentrado; antes bien, este último suele acrecentarse por las externalidades interindustriales, de infraestructura y servicios.

En consecuencia, mientras que la minería, pesca e industria presentan menores impactos laborales y demográficos y una expresión territorial -rural o urbana- más nodalizada y por ende a veces localmente muy fuerte, la agricultura en cambio -en su acepción más amplia- ofrece una mayor cobertura areal y laboral, comprometiendo recursos territoriales y contingentes demográficos extraordinariamente más amplios.

### 3. GEOGRAFIA DE LAS EXPORTACIONES

La no-ubicuidad de los recursos naturales determina una geografía de las exportaciones altamente diferenciada en términos locacionales y sectoriales.

Por otra parte, las exportaciones, especializadas inicialmente en recursos naturales, presentan efectos y requerimientos de tipo ecológico-ambiental.

Respecto de esto último, cabe destacar las reservas limitadas en los recursos no renovables o la calidad decreciente de los mismos (minería, tierra agrícola), con sus consecuencias en la oferta, techo y costo de producción, y por ende en los beneficios. Además, en los recursos renovables, deben considerarse las biomásas, ciclos de reproducción, migración (pesca), rotación y demás procesos que inciden igualmente en la oferta, costos y beneficios de corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, la explotación de recursos naturales a gran escala requiere considerar los encadenamientos ecosistémicos directos e indirectos, de modo de no sólo racionalizar u optimizar la explotación

del recurso mismo, sino también atender su impacto ambiental en distintos horizontes temporales.

Territorialmente, las limitaciones de stocks o reservas o las calidades decrecientes en ciertos recursos conllevan una diversificación regional o una relocalización de los centros de explotación, involucrando también una especialización en el uso del suelo y una sustitución de usos. Algo similar ocurre con la migración, veda o extinción de ciertos recursos vivos, casos en los cuales la actividad económica queda sujeta a la estacionalidad del recurso o a sus desplazamientos geográficos.

La no-ubicuidad de los recursos naturales impone un patrón espacial heterogéneo, no necesariamente fijo, al cual se supedita en general la localización del capital y el trabajo, ambos de mayor movilidad geográfica relativa. Esta supeditación es tal que muchas veces la decisión locacional, forzada por la localización del recurso, no puede optar a externalidades deseables, debiendo sustituirlas por nuevas inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios, cuya indivisibilidad no siempre permite un uso óptimo de las capacidades instaladas, y cuyos costos fijos y de operación deben ser absorbidos por el sector público o el privado.

Mientras que los costos directamente ligados al manejo y preservación -a veces elementales- del mismo recurso suelen ser internalizados por las empresas -públicas o privadas-, no siempre sucede tal cosa con los impactos y riesgos ambientales provocados por tales empresas. Al prevalecer la localización del recurso en la decisión locacional, y al estar ésta influenciada más por la internalización de economías externas que por la minimización de las externalidades negativas generadas, el resultado se traduce muchas veces en situaciones económica, social, ambiental y territorialmente conflictivas.

Sectorialmente los comportamientos económico-espaciales son diferentes, incidiendo, junto al rubro, la escala de producción y la concentración o dispersión empresarial, entre otros factores. Así, la gran minería, casi independientemente de su propiedad, tiende a un

comportamiento económico, y también espacial, de enclave. Análoga resulta la conducta geoeconómica del sector pesca no-artesanal. La agricultura en cambio -con variantes específicas en el subsector forestal- tiende a una patrón espacial y económico de más amplios y diversos efectos multiplicadores, y más integrado a las respectivas economías regionales.

En Chile, como se sabe, las exportaciones se concentran en cuatro ramas: minería, pesca, agricultura y silvicultura. Las exportaciones industriales, ciertamente significativas y crecientes, en buena medida corresponden al procesamiento, de bajo valor agregado, de derivados de los mismos recursos naturales. Esto quiere decir que, en un porcentaje muy alto, la geografía de la exportación está dada por la geografía de tales sectores, cuyo producto es en gran proporción orientado al mercado exterior. Las regiones fuertemente mineras, pesqueras, agrícolas y forestales conforman el país exportador.

Si bien el impacto regional del sector exportador dependerá del aporte relativo al producto geográfico regional, por una parte, y al nacional por otra, no es menos cierto que el impacto medido sólo en términos de producto puede ser un indicador poco representativo al no considerar -o suponer constantes- los efectos relacionados con insumos locales, empleos directos e indirectos, reinversión de excedentes y otros multiplicadores. En este sentido, más que la sola producción física, resultará determinante la especialidad o composición sectorial del sector exportador regional.

