/02165.19
1 sis. 07020

Centro Latinoamericano de Demografía

CELADE

Documentos para Seminarios

TESIS GENERALES SOBRE DESARROLLO Y URBANIZACION ANTE EL CASO CHILENO

Guillermo Geisse

DS/28-12
Julio, 1978
200

CELADE – SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Area de Población y Desarrollo dentro del marco del Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA, Agosto 1978.

I N D I C E

Página

I. INTRODUCCION 1

II. DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN DOS ETAPAS HISTORICAS DEL DESARROLLO NACIONAL 5

1. Desarrollo primario-exportador, concentración de población y mercado interno 5
2. Industrialización sustitutiva, mercado interno y concentración de población 11
3. Diversificación de exportación, mercado interno y distribución espacial de la población.... 26

III. CONCLUSIONES 35

BIBLIOGRAFIA 37

INTRODUCCION

El propósito de este ensayo es discutir algunas de las tesis subyacentes en los esquemas de planificación urbano-regional[1/] aplicados al caso chileno. Nos preocuparemos de aquellos esquemas con mayor relación a la distribución espacial de la población.

Existe creciente conciencia de que la distribución espacial de la población está subordinada a las estrategias globales de desarrollo. Algunos autores presentan las estrategias como alternativas en cuya adopción al planificador, como tal, le cabe participación. Así, la estrategia de desarrollo rural integrado y de diversificación de exportaciones son presentadas como alternativas a la industrialización substitutiva (I.S). Tesis 5 y 6 del Documento Central. A ambas alternativas se les atribuyen fuerzas desconcentradoras de población mientras que a la I.S. se le supone efectos concentradores. Veremos primero que en el caso chileno, tales opciones no son alternativas sino que fases del desarrollo de la economía dentro del marco propio del sistema capitalista que la caracteriza. Se trata de opciones que surgen del propio avance de las fuerzas productivas y de los cambios en las estructuras de poder vinculados a ese avance. Si hay alternativas a la planificación, éstas se ubican al interior de cada opción. La lucha por estrategias globales de desarrollo, alternativas al capitalismo, que sí existen, se da fuera del marco de la planificación.

1/ Véase del mismo autor, Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población, DS/28-3, CELADE, Santiago, Chile.

En segundo lugar, el caso chileno rechaza la tesis de que desarrollo económico se inicia con la I.S. (Tesis 4, Documento Central).

En realidad, la I.S. solo es viable como estrategia cuando ha habido un desarrollo previo expresado tanto en la formación de un mercado interno como de las fuerzas sociales de reemplazo a la oligarquía primario-exportadora. La I.S. en Chile dio bases más sólidas y estables al desarrollo económico, pero no lo inició. Asimismo, la estrategia "diversificación de exportaciones", fase más avanzada que la I.S. solo parece viable en Chile en estrecha relación con la expansión del mercado interno y con la participación de vastos sectores en su realización.

Dijimos que la creciente atención del planificador regional por estrategias globales de desarrollo se explica por la directa asociación que se suele hacer entre cada una de ellas y con factores específicos de localización de población. En general, se distingue entre patrones concentrados y desconcentrados.

Demostraremos que en Chile, el desarrollo económico ha estado asociado a tendencias de concentración espacial de población en todas sus etapas históricas. Y, sostendremos que es altamente probable que estas tendencias continuarán en la fase iniciada de diversificación de exportaciones y apertura al comercio mundial.

La preocupación por la concentración espacial se basa en atribuirle efectos negativos que superan los positivos (Tesis 7 del Documento Central). Demostraremos que este es un problema falso; al menos en el caso chileno. La concentración de población en Santiago contribuyó como factor en el avance de la etapa primaria exportadora a la de I.S. y durante ésta, permitió elevar la productividad general de la economía y reducir la marginalidad campesina

integrándola vía migración de los contingentes poblacionales del campo al mercado interno.

Una tesis vinculada a la anterior es la que atribuye a la moderniza - ción rural el efecto de crear las condiciones que permiten reducir la migración a las grandes ciudades. (Tesis 2, Documento Central). La experiencia chilena demuestra que las reformas en el campo bajo economías de mercado, conducen a la acentuación de la división del trabajo campo-ciudad, a la integración de los mercados regionales bajo el dominio de la región industrial dominante o "Centro", y al desplazamiento de mano de obra del campo a la gran ciudad. Existen algunos estudios sobre la Reforma Agraria Chilena, que sugieren que estos son precisamente los efectos espaciales más notables y no el de retener población a las regiones rurales.

Por último, el ensayo sugiere tareas para la planificación llamando la atención sobre los mecanismos a través de los cuales el espacio contribuye a la reproducción de las desigualdades sociales al interior de la Región Central, al interior del campo y entre campo y ciudad. Esto, en el entendido de que cuando hablamos aquí de desarrollo económico, nos estamos refiriendo al desarrollo bajo economías de mercado, inherentemente cíclico, con auges y recesos y marcados desequilibrios entre sectores sociales y regiones.

II. DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN DOS ETAPAS HISTORICAS DEL DESARROLLO NACIONAL

1. Desarrollo primario-exportador, concentración de población y mercado interno

La expansión comercial exportadora, luego de la independencia, puso en marcha un proceso de desarrollo económico en el cual se ligaron estrechamente la expansión del mercado interno, y la concentración urbana. La expansión comercial movilizó población rural desde la subsistencia a las concentraciones poblacionales de las actividades mineras y a las ciudades. Paralelamente al crecimiento de las rentas generadas en el sector de exportación, creció también el sector de mercado interno. En otras palabras, se profundizó el carácter mercantil de la economía y un contingente mayor de la población especializó su trabajo sea para la exportación o para el mercado interno. Sin embargo, todo el funcionamiento de la economía mercantil se mantuvo dependiente del sector de exportación y, por lo tanto, de la demanda internacional. La distribución espacial de la población durante ese período se explica en función de la división internacional del trabajo.

Este cambio puramente cuantitativo, sin embargo, fue generando efectos acumulativos que terminó por transformar el carácter del ordenamiento económico originario poniendo en marcha un proceso más integral de desarrollo desde comienzos del siglo XX. En el modelo primario-exportador latinoamericano, la magnitud y el modo que alcanzó el sector exportador determinaron la magnitud que alcanzó la urbanización y el tamaño del sector de mercado interno.

El grado de urbanización y tamaño del mercado interno alcanzado en Chile en el transcurso de la etapa primario-exportadora impidieron que las crisis en las actividades exportadoras ruralizaran la economía nacional. Por el contrario, las crisis actuaron como el catalítico externo para el desarrollo del sector de mercado interno, autonómamente de la exportación y la continuación de las tendencias de concentración de población en ciudades.