Cuando las regiones exportadoras no son monoproductoras, presentando en cambio una economía regional aunque primaria más diversificada y una contribución multisectorial al comercio exterior, el efecto de este último en el ámbito local se multiplica en función del grado de diversificación y del grado de articulación intersectorial de la economía regional respectiva.

Si, por otra parte, además de esa diversificación se genera una industria orientada al mercado externo ligada a las actividades primarias, el

impacto económico y territorial se amplifica, actuando los sectores secundario y terciario como articuladores de los primarios, capitalizando las externalidades y economías de escala, y optando en conjunto a infraestructuras de alta tecnología y escasa divisibilidad.

Las regiones metropolitanas o primadas que a sus propias ventajas comparativas suman un sector exportador dinámico y diversificado y, además, infraestructuras portuarias de concentración del comercio exterior, obtienen un mayor efecto económico con implicancias territoriales diversas, aún cuando ambos pueden ser menos significativos o perceptibles frente a la importancia económico-demográfica de tales regiones, al tamaño de su mercado interior y a sus inercias espaciales. Las metrópolis, por otra parte, concentran además gran parte de la toma de decisiones, políticas y empresariales, radicándose en ellas muchas veces el aparato gerencial y financiero del sector exportador extrametropolitano.

En Chile, la relativamente alta concentración por producto y por empresas hace posible precisar la geografía de las exportaciones. En efecto, si es cierto que las exportaciones se encuentran en cuatro sectores, no es menos cierto que, de hecho, se concentran en cuatro productos claves: cobre, harina de pescado, uvas y celulosa.

En consecuencia, la localización de estos cuatro productos representa un porcentaje suficientemente alto del total de las exportaciones como para precisar mucho más su base geográfica.

De manera similar, dada la concentración empresarial que hace que un número muy bajo de empresas estatales y privadas represente porcentajes muy altos del total exportado, la localización de dichas empresas entrega otro perfil geográfico de interés complementario al perfil por productos y por sectores económicos. La localización empresarial, sin embargo, tiene el sesgo de la orientación locacional de las casas matrices, la dificultad de incluir empresas de intermediación, y el riesgo de desdibujar las relaciones interempresariales tanto accionarias como financieras y operacionales.



## EXPORTACIONES SECTORIALES Y DESARROLLO REGIONAL

El análisis sectorial -minería, pesca, fruticultura y forestal- revela, más allá de la diversa localización geográfica de los recursos, la muy disímil articulación territorial de las actividades económicas de exportación.

La gran y mediana minería, fuertemente orientadas a la exportación, tienen como referencias locacionales la del recurso y la portuaria, no coincidiendo necesariamente esta última con un centro urbano o con un puerto diversificado. Especialmente generan un flujo lineal entre estos dos polos, más un complemento del tipo campamento o ciudad minera, o bien un aprovechamiento de las externalidades de un centro urbano cercano.

Su demanda de insumos locales es muy baja, sus relaciones intersectoriales escasas, el empleo directo e indirecto cuantitativamente poco significativo, sus excedentes reinvertidos parcialmente en la misma empresa o fuera de la región. Esta relativa autonomía económica, asociada a una fuerte concentración y enclaustramiento espacial, tienden a producir demandas y efectos territoriales precisos y arealmente restringidos, impactando particularmente con intensidad sobre redes viales, capacidades portuarias y uno o dos centros urbanos de diversa jerarquía.

La minería de exportación presenta una baja proporcionalidad entre el nivel de actividad y contribución al producto, por una parte, y su incidencia económica, demográfica y territorial en la región por otra.

La política de fomento de las exportaciones ha tenido menor resultado en este sector tradicionalmente extravertido, más sensible a los precios internacionales que a los precios macro internos.

Incrementos en la producción física de este sector suelen tener un efecto regional marginal, esperándose más bien cambios territoriales por la explotación de nuevos yacimientos, la diversificación intrasectorial ligada a distintos recursos mineros, la agregación de

mayor valor y, sobre todo, la yuxtaposición espacial de varias o algunas de estas actividades, o el impacto agregado de ellas en ciertos puertos o ciudades.

En cualquier caso, la relación entre inversión y desarrollo regional, o entre producto y dinamismo local, es extraordinariamente baja. En la minería de exportación, el principal impacto económico y territorial debe buscarse no in-situ, sino en el destino geosectorial del excedente. En Chile, dada la importante participación del Estado en la generación y distribución de tal excedente, los efectos territoriales derivados de su asignación regional y sectorial resultan ciertamente más indirectos -no por ello menos importantes- y dispersos a escala nacional. Estos efectos son, en consecuencia, más discrecionales y sujetos a políticas que aquellos relacionados directamente con la producción, comercialización y funciones afines.

En Chile, donde la minería sigue siendo -más allá del esfuerzo diversificador- el principal rubro de exportación, y donde el Estado continúa siendo -más allá de la política de privatización- el principal exportador, la relación entre este sector económico y sus implicancias urbano-regionales directas -pocas- e indirectas -muchas e importantísimas- es y seguirá siendo clave.

La pesca industrial, mayoritariamente orientada al mercado exterior, presenta un patrón espacial altamente concentrado en función de las áreas de captura -con ventajas comparativas en biomasa de ciertos recursos- y los costos de transporte en relación a los puertos de operación e industrias procesadoras ligadas a ellos. La fuerte preponderancia de algunas pocas especies en la captura total, y la alta participación porcentual de un producto -harina de pescado- en los embarques totales, determinan que el sector presente grandes diferencias geográficas aún más notables en un país de extenso litoral.

El sector, sin duda el de mayor crecimiento en los últimos años, habida cuenta de una base inicial exigua, ha optado por incrementos físicos o volumétricos ligando el valor exportado en proporción directa a estos

últimos. Los esfuerzos de diversificación y agregación de valor, importantes pero incipientes aún, se hacen imperiosos frente al umbral de captura alcanzado -entre los mayores del mundo- y a su vulnerabilidad ecológica y económica.

La alta tecnología y mecanización en las pesquerías industriales y procesos derivados, además de su relativa autonomía en materia de insumos regionales, su mediana generación de empleos y su fuerte concentración empresarial y geográfica, explican una conducta económica y espacial de enclave, con un impacto local altamente selectivo en un número reducido de puertos y áreas industriales urbanas.

La enorme importancia de los recursos marinos vivos en la geografía y, en los últimos años, en la economía nacional, la incorporación de nuevas tecnologías y empresas, la diversificación de capturas y sobre todo cultivos, la industrialización y la apertura de nuevos mercados internacionales, permiten fundamentar proyecciones en las cuales no sólo se incorporan nuevas regiones, sino también mayores infraestructuras, mayores dotaciones de mano de obra y crecientes articulaciones intersectoriales en las economías regionales. En ese escenario, el impacto territorial y urbano aumenta cuantitativamente a la vez que se hace más diverso y complejo.

Las exportaciones agrícolas -particularmente frutícolas y forestales- han tenido un crecimiento notable fuertemente incentivado, entre otras políticas, por la cambiaria. El carácter arealmente extensivo del sector, su relativamente alta intensidad en el factor trabajo, una cierta mayor dispersión en la composición de los productos exportables, la participación de una multiplicidad de empresas a pesar de la concentración productiva o comercial en alguna de ellas, y en general, su más amplia vinculación con las economías regionales, explican las importantes transformaciones territoriales, tanto urbanas como rurales, debidas a las agricultura y, en último término, a la política proexportadora.

Ciertamente el "boom agrícola" no es sólo el resultado de un crecimiento cuantitativo. Antes bien, este último se explica en gran medida por el surgimiento de una nueva agricultura, modernizada en su tecnología y gestión empresarial, y doblemente revolucionada, tanto por la reforma agraria de propiedad, cuanto por la "reforma agraria de mercado" resultante de la apertura económica y la competencia internacional.

Las transformaciones cualitativas generadas por estas reformas -de tenencia, de relaciones labores, de tecnología y organización productiva de comercialización, e incluso de tipo social y cultural- han detonado un conjunto de impactos territoriales asociados a los cambios estructurales de la agricultura, generándose así no sólo una evolución incremental e aditiva en la organización urbano-regional, sino también y sobre todo una tendencia de cambio estructural, inconcluso aún por la relativamente reciente y no completa modernización agrícola, por una parte, y por la fuerte inercia de las estructuras espaciales, por otra.