Chile es, a este respecto, un ejemplo particularmente relevante. Varios son los hechos que datan de este período y que permitieron una relativamente temprana apertura del proceso de desarrollo ecomómico en el país. Un hecho decisivo fue que Chile se alejó temprano de los moldes de monoexportador minero. Antes de la Independencia ya se exportaba trigo y artículos derivados de la ganadería al Virreinato del Perú. Pero fue la Independencia que, al abrir los mercados mundiales, provocó una rápida expansión de la exportación triguera. A mediados del Siglo XIX a Australia y California, y, cuando estos mercados decaen, a Europa. Esto abrió las puertas para una rápida transformación mercantil de la agricultura. Un sector mercantil exportador comenzó a imponerse directamente sobre el sector de subsistencia, lo que tuvo importantes efectos demográficos.

En efecto, la producción mercantil en un espacio rural poblado obliga a una mayor especialización del trabajo, valoriza las tierras fértiles y obliga a la expropiación de las superficies utilizadas en la producción de subsistencia. Con ello, se produce la expulsión de población y provoca migraciones desde el sector de subsistencia. Entre 1865 y 1907 las zonas rurales del centro del país, principal región afectada por la expansión mercantil triguera, expulsaron a más del 90 por ciento de su crecimiento poblacional vegetativo. Una parte de este flujo migratorio se desplazó a la región de la frontera y

el sur, abierta a fines del Siglo XIX a la explotación mercantil con la pacificación de los mapuches, pero el grueso fue a las ciudades.

Por otra parte, la expansión triguero-exportadora provocó una gran ampliación de la clase de los terratenientes vinculados a la producción mercantil. Su gran magnitud se debe al hecho que se trata de un cultivo apto para ser producido en todo el territorio agrícola del país y, especialmente, a que se trata de un cultivo anual. Por lo tanto, su explotación no requiere inmovilizar grandes cantidades de capital. Ello explica su acelerada tasa de expansión. Entre 1860 y 1880 la producción de trigo en la zona central se triplicó. La zona sur experimenta también un gran aumento de la producción triguera mercantil y alcanza en 1908 los volúmenes de producción de la zona central. Esta ampliación de la clase de los terratenientes con elevadas rentas monetarias posibilitó la masificación de la urbanización de este sector e implicó una ampliación del sector de mercado interno.

Fue también un hecho de primera importancia el que el principal sector de exportación que el país haya tenido históricamente, el salitre, haya sido cedido enteramente al capital extranjero. Ello implicó un fortalecimiento económico y burocrático del aparato del Estado en la medida que la participación de las clases hegemónicas nacionales en los excedentes del principal sector de exportación se daba mediatizada por el Estado, con la tributación al sector exportador y la estructura del gasto público.

Todos estos factores explican por qué la expansión exportadora de la economía chilena después de la Independencia dio como resultado una distribución espacial de la población tempranamente concentrada en las ciudades. Ya en 1900 de los 3 231 022 habitantes totales del país, 1 222 298, vivían en las ciudades; vale decir, un 38 por ciento de los cuales -332 724-, más

de un 25 por ciento vivía en Santiago. Estos mismos antecedentes permiten constatar que el tamaño del mercado interno era considerable en relación a la población nacional. Más aún, el sector de mercado interno era más grande de que lo que sugieren los datos de urbanización, puesto que a ellos hay que agregar las concentraciones no urbanas de población minera en el norte y la población rural vinculada a la producción mercantil que comienza a ser retribuida monetariamente.

Dos hechos contribuyen a precisar con más claridad el considerable desarrollo que había alcanzado el sector de mercado interno en Chile a comienzos del Siglo XX. Por una parte, la suspensión definitiva de la convertibilidad de la moneda nacional decretada a fines del siglo anterior. Por otra, a pesar que las exportaciones agropecuarias se estancan para finalmente reducirse a fines del Siglo XIX, la expansión de la producción agraria se mantiene en los primeros treinta años del Siglo XX casi al mismo ritmo que en su período exportador. Lo que ocurrió es que la agricultura mercantil pasa de su orientación inicial al sector de exportación a incorporarse paulatinamente al sector de mercado interno. Estos hechos, permiten explicar que en 1930, es decir, antes de la crisis de los años treinta que barrió con el ordenamiento primario exportador, un 16 por ciento de la población activa ya estaba ocupada en las manufacturas (incluye industria y artesanado).

El "boom" exportador salitrero (en 1905, las exportaciones duplican el valor en moneda constante de los niveles alcanzados en 1890; en 1916 lo cuadruplican y en 1920 lo multiplican casi por seis) de comienzos de siglo profundizó la urbanización, la concentración de población en Santiago y el desarrollo de un sector de mercado interno cada vez más voluminoso. En 1930, por ejemplo, del total de población del país (4 287 445 habitantes)

más de un 48 por ciento (2 068 192 habitantes) ya era urbana, de la cual más de un 30 por ciento vivía en Santiago.

El sector de mercado interno creció consecuentemente pero era todavía un sector enteramente dependiente del sector de exportación y de las rentas allí generadas. No era un sector sustitutivo de importaciones sino que enteramente complementario. Seguía consistiendo en actividades imposibles de ser importadas o de actividades naturales "protegidas" de las importaciones. La primera guerra mundial y sus secuelas inmediatas contribuyeron a que este sector diera los primeros pasos en la producción industrial sustitutiva. En efecto, ella provocó una gran demanda por salitre al tiempo que dificultó el abastecimiento de productos manufacturados. Por lo tanto, las mayores rentas de exportación generaron una mayor demanda interna que no fue satisfecha con manufacturas y permitió los primeros pasos en la industrialización sustitutiva. Entre 1914 y 1919 la producción industrial se estima que creció a una tasa anual superior al 9 por ciento. Entre 1914 y 1925, sobre el 5 por ciento (O. Muñoz, 1971).