La modernización agrícola -la conversión acelerada de la agricultura de sector tradicional de la sociedad y de la economía en sector de punta-, lejos de expulsar población, ha frenado e incluso revertido los flujos migratorios campo-ciudad, impactando los centros urbanos y asentamientos rurales (sea por incremento o decremento), y transformando las relaciones interurbanas y estructuras intraurbanas, tanto en el plano habitacional cuanto en el de las infraestructuras y servicios.

La modernización agroexportadora, proceso territorialmente asimétrico y asincrónico, ciertamente positivo en muchas dimensiones, conlleva sin embargo una verdadera crisis de crecimiento en los asentamientos humanos como subproducto imprevisto del "boom agrícola".

La nueva agricultura genera un "efecto-suburbanización" caracterizado por trashumancia y relocalización demográfica; emergencia de nuevos centros paraagrarios y villorrios agrícolas; conformación de corredores o conurbaciones rurales de agroindustrias, packings y frigoríficos, marginalidad y "loteos brujos" en ciudades medias; campamentos y

colectivos para afuerinos temporales; "callampas" rurales; escasez y encarecimiento de viviendas; transporte local y regional de mano de obra, insumos y productos; presiones y demandas de infraestructuras, equipamientos y servicios.

Esta agrouurbanización es en rigor una suburbanización en su doble acepción: en tanto periurbana o satelizada, y en cuanto cualitativamente infraurbana.

En las macrorregiones cabeceras metropolitanas nacionales, las ventajas comparativas de localización -concentración de población y mercados, proximidad de los principales puertos de exportación, red de vialidad interregional y demás externalidades positivas- se suman a sus propios recursos naturales para generar un dinamismo agrícola que involucra a un sinnúmero de asentamientos rurales. La combinación "agroexportación-externalidad metropolitana" representa simultáneamente un proceso de suburbanización agraria y ruralización metropolitana, agregando al impacto agrario el de las propias presiones de expansión urbana, todo ello sumado a la concentración portuaria en dos de las tres áreas metropolitanas.

No concluido el crecimiento frutícola, en franca expansión el sector forestal y sus derivados, auspiciosa la horticultura y en reserva la ganadería, el fenómeno de la agrouurbanización recién prefigura su magnitud de mediano y largo plazo, anunciando acaso un potencial "crash urbano del boom agrícola".

La agrouurbanización de exportación redefine la tradicional relación urbano-rural y los términos de intercambio campo-ciudad; pone en jaque la propia definición física, económica y sociocultural de lo urbano; invalida los modelos territoriales clásicos basados en el supuesto de economías cerradas; desafía las tradicionales analogías urbanización-industrialización y urbanización-terciarización; exige una mayor integración entre los planes urbanos y los de desarrollo regional y, en definitiva, entre los planes y la gestión territorial, por una parte, y las políticas económicas, por otra.

## URBANIZACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Aunque la política de fomento de exportaciones ha encontrado respuestas más inmediatas en el sector primario ligado a los recursos naturales, una mayor diversificación y, sobre todo, un mayor valor agregado, prefiguran una tendencia a la "urbanización de las exportaciones" y muy probablemente a una fuerte metropolización.

El sector primario-exportador, más allá de la localización rural de su fase productiva, está signado con todo por importantes características urbanas: su modernización empresarial y tecnológica, la calificación y origen de cierta mano de obra, las relaciones laborales, de comercialización y de servicios, denotan una verdadera y creciente "urbanización" -cultural e incluso física- de lo rural.

En este sentido, la agregación de valor a los productos de exportación trasciende el lugar de producción y la producción misma, incorporando en general todos aquellos insumos y procesos ligados, tangibles e intangibles, directos e indirectos, de carácter multisectorial y multilocacional, los cuales, expresados en una matriz de insumo-producto o visualizados como encadenamientos y efectos multiplicadores, acusarían una diversificación territorial y una importante urbanización de las exportaciones, incluídas las rurales.

Las ciudades, y en particular las áreas metropolitanas, se constituyen en verdaderas externalidades positivas para el sector primario-exportador, ofreciéndose en ellas ventajas comparativas en términos de economías de escala e indivisibilidades en la provisión de infraestructuras, servicios, insumos, mano de obra, etc. Algunas de estas ventajas condicionan en términos absolutos la viabilidad de ciertas exportaciones o al menos relativizan su rentabilidad.

Las ciudades se constituyen, en ciertos casos, en condiciones no sólo deseables, sino incluso necesarias y hasta "insustituibles" para ciertos procesos productivos, los cuales internalizan -sin costo o a costos menores- muchas de las ventajas urbanas que en caso alguno podrían

reproducir por sí mismos. Estas economías externas favorecen tanto a las actividades localizadas en la ciudad cuanto, en grado variables, a las de base regional.

Constituyen ventajas comparativas no sólo las naturales -particularmente la dotación de recursos- sino también las artificiales, incluídas en estas especialísimamente las urbanas. Así pues, en la competencia interregional, más allá de los recursos naturales diferencialmente distribuídos en el territorio, importará la distribución tanto más heterogénea de la población -mano de obra y mercado- y del capital, en especial las dotaciones organizadas de capital fijo que son las ciudades.

El territorio, en consecuencia, no sólo refleja los efectos de los procesos económicos; también los condiciona en su calidad de recurso y antirrecurso, como bien y como costo de fricción. Las ciudades a su vez, además de expresar las dinámicas económicas, son un soporte de ellas, son un componente de la economía.

Nodalizando los flujos de bienes y personas, financieros y de información, terciarizando fases importantes de los procesos económicos y captando gran parte de la industrialización, las ciudades se hacen partícipes de las dinámicas de las políticas económicas, incluídas las de fomento exportador de recursos naturales y derivados.

Las metrópolis, ligadas teórica e históricamente a la industria sustitutiva y al sector terciario, aparecen ahora, más que decaídas, dinamizadas de manera distinta por la apertura económica y en especial por las exportaciones primarias de origen extrametropolitano.

Los procesos de "industrialización hacia afuera", por una parte, y la exportación de servicios permiten prefigurar nuevos efectos y requerimientos urbanos ligados a la apertura económica, los cuales vienen a sumarse a los ya determinados por la exportación primaria y sus consecuncias urbanas.

Si bien la ciudad, en tanto inmobiliaria, es típicamente un bien no-transable, no por ello deja de tener un rol activo en la promoción, producción, financiamiento, comercialización y demás procesos proexportadores; y un rol pasivo como receptora de muchas de las consecuencias y efectos -positivos y negativos- de su función en materia de comercio exterior.

Las ciudades y áreas metropolitanas, y de manera particular los puertos, cumplen una función significativa como centros de convergencia espacial del comercio exterior. Las redes viales -generalmente ligadas a los centros demográficos- y los habitualmente (por razones económicas) escasos puertos, determinan una geografía del transporte de las exportaciones de alta concentración espacial.

Esta concentración, asociada a la indivisibilidad de ciertas infraestructuras, a su inercia y muy costosa sustituibilidad, constituye -salvo excepciones- una importante externalidad que orienta la localización de muchas actividades de comercio exterior y afines, produciéndose una valorización creciente -lineal y nodal- y una acumulación funcional progresiva que refuerza el perfil concentrador de las infraestructuras.

Dada la relación entre infraestructura y urbanización, por una parte, y las externalidades de ambas para el comercio exterior, por otra, se genera una tendencia espacialmente concentradora acrecentada por las propias externalidades positivas entre las actividades del sector transable localizadas próximamente. La aglomeración atrae empleo y población, servicios adicionales, etc., y los rendimientos decrecientes a escala o los umbrales de saturación distan de verificarse en la práctica.

La inversión y localización de obras públicas, y en particular de infraestructuras de escasa divisibilidad, resulta ser, probadamente, un instrumento calificado para dirigir espacialmente ciertos procesos económicos y su correlato demográfico y urbano. Entre los efectos -y demandas- espaciales asociados al comercio exterior, los relacionados con grandes infraestructuras -que representan umbrales- permiten y a



veces exigen una participación estatal no sólo en lo económico, también en lo territorial.

## 6. ESCENARIOS CHILENOS, 1990

La interacción entre los sectores público y privado es uno de los indicadores que mejor caracterizan un determinado modelo de desarrollo o tal o cual escenario político para efectos de planificación y gestión tanto pública como privada.

La relación público-privada es, por definición, política. Esto no excluye, sin embargo, las dimensiones técnico-operacionales que traducen y ejecutan las opciones políticas, realizándolas o frustrándolas.

La acción pública y privada está sujeta a imperfecciones múltiples. La descoordinación entre el sector público y el privado, y la propia descoordinación al interior del sector público, generan costos sociales tanto más trascendentes que algunos costos privados o una mala asignación de los recursos fiscales.