En realidad, es difícil sostener que el desarrollo de la manufactura sustitutiva haya obedecido exclusivamente a las dificultades físicas de abastecimiento de importaciones. En efecto, cuando esas dificultades ya habían sido superadas, la producción industrial continuó creciendo entre 1925 y 1930 lo hizo a una tasa anual superior al 6 por ciento (O. Muñoz, 1971). Lo que ocurre es que la temprana urbanización del país implicó que el mercado era relativamente grande no sólo en términos de renta total sino que en términos de población. Y, como Singer ha hecho notar, eso sí hace una diferencia. Un mismo mercado global compuesto por pocas personas con un alto ingreso per cápita o, alternativamente, por muchas personas

con un ingreso per cápita reducido, no es de ninguna manera el mismo mercado debido a la distinta elasticidad ingreso de los diversos tipos de productos. En el segundo caso será mayor la demanda de artículos esenciales como alimentos y vestuario; en el primero será mayor la de artículos prescindibles o de lujo y menor la de artículos masivos. Es posible que la gran cantidad de población incorporada a la producción mercantil (medida, por ejemplo, por el hecho que en 1930 casi el 50 por ciento de la población era urbana) haya generado una demanda por productos de uso masivo, productos fáciles de sustituir que no requieren utilizar tecnología sofisticada ni grandes cantidades de capital, en una escala que permitió la sustitución competitiva con sus homólogos importados. Eso explica que antes de 1920 en las actividades manufactureras aparezcan, al lado de las fábricas de materiales de construcción, las herrerías y los talleres de reparación, las fábricas de textiles, de tabaco, de calzado y de útiles populares para el hogar que competían efectivamente con los productos importados. En suma, la distribución de la población, en concreto, la incorporación espacialmente concentrada de la mayor cantidad posible de población en la producción mercantil, fue decisiva en Chile para el inicio de la producción sustitutiva.

2. Industrialización Sustitutiva, mercado interno y concentración de Población

El proceso de desarrollo, cualquiera que sean las precondiciones que se hayan ido acumulando en la economía colonial comercial, asume características diferentes al producirse la ruptura con el ordenamiento exportador. El sector de mercado interno al romper su dependencia del sector exportador, rompe los estrechos márgenes del mercado determinados por las rentas allí generadas y tiende hacia la incorporación de toda la población al mercado interno protegiéndolo de la competencia de productos importados. Ello implica un cambio político de las clases y fracciones de clase que controlan el Estado; que los intereses políticos de los representantes del sector de mercado interno se impongan a los intereses librecambistas y en muchos casos señoriales ligados al sector de mercado externo. El cambio político toma forma concreta en la I.S. la cual redefine la división internacional del trabajo, las estructuras internas de poder y la división social interna del trabajo. La I.S. fue la única opción viable de superación de la etapa previa y estuvo inevitablemente asociada a la acentuación de las tendencias de concentración de población.

En Chile esa ruptura se produce en la década de los años 20 y se remacha con los efectos internos de la crisis de los años 30. Si el proceso de desarrollo no ha culminado es por las insuficiencias que esa ruptura tuvo y que no es del caso tratar aquí. (Entre esas insuficiencias, las principales que deben anotarse son la mantención de la estructura latifundaria en el campo y la entrega de la gran exportación de cobre al capital norteamericano). La crisis de los años 30 no fue sólo una crisis transitoria para la economía

salitrero exportadora; fue una crisis con efectos de largo plazo debido a la producción de nitrato sintético a costos muy inferiores que se masifica en ese período. Las exportaciones totales bajan de 466 millones de dólares (dólares de 1960) en 1929 a 59 millones en 1932. Sólo a fines de la década del 50 las exportaciones vuelven a alcanzar niveles comparables con los que habían antes de la crisis. Resultaba imposible, por lo tanto, intentar "pasar" la crisis y retomar la extensión exportadora al nivel anterior. La enorme caída en las rentas de la exportación implicaba que debía reducirse el desarrollo mercantil de la economía y consecuentemente promoverse la ruralización de la población del sector de exportación y de mercado interno y la ampliación consecuente del sector de subsistencia. Eso habría ocurrido de haberse mantenido el ordenamiento colonial exportador de la economía; o de haberse dado las condiciones históricas para un modelo alternativo a la I.S. por ejemplo, de desarrollo rural basado en el aumento de la demanda y productividad campesinas -que rompiera con el latifundio-. Pero el desarrollo que ya tenía el sector de mercado interno y la gran magnitud que a la fecha alcanzaba la población urbana hacían imposible la continuidad colonial-comercial. La presión de los grupos medios y obreros urbanos impedían en definitiva la mantención del ordenamiento colonial exportador. Por otra parte, los terratenientes mantuvieron una cuota de poder necesario para impedir toda posibilidad de cambio en la estructura latinoamericana hasta la década de los años 60. Sólo los intereses del capital industrial y el proyecto histórico de la industrialización podían resolver la crisis de la década del 30. Ello suponía el rompimiento con el ordenamiento colonial exportador y abrir paso a una nueva fase del proceso de desarrollo.

Si la crisis hubiera golpeado de manera menos definitiva al país, puede suponerse que quizás la industrialización sustitutiva se hubiera atrasado. Pero las crisis políticas de la década de los años 20 demuestran que ella estaba a la orden del día. El acontecer político de ese período está marcado por la pugna entre los grupos populares urbanos y los intereses de los representantes del sector de mercado interno contra los latifundistas y comerciantes partidarios del ordenamiento comercial exportador. Una demostración clara al respecto es que ya se había iniciado, antes de 1930 la protección masiva del mercado interno y los planes de fomento industrial, si bien, solo después de 1930 ellos fueron acentuados.

Lo importante de señalar aquí es que, lo que en último término determina la ruptura y abre paso a la nueva fase del desarrollo económico por I.S. es el enorme peso de la población urbanizada y el desarrollo consecuente del capital industrial. Ello subraya que si bien el proceso de desarrollo puede mirarse como un proceso económico, su inicio y avance requiere y consiste en un cambio político. En ese cambio, como se ha visto, juega un papel decisivo el tamaño de la población vinculada al mercado nacional, el tamaño de la población urbanizada y su grado de concentración en una ciudad. Cabe preguntarse sobre la posible influencia que pudo tener el menor grado de concentración urbana de otros países latinoamericanos que pasaron la crisis de los años treinta sin modificar el ordenamiento colonial exportador y que vieron su proceso de desarrollo atrasado treinta o más años.

El proceso de industrialización modifica profundamente los patrones de distribución espacial de la población. Este implica una división cada vez más pormenorizada del trabajo interno que conlleva necesariamente desplazamientos espaciales de la población. La industrialización provoca la concentración de actividades económicas y población en las ciudades. En su inicio

la mano de obra y el mercado interno se limitan principalmente a la población urbana. Sin embargo, tarde o temprano deberá enfrentar el problema de incorporar el mercado a la población del sector de subsistencia.

Ahora bien, el avance de la agricultura mercantil no debe hacer suponer que la población rural necesaria y simultáneamente especializa su trabajo y sale de la subsistencia. Lo fundamental es el régimen de retribución a la mano de obra rural. La expansión mercantil de la agricultura es compatible inclusive con la esclavitud de la mano de obra, como lo demuestran innumerables ejemplos históricos. En Chile, el inquilinaje, la mediería y el pago de salarios en especies muestra que gran parte de la población rural inclusive aquélla, vinculada a la agricultura mercantil debe seguir considerándose como perteneciente al sector de subsistencia. A ello debe agregarse la gran cantidad de campesinos pequeño-propietario, desvinculado de la producción mercantil.