Tales costos sociales tienen efectos territoriales, asumen una cierta localización, afectan más o menos a la población de tal o cual región, a los recursos humanos de tal o cual sector, y ciertamente a ciertos estratos sociales más que a otros, todos con presencia territorial precisa.

Una particular circunstancia que hace tanto más incierta la interacción público-privada, y que además suele restar eficiencia y eficacia al propio sector público, es la inminencia de posibles cambios políticos en coyunturas de opciones más o menos excluyentes.

El enfrentamiento de escenarios alternativos que se traduce muchas veces en inacción, especulación, diversificación de riesgos, caída de la inversión, etc., tiene de por sí, independientemente de los resultados, un costo social significativo generado tanto por el sector público como el privado.

Identificar los puntos de consenso o de mayor acuerdo relativo entre las opciones; verificar la mayor o menor vulnerabilidad de ciertos sectores económicos a los cambios de escenarios; medir la "elasticidad política" variable de actividades y empresas, etc., constituyen caminos posibles de explorar en la búsqueda de soluciones.

Cuáles son las proyecciones tendenciales, económicas, demográficas y territoriales, que presentan más inercia o menos sensibilidad política? Qué economías regionales presentan mayor constancia o variabilidad frente a cambios políticos? En definitiva, qué escenarios territoriales corresponderán a los posibles escenarios políticos? Estas son las preguntas.

La "inflación urbana", ligada a la identidad urbanización-industrialización-desarrollo propia del modelo de introversión sustitutiva, es puesta en jaque por la apertura económica y las políticas proexportadoras, relacionadas con la creciente internacionalización económica y exigidas por el endeudamiento externo.

La revolución de los recursos naturales y en particular la modernización agrícola en la nueva economía primario-exportadora, parecieran dejar a las metrópolis, con sus industrias desmanteladas o deprimidas por la competencia exterior y la austeridad del consumo interno, fuera del liderazgo económico.

El desafío exportador más que cuantitativo, de diversificación y agregación de valor, redefine sin embargo el rol de las grandes ciudades dirigiendo sus capacidades a una industria neosustitutiva e incluso orientada "hacia afuera", y a la exportación de servicios en el mediano plazo.

En principio, sea en un escenario de continuidad, sea en otro de un gobierno alternativo, diversos indicadores señalan un cierto consenso en materias de política económica y más aún en lo relativo a la gestión del comercio exterior. El éxito del modelo proexportador, por una parte, y las exigencias financieras externas, por otra, conducen a tal acuerdo.

Con todo, los virtuales escenarios más probables, habida cuenta de su menor disenso en este aspecto, no resultan indiferentes en cuanto a variaciones de significación en el sector exportador y, consecuentemente, en su geografía e impacto territorial.

Un escenario de relativa continuidad acentuaría el esfuerzo exportador, especialmente incrementando y diversificando la producción transable del sector primario, aunque sin excluir una tendencia -más que una política- a cierta industrialización ligada a los recursos naturales.

En el sector minero el mayor aporte cuantitativo provendría de la explotación de nuevos yacimientos, sobre todo por inversionistas externos. El sector pesca, a pesar de cierta imperativa diversificación, seguiría en el mediano plazo basándose en el volumen físico de la captura. Los mejores precios observados en el último período en los mercados internacionales del cobre y la harina de pescado desincentivarían mayores cambios. El sector forestal, por otra parte, verá "madurar" sus inversiones e incrementarse sustantivamente la producción de celulosa. En la agricultura, el rubro frutícola registrará una mayor diversificación como respuesta a la tendencia decreciente de precios en ciertos productos y como forma de disminuir vulnerabilidades. Simultáneamente, se proseguirá diversificando mercados para contrarrestar ciertos proteccionismos. Con todo, el mayor cambio probablemente podría esperarse en la horticultura de exportación, con incrementos porcentualmente altos pero con un aporte absoluto que sólo alcanzaría relevancia en el mediano plazo.

Crecimiento cuantitativamente fuerte; diversificación más bien tendencial inducida más por las exigencias del mercado externo que por políticas internas; uso relativamente intensivo del factor trabajo -no excluyendo modernización tecnológica- por su relativo menor costo y cierta estabilidad político-laboral; y alguna diversificación en los países de destino de las exportaciones generada por motivaciones económicas antes que políticas, parecen ser los grandes rasgos que perfilan el comportamiento del sector exportador en un escenario de continuidad.