La población del sector de subsistencia no sólo se autoabastece de alimentos. Dedica buena parte de su tiempo de trabajo a actividades de carácter artesanal como la fabricación de vestuario, calzado, vivienda, útiles del hogar y la labranza, etc. La incorporación de esta población al mercado interno supone que el capital industrial es capaz de sacar de las zonas rurales estas actividades no especializadas y reemplazarlas por la producción urbano-industrial especializada. Ello implica la salida de población del sector de subsistencia equivalente a ese tiempo de trabajo y su transformación en mano de obra para las actividades industriales urbanas. Sólo con la mayor especialización del trabajo, tanto urbano como rural, durante el proceso de urbanización, se produce realmente la ampliación del mercado interno para la industria. Por eso, las migraciones campo-ciudad y el desarrollo de la urbanización concomitantes con la indus-

trialización, son condición necesaria aunque no suficiente, de la ampliación del mercado interno y al crecimiento del ingreso que ello permite. En Chile por ejemplo, el ingreso nacional per cápita se ha más que duplicado entre 1915 y 1957. En el mismo período, la productividad del trabajo al interior de los distintos sectores productivos se ha mantenido creciendo a ritmos muy inferiores. En la industria, por ejemplo, aumentó menos de un 25 por ciento. El aumento del ingreso en lo fundamental, por lo tanto, fue producido por el desplazamiento de población desde sectores de muy baja productividad como la agricultura hacia sectores de mayor productividad como la industria y las actividades urbanas en general. Queda establecido, por lo tanto, la estrecha relación que existió entre el desplazamiento de la población hacia las ciudades y el crecimiento urbano, con la elevación de las fuerzas productivas internas.

Para desatar este proceso el capital industrial debió enfrentar tarde o temprano el problema del desarrollo capitalista de la agricultura y avanzar en la integración espacial entre campo y ciudad. La masificación del pago de salarios monetarios crea las condiciones para barrer con el sector de subsistencia, obliga al capitalista agrario a ahorrar mano de obra y a especializar el trabajo agrario. Contribuye a este proceso, la modernización del transporte y de la comercialización que permiten la circulación de los productos industriales en todos los rincones rurales y que contribuyen a integrar en el mercado nacional a todos los mercados locales que se van generando. El desplazamiento de la mano de obra sobrante hacia las ciudades se consigue elevando los salarios urbanos por encima de las condiciones materiales de vida que imperan en las zonas rurales.

Juntamente (aunque no de manera simultánea) a los requerimientos del capital industrial por los excedentes de mano de obra del sector subsisten-

cia, se necesita que éste produzca excedentes de productos agrarios para alimentar a la creciente población urbana. Se pueden generar contradicciones entre ambos procesos. En efecto, el aumento de la producción agropecuaria puede significar que se necesite cuotas crecientes de mano de obra en la agricultura, lo cual sería contradictorio con la necesidad de desplazar hacia las ciudades cuotas crecientes de mano de obra para la industria. Esta contradicción parece ser, a primera vista, una necesidad que los países industrializados, resolvieron oportunamente con la tecnificación de la agricultura simultáneamente con la industrialización y por medio de la importación de alimentos.

En Chile se sabe que uno de los factores principales que impidieron aumentar sustancialmente la producción agraria durante la I.S. fue el régimen de propiedad monopólico de la tierra, el latifundio. El latifundio deja enormes cantidades de tierra sin utilizar y su práctica extensiva de cultivo lleva a productividades por hectárea inferiores al cultivo intensivo de la pequeña y la mediana propiedad (y, consecuentemente, rendimientos superiores por unidad de mano de obra). En tal caso, el aumento del excedente alimenticio requerido por la economía urbano industrial debería implicar la ruptura del monopolio de la propiedad de la tierra. Pero ello conllevaría una mayor necesidad de mano de obra en el campo y una reducción del excedente de mano de obra para la economía urbano industrial.

En Chile, sin embargo, históricamente esta contradicción no se dio de este modo. En efecto, el sector de subsistencia jugó, en este caso, la función fundamental en la I.S. de transferir capital a los intereses industriales.

El peso de los sectores populares urbanos en las décadas del 20 y 30 obligaba a iniciar la industrialización sustitutiva en circunstancias que el costo de la mano de obra no sería demasiado bajo. Por ello, el capital industrial se vio obligado a fijar precios bajos para los alimentos proveídos por el sector de subsistencia. Son suficientemente conocidos los antecedentes que demuestran el vuelco, desfavorable para la agricultura, que experimentaron en ese tiempo los términos de intercambio entre campo y ciudad. Gracias a esa relación favorable de precios se elevaron las ganancias en la industria. Se aceleró la acumulación en este sector y redujeron las inversiones agrícolas. Hay indicadores indudables al respecto. La expansión de la superficie bajo cultivo, sostenida aceleradamente hasta 1930, y bajo el mismo régimen latifundario, se estanca en términos absolutos a partir de esa década. La producción agropecuaria que crecía a tasas muy superiores al crecimiento poblacional desde el siglo XIX y hasta la década del 20, estanca su ritmo y crece menos de un 1 por ciento al año hasta 1960. Todo ello indica una reducción de las ganancias en la agricultura y de las inversiones en el sector. Eso no significa que el nivel de las rentas y el consumo de los terratenientes se redujera. Por el contrario, el capital industrial compensó, a través de la acción estatal a los terratenientes y especialmente mediante la represión sistemática a la organización de los trabajadores agrícolas.[2/] Los resultados fueron bajísimos salarios para los trabajadores agrarios y condiciones de vida miserables, para el pequeño y mediano propietario, afectado por la caída de los precios y sin posibilidad de acceder al apoyo estatal monopolizado por los la

---

2/ Por ejemplo, la organización sindical de los trabajadores industriales fue reconocida legalmente en la década de los treinta. En cambio, en los hechos, se prohibió la organización sindical de los trabajadores agrarios.

tifundistas. En concreto, el desarrollo de la industria sustitutiva en Chile implicó, debido a las exacciones de capital de la economía urbano industrial al campo, un estancamiento de la agricultura y de su transforma - ción capitalista. Precisamente, en este período, las migraciones campo-ciudad reducen su ritmo. Entre 1930 y 1960, las zonas rurales del país expulsan solamente el 69 por ciento de su crecimiento vegetativo. Esta cifra contrasta desfavorablemente con los ritmos migratorios de los períodos anteriores cuando la agricultura experimentaba una rápida transformación mercantil. El origen principal de las migraciones entre 1930 y 1960 fue la presión demográfica sobre una tierra limitada por la propiedad monopólica. Como consecuencia del estancamiento de la superficie cultivable y de la producción agropecuaria, este crecimiento poblacional implicó un fuerte crecimiento del desempleo y del subempleo en la agricultura.