En la dimensión territorial, este escenario se traducirá en efectos y requerimientos similares a los actuales aunque acentuados, en sus aspectos positivos y negativos, por el incremento predecible en el sector exportador. El impacto agregado de algunos proyectos de la gran minería en ciertas regiones, la expansión de algunas fronteras naturales por la agricultura y la acuicultura, la incorporación al sector moderno-exportador de predios y empresarios rezagados en las áreas agrícolamente valiosas, constituyen todas tendencias que confirmarán una "ruralización" y regionalización de una economía de caracteres urbano-modernos.

La localización de las demandas de trabajo proseguirá acentuando las tendencias demográficas ya observadas en beneficio de una mayor dispersión del empleo y la población en los centros urbanos menores e intermedios paragrarios o relacionados con el sector exportador en general, todo ello en desmedro de la tendencia concentradora histórica metropolitana.

El incremento exportador, para nada marginal, continuará orientando las inversiones privadas y "arrastrando" las públicas hacia los sectores y regiones de mayor dinamismo, alcanzándose, sin embargo, algunos umbrales, sobre todo en infraestructuras viales y portuarias, que requerirán de proyectos innovadores de incidencia estratégica en el ordenamiento territorial por los efectos multiplicadores y ventajas comparativas que importan.

En el escenario de un gobierno alternativo, los cambios más trascendentes en sus implicancias económico-territoriales se ligan a las siguientes consideraciones: a) cambios estructurales, inducidos políticamente, en los mercados de destino de las exportaciones; b) fomento de una diversificación por la vía de mayor adición de valor a los productos exportables de origen primario; c) encarecimiento relativo del factor trabajo y mayor presión político-sindical; d) en menor medida, cambios en la tributación, tratamiento del capital extranjero, etc.

Las políticas socialmente más redistributivas y las presiones laborales por mayores incrementos reales de remuneraciones importarán un mayor costo de la mano de obra que tenderá a minimizar el eventual incentivo adicional a las exportaciones constituido por el menor costo relativo de este factor.

Si bien la rentabilidad del sector exportador -asociada mucho más a otros componentes de costos, a un tipo de cambio real alto y a los niveles de precios internacionales-, haría posible absorber mayores remuneraciones reales, la vulnerabilidad frente a acciones político-sindicales, sobre todo en actividades estratégicas o estacionalidades claves (minería del cobre, faenas portuarias, cosecha y packing, etc.), tendería, junto al encarecimiento del factor trabajo, a desincentivar su uso y a sustituirlo por capital (en cierta medida) y, complementariamente, a un tratamiento sectorial-gremial de excepción en términos de ventajas laborales.

Las actividades de exportación más intensivas en mano de obra, como la fruticultura y la horticultura especialmente, podrían afectarse o inhibirse en sus proyectos de desarrollo, atendida además su vulnerabilidad laboral estacional. (La sustitución de trabajo por capital improbablemente podría quedar contrarrestada por un incremento excepcional de los aranceles que gravan las importaciones de bienes de capital).

Un gobierno alternativo presumiblemente fomentará la adición de mayor valor a los productos exportables. Esto supone inversiones y reactivaciones industriales, y consecuentemente bienes de capital. Por otra parte, más o menos complementariamente y como efecto de la mayor demanda interna derivada de las políticas redistributivas, el sector industrial sustitutivo tenderá a una reactivación. Ambas dinámicas revertirán en gran medida en los centros urbanos y especialmente en los metropolitanos, que a su base industrial y ventajas de localización suman sus propias regiones y área de influencia ricas en recursos naturales exportables. Esta neo-industrialización, que tenderá a disminuir la mayor cesantía en las grandes ciudades,

encontrará en los cambios en la composición de los países de destino de las exportaciones nacionales una razón más a su favor.

En efecto, tal vez el mayor cambio en el sector exportador asociado a un escenario alternativo radique en la apertura y revalorización de mercados externos que modificarán, junto a otras acciones complementarias, tanto la geografía de las exportaciones actuales -y especialmente vías y puertos- cuanto incluso su propia desagregación por rubros y productos.

Este cambio estructural en el comercio exterior estará relacionado a (y en buena parte será producto de) las nuevas condiciones políticas internacionales en que se desenvolverá un gobierno alternativo, las cuales responderán tanto a la política exterior de éste como asimismo a los cambios de disposición en el concierto de naciones.

La apertura mayor del mercado de la Unión Soviética y, sobre todo, la revalorización y activación de los mercados nacionales y subregionales americanos, constituirán los cambios de mayor significación. Las demandas de estos mercados y los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación e integración activarán rubros de exportación, incluso industriales y de servicios, variando la "canasta" transable también por la importaciones recíprocas.

Nuevos destinos, nueva composición de los productos exportables, nuevas importaciones: otra geografía, otras vías, otros puertos y otra dinámica territorial asociada al comercio exterior. No sólo por el intercambio de bienes, también por exportaciones e importaciones en tránsito hacia o desde terceros países que podrían tener un fuerte incremento, y además por la posibilidad cierta de proyectos conjuntos de integración y complementación industrial y comercial, tanto para el mercado bilateral o subregional cuanto para el comercio exterior con otros países.

Brasil, México y sobre todo Argentina, adquieren especial importancia en esta perspectiva. Los primeros por el tamaño de sus mercados,

Brasil por su importante base industrial y su relativa proximidad, y Argentina además por su contiguidad geográfica, ciertas similitudes sectoriales y la necesidad de accesos más expeditos a los mercados del Pacífico.

Argentina resulta especialmente relevante dada la integración y mayor comercio bilateral posible luego de superada la contracción causada por el diferendo austral, y la voluntad política manifiesta en el Tratado respectivo.

La crisis económica y el endeudamiento externo de Argentina deberían conducir en el mediano plazo a cambios económicos y fomento de las exportaciones, hoy desproporcionadamente bajas en función del tamaño de la economía argentina y de sus necesidades de divisas. Todo lo anterior redundaría en la posibilidad cierta de incrementos en el comercio e integración bilaterales, duplicando y hasta triplicando las cifras actuales, lo cual representaría un porcentaje muy importante del comercio exterior total de Chile.

Territorialmente el escenario alternativo implicará, al menos en el corto plazo, un menor crecimiento -en caso alguno un decrecimiento- del sector primario-exportador, y en consecuencia de las regiones especializadas pertinentes.

A mediano plazo habrá un mayor crecimiento relativo del sector industrial, tanto neosustitutivo como de exportación, que implicará una reversión hacia las metrópolis de parte del dinamismo de los sectores productivos de punta.

La apertura y valorización de otros mercados externos dará especial auge a algunos corredores internacionales y pasos terrestres, los que presentarán ventajas comparativas para la localización de proyectos de integración bilateral. Algunos puertos del Pacífico deberán satisfacer, además de la demanda nacional, una creciente demanda internacional, lo que hace previsible tanto la ampliación y racionalización de los mismos cuanto otros proyectos viales y portuarios complementarios.

En particular, aquellas áreas como las metropolitanas que presentan simultáneamente infraestructuras portuarias de jerarquía, corredores internacionales de transporte, base industrial, externalidades urbanas y sectores primario-exportadores tendrán, en suma, un impacto agregado que les conferirá un dinamismo económico-territorial excepcional.

En un escenario de continuidad las regiones primadas siguen creciendo, pero mucho más sus áreas rurales y centros de tamaño medio que sus metrópolis.

En cambio, en un escenario alternativo, se tiende a producir una mayor integración de las metrópolis y su sector industrial a la dinámica exportadora y económica general, lo cual, junto a la inicial desaceleración de los sectores primarios, producirá un crecimiento sectorial y geográfico de signo diverso.

En resumen, el escenario alternativo produce un fuerte crecimiento de las regiones primadas, mayor esta vez al de las demás regiones exportadoras. Este crecimiento involucra también a las metrópolis, por lo que se produce un doble efecto concentrador: de las regiones sedes metropolitanas versus el resto del país, y el de las metrópolis propiamente tales. Paradójicamente, el escenario alternativo tiende a ser más concentrador, geográficamente, que el de proyección del modelo actual.

El desafío económico y social del desarrollo implica el desafío de usar y no subutilizar el principal recurso, el principal capital: las metrópolis, su organización industrial, su tecnología, y su multitudinaria fuerza de trabajo.

Las metrópolis ofrecen ventajas comparativas difícilmente sustituibles y una capacidad instalada -la principal del país- cuya subutilización puede tener un alto costo económico y social.