El crecimiento de la población y la urbanización acelerada después de los años 30, justamente con el estancamiento agrícola, provocaron un déficit alimenticio de gran magnitud que hubo de ser suplido con importaciones. En 1960, casi un tercio de las importaciones eran productos alimenticios, casi todos susceptibles de ser producidos en cantidad suficiente en el país. Por otra parte, las miserables condiciones de vida de la población campesina así como los fuertes resabios pre-capitalistas en las relaciones de producción imperantes, mantenían marginadas del mercado nacional a grandes masas agrarias. Uno y otro problema resultaban insostenibles para el capital industrial. Requería ampliar el mercado interno y utilizar las divisas para las importaciones de bienes de producción. En la década del 60 se inició la reforma agraria, se decretó el pago en salario monetario de la mano de obra campesina y se abrió paso a un vigoroso movimiento sindical agrario. El resultado del avance capitalistas de la agricultura y

de la expropiación del latifundio provocó un fuerte desplazamiento de la mano de obra sobrante. Entre 1960 y 1970, las zonas rurales decrecen en población por primera vez en la historia de Chile y expulsan hacia las ciudades el 118 por ciento de su crecimiento vegetativo.

Por lo tanto, en Chile ambos procesos no fueron contradictorios;vale decir, la reforma agraria, si bien aumentó la producción agraria también implicó un aceleramiento de la expulsión de población del campo hacia la ciudad. Una explicación posible es que ambos procesos, el avance en la organización capitalista de la agricultura y la reforma agraria se dieron en Chile simultáneamente en la década del sesenta. Es posible, por lo tanto, que los resultados señalados respecto de la aceleración del ritmo migratorio en ese período correspondan al efecto neto resultante de la interacción entre ambos. La dilucidación de este hecho requeriría de estudios detallados acerca del efecto poblacional directo de la reforma agraria en los predios donde ella se puso en marcha.3/

Le evidencia disponible en el caso chileno, por lo tanto, demuestra una fuerte ligazón entre migraciones campo ciudad y crecimiento de las fuerzas productivas por una parte y, por otra, que la profundización del carácter capitalista de la agricultura y la expansión agraria en general, provoca aumentos de la expulsión de población rural hacia las ciudades. Los procesos de concentración de actividades económicas y de población necesaria en las ciudades y de expulsión de población desde el sector de subsistencia no tienen porque no ser en principio contradictorios.Quienes

3/ Estudios provisorios recientes indicarían que la reforma agraria puesta en práctica hasta 1970 habría reducido la utilización de mano de obra en la medida que los principales beneficiarios de ésta, fueron los inquilinos y no así los obreros "afuerinos". Entre 1970 y 1973, en cambio, en la medida que se procuró entregar tierras también a estos últimos, la reforma agraria habría implicado una mayor utilización de mano de obra en los predios reformados.

sostienen tesis contrarias a la formación de grandes ciudades ven a estas como sobreconcentración poblacional improductivas resultante de las enormes migraciones rurales provocadas por la presión poblacional sobre la tierra monopolizada por los latifundistas y por las miserables condiciones de vida que imperan en el medio rural. El caso chileno sugiere que esto no es así. Por cierto, que ambos procesos se dan con contradicciones toda vez que obedecen a fuerzas económicas ciegas y espontáneas. Sin embargo, el carácter de ellas no permiten concluir que las migraciones hayan sido "excesivas" y que Santiago haya crecido exageradamente en desmedro de su productividad. Por el contrario, ambos procesos aparecen como parte de un mismo proceso general de desarrollo, de ampliación del sector de mercado interno y de división creciente del trabajo interno. Ello implica la reducción de la población ubicada en el sector de subsistencia y un aumento de la población vinculada al sector de mercado interno en las ciudades.

Por el lado agrario, la evidencia disponible en el caso chileno demuestra, como se ha visto, que las principales migraciones no han sido provocadas por presión poblacional sobre la tierra ni que han sido objetivamente excesivas. Por el contrario, precisamente cuando se ejecuta la reforma agraria junto con un programa de profundización capitalista es cuando las migraciones se hacen más voluminosas. De otra parte, hay una constante relación entre expansión agraria y crecimiento del flujo migratorio y vice versa. En 1970, todavía la productividad por hombre en la agricultura era la más baja de todos los sectores de la economía. En la medida que la elevación de la productividad del trabajo requiera la aplicación de más capital por unidad de mano de obra, en suma, de tecnificación, es muy esperable que el progreso de la producción agropecuaria haya de seguir implicando expulsión de población excesiva.

Por el lado de la demanda de mano de obra por parte de las actividades económicas urbanas, se impone la conclusión equivalente. No parece posible concluir que en la ciudad exista una sobreconcentración improductiva de población y que el desempleo o subempleo sean relativamente "excesivos". Es necesario decir que estas afirmaciones no pueden entenderse en términos absolutos. Dado el escaso nivel de las fuerzas productivas a escala nacional, es decir, dada la magra productividad general del trabajo a escala nacional, siempre es posible sostener que hay subempleo y desocupación en cualquier sector de la economía. Lo que se sostiene es que, dado el nivel general de la productividad del trabajo, no puede afirmarse que esos problemas sean particularmente agudos en las ciudades o, lo que viene a ser lo mismo, que sean más agudos que en el campo. Por el contrario, la evidencia sugiere que la urbanización está asociada al desarrollo y crecimiento de las fuerzas productivas y que el campo, más que la ciudad, aparece como una concentración poblacional improductiva.

El crecimiento de las actividades económicas en las ciudades aparece en estrecha concordancia con la mayor cantidad de población urbana. Tomando en cuenta las diversas productividades del trabajo en los distintos sectores económicos urbanos, el ingreso generado en las típicas actividades urbanas (manufacturas, construcción, comercio y servicios) y su ritmo de crecimiento aparece concordante con la tasa de crecimiento de la población urbana. La industria genera alrededor del 25 por ciento del PGB y ocupa alrededor del 20 por ciento de la población activa. (Incluye artesanado). El comercio y los servicios ocupan el 11 por ciento de la población activa respectivamente y generan, como resulta predecible, cuotas relativas levemente inferiores del PGB.

La elevada cantidad de población ocupada en el comercio y los servicios ha sido considerada como un indicador de la sobreconcentración urbana y como una demostración del carácter "excesivo" de las migraciones. Sin embargo, una apreciación más cuidadosa no permite llegar a esa conclusión. En efecto, el comercio y los servicios no estatales se desarrollan en una sociedad capitalista según se expande la demanda monetaria por ellos. No pueden por cierto sobre expandirse más allá de la expansión de las rentas capaces de financiarlos. Lo que ocurre es que en una economía capitalista urbana, a medida que aumentan los ingresos, la demanda por servicios en general, aumenta en magnitudes más que proporcionales que los aumentos de las rentas. Si a ello se agrega el relativo estancamiento de la productividad del trabajo en estos sectores, más difíciles de tecnificar y donde las ganancias de escala no son tan claras como en la industria, es predecible que el crecimiento del ingreso urbano provoque una gran expansión en el empleo en estos sectores.

Es cierto, sin embargo, que la expansión de la demanda por servicios pone solo un tope global a la expansión de esos sectores. Nada impide que entre en estos sectores un número mayor de población que la necesaria y que, en suma, el ingreso per cápita en ellos se esté reduciendo. Vale decir, que el ritmo de la oferta de servicios sea a mayor que el ritmo en que se expande su demanda. Ello sería la razón de una pauperización creciente de la población vinculada a estos sectores. En realidad, existen antecedentes que permiten asegurar que ello se está produciendo. La rápida ampliación de las capas urbanas llamadas marginales están vinculadas a población dedicada en su mayor parte a todo tipo de servicios que generan muy bajas rentas. Es, por cierto, en los servicios donde se concentra el grueso de la subocupación

urbana. Prueba de ello es la gran cantidad de población dedicada al servicio doméstico y que supera el 25 por ciento de la población ocupada en los servicios privados.

Es evidente que la marginalidad, la subocupación y las condiciones miserables de vida están muy extendidas en las ciudades. Sin embargo, debe señalarse que esas mismas condiciones son mucho más extendidas en las zonas rurales. Ello queda de manifiesto cuando se considera que el valor agregado por persona ocupada en la agricultura es casi la mitad que el mismo índice en el sector de los servicios. Como evidencia adicional deben considerarse los estudios realizados recientemente acerca de la "extrema pobreza" medida a través de diversos indicadores; en todos ellos de manera sistemática se evidencia que este fenómeno está mucho más extendido en sectores rurales o de pequeñas ciudades que en sectores urbanos.

Caso aparte es el gran desarrollo que han experimentado en Chile los servicios estatales. Esto ha dado pie para que algunos autores señalen que ello ha sido asi por la presión de la sobreconcentración de la población en las ciudades. El Estado sería por lo tanto, una de las principales expresiones de sobreempleo improductivo. Es evidente lo estrecha que resulta una concepción sobre el Estado que lo concibe sólo como una agencia de empleos. El gran desarrollo del aparato del Estado en Chile odebece a profundas razones económicas y políticas ligadas al modo como se dio el proceso de industrialización y a determinados requerimientos de los secto-

res industriales y populares.4/ Es evidente que no puede considerarse la ampliación del aparato estatal, con el mayor empleo consecuente, como una demostración del carácter improductivo de la concentración urbana, por más que, ciertamente haya una gran cuota de ineficiencia y sobreempleo en las instituciones públicas.

Han sido, por lo tanto, los requerimientos poblacionales de la expansión del sector de mercado interno, con todas las contradicciones que se hayan producido, lo que ha modificado decisivamente la distribución espacial de la población. Se ha reducido la dispersión rural y se ha aumentado la urbanización hasta llegar a ser un 72 por ciento en 1970.

Pero el proceso de desarrollo no sólo ha modificado el patrón de distribución espacial de la población en el sentido de desarrollar la urbanización sino que también ha implicado la organización de un patrón de distribución espacial de la población al interior del sistema urbano concentrado en una ciudad principal: Santiago. En efecto, la capital tenía en 1970 casi tres millones de habitantes, un 43,6 por ciento de la población urbana del país. Es evidente, por lo tanto, que el proceso de desarrollo provoca una concentración urbana que se acelera a partir de 1930.

4/ La debilidad económica de la burguesía industrial (provocada por la entrega al capital extranjero de las principales actividades donde se acumulaba el capital, el salitre y el cobre) y el peso político de los grupos populares urbanos, hicieron que los intereses industriales utilizaran al Estado para proveer gratuita o casi gratuitamente un conjunto de servicios como salud, educación, vivienda que los salarios urbanos eran insuficientes para cubrir. De otra parte, el Estado se transforma también en el principal financiador de la acumulación de capital industrial. A mediados de la década del 60, por ejemplo, el Estado financió casi el 80 por ciento de la inversión en capital fijo del país. Estas son las causas generales de la gran proliferación de instituciones estatales y de la ampliación correspondientes del empleo público. Ver Geisse, G. (et. al.) Relaciones entre Urbanización y Desarrollo en Chile. ILPES, 1976.

La concentración poblacional en Santiago está precedida por una concentración aún mayor de las actividades económicas. En 1960, Santiago concentraba el 33 por ciento de la población del país y un 35 de la población económicamente activa. Se considera que en 1970 la provincia de Santiago generaba casi un 50 por ciento del PGB. Son conocidas las causas que en el modo industrial provocan la concentración de actividades económicas. Se trata de las llamadas economías de aglomeración o economías externas atribuibles a la concentración territorial de actividades económicas. Estas economías son en definitiva integradas como mayores utilidades por las empresas. Ellas contribuyen a favorecer la sistemática concentración de actividades económicas en el espacio, donde ésta ya existe. Estas son las ventajas objetivas de la concentración urbana que se traducen en una elevación de la productividad del trabajo urbano.

La tendencia a la concentración urbana puede ser compensada por una política estatal de descentralización espacial de las actividades industriales por la vía de compensar con subsidios las mayores utilidades que se obtendrían con la ubicación concentrada.

Sin embargo, la fuerza que tienen las motivaciones respecto a la localización concentrada de la industria y que provoca una distribución concentrada de la población urbana, explica el fracaso de los planes de desarrollo industrial regional que sistemáticamente se han tratado de poner en efecto en los últimos años.

3. Diversificación de Exportación, Mercado Interno y Distribución Espacial de la Población

Existe consenso de que, en Chile, la estrategia de I.S. se agotó. Hay ciertamente variadas opiniones respecto de las causas de este hecho, pero en general todas apuntan a la necesidad de impulsar una "estrategia" exportadora para avanzar por el camino del desarrollo económico nacional.

Se parte de la base por un lado de que el estancamiento económico se debe en buena medida al "estrangulamiento externo". La gran cantidad de importaciones para el funcionamiento industrial y para el consumo final, en frente de la concentración de las exportaciones en un solo producto, produce estrechez general de divisas además de inestabilidad, ya que el funcionamiento industrial depende de las variaciones del mercado internacional de un solo producto. Todo ello redunda en un endeudamiento externo creciente, cuyo servicio anual provoca permanentes problemas de la balanza de pagos. Tambóén se plantea que el "modelo" de industrialización substitutiva está agotado debido a la estrechez del mercado interno. Por ello la escala de producción no puede ser sino insuficiente, así como la productividad del trabajo y la acumulación de capital. La orientación de la actividad industrial hacia la exportación debiera imponerse sobre la industrialización y el proteccionismo generalizados. Mayor sería la productividad y la acumulación de capital en actividades con escalas derivadas de un mercado mundial más vasto.

Por otra parte, se argumenta la gran potencialidad exportadora del país basada en la explotación de sus recursos naturales: mineros en el norte y centro norte, agrícolas en el centro y forestales en el sur y centro sur. La política proteccionista e industrializadora hacia el mercado interno sólo tiende -se señala- a desincentivar las actividades exportadoras.

Por ultimo, se sostiene que la acumulación interna sólo puede ser elevada con el concurso del capital extranjero y que estos son atraídos principalmente por los recursos naturales. Es decir, que la importación de capitales se producirá solamente si los países se integran al mercado mundial a través del comercio exterior.

Los diversos argumentos dan origen consecuentemente a distintas estrategias de diversificación de exportaciones. Unas y otras suponen ordenamientos políticos, sociales y espaciales de diferente carácter.

Una estrategia, consiste en la profundización de I.S. en el marco de un mercado regional más amplio. Esta ampliación implicaría la constitución de zonas de libre comercio o de mercados comunes entre estados nacionales de desarrollo relativamente homogéneo. Ella requiere un acuerdo entre los intereses industriales nacionales que aprovecharían recíprocamente, hasta donde tuvieran fuerza relativa, la ampliación del mercado "interno" así producido.

Frente a la enorme presión del mundo industrializado, se busca, precisamente mantener la viabilidad a la I.S. y desarrollar una industria que, a largo plazo, pueda ser internacionalmente competitiva.

Esta estrategia supone, por supuesto, readecuaciones en el ordenamiento industrial; se impone una mayor especialización del trabajo industrial a escala nacional. Pero ella supone, en definitiva, una ampliación y profundización de la I.S. en la zona de libre comercio e implica una mayor división del trabajo regional y, en principio, también a escala nacional.

En la medida que se pone el acento en la industria y en los mercados internos, ello implica fortalecer el orden social resultante de la I.S.; con todas las contradicciones que ese orden tiene.

Los efectos sobre la dinámica de la distribución espacial de la población de esta estrategia, en Chile, no deberían ser profundamente distintos que los provocados por la I.S. En la medida que esta supone una ampliación de la industrialización en la que el mercado interno continúa teniendo el peso principal, continuarán operando las causas que produjeron una concentración urbana (y principalmente en Santiago) de las actividades económicas y consecuentemente de población.

Una segunda estrategia propuesta a la plena incorporación de la economía nacional al comercio mundial; vale decir, la inserción de la población a la división internacional del trabajo. La economía deberá especializar su trabajo en aquellas actividades donde tenga "ventajas comparativas" en función de la actual estructura del comercio mundial.

Ello implica desarrollar aquellas actividades que utiliza en alta proporción los factores abundantes del país: recursos naturales y mano de obra no calificada. Esta estrategia consiste en especializar el trabajo interno en la producción y exportación primaria.

La imposición de esta estrategia en Chile supone una ruptura con el ordenamiento político social histórico derivado de la I.S., en la medida que ella es profundamente contradictoria con las fuerzas e intereses vinculados a la industrialización.

Por una parte, sppone la libertad de importaciones. Ello resulta contradictorio con el ordenamiento industrial basado en la protección del estrecho mercado nacional. Esto es válido en general respecto de los intereses del capital industrial[5/] como de los asalariados vinculados a la

5/ El capital industrial, por cierto, tiene una gran flexibilidad para reubicarse en las actividades comerciales de importación. El caso de las industrias electrónicas, línea blanca y textiles en Chile en estos últimos cinco años, con un buen indicador al respecto.

industria. La ciudad desarrollará un marcado carácter comercial por oposición a su carácter industrial histórico. Puede suponerse, por lo tanto, que se reducirá la demanda de trabajo en las ciudades.

Pero no es sólo la actividad industrial la que deberá reducirse con la libertad de importaciones. Toda actividad no competitiva deberá desaparecer. Al respecto, es indicativo que, el trigo y la lechería, dos de las actividades agrícolas más extendidas en el país, han debido protegerse con aranceles especiales so pena de desatar una crisis agraria de proporciones.

Por otra parte, esta estrategia supone, para aprovechar las ventajas exportadoras derivadas de la mano de obra abundante, que el precio de la mano de obra sea reducido. En efecto, si bien las ventajas comparativas del país están dadas, según se sostiene, por la riqueza de los recursos naturales, no debe olvidarse que es necesario competir con el mundo sub-desarrollado, donde esos recursos son también abundantes. Por lo tanto, la reducción del salario real por debajo de los niveles históricos alcanzados en la I.S. parece una condición necesaria de esta estrategia. A este respecto, operarán dos factores: por una parte, la tendencia a la desocupación y subocupación de la mano de obra que implica la especialización primaria y, por otra, la construcción de un Estado autoritario capaz de frenar el movimiento reivindicativo.

Examinemos ahora algunos de los cambios que pueden preverse en las estructuras socio-económicas, asociadas a la diversificación de exportaciones.

Los recursos mineros del norte y centro-norte son el principal sector de exportación desde el punto de vista de las divisas. Por su tamaño y por

los requerimientos tecnológicos que plantea su explotación, es aquí donde puede esperarse la presencia mayoritaria del gran capital extranjero.

Las ciudades nortinas, rodeadas por el desierto deshabitado, carecen casi por completo de influencia demográfica cercana. Pero la gran escala de operaciones de la industria minera hace que, pese a ser muy intensiva en capital, utilice mucha fuerza de trabajo. Ello hará crecer las concentraciones urbanas situadas en los centros de producción o exportación, como son Chuquicamata, Calama, Antofagasta y Copiapó.

La explotación industrial de los recursos forestales en el sur y centro-sur tiene poco efecto demográfico, porque a su tecnología intensiva en capital se une su escala comparativamente menor en relación a la explotación minera.

Distinto efecto tiene la explotación racional de bosques que origina, puesto que ella implica desplazar el cultivo agrícola y silvícola -tradicional y atrasado en la zona- y mejorar los caminos del interior. El resultado será una mayor especialización del trabajo rural y probablemente, una expulsión de la población, cuyas actividades serán reemplazadas por actividades urbanas (sean estas industriales o comerciales).

Tanto en la explotación minera como la forestal, las plantas de procesamiento se ubicarán, sin duda, en las zonas de extracción. Y si la exportación se efectúa sin más elaboración de la materia, ella probablemente irá por los puertos regionales.

Cualquier etapa ulterior de elaboración industrial, se sostiene aquí que tenderá a localizarse en la región metropolitana de Santiago6/ aunque se trata de actividades de exportación, por las ventajas que ella representa sobre cualquier otra región del país.

En esta región se encuentran los recursos agrícolas que permitirían esperar una exportación de artículos de cultivo intensivo (frutas y derivados, y productos de chararería). Pese a que sería el menos voluminosos desde el punto de vista de las divisas que generaría, este sector puede tener más efectos poblacionales.

Su desarrollo no requiere de grandes capitales ni de tecnología muy complejas. Sólo necesita de métodos modernos y racionales de cultivo y tratamiento del suelo. Por ello probablemente será el capital nacional el que monopolice este sector y lo desarrollo por medio del antiguo capital latifundiario a partir de las reservas otorgadas por la reforma agraria. No es impensable una fusión más estrecha con el actual capital industrial.

Si se desarrolla el comercio internacional de estos productos, es probable que haga nacer un gran capital comercial y financiero ligado al sector. La mayor especialización del trabajo en estos territorios producirá, en general, un excedente de fuerza de trabajo.

En resumen, esta estrategia parece suponer una tendencia a crear niveles de desocupación sistemáticamente mayores que los niveles históricos de la I.S. Por una parte, porque la producción de exportación en las zonas

---

6/ Comprende las provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O,Higgins, ubicadas al centro del país. También se le ha denominado "Macro Zona Central".

rurales parece implicar expulsión de población (se exceptúa de este hecho la zona norte minera). Por otra, por la reducción de la actividad industrial urbana.

¿Qué efectos tendrá este hecho sobre la distribución espacial de la población? Es difícil precisar una respuesta al respecto, Lo más posible es que se de una combinación de dos resultados. Por una parte, debe esperarse un crecimiento del sector de subsistencia rural. Los pocos antecedentes que hay al respecto demuestran que esta tendencia se está produciendo. Entre 1973 y 1976 las pequeñas propiedades agrarias, principalmente de autoconsumo, (hasta de 20 HRB) aumentaron de un 22,8 por ciento a un 34,6 por ciento de la superficie agrícola del país. Ello se ha dado al mismo tiempo que ha reaparecido el latifundio, desaparecido luego de la reforma agraria realizada hasta 1973.

Por otra parte, debe esperarse un aumento de la marginalidad urbana, es decir, de población de muy bajos ingresos vinculada principalmente a servicios poco rentables.

Los efectos que esto tendrá sobre las migraciones y la concentración urbana no son precisables con certeza. Probablemente deba esperarse una reducción del ritmo migratorio campo-ciudad respecto de lo ocurrido en la década del '60. Sin embargo, debe esperarse que alguna migración haya en la medida que se desplaza población rural (en las zonas de exportación) y que hay presión demográfica en el sector de subsistencia.

Se ha visto que la I.S. fue un proceso histórico vinculado al desarrollo nacional provocado por un determinado ordenamiento de fuerzas políticasy sociales. La diversificación de exportaciones, en la medida que supone un "retorno" histórico a la etapa comercial exportadora, es contradictoria con

ese ordenamiento. Por eso, requiere construir un Estado y un régimen institucional de tipo autoritario que contradiga el peso que las diversas clases y capas sociales habían alcanzado en la I.S. La profundidad de esa contradicción pone una nota de duda respecto de la viabilidad de largo plazo de tal estrategia.

III. CONCLUSIONES

Hemos visto que en la opción de desarrollo "Diversificación de Exportaciones", caben alternativas que implican impactos muy diferentes en las estructuras socio-económicas y espaciales precedentes.

La actual situación de crisis políticas es un reflejo de un estado de transición que las clases y grupos económicos tras cada alternativa no tienen la fuerza suficiente para arrastrar al resto convirtiéndola así en "proyecto nacional". Entretanto el debate está abierto y los planificadores y cientistas sociales interesados en la distribución espacial de la población no están al margen de la confrontación de ideas requerida para la consolidación de una y otra estrategia.

Sugerimos, sin embargo, que el debate no sólo debe referirse a los cambios en los patrones de distribución espacial de la población derivada de cada estrategia alternativa. Intereses, sobre todo, los cambios sociales y políticos envueltos en cada una y saber en qué medida la distribución espacial de población y actividades económicas condicionan esos cambios.

Por ejemplo, hemos visto que es probable que la descentralización regional de población chileno sólo puede producirse como resultado de la implantación de un modelo primario-exportador que muchos podrían considerar como un retroceso desde el punto de vista social y político.

Entre quienes han propiciado políticas de descentralización regional, habrá algunos que desearán revisar sus esquemas ante esta relación. De lo anterior no se debe inferir que la continuación de las tendencias históricas de concentración espacial de la población implique "per se" la reducción de las desigualdades sociales y de la eficiencia económica respecto a la etapa de I.S. No será la intervención planificada sobre la organización espacial de la economía, independientemente de las estrategias económicas, que contribuirá a objetivos de eficiencia y equidad de un plan de desarrollo. Lo será en cambio, la intervención sobre ciertos mecanismos políticos y económicos que reproducen el desarrollo desigual en los que la variable espacial sí tiene un rol.

Estos mecanismos suelen ser diferentes en los distintos niveles espaciales, diferencia que se explica en buena medida por la necesaria mediación del espacio en la naturaleza de las relaciones sociales. La compresión de esta mediación en los diferentes niveles espaciales es fundamentalpara contestar la interrogante central de todo esquema de planificación urbano-regional. Nos referimos al problema de ¿cómo se distribuyen los beneficios y los costos que durante el proceso de urbanización, impone cada estrategia de desarrollo al interior de la región metropolitana, al interior del campo?; y ¿cómo estas formas de distribución afectan la relación campo-ciudad ?

Los movimientos poblacionales son un componente importante del análisis de la forma como cada estrategia impone una determinada implantación espacial. Los estudios de migraciones interregionales han sido claves en la comprensión de esa relación. Donde se advierte un vacío de conocimiento es en los movimientos de población al interior de las Regiones Metropolitanas Centrales.

BIBLIOGRAFIA

GEISSE, Guillermo, (1978), Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población, DS/28-3. CELADE, Santiago, 1978.

MUÑOZ, Oscar, (1971), Crecimiento de la Industria Chilena 1914-1960. Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

GEISSE, G., PUMARINO, G. y VALDIVIA, M., (1976), Relaciones entre Urbanización y Desarrollo en Chile, ILPES, 1976.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

300 mts. Sur y 125 Este de la Iglesia
San Pedro, Montes de Oca
Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA