



SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION URBANA Y
SUS RELACIONES CON LA PLANIFICACION
ECONOMICA NACIONAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social (ILPES)
con la colaboración del Instituto de
Estudios Colombianos (IEC)

Bogotá, 14 a 15 de junio de 1976

RELACIONES ENTRE URBANIZACION Y DESARROLLO EN CHILE
BASES PARA LA PLANIFICACION URBANA*

por

Guillermo Geisse, Gabriel Pumarino, Mario Valdivia**

*Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del ILPES.

** Colaboró en este trabajo el sociólogo Jaime Benavente.

Documento Preliminar de
Discusión Interna.

Diciembre 1975

monografía sobre las
RELACIONES ENTRE URBANIZACION
Y DESARROLLO EN CHILE
como bases para la planificación urbana

G. Geisse G. (*)
G. Pumarino
M. Valdivia

(*) Colaboró en esta monografía el Sociólogo Jaime Benavente.

I N D I C E

Páginas

INTRODUCCION:

INTERRELACIONES DE LA URBANIZACION
Y EL DESARROLLO NACIONAL EN CHILE:
1930-1970.

01 / 07

CAPITULO I:

ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL SIS
TEMA URBANO NACIONAL.

1. De la Colonia y la ciudad de conquista a la ciudad comercial y la Independencia I.1. / I.5.
2. Chile en 1900: una urbanización temprana I.5. / I.10

CAPITULO II:

URBANIZACION E INDUSTRIALIZACION EN
CHILE.

1. Introducción II.1./ II.3.
2. Las fuerzas sociales II.3./ II.7.
3. El desarrollo de la industria II.7./
 - A. La industria se hace dominante II.7./ II.12
 - B. La industria moviliza fuerza de trabajo hacia la ciudad II.12 / II.13
 - C. El Bajo nivel de la acumulación del capital industrial II.13 / II.16
 - D. La década del sesenta II.16 / II.19
4. La industrialización y el Estado II.20 / II.22
5. La agricultura y la industrialización de la ciudad. II.23 / II.26.
6. La industria y las demás actividades urbanas. II.26 / II.28
 - A. Las actividades terciarias urbanas II.28 / II.30
 - B. La construcción II.31 / II.33

Páginas.

CAPITULO III:

LA RELACION CAMPO CIUDAD Y LAS MIGRACIONES.

- | | |
|--|----------------|
| 1. La ciudad comercial y la expansión de la agricultura. | III.1 /III.6. |
| 2. La ciudad industrial y el estancamiento agrícola | III.6./III.13. |

CAPITULO IV:

EL SISTEMA NACIONAL DE CENTROS URBANOS

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. La industrialización modifica el sistema de Centros urbanos | IV.1./ IV.2.
IV.2./ IV.4. |
| 2. Cambios demográficos en el sistema de Centros urbanos | IV.4./ IV.8. |
| 3. Las causas de la concentración urbana | IV.8./ IV.14 |

CAPITULO V:

LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CIUDAD: SANTIAGO

- | | |
|--|--------------------|
| 1. LOS ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA URBANA | V.1./ V.3.
V.4. |
| A. La industrialización y la estructura urbana en Santiago | V.4./ |
| - La concentración interna inicial | V.5./ |
| - Tendencias de suburbanización | V.6./ |
| - La pequeña y mediana industria y la ciudad | V.7./ V.8. |
| B. Las tendencias de la localización residencial | V.9./ V.12. |
| C. El intercambio y el Centro Urbano | V.12./ V.14. |
| 2. LOS MECANISMOS DE REPRODUCCION DE LA ESTRUCTURA URBANA | V.14./ |
| A. El mercado de la tierra | V.14./ V.18. |
| B. Vivienda | V.18./ V.23. |
| C. El transporte urbano | V.23./ V.28. |
| D. El abastecimiento | V.28./ V.31 |
| Cuadro V-1 | V.32./ |
| Cuadro V-2 | V.33./ |

CAPITULO VI:

LA ACCION DEL ESTADO EN LA URBANIZACION A TRAVES DE LA POLITICA PUBLICA

- | | |
|--|-------------------------------|
| 1. Los subsidios para la localización regional | VI.1./ |
| 2. La dotación de infraestructura a las regiones | VI.3 / VI. /. |
| 3. La localización de plantas estatales | VI.6./ VI. 8.
VI.8./ VI.9. |

4. La descentralización político administrativa VI.9./VI.9.

CAPITULO VII:

- HIPOTESIS SOBRE TENDENCIAS FUTURAS DE LA URBANIZACION VII.1./
1. Fundamentación de la Diversificación de Exportaciones. VII.1./VII.
2. Cambios previsibles en las estructuras socio-económicas y espaciales asociadas con la diversificación de exportaciones VII.5./
- A. La exportación basada en los recursos naturales VII.5./VII.
- C. El Rol del Estado VII.12./VII.
3. Chile como una "gran región" y la región Central como una "gran ciudad" VII.13./VII

CAPITULO VIII:

- NOTAS FINALES VIII.1./VIII

VI.1.1	1.1.1	1.1.1
VI.1.2	1.1.2	1.1.2
VI.1.3	1.1.3	1.1.3
VI.1.4	1.1.4	1.1.4
VI.1.5	1.1.5	1.1.5
VI.1.6	1.1.6	1.1.6
VI.1.7	1.1.7	1.1.7
VI.1.8	1.1.8	1.1.8
VI.1.9	1.1.9	1.1.9
VI.1.10	1.1.10	1.1.10
VI.1.11	1.1.11	1.1.11
VI.1.12	1.1.12	1.1.12
VI.1.13	1.1.13	1.1.13
VI.1.14	1.1.14	1.1.14
VI.1.15	1.1.15	1.1.15
VI.1.16	1.1.16	1.1.16
VI.1.17	1.1.17	1.1.17
VI.1.18	1.1.18	1.1.18
VI.1.19	1.1.19	1.1.19
VI.1.20	1.1.20	1.1.20
VI.1.21	1.1.21	1.1.21
VI.1.22	1.1.22	1.1.22
VI.1.23	1.1.23	1.1.23
VI.1.24	1.1.24	1.1.24
VI.1.25	1.1.25	1.1.25
VI.1.26	1.1.26	1.1.26
VI.1.27	1.1.27	1.1.27
VI.1.28	1.1.28	1.1.28
VI.1.29	1.1.29	1.1.29
VI.1.30	1.1.30	1.1.30
VI.1.31	1.1.31	1.1.31
VI.1.32	1.1.32	1.1.32
VI.1.33	1.1.33	1.1.33
VI.1.34	1.1.34	1.1.34
VI.1.35	1.1.35	1.1.35
VI.1.36	1.1.36	1.1.36
VI.1.37	1.1.37	1.1.37
VI.1.38	1.1.38	1.1.38
VI.1.39	1.1.39	1.1.39
VI.1.40	1.1.40	1.1.40
VI.1.41	1.1.41	1.1.41
VI.1.42	1.1.42	1.1.42
VI.1.43	1.1.43	1.1.43
VI.1.44	1.1.44	1.1.44
VI.1.45	1.1.45	1.1.45
VI.1.46	1.1.46	1.1.46
VI.1.47	1.1.47	1.1.47
VI.1.48	1.1.48	1.1.48
VI.1.49	1.1.49	1.1.49
VI.1.50	1.1.50	1.1.50
VI.1.51	1.1.51	1.1.51
VI.1.52	1.1.52	1.1.52
VI.1.53	1.1.53	1.1.53
VI.1.54	1.1.54	1.1.54
VI.1.55	1.1.55	1.1.55
VI.1.56	1.1.56	1.1.56
VI.1.57	1.1.57	1.1.57
VI.1.58	1.1.58	1.1.58
VI.1.59	1.1.59	1.1.59
VI.1.60	1.1.60	1.1.60
VI.1.61	1.1.61	1.1.61
VI.1.62	1.1.62	1.1.62
VI.1.63	1.1.63	1.1.63
VI.1.64	1.1.64	1.1.64
VI.1.65	1.1.65	1.1.65
VI.1.66	1.1.66	1.1.66
VI.1.67	1.1.67	1.1.67
VI.1.68	1.1.68	1.1.68
VI.1.69	1.1.69	1.1.69
VI.1.70	1.1.70	1.1.70
VI.1.71	1.1.71	1.1.71
VI.1.72	1.1.72	1.1.72
VI.1.73	1.1.73	1.1.73
VI.1.74	1.1.74	1.1.74
VI.1.75	1.1.75	1.1.75
VI.1.76	1.1.76	1.1.76
VI.1.77	1.1.77	1.1.77
VI.1.78	1.1.78	1.1.78
VI.1.79	1.1.79	1.1.79
VI.1.80	1.1.80	1.1.80
VI.1.81	1.1.81	1.1.81
VI.1.82	1.1.82	1.1.82
VI.1.83	1.1.83	1.1.83
VI.1.84	1.1.84	1.1.84
VI.1.85	1.1.85	1.1.85
VI.1.86	1.1.86	1.1.86
VI.1.87	1.1.87	1.1.87
VI.1.88	1.1.88	1.1.88
VI.1.89	1.1.89	1.1.89
VI.1.90	1.1.90	1.1.90
VI.1.91	1.1.91	1.1.91
VI.1.92	1.1.92	1.1.92
VI.1.93	1.1.93	1.1.93
VI.1.94	1.1.94	1.1.94
VI.1.95	1.1.95	1.1.95
VI.1.96	1.1.96	1.1.96
VI.1.97	1.1.97	1.1.97
VI.1.98	1.1.98	1.1.98
VI.1.99	1.1.99	1.1.99
VI.1.100	1.1.100	1.1.100

CONTENTS

Documento preliminar
de discusión interna.

Diciembre de 1975.

INTERRELACIONES DE LA URBANIZACION Y EL DESARROLLO NACIONAL EN CHILE:
1930-1970

G. Geisse (*)
G. Pumarino
M. Valdivia.

INTRODUCCION.

El objetivo de esta monografía es profundizar el conocimiento sobre las interrelaciones del desarrollo económico y la urbanización ante un proceso histórico concreto. Esto, con miras a contribuir a la formulación de políticas nacionales de urbanización en base a opciones viables de desarrollo económica nacional.

El campo de referencia del estudio es el sistema urbano nacional, entendido ésto como componente principal de la integración territorial de las diferentes actividades económicas, de clases y grupos sociales y de estructuras de poder.

Se parte del supuesto de que los sistemas urbanos son manifestaciones espaciales de este conjunto de estructuras y relaciones sociales y, que por lo mismo, su funcionamiento y transformaciones solo puede ser comprendido a la luz de las leyes que rigen el desarrollo de tales estructuras y relaciones sociales.

Como veremos en el curso de esta monografía, la afirmación anterior, no es incompatible con el hecho de que en determinadas coyunturas históricas (cuya frecuencia aumenta con el avance de la urbanización y del grado de concentración urbano nacionales) el sistema urbano, consolidado como manifestación de una etapa histórica determinada, se convierte a la vez en condicionante de alternativas de futuro desarrollo económico.

(*): Ha colaborado en esta monografía el Sociólogo Jaime Benavente.

Son estas las razones que han determinado que una parte importante de la monografía se dedique a explicar los cambios históricos del desarrollo nacional, de los cuales han surgido requerimientos de reorganización del sistema urbano a niveles global (Capítulos I y II) y específicos: sistema nacional de centros urbanos, relación campo-ciudad y estructura interna de la ciudad (Capítulos III, IV y V).

A la vez, el análisis histórico ha permitido la identificación de las coyunturas claves en las cuales la urbanización ha contribuido en la definición de opciones de desarrollo nacional. Un ejemplo de ello fue el elevado grado de urbanización y de concentración urbana de Chile, alcanzados durante la etapa primario-exportadora, como factor contribuyente a levantar las condiciones económicas (mercado interno) y socio-políticas (fuerzas sociales organizadas de base urbana) de una nueva etapa de desarrollo económico basada en la industrialización.

Otro ejemplo histórico con igual relevancia contemporánea es el nexo causal común entre la concentración económica y la concentración en Santiago de la industrialización, ley general del desarrollo bajo economías de mercado acentuado por el tipo de industrialización (Capítulos II y IV) y por factores particulares del caso chileno. Estos son la naturaleza y distribución territorial de los recursos naturales, las formas de inserción de la economía nacional en los mercados mundiales, la forma del territorio, el tamaño geográfico y demográfico del país, su forma y el rol que le ha correspondido al Estado en el desarrollo nacional (Capítulos VI y VIII).

Para los efectos de esta monografía, el rol del Estado es uno de los rasgos distintivos más importantes del desarrollo nacional, cuyo análisis contribuye al esclarecimiento de las interrelaciones entre desarrollo económico y urbanización en Chile.

De ahí la importancia dada en el estudio a dos aspectos de directa relación con el Estado. Uno, el análisis de la participación diferencial de las fuerzas sociales y su permanente re-acondicionamiento en las diferentes etapas de la industrialización (Capítulo II 2). Dos, a las políticas estatales con implicaciones directas e indirectas en las formas de ocupación y organización del territorio nacional en los tres niveles antes mencionados (Capítulos III, IV y V).

El estudio de la participación diferencial de las fuerzas sociales en el control del Estado permite ubicar la explicación de la contradicción espacial entre el crecimiento urbano industrial de Santiago y el estancamiento agrícola regional, dentro de la dinámica de la acumulación capitalista aunque inherentemente desequilibrada y cíclica, pero desarrollo al fin y al cabo. Pero también ha permitido identificar los grupos y clases sociales que, al interior del campo y al interior de la ciudad cargaron con el mayor costo social de la industrialización y los mecanismos e instrumentos estatales a través de los cuales se asignaron estos costos (Capítulo II-5).

Por otra parte, el estudio ha permitido despejar algunos mitos que han oscurecido la interrelación entre desarrollo económico y urbanización en el pasado, al menos en el caso chileno. Uno de ellos es el de atribuir a la industrialización la marginalidad ocupacional de vastos sectores especialmente en las grandes áreas metropolitanas. Al contrario, la monografía ha demostrado la elevada capacidad de la industria y servicios urbanos, para movilizar mano de obra a niveles de productividad varias veces superiores a los de ocupaciones precedentes en la agricultura (Capítulo II-3-B). Ello, con tasas de desocupación en el centro urbano industrial (Santiago) no mayores a la de países desarrollados del mundo capitalista y en todo caso infer-

riores a las del resto del país (Capítulo IV).

Al mismo tiempo que se demuestra que la urbanización en Chile bajo un patrón concentrado ha tenido un rol importante en la elevación de la productividad general de la economía nacional, la monografía cuestiona los argumentos que atribuyen al tamaño poblacional de las grandes áreas metropolitanas, costos sociales de urbanización que frenan el desarrollo económico. (Cap. VI).

El cuestionamiento de la validez de la marginalidad ocupacional y de los argumentos contra la concentración urbana para el caso chileno no aleja a la monografía del problema central planteado en ella, cual es la intervención del recurso espacio en la reproducción de las desigualdades sociales (diferencias de ingreso, de poder, y de calidad de vida) entre clases y grupos (Capítulo V).

Se concuerda con las teorías que ubican el origen de estas desigualdades en la forma de inserción diferencial de los individuos y clases sociales en el proceso productivo, pero se sostiene que la corrección de estas diferencias no está negada en términos absolutos dentro del mismo sistema capitalista, así sea como una necesidad interna de su propia conservación y expansión.

Los hechos históricos demuestran en Chile que las políticas redistributivas con fines de expandir el mercado interno a la industria nacional en la década de los años sesenta llegaron incluso al sacrificio del latifundio tradicional y a nuevas formas de organización social y productiva del campesinado. No es una mera coincidencia que durante esa misma década las ciudades intermedias comenzaron a crecer a tasas superiores que en décadas anteriores, aunque siempre a tasas inferiores a las de Santiago. (Capítulo IV).

Se necesitó toda una profunda reforma agraria, para modificar apenas marginalmente el perfil urbano nacional (Gráfico 1) que la planificación urbana ha escogido como objeto de cambios estructurales sin más respaldo que la sola voluntad desconcentrador de los planificadores. La interrelación entre cambios económico-sociales tiene otras dimensiones más significativas, las que han sido descuidadas por la planificación y la investigación urbano-regional. Por ejemplo, las políticas agrarias redistributivas sumadas al crecimiento general aunque lento de la economía nacional, implicaron cambios cualitativos en el sistema urbano que dicen relación con el uso social de la infraestructura productiva y social preexistentes en las regiones agrícolas, más que cambios cuantitativos en el sistema de ciudades (La Reforma Agraria no frenó la migración a Santiago). La monografía pone el acento en los primeros.

Bajo el mismo acento, despeja el mito sobre la excesiva concentración en Santiago, como problema central del cual han partido intentos para el esclarecimiento de la relación entre desarrollo económico y urbanización. Esta posición tan adentrada en la planificación y difundida en la opinión pública se opone tanto a las leyes de la dinámica del desarrollo, tanto en el pasado como a la de sus proyecciones futuras.

En efecto, la monografía anticipa en sus rasgos generales, la continuidad de las tendencias a la concentración en Santiago, como un proceso ligado a las expectativas de expansión económica, a través de la diversificación de exportaciones industriales (DEI) (Capítulo VII). Se plantea, al mismo tiempo, que sin perjuicio de la actual crisis socio-política del desarrollo nacional, el incremento de concentración urbana tenderá a agudizar los conflictos sociales en la medida que se deje al libre juego del mercado la ocupación y explotación del recurso espacio en la región metropolitana central.

El Estado deberá responder a la relación de las fuerzas sociales, que a su vez, se verá fuertemente afectada, por un lado, por la concentración física de una creciente masa popular en aumento y crecientemente sensible a los mecanismos espaciales de reproducción de desigualdades sociales en un medio en que el espacio es un recurso cada vez más escaso. Por otro lado, por la necesidad de asegurar eficiencia al funcionamiento de la región que concentra el grueso de los recursos humanos y de capital del país.

Las conclusiones de la monografía en este respecto es que eficiencia y equidad son absolutamente inseparables en el aspecto concreto. No se puede alcanzar el uno sin el otro y su logro no es posible si no a través de la planificación con un respaldo estatal en cuanto a la subordinación del interés del gran capital industrial, financiero y comercial a los intereses mayoritarios de la población.

Los campos de intervención de la planificación recomendados son dos, ambos estrechamente vinculados: Uno, es la orientación del crecimiento metropolitano regional (incluye las cuatro provincias centrales y los centros urbanos de Santiago, Valparaíso, Rancagua y San Felipe-Los Andes, además de otros centros menores) hacia formas urbanas que compatibilicen las economías de aglomeración con los costos sociales de urbanización. Dos, es la intervención del Estado en los mecanismos de ocupación del espacio urbano que bajo sistemas de decisiones descentralizadas del mercado hacen imposible alcanzar ese objetivo tendiendo a incrementar las diferencias sociales internas.

El primer objetivo si bien parece teóricamente alcanzable no lo es en la práctica si el Estado no toma control sobre los mecanismos y organizaciones urbanas que hacen posible que sus

propias inversiones en infraestructura y servicios urbanos 1) sean internalizados a través de la renta y la especulación de la tierra urbana 2) contribuyan al encarecimiento del abastecimiento de los barrios populares 3) aumenten la congestión del centro urbano, para después intentar resolverlo a un alto costo social 4) se limitan a resolver el problema de la vivienda de los sectores altos y medios (Cap.V-2).

La monografía cubre un amplio campo de problemas sobre la interrelación de desarrollo económico y la urbanización en Chile sin pretender en esta etapa investigar en profundidad ninguno de esos problemas en particular. Sin embargo, el estudio ha utilizado resultado de investigaciones que se propusieron esos objetivos, aunque bajo otros esquemas conceptuales generales o simplemente sin ninguno. A la vez, la monografía sugiere, aunque no siempre en forma explícita, áreas del conocimiento que sería interesante profundizar en etapas posteriores entre los cuales están los temas específicos sobre mercado de la tierra, vivienda, transporte y abastecimiento metropolitanos.

La monografía se dividió en los siguientes ocho capítulos:
Origen y evolución histórica del sistema urbano nacional,
Urbanización e industrialización en Chile,
La relación campo-ciudad y las migraciones,
El sistema nacional de centros urbanos,
La estructura interna de la ciudad: Santiago,
La acción del Estado en la urbanización a través de la política pública,
Hipótesis sobre tendencias futuras de la Urbanización y
Notas finales.

I. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA URBANO NACIONAL.

1. De la Colonia y la ciudad de conquista a la ciudad comercial y la Independencia.

Cuando se trata de comprender la urbanización en cualquier sociedad, las divisiones ecológicas, espaciales o formales (tamaño, índices de concentración de población, etc.) no pueden ser tomadas como variables independientes. La relación campo-ciudad, la relación entre las ciudades y al interior de las ciudades son el producto espacial de relaciones de poder y de una división de actividades económicas. Sólo entendiendo éstas, sus leyes de reproducción y de transformación, pueden entenderse aquéllas y sus modificaciones.

Así, por ejemplo, el surgimiento de una ciudad en una economía primitiva rural estuvo sujeta a dos condiciones previas. Por una parte, una elevación de las fuerzas productivas en el campo de tal manera que se genere un excedente de alimentos que permita a una cuota de la mano de obra liberarse de la producción alimenticia y urbanizarse. Por otra parte, una relación de poder que permitió transferir y controlar ese excedente por una clase o grupo social. Los asentamientos de población se constituyeron en ciudades con la aparición del mercado, a través del cual se realizaba el intercambio entre campo y ciudad y de las instituciones políticas, militares e ideológicas, a través de las cuales se mantenía la dominación de un territorio. Todas estas actividades, no dedicadas directamente a la producción de alimentos, requirieron la concentración en conjunto del espacio: una ciudad.

En Chile, (las mismas consideraciones generales son válidas para Latinoamérica aunque las condiciones chilenas tienen un alto grado de particularismo), las relaciones de poder se

imponen por la vía de la conquista española en la economía primitiva. Ya había dominación incaica sobre parte de la población indígena chilena. Sin embargo, el escaso nivel de las fuerzas productivas impedía la existencia de ciudades en este territorio, como no sean los pequeños fortines incaicos. El excedente era transportado a Perú donde si existía una floreciente vida urbana.

El conquistador debía desarrollar un sector de exportación que produjera un excedente de productos transportables y comercializables en Europa. Ese sector fue la minería del oro y la plata en el norte de la zona central y lo que hoy es el norte chico. Parte de la mano de obra indígena era ocupada en esas actividades. El resto, se mantenía en la agricultura de subsistencia, excepto por una fracción muy pequeña dedicada a la producción excedentaria de alimentos, para la mano de obra del sector exportador y las ciudades. Por eso se habla de enclave exportador. La ciudad era la avanzada del poder de la metrópolis en la colonia. Era un centro político, administrativo, militar e ideológico cuyo objeto era garantizar la maximización del excedente transportado a España. La ciudad de la Conquista fue antes que nada, un centro de poder, cuyo objetivo era la maximización del excedente exportable, con un mercado limitado al consumo de los conquistadores, sin ninguna actividad económica productiva propia que ofrecer al campo circundante.⁽¹⁾

Sin embargo, operaban factores que producirían profundos cambios. Varias eran las peculiaridades de Chile que hicieron que esos cambios fueran relativamente tempranos.

En primer lugar, debe señalarse el crecimiento de la demanda en Europa, por los productos de exportación latinoamericanos en el Siglo XVII. Ello dió lugar a una expansión del sector exportador que por si solo provocó demandas de mano de obra y alimentos al sector agrario de subsistencia. En Chile ello

tuvo un giro especial. La exportación de oro y plata parece no haber tenido un aumento muy sustancial debido al agotamiento de los yacimientos conocidos. Sin embargo, su agricultura (de carácter mediterráneo) era complementaria con la economía peruana (de agricultura tropical). Por eso la expansión exportadora peruana produce una demanda por los productos agrícolas chilenos. Se aumentan poco a poco las exportaciones de cueros, sebo, vino, maderas, aceite, desde las mercedes de tierra con encomienda indígena de la región central. Tan temprano como el Siglo XVIII se comenzó a exportar trigo en grandes cantidades desde la región central. De tal manera que, a fines de ese siglo la mitad de las exportaciones eran productos de la agricultura. Desde temprano, pues, Chile se alejó de los moldes de monoexportador de enclave y pasó a incorporar a una parte importante de la mano de obra a una división al menos supralocal del trabajo (al interior del espacio peruano era Lima-Potosí) y a elevarse sobre la subsistencia.

Esta expansión exportadora acrecienta la acumulación de excedente en manos de los terratenientes criollos. La mayor parte se utiliza en importaciones, pero también él anima una creciente vida comercial y artesanal interna. Surge así una clase de comerciantes ligados al comercio internacional y también al comercio interno. A fines del siglo XVIII la metrópoli, además, comenzó a levantar paulatina - mente las regulaciones monopólicas y comerciales con las Colonias. (Indicador de la importancia que comenzaba a dar a las Colonias como mercado para productos manufacturados). Es al amparo de esta liberalización comercial que esta clase de comerciantes se independiza de la Corona, oponiéndose a quienes mantenían posiciones monopólicas por Ley, adhiriendo a la más plena libertad de comercio.

En segundo lugar, el mercado interno en Chile había sido desde temprano relativamente grande (relativamente a la población total) debido al tamaño relativamente grande de las instituciones estatales. La guerra mapuche duró tres siglos y obligó a mantener un gran ejército español en el país. La guerra no terminó sino a fines del Siglo XIX. Fue, por lo tanto, un conflicto de un tamaño y duración sin equivalente en América Latina. El ejército y las instituciones administrativas que lo acompañaban crearon un mercado interno para los productos agrícolas desde temprano.

En la agricultura la merced de tierra con encomienda indígena, organización de subsistencia del Siglo XVI⁽²⁾ abre paso a la hacienda o latifundio temprano en el Siglo XVII que vendió en el mercado externo la mayor parte de su producción. El inquilino y el peón desplazó al indígena encomendado como mano de obra agrícola. La hacienda superó a la merced con encomienda ya que produjo para el mercado. Las fuerzas productivas crecieron en el campo y cuotas cada vez mayores de población salieron de la subsistencia y produjeron excedente.

Se crearon así las condiciones para que los terratenientes se urbanizaran, dando lugar al surgimiento de la oligarquía criolla: una clase urbana formada por terratenientes (que producen tanto para la exportación, como para el mercado interno) mineros y comerciantes. La elevación de las fuerzas productivas en el campo y el surgimiento de la oligarquía crearon una concentración urbana muy temprana y una expansión del mercado para actividades artesanales y de servicios en la ciudad.

La ciudad de conquista cedió así el paso a la ciudad comercial. Dejó de ser un centro de poder metropolitano interesado en maximizar el excedente exportable para ser un nudo de intercambio interesado en maximizar el excedente comercial⁽³⁾.

Esta modificación es la base de un proceso de transformación política que culminó en la independencia de la metrópoli a comienzos del Siglo XIX. En efecto, todos los grupos integrantes de la oligarquía (cual más, cual menos) están interesados en la libertad de comercio y en romper, por lo tanto, los monopolios comerciales de la metrópoli. La fragmentación de la América Española independiente probablemente tenga que ver con el espacio que cada ciudad comercial principal dominaba política y económicamente⁽⁴⁾.

2. Chile en 1900: una urbanización temprana.

Con la independencia no hubo una modificación muy profunda del funcionamiento de la economía. Después de un período relativamente breve de anarquía, la expansión exportadora revivió a partir de 1830. En el norte se expandió la producción de oro con destino a Inglaterra y en la región central la producción de trigo, para la exportación a Australia y California se expandió en forma espectacular. Se desarrollan así con mayor fuerza las mismas tendencias que habían provocado ya, una temprana urbanización durante la Colonia. La temprana expansión de la exportación, que favoreció a todos los grupos de la oligarquía, puede explicar el hecho notado de la relativa rapidez con que se construye en Chile un Estado unitario y un sistema político estable.

Un hecho, sin embargo, es nuevo y muy particular de Chile: la construcción de un aparato estatal voluminoso desde temprano. (Que inicia, por ejemplo, la construcción de ferrocarriles en 1851). Lo más probable es que ello se debió a que el financiamiento público se generaba principalmente en la exportación de minerales y no en la exportación agrícola.

Por eso, los terratenientes, el grupo dominante dentro de la oligarquía, no se opusieron a su expansión. Por el contrario, los ferrocarriles, que a fines de siglo ya cubrían toda la zona central y parte de la frontera sur, les serían de gran utilidad.

Un hecho, sin embargo, es decisivo: la relativa debilidad económica de la oligarquía criolla. Los mineros, terratenientes y comerciantes, sin duda, que acumularon un volumen apreciable de capital. Pero el gran sector de exportación en Chile fue el salitre, durante el último cuarto del Siglo XIX y los primeros treinta años del Siglo XX. El salitre representó aproximadamente más de la mitad del excedente a fines del siglo XIX. Este sector era absolutamente de propiedad extranjera. La oligarquía criolla estaba ausente pues, de la principal actividad donde se acumulaba capital. Este hecho marca una gran diferencia con los casos argentino y brasileño, cuyas oligarquías tenían, al menos parcialmente en su poder, al principal sector de exportación y de acumulación, reteniendo directamente del grueso del excedente acumulable en el país.

La oligarquía chilena retuvo indirectamente parte de esos recursos a través del Estado. El impuesto a la exportación de salitre fue su principal elemento de negociación con el capital inglés.

Es en la debilidad ⁽⁵⁾ relativa de la oligarquía chilena donde se encuentra la explicación del efecto ya anotado, que fue el de permitir la construcción de un aparato estatal de gran envergadura (puesto que las clases dirigentes no requerían financiarlo) y el desarrollo en estas clases de un marcado carácter dependiente del Estado.

La temprana integración de gran parte de la mano de obra a una

división supralocal del trabajo y a la división internacional del trabajo; es decir, pérdida creciente de la importancia que desde temprano tuvo el volumen de población en la subsistencia, explica la temprana urbanización chilena. En 1865, el 21,9% de la población era urbana, tasa que no alcanzaba Brasil en 1920, ni México en 1930.

Dos hechos de importancia acelerarían la expansión económica chilena y la tendencia a la urbanización ya anotada. Por una parte, la expansión de la exportación salitrera de fines de siglo. Por otra, la incorporación de las tierras de la frontera a la exportación triguera como resultado del fin de la guerra mapuche y la incorporación de las tierras de la región de los lagos. Con ello, se termina por sacar al grueso de la mano de obra de la subsistencia y se incorpora casi todo el territorio a la explotación económica. En 1900, la población urbana alcanza ya a casi un millón de personas, es decir, más del 35% de la población total. Con este mercado urbano contaría la industria para desarrollarse en el siglo XX.

Solamente Argentina presenta una urbanización tan temprana y de un volumen comparable a la chilena. En 1900, el porcentaje de población urbana era prácticamente equivalente: alrededor de 35%. Sin embargo, la concentración de la población en el interior del sistema urbano nacional era muy diferente. Buenos Aires tenía el 20% de la población argentina en 1895; Santiago, en cambio, sólo un 9,5% de la chilena. (Ambos países tenían prácticamente la misma población total).

Las fuerzas que operaban en favor de la urbanización en ambos países eran básicamente del mismo carácter: Una elevación rápida de la agricultura sobre la subsistencia y, por lo tanto, la producción de un excedente que permite animar una creciente vida urbana. Sin embargo, por razones principalmente geográficas, la concentración de la población urbana resultante

era muy diferente. En Argentina, la zona más rentable para la producción cerealera de exportación define un triángulo, uno de cuyos vértices es Buenos Aires: la salida natural al exterior. Toda la red de transporte se construye hacia el interior y confluye en ese punto. Desde temprano, Buenos Aires adquiere una primacía comercial que no tuvo ninguna ciudad chilena.

Chile, en cambio, con todo su territorio de fácil acceso al mar (en un período de exportación, donde además, casi todo el transporte era marítimo) pudo integrar prácticamente todo el territorio y la población a la producción excedentaria. Se desarrollan con fuerza los puertos. El principal: Valparaíso, un centro comercial de gran importancia internacional desde la independencia hasta la apertura del Canal de Panamá. Era una escala obligatoria del transporte entre el Pacífico y el Atlántico y, además, el centro principal de exportación de la producción agrícola chilena que llegaba a él principalmente por cabotaje marítimo. En el centro sur: Concepción, ligado al transporte y comercio cerealero. En el norte: Antofagasta e Iquique ligados a la exportación salitrera y minera. Con la construcción de los ferrocarriles, comienzan a crecer con velocidad algunas ciudades de la zona central ubicadas en nudos de transporte de productos agrícolas: Talca y Chillán.

Hasta qué punto estas ciudades estaban dando origen a grupos e intereses comerciales contradictorios o al menos autónomos que pudieran haber desarrollado estas ciudades con la fuerza con que lo hizo Santiago, posteriormente es una cuestión difícil de dilucidar. La debilidad económica de la oligarquía como conjunto hace dudosa tal posibilidad. En todo caso es claro que las dificultades de transporte marítimo o terrestre, por pésimos caminos (hasta la construcción del ferrocarril en los primeros 20 años del Siglo XX), permite el desa

rrollo del artesanado y de una incipiente industria en las ciudades regionales defendidas por la distancia, de la competencia internacional desde Valparaíso y Santiago. Por ejemplo, industrias de vestuario para la mano de obra rural, calzado, alimentos, etc. Por otra parte, crecen las actividades comerciales y de servicios para los grupos más pudientes que fijan su residencia en estas ciudades: arrendatarios de tierras de los grandes terratenientes que viven en Santiago, y variados grupos de propietarios y terratenientes medianos.

Sin embargo, la relativa autonomía de los centros urbanos regionales de Chile anterior a 1930 no debe exagerarse. Los mercados locales eran estrechos y las posibilidades de acumular capital eran reducidas. La principal fuente de capital era la exportación triguera y ella estaba sujeta firmemente por los grandes terratenientes residentes en Santiago. Por otra parte, los intereses comerciales fundamentales, que vivían de la libertad de importación impedían proteger estas incipientes actividades industriales de las ciudades del interior.

Durante todo este período crecen con fuerza en el Norte las concentraciones de población asociadas a la actividad salitrera. Por una parte, la ciudad de Iquique, el centro comercial y financiero ligado al salitre, por excelencia. Por otro, crecen concentraciones humanas inestables en pleno desierto: las oficinas salitreras. Las ciudades del Norte poseen un hinterland desértico poco apto para el asentamiento humano. Son, pues, totalmente dependientes de la actividad minera. Los ciclos de la minería provocan de esa manera ciclos de migración hacia o desde esta zona. En todo este período la inmigración llegó desde Bolivia y Perú y desde el centro norte de Chile.

Como resultado de todas estas fuerzas, en 1907 la población urbana chilena era el 38% de la población total, cifra "anormalmente" alta para Latinoamérica. Santiago concentraba el 27% de la población urbana y poco más de un 10% de la población total, cifras "anormalmente" bajas para un país latinoamericano tan urbanizado. La tasa de crecimiento de la población de las ciudades intermedias (capitales de provincia) había sido aun levemente superior a la de Santiago desde 1865.

El resultado urbano, pues, de la etapa preindustrial de la economía chilena puede sintetizarse en dos conclusiones:

- Primero, una muy temprana urbanización.
- Segundo, una urbanización que no puede calificarse de muy concentrada, habida cuenta de los índices de concentración que hoy son habituales. Si bien Santiago es sin duda, la principal concentración urbana, una creciente vida económica autónoma hace crecer las demás ciudades intermedias del país.

Con el inicio de la industrialización, Santiago pasa a desarrollarse con una fuerza concentradora que no había tenido anteriormente. La industrialización reorganiza el sistema urbano nacional.

II. URBANIZACION Y INDUSTRIALIZACION EN CHILE.

1. Introducción.

A partir de comienzos de siglo se empieza a desarrollar la industria y las actividades terciarias en el mercado que crecía en la ciudad. A partir de la crisis de los años treinta, la política económica del Estado es la política del capital industrial, la política para la industrialización.

La industrialización resultante se sujeta en general, al proceso común conocido en Latinoamérica de sustitución de importaciones. No es el objetivo de este trabajo revisar este proceso en detalle y en todas sus manifestaciones, interesa solamente señalar aquellos aspectos que tengan una relación directa con el proceso de formación de las ciudades y su estructuración interna.

Por otra parte, la industrialización chilena tiene un conjunto de características peculiares que han implicado también modos particulares de urbanización. Dos de las más notables y de constatación más inmediata son:

a) La industrialización se da como "industrialización de la ciudad". Ella ocurre paralelamente con un estancamiento de las fuerzas productivas en la agricultura.

Ambos procesos están obviamente relacionados. Las relaciones campo-ciudad, las migraciones a la ciudad, etc. están determinadas por este hecho básico.

b) La industrialización se da con una gran "ingerencia" del Estado y con gran desarrollo del aparato económico y social estatal. Ello tiene una importancia decisiva en el desarrollo de un vasto sector de actividades ter

ciarias y construcción ligadas, directa e indirectamente al Estado que ocupa una gran cantidad de fuerza de trabajo urbana.

La explicación de fondo de estas características no puede darse sino es en un análisis mínimo de la formación social de la sociedad chilena y el modo como las fuerzas sociales se han ido reproduciendo y transformando. Ello define el carácter general y las principales particularidades de la industrialización y la urbanización de este siglo.

En este trabajo se sostiene que la característica principal de la formación social chilena son la relativa debilidad económica y política de la burguesía chilena y el tamaño y poder relativos de las capas medias y de la clase obrera. Es la relación entre estas fuerzas lo que ha determinado el modo como Chile se ha industrializado y urbanizado.

La debilidad originaria de la burguesía reside en que el sector que generó los principales excedentes fue cedido al capital extranjero. Más tarde, su debilidad reside en su carácter monopolístico y en el pequeño tamaño del mercado. En suma, se trata del bajo nivel de acumulación de capital en el sector industrial.

Su propia debilidad, obligó a la burguesía a utilizar al Estado como fuente principal de recursos para acumular y, simultáneamente, para conceder las reivindicaciones mínimas que logran obtener los grupos obreros y medios. Ella también es el origen de las exacciones de capital impuestas al sector agrario; exacciones que, en definitiva recayeron sobre los trabajadores rurales y el pequeño propietario y minifundista. El resultado ha sido el atraso agrícola y la marginación del mercado de vastas masas rurales.

La industrialización en Chile siguió las leyes generales de localización que favorecen a las principales concentraciones de

mercado con las mayores economías de aglomeración, en este caso Santiago. Más aún tratándose de una industria que se inicia (como en todos los países que comienzan su industrialización substituyendo bienes manufacturados importados) con la producción de bienes de consumo final. Para esos bienes, Santiago ofrecía un mercado casi tres veces mayor que la ciudad de rango inmediatamente inferior, Valparaíso (Ver Cuadro N° 1, Columna C) y, además, una ubicación central en el sistema nacional de centros urbanos que comenzaba a insinuarse como red integrada a los mercados regionales.

A lo anterior, se sumó la calidad de Santiago de Sede del gobierno central que convertido en el instrumento principal de la nueva política económica de industrialización y de las fuerzas sociales organizadas que sostenían esa política.

Desde 1930, industrialización y urbanización están estrechamente vinculadas. Se trata de una interrelación que se explica, en parte, por las teorías generales de la industrialización bajo economías de mercado (en su variedad de economía dependiente); y en parte, por los factores particulares que condicionaron la relación de estos dos procesos en Chile. Un análisis esquemático de las fuerzas sociales de la sociedad chilena es el punto de partida de una mejor comprensión de esas condicionantes particulares.

2. Las fuerzas sociales.

Es sabido que no se puede entender el carácter del Estado, si no se entienden las relaciones de poder entre las distintas clases y grupos de la sociedad. Los instrumentos del Estado, pueden ser bien comprendidos solamente de esta manera. En este sentido, la política económica del Estado refleja los intereses de grupos hegemónicos de poder, pero con las restricciones y condicionantes que impone el poder de los restantes grupos sociales.

En lo que va corrido de este siglo se han producido profundas modificaciones en el tamaño y poder de los diversos grupos y clases de la sociedad chilena.

- 1) Junto a la oligarquía (latifundistas y comerciantes ligados a la importación y exportación, en estrecha vinculación al capital extranjero en el enclave exportador), surge el capital industrial. Su origen debe buscarse como un subproducto de la expansión exportadora del Siglo XIX. La temprana urbanización chilena abrió en la ciudad un mercado interno para actividades industriales. En torno a estas actividades nacen los intereses industriales. Sin embargo, la acumulación de capital en la industria se vió enormemente acrecentada y ramificada con la expansión provocada por la primera guerra mundial. Pero el hecho decisivo fue la crisis del año 30. Ella provocó un desplazamiento de capitales de la oligarquía a la industria, marcó el nacimiento del gran capital industrial y su consolidación como sector hegemónico entre los grupos dominantes.

Esta consolidación del capital industrial modifica el carácter de la política económica del Estado. Este hecho tan evidente ha sido anotado por todos los historiadores económicos. Se plantea habitualmente que "hubo un cambio en las metas nacionales" y que la "conciencia industrializadora" penetró la política del Estado. Lo que ocurrió es que el capital industrial fue capaz de imponer sus intereses y su conciencia al Estado.

Si la oligarquía fue relativamente débil, débil fue también en sus orígenes el capital industrial. Agréguese que los intereses industriales se consolidaron en la coyuntura particularmente difícil de la década de los años 30, caracte-

terizada por dificultades económicas y de crisis. En adelante el capital industrial será incapaz de deshacerse de esta debilidad económica originaria. Dos hechos merecen destacarse al respecto:

- a) La crisis del año 30 marca el fin del salitre como un gran sector de exportación. Es reemplazado por el cobre de propiedad de capitales norteamericanos. Nuevamente la principal fuente de excedente se escapa de las manos del capital nacional. El capital industrial tiene con el capital extranjero en el cobre una relación mediatizada por el Estado, análoga a la relación precedente entre la oligarquía y el capital inglés en el salitre.
 - b) La industria abrió una nueva actividad donde el capital podía acumularse con rapidez. Sin embargo, ello tuvo alcances limitados como se verá en la sección sobre industrialización.
2. Desde comienzos de siglo surge en Chile la clase obrera y vastas capas medias que se consolidan y acrecientan con la expansión industrial de la década de los años 30. En su origen deben destacarse los siguientes puntos:
- a) Los obreros salitreros en el norte. En 1900 ellos llegaban a 20 mil y en 1925 subían de 60 mil.
 - b) La expansión de actividades artesanales industriales y terciarias provocadas por la expansión del mercado interno urbano. (1)
 - c) La expansión de los servicios públicos alimentada por la transferencia de excedentes del sector minero retenidos por el Estado.

- En 1930, como resultado de esta expansión, el Estado em-

pleaba 105 mil personas, es decir, el 8% de la fuerza de trabajo.

Debe tenerse presente dos hechos frente a este desarrollo de los grupos obreros y medios. En primer lugar, que ello fue un resultado de la propia integración a la división internacional del trabajo como productor primario: un subproducto del auge exportador. En segundo lugar, que estos eran grupos principalmente urbanos. Inclusive los obreros salitreros del norte comienzan a emigrar hacia Santiago en la década del 20 y terminan por hacerlo masivamente con la crisis del 30. La ciudad, pues, ofrece el principal mercado para la industria incipiente pero también es el núcleo de los conflictos sociales que definen la historia chilena a partir de 1930.

Así pues, cuando los intereses industriales se hacen hegemónicos y el capital industrial asume el control de la política económica del Estado, debe intentar la industrialización del país con estos grupos ya desarrollados. Este hecho marca una gran diferencia entre el desarrollo de la industrialización en América Latina y las experiencias históricas anteriores de industrialización. En Chile, por las razones dadas, la formación de una base urbana y el desarrollo de grupos obreros y medios fue más temprano y voluminoso (al menos relativamente a la población total) que en la mayoría de los países de América Latina.

Además de todo lo anterior, en el caso chileno, resulta decisivo considerar el alto grado de organización sindical y política que estos grupos alcanzaron desde temprano⁽²⁾.

¿Cuáles fueron las consecuencias principales de este hecho históricamente nuevo y que en Chile tuvo un carácter tan marcado?

- a) Permitió consolidar temprano (década del 30), la hegemonía del capital industrial sobre el resto de los grupos sociales dominantes. Antes de la crisis del 30 (década del 20), los ciclos que producía el sector exportador en toda la actividad económica interna provocaba graves problemas de cesantía e ingresos a los grupos (en el salitre y la ciudad) y a los grupos medios. La fuerza de estos grupos obligaba a los grupos sociales dominantes a enfrentar de alguna manera este problema. Los intereses industriales eran los únicos que podían levantar un programa que interesara también a estos grupos: La industrialización del país. Este hecho fue decisivo después de la crisis del 30. La industrialización se hace hegemónica como política no por razones exclusivamente económicas; no sólo porque la economía no tenía otra salida. Fue el peso de los grupos obreros y medios, interesados en el desarrollo industrial, los que permitieron al capital industrial asumir su posición hegemónica.
- b) Obligó, por otra parte, al capital industrial a ser flexible en el tratamiento a estos grupos. Su fuerza impidió la manipulación absoluta de los salarios, de la jornada de trabajo, etc. Fue este hecho, unido a la debilidad económica de los grupos sociales dominantes y a las dificultades para acelerar la acumulación por la vía del aumento de la productividad por hombre en la industria, lo que obligó al capital industrial a utilizar al Estado como una de sus principales fuentes de acumulación, y a extraer de la agricultura una parte importante de los recursos que necesitaban para su expansión.

3. El desarrollo de la industria. (3)

A. La industria se hace dominante.

En lo que va corrido de este siglo, la industria manufactu-

rera se ha transformado en el sector dominante de la economía.

Su participación en el PGB se ha casi duplicado entre 1914 y 1970: entre aproximadamente un 15% a un 27% con una tasa de crecimiento en promedio aproximado de un 4,5% anual; casi un punto por encima de la tasa de crecimiento del PNB.

Entre 1914 y 1930 la expansión de la actividad industrial no fue estable. Por el contrario, este sector se movió cíclicamente junto con toda la economía. Esos ciclos fueron desatados por auges y caídas en las exportaciones (es decir, por ciclos del capitalismo mundial) y por la expansión o contracción consecuente de la demanda interna. Puede decirse, por lo tanto, que aunque la producción industrial había crecido sustancialmente hasta 1930, el sector no se transformaba aún en el sector dominante, en el sentido que eran las coyunturas que enfrentaba el sector exportador las que determinaban su expansión o crisis (así como la de toda la economía).

Por eso la crisis de 1930 golpeó tan duramente al país. Ella marcó el fin del salitre como un gran sector de exportación redujo la demanda interna e hizo retroceder a la economía y a la industria hasta el año 1934. Las condiciones generales de funcionamiento de la economía ya no volverían a ser las mismas. Basta señalar que, a pesar del rápido desarrollo de la minería del cobre, las exportaciones no recuperaron el valor (en moneda constante) del período anterior a la crisis sino más de 20 años después.

La industria, sin embargo, se recuperó pronto y reinició su expansión transformándose con rapidez en el sector dominante. Las condiciones materiales y políticas estaban dadas para desarrollarla sobre la base del proteccionismo estatal.

En 1935 se había recuperado el nivel de producción anterior a la crisis y de allí hasta 1938 la producción industrial subió anualmente más de un 5%.

Desde 1938, hasta 1970 la industria mantiene un ritmo elevado de expansión, superior en promedio al 5% anual, con las crisis y auges cíclicos típicos del capitalismo industrial. Esta inestabilidad depende cada vez menos de las coyunturas que enfrenta el sector exportador; expresión de la importancia creciente del mercado interno y de la industria en el desempeño de la economía.

La primera crisis de importancia ocurrió en los años 1955-56. Su origen, sin embargo, fue la política de estabilización de precios y restricción financiera implementada debido al aceleramiento de la inflación. Desde allí hasta 1966, la producción industrial creció por encima del 7% como promedio anual. En 1967, se inicia una nueva crisis que termina en 1970. Lo interesante es que dicha crisis coincidió precisamente con una bonanza externa sin precedentes cercanos. Su origen hay que buscarlo pues, en problemas económicos internos más que en un resultado de una crisis externa.

De esta revisión general del desempeño global de la industria manufacturera pueden sacarse algunas conclusiones. En primer lugar, no es la crisis de los años 30 el período en que se desata la industrialización. Ella es parte de un proceso mucho más antiguo que lo que comunmente se cree. Sus raíces se hunden en el Siglo XIX. Si hubiera que señalar una coyuntura histórica que marque decisivamente su inicio, habría que referirse a los años de la primera guerra mundial. En segundo lugar, la crisis de los años 30 marcó un cambio en el carácter de la economía. Deja de integrarse a la división internacional del trabajo como productor especializado de bienes primarios y con un desarrollo in-

dustrial como subproducto del sector exportador. Las demandas internas se independizan de la exportación.

Antes de la primera guerra mundial, la industria chilena era muy débil. Además, era muy poco diversificada: casi el 70% del valor agregado bruto industrial era generado por las industrias alimenticias, vestuario y calzado, tabacos y bebidas. El tamaño del mercado externo era mucho mayor que lo que sugiere la industrialización, pero era abastecido por importaciones⁽⁴⁾.

Estas industrias podían competir con la producción importada porque sus productos eran los de uso más masivo y por tanto su mercado interno era ya significativo.

Con la primera guerra mundial, la industria se expandió y se diversificó en alguna medida. Además de la expansión de la demanda interna otro factor que contribuyó a este fenómeno fue la protección en particular a aquellas ramas que producían los artículos que sufrían las mayores dificultades de importación (productos químicos, minerales no metálicos, de madera). Se produce así el primer proceso masivo de sustitución de importaciones. Se ha calculado que, desde 1914 hasta 1927, poco más de un 40% del aumento del PIB industrial puede ser atribuido a la sustitución de importaciones. El resto, a la ampliación del mercado interno.

En 1925, la estructura del valor agregado bruto por ramas industriales es más diversificado que antes de la guerra. Los productos primarios (alimentos, bebidas, vestuario, calzado y tabacos) bajan a menos de un 65% del total y los de metal suben de un 5% a más de un 10% del total.

La crisis de 1930 reduce bruscamente la demanda interna al mismo tiempo que bajan las importaciones. La primera, de-

bido a la acción del Estado, pudo recuperarse aunque con lentitud, bastante más rápido que las segundas. Por lo tanto, el Estado inicia un voluminoso proteccionismo. Sobre esta base pudo expandirse la industria interna. Más del 70% del crecimiento del PIB industrial entre 1927 y 1938 puede atribuirse a la sustitución de importaciones. Las ramas con un mayor crecimiento en este período fueron las intermedias textiles y químicas, lo que se tradujo en una mayor diversificación. En 1938, los productos primarios representan ahora sólo un 48% del valor agregado bruto de toda la industria y las textiles, químicas, minerales no metálicos y metales un 35%. En ningún otro período tuvo la expansión industrial un efecto tan voluminoso sobre la sustitución de importaciones. En adelante, la sustitución da cuenta de menos del 15% del crecimiento del industrial.

Durante la década del 40 y la primera mitad de la década del 50, la industria mantuvo su expansión y diversificación, probablemente aprovechando plenamente el proteccionismo de la década anterior. No hubo en este tiempo un aumento del proteccionismo. Por el contrario, por el lado del tipo de cambio puede decirse que parte de la protección se fue perdiendo. Sin embargo, como ya se dijo, el elevado ritmo de expansión industrial sólo puede explicarse principalmente por la expansión del mercado interno. Las ramas que crecen con más rapidez son ya decididamente la química (sobre 9% anual), la metálica (sobre 10% anual) y, en menor medida, los minerales no metálicos (sobre 7% anual). Los textiles ya habían crecido sustancialmente en la década del 30 (sobre 10% anual).

En este período, el Estado creó dos grandes industrias de insumos básicos: la refinación de petróleo y la siderurgia, que tuvieron gran importancia en la dinámica de las

respectivas ramas y en su productividad. La segunda, sobre todo, abrió paso a la proliferación de una gran rama de industrias metalmeccánicas que serían las más dinámicas de la década del 60.

A mediados de la década del 50, la industria había alcanzado un alto grado de diversificación. Un indicador muy grueso: las ramas primarias generaban sólo el 35,7% del valor agregado bruto industrial y las químicas, textiles, metálicas y minerales no metálicos el 52,1%.

B. La industria moviliza fuerza de trabajo hacia la ciudad.

Conviene preguntarse aquí como se expandió el tamaño del mercado interno en todo este período. La respuesta general está en el aumento de la población y de la productividad media. Es un hecho conocido que la población no ha crecido en Chile con la velocidad con que lo ha hecho en otros países latinoamericanos. Desde este punto de vista, el mercado interno ha sido pequeño en volumen absoluto y su estrechez debe haber marcado el desarrollo industrial del país, sobre todo en la medida en que éste se basa cada vez más en su expansión.

Durante todo este siglo, la industrialización se ha ido haciendo cada vez más masiva. Es relevante preguntarse pues, si ha sido la dinámica de la productividad industrial la causante de la ampliación del mercado interno. Sin embargo, a pesar que el desempeño industrial es cada vez más decisivo para el crecimiento del PGB, el crecimiento de la productividad industrial está muy por debajo del crecimiento del producto nacional per cápita. En efecto, el ingreso nacional medio se ha más que duplicado entre 1915 y 1957. En cambio, el valor agregado bruto por trabajador en la industria no ha aumentado más de un 15% en el mismo período. Es

te hecho refuta la crítica que se hace habitualmente a la industria de "ocupar poca mano de obra". La crítica correcta es pues, al revés: por qué la industria "ha ocupado tanta mano de obra" y no ha podido elevar sustancialmente la productividad. Si se acepta que la productividad depende principalmente de la mecanización de la industria, la crítica no es "el uso de técnica de alta intensidad de capital" sino que al revés.

Sigue sin contestar todavía la pregunta original. ¿Cómo se expandió el mercado interno? La respuesta está en que la industria ha movilizó fuerza de trabajo de sectores de muy baja productividad, como la agricultura. Por eso, aunque la productividad industrial no se haya elevado mucho, el promedio nacional sí lo ha hecho. Se tiene entonces que la expansión industrial aumentó la ocupación de fuerza de trabajo a la misma tasa de su expansión. Por eso, ha movilizó enormes volúmenes de mano de obra a la ciudad. Esta movilización ha dado origen a las grandes migraciones del campo hacia la ciudad y ha acelerado la tasa de urbanización. En la ciudad la mano de obra se emplea en la industria o en sectores de servicios asociados con ella. Ya a este nivel de abstracción, puede establecerse, pues, una estrecha relación entre industrialización y urbanización y, por otra parte, entre la acelerada urbanización y el crecimiento de las fuerzas productivas en general.

C. El bajo nivel de la acumulación del capital industrial.

Se ha señalado que el reducido monto del excedente acumulado en la industria es la principal debilidad económica del capital industrial. Dos son sus causas:

En primer lugar, está el menguado crecimiento de la productividad industrial.

Se han dado varias explicaciones a este fenómeno, Por una parte, que las ramas donde la productividad debió haber aumentado más rápido (químicas, metálicas) debido al establecimiento de industrias de gran tamaño, han registrado productividad promedio baja por la existencia de industrias muy anticuadas. Por otra parte, que la distribución muy regresiva del ingreso ha diversificado en exceso a la industria y ha impedido las ganancias de productividad derivadas de la especialización y de la producción en gran escala. No se niega aquí que la distribución del ingreso no sea marcadamente regresiva, pero han habido intentos de modificar su distribución y, pocas veces siquiera se han podido consolidar esos intentos. Es probable que la estrechez del mercado sea el obstáculo más serio para que el capital industrial elevara la productividad. Por eso no ha podido montarse un sector industrial en una escala suficiente como para dinamizar tras sí a toda la industria (procedimiento habitual en la industrialización de otros países).

En segundo lugar, se ha señalado que a pesar del bajo volumen del excedente acumulable, la parte de él que efectivamente se acumula es muy reducida. Se calcula entre un 25 y un 30% del total. La principal causa es el carácter monopolístico del capital industrial⁽⁵⁾. Según esta hipótesis, en Chile, a diferencia del capitalismo mundial avanzado, el monopolio ha reducido la intensidad de la competencia. Eso implicaría que el consumo suntuario puede ser muy elevado sin reducir la posición monopolística. Por su importancia, esta hipótesis requeriría un mayor estudio.

La industria chilena nació concentrada. Aunque no hay datos fidedignos, pocas dudas caben de ello, en la medida en que el gran capital industrial se formó a partir del capital de los grandes comerciantes y terratenientes. El reducido tamaño del mercado crea, además, las condiciones

para que esa concentración aumente.

Las industrias más productivas (las modernas empresas de bienes de consumo durables y de insumos básicos) basan su productividad por el hecho de tener una alta dotación de capital por personas ocupadas y, por tanto, su eficiencia es máxima si operan en gran escala. En todas las ramas donde la gran escala de operación representa una ventaja, se crean las condiciones para el desarrollo del monopolio. Esa es una de las características generales del capitalismo industrial. Pocas dudas caben, por lo tanto, que, si bien el monopolio viene casi desde los inicios de la industria nacional, es altamente probable que la gran expansión de la industria de bienes de consumo durables en la década del 60 haya ido acompañada de una elevación en el grado de monopolio de la industria. A fines de esa década, el carácter oligopólico pasa a ser uno de los rasgos más sobresalientes de la industria chilena. Un estudio señala que en 1968 un 27% de las sociedades anónimas poseían el 82% del capital total, el 80% de los activos totales y poseían ingresos de operación equivalentes a un 76% del total de las sociedades anónimas industriales⁽⁶⁾.

La reducción de la intensidad de la competencia puede explicar, además, la falta de inversiones en desarrollo técnico que permiten elevar la productividad por hombre.

Dos han sido las consecuencias inmediatas de la debilidad de acumulación del capital industrial. Por una parte, se acrecienta el parasitarismo del capital industrial respecto del Estado (ver la sección sobre industrialización y Estado). Por otra, se busca la asociación con el gran capital internacional (aunque sea subordinadamente) para conseguir un aporte creciente de recursos a la acumulación y a abrirse nuevas perspectivas y actividades.

D. La década del sesenta.

En la década del sesenta, por lo tanto, el capital industrial debía enfrentar como problema fundamental el del tamaño del mercado, la elevación de la tasa de acumulación y la elevación de la productividad industrial.

Entre 1960 y 1969 la industria manufacturera creció a una tasa anual promedio de 6% y el PGB a un 4,3%. En este período hay una diversificación industrial a velocidad sin precedentes. Se montan varias ramas industriales prácticamente nuevas, la llamada industria metalmecánica, que se desarrolla con gran velocidad. Esta industria incluye las ramas de productos metálicos, maquinaria eléctrica y electrónica y material de transporte. Un examen detallado mostraría que no se trata de equipos industriales sino de bienes de consumo durables (línea blanca, electrónica, artefactos mecánicos para el hogar y automotores).

Entre 1960 y 1970 estas industrias casi triplican su valor agregado y pasan de un 14% a un 22% del valor agregado industrial total. La tasa de expansión de su producción es superior al 10% anual.

Las industrias intermedias menos que duplican el valor agregado. La más dinámica es el papel y celulosa que se expande principalmente sobre la base del mercado externo. Las industrias tradicionales, en cambio, aumentaron el valor agregado en menos de 50%. A fines de la década del 60, por lo tanto, la industria era sustancialmente más diversificada que a mediados de la década del 50.

La productividad media industrial creció un 25% en la década del sesenta. Aunque ello significó un aumento sobre los avances anteriores, sigue siendo baja: menos de 2 puntos al año por encima del crecimiento de la producción industrial. Por lo tanto, se mantuvo una alta tasa de expansión

del empleo en la industria: superior al 33% y, por lo tanto, al promedio nacional. En 1970, la industria (27% del PGB del país) ocupa a más del 25% de la mano de obra. ¿Dónde está la industria que "emplea poca mano de obra"?

El crecimiento de la productividad, sustancialmente por encima del promedio histórico es el resultado de la expansión de las industrias de bienes de consumo durables. Estas ramas que tenían la más baja productividad en 1960, prácticamente la duplican durante la década. Si bien algunas industrias de insumos básicos tienen en 1970 una productividad mayor que aquellas, ella no ha experimentado un aumento sustancial. Es en aquellas ramas, por tanto, donde se debe haber concentrado el grueso de la acumulación de capital en la industria.

Las industrias de bienes de consumo durables son industrias modernas con una elevada dotación de capital por hombre ocupado, tecnológicamente tienden a ser complejas y basan su mercado en el refinamiento permanente de los artículos producidos. Las tecnologías han sido desarrolladas por las grandes empresas internacionales quienes tienen sobre ellas un control monopolístico. Si el gran capital nacional se plantea el desarrollo de estas industrias debe buscar la asociación con el gran capital internacional. Desde los contratos de licencias y asesoría técnica, la asociación de capitales en empresas mixtas hasta la delimitación de áreas de mercado.

No se trata aquí de hacer un examen detallado de la inversión extranjera en la industria chilena. Basta señalar algunas conclusiones bastante seguras. En primer lugar, la asociación es conveniente para ambos socios. Para el gran capital nacional, representa la posibilidad de incorporarse aunque subordinadamente, al dinámico capitalismo industrial mundial. Más concretamente, le permite desarrollar (aunque o subordinadamente o compartida) actividades industriales modernas, complejas y de alta productividad, donde el capital puede acumularse con rapidez.

Para el capital internacional representa una ampliación de su mercado que, por marginal que sea, le permite repartir mejor los elevados costos de investigación tecnológica y de capital.

En segundo lugar, si bien el interés del capital internacional por el mercado interno latinoamericano (y chileno) comenzó a partir de la segunda guerra mundial, parece no haber duda que, al menos en el caso de Chile, la inversión extranjera se aceleró rápidamente en la última década. Precisamente porque en la industria de bienes de consumo durables, el capital extranjero tiene una presencia absolutamente generalizada.

No debe pensarse, sin embargo, que el capital internacional penetra exclusivamente en estas industrias. Por el contrario, está presente en todas las ramas industriales. Un estudio más detallado mostraría probablemente, sin embargo, que está presente en industrias que producen artículos con algún grado de refinamiento (p. ej.: alimentos industrializados) o con algún grado de especialización tecnológica (celulosa, plástico, caucho). En todo caso, se sabe que la asociación con el capital internacional, la hace el monopolio nacional.

En la medida que requieren escalas de operación ponderables, no hay duda que la estrechez del mercado interno es, para las industrias de bienes de consumo durables, mucho más crítico que lo que había sido para otras ramas; muy especialmente para la industria automotriz. Su desarrollo obligaba, por lo tanto, a crear los medios que permitieran ampliarlo. Los mecanismos principales fueron, por un lado, la masificación del crédito para el consumo de estos artículos. En 1966-67 el ahorro de las personas se redujo casi tres veces el nivel de 1965. Por otra parte, a mediados de la década se inició una política redistributiva con algunos resultados apreciables. La participación del trabajo asalariado (sueldos y salarios) en el ingreso nacional sube de 46,8% en 1964 a 50,9% en 1966 y a 53,7% en 1970.

Por último, debe señalarse (aunque está implícito en alguna medida en las cifras recientemente señaladas) la incorporación de parte de la mano de obra agrícola al mercado. En efecto, se dictaron disposiciones legales como el salario mínimo campesino, la sindicalización agrícola, pago de días de lluvia, la igualación del salario mínimo agrícola con el industrial y se inició la reforma agraria. Todas ellas produjeron un aumento del ingreso monetario del campesinado y lo convirtieron en un mercado para la industria.

Esta redistribución permitió sostener una elevada tasa de aumento del consumo de artículos durables que llegó a ser de un 25% anual en 1968. En cambio, en los años que la distribución del ingreso era más recesiva (1964-65), la tasa de aumento del consumo de estos artículos era menos de 4% al año.

4. La industrialización y el Estado.

A partir de 1930, el capital industrial, ya decididamente en control del Estado, lo transforma en uno de sus principales instrumentos económicos:

- a) Se ramificaron hacia empleados y obreros los servicios previsionales, de salud, de educación, etc.⁽⁷⁾. Se buscaba resolver el siguiente problema. Uno, dada la fuerza de los grupos obreros y medios, el costo de la mano de obra no iba a resultar particularmente bajo. Dos, estos servicios permitían descargar sobre el Estado parte de ese costo. Tres, con ello se socializaban esos costos y eran descargados compartidamente con otras capas y clases (a través de la estructura impositiva).
- b) Se fijan los precios de los alimentos esenciales. Ello persigue mantener bajos los salarios urbanos. Posteriormente, (inclusive) se procede a importar y vender a precio subsidiado algunos alimentos. Uno de los resultados fue el de acrecentar la tasa de ganancia en la industria. Ello provocará importantes consecuencias en el sector agrícola. (Ver próxima sección).
- c) El bajo ritmo de acumulación de capital industrial impulsó al sector a utilizar los recursos del Estado, sea, por una parte, para crear empresas estatales sobre todo de tamaño grande y productores de insumos básicos que generalmente entregan sus productos a precio subsidiado a la industria y, por otra parte, para apropiarse de ellos directamente (empresas mixtas, créditos en condiciones muy favorables, etc.).

La importancia de la inversión pública en la industria ha venido creciendo en este tiempo hasta llegar a casi un tercio de la inversión industrial total en la industria en la década del 60.

Del mismo modo, el capital industrial ha utilizado en su provecho los recursos bancarios. Se concedieron créditos a tasas de interés por debajo del ritmo inflacionario⁽⁸⁾. Los Bancos a su vez, no han sufrido pérdidas, ya que su fuente principal de recursos son depósitos en cuenta corriente (sin interés) y recursos del Estado prestados a tasas de interés aún más bajas (redescuentos, ayuda de encaje, etc.). Ello ha llevado a que todo grupo industrial controle cuando menos un Banco como una manera de asegurarse recursos. Resultado: el 2,7% de los deudores controla el 58,1% de crédito bancario en 1968⁽⁹⁾.

d) Por último, debe señalarse que el Estado ha sido utilizado para regular la demanda a corto plazo. El grueso de la inversión total del Estado es en obras públicas y vivienda, actividad que aparte de generar una amplia demanda final por la alta utilización de mano de obra, tiene altos coeficientes de demanda intersectorial. Con ello se obtuvo, además, otros objetivos como obtener infraestructura cuyos costos se socializan a través de la estructura tributaria y responder en alguna medida a la demanda de vivienda de los grupos medios y algunos sectores obreros.

En resumen, por una parte, el capital industrial controla en su provecho parte apreciable de los recursos públicos y, por otra, carga sobre el Estado de variadas maneras las reivindicaciones que necesita entregar a los grupos medios y sectores obreros para mantener su hegemonía. Los resultados principales de esta utilización del Estado son los siguientes:

a) Un gran crecimiento del gasto público, del aparato del Estado y del empleo público.

entre 1964 y 1970 el Estado empleó a un 13,4% de la obra activa del país. Los 105 mil funcionarios de 1930 suben, por tanto, a 400 mil en 1970, es decir, 4 veces.

- el gasto público llega a ser un tercio del gasto del PGB en 1970.

Este elevado nivel del gasto y del empleo público no es puramente, pues, el resultado de "tendencias estatistas" o simplemente "para dar empleo", sino que es el resultado del modelo de industrialización en el cual el gran volumen del Estado respondió en última instancia a la relativa debilidad económica y política de la burguesía.

- b) Una tendencia al desfinanciamiento público permanente. Las razones son:

- El capital industrial en la medida en que necesita recursos del Estado para acelerar su acumulación, precisamente no contribuye a financiar al Estado en la misma medida. En 1969, los impuestos (de todo tipo) eran sólo un 8% de los ingresos fiscales. El impuesto a la compraventa, en cambio, era un 24% de los ingresos fiscales. Todos los impuestos directos (excluida la gran minería del cobre) rendía un 18,2% de los ingresos fiscales; los indirectos un 52,9%.

- la gran cantidad de exenciones tributarias, subsidios y otros con que se ha buscado compensar a los latifundistas.

- la concesión con cargo al Estado de servicios y bienes a los grupos medios y sectores obreros, cuyo bajo salario impide financiar. El caso típico es la construcción de viviendas. Se expande esa actividad estatal para ampliar la demanda. Rápidamente, sin embargo, se acumulan los déficits y los programas se cortan bruscamente. Este es uno de los mecanismos específicos por el cual el desarrollo y funcionamiento económico se hace espasmódico y cíclico.

- c) La importancia cuantitativa de los gastos estatales unido a su desfinanciamiento provoca la inflación que ha acompañado a Chile durante todo este siglo.

5. La agricultura y la industrialización de la ciudad. (10)

En 1930 la agricultura empleaba al 37,5% de la mano de obra activa total del país y en 1940 con una participación aproximadamente igual de mano de obra, generaba el 17% del PGB. Como resultado de la industrialización se produce una reducción de la importancia relativa del sector agrícola dentro de la economía, llegando a niveles extraordinariamente bajos para una economía latinoamericana. En 1970, genera sólo un 7% del PGB y emplea un 25% de la mano de obra activa del país. El valor agregado por hombre es el más bajo de toda la economía. Es indudable que desde la independencia (y aun antes) la agricultura había venido experimentando un progreso acelerado. Hasta aproximadamente 1880 basó su expansión principalmente en la exportación triguera desde la Zona Central. La producción triguera más que se triplica entre 1860 y 1880. Desde 1880 hasta la primera década de 1900 mantiene su expansión con algunos cambios:

- a) Cae el precio del trigo de exportación por lo que la Zona Central estanca ese cultivo, pero expande la producción de cultivos más intensivos como vinos y frejoles a tasas elevadas. Simultáneamente, la población de la zona central no crece (migraciones al norte, sur y ciudades) por lo que crece sustancialmente la productividad por hombre.
- b) Se incorporan las ricas tierras de la frontera (Cautín y Malleco) por la vía de la expropiación (pacificación mapuche), se consolida la colonización en la zona de Los Lagos y se conecta toda esta zona con el ferrocarril. El resultado fue un fuerte aumento de la producción triguera que crece entre 1860 y 1908 a una tasa de 6% anual.

Desde 1910 hasta 1930, los latifundistas reaccionan con prontitud a los estímulos del mercado interno y externo. La superficie cultivada se duplica en este período. El valor de la producción prácticamente se duplica. El modo de expansión se mantiene: Extensivo en la frontera y el sur donde la superficie cultivada crece sobre

el 10% anual. Un hecho decisivo fue la construcción de ramales transversales en los ferrocarriles en este período. En la zona central es intensivo. El aumento de la superficie cultivada es de 4,4% anual con un alto aumento de la productividad debido a migraciones.

Ahora bien, en 1965 nos encontramos con el siguiente cuadro en la agricultura. Desde 1928-29 la superficie cultivada prácticamente se ha estancada con un aumento de sólo 10% en todo el período. La producción agropecuaria ha crecido menos de un 2% anual entre 1930 y 1960. La producción agrícola se elevó apenas un 50% en esos 30 años.

Existe un enorme desperdicio de tierra no utilizada o mal utilizada. Todos los estudios lo señalan. Van de una estimación de desperdicio del orden de 65% a estimaciones más reducidas. Existe simultáneamente un enorme desperdicio de fuerzas de trabajo. Se han dado estimaciones de casi un tercio de desocupación en la agricultura.

No puede sostenerse que la causa de este estancamiento sea el carácter servil, semifeudal o precapitalista de las relaciones sociales dominantes en el campo.

En efecto, la expansión anterior a 1930 difícilmente puede explicarse si no es una agricultura crecientemente capitalista. Ya en 1930 el grueso de la mano de obra activa en el agro era predominantemente asalariada. El inquilinaje, si bien importante en muchas regiones era ya menos de un tercio de la mano de obra total.

La agricultura chilena es, pues, predominantemente capitalista. Pero ha llegado a ser una agricultura débil, estancada, improductiva. Para entender este hecho se debe examinar los efectos que tuvo sobre la agricultura la expansión y consolidación de los intereses industriales como núcleo de la alianza hegemónica.

La crisis del treinta golpeó duramente a la agricultura. A la caída en la demanda externa debe sumarse la reducción de la demanda interna como resultado de la crisis. Este efecto, sin embargo, no fue de larga duración, y no debe exagerarse; principalmente porque la de-

manda interna se recupera y crece con rapidez como resultado de la expansión industrial y urbana de esos años. En 1938, la producción agrícola había recuperado definitivamente los niveles de 1930.

Sin embargo, la caída en las exportaciones (de largo plazo) hizo subir el precio de los productos importados (industriales) en 200% entre 1929 y 1934. El índice general sube en 78%. Los productos agrícolas, suben menos que el promedio y quedan en un 27% por debajo⁽¹¹⁾. Esta relación adversa entre el índice general de precios y los precios agrícolas se mantiene con claridad hasta 1947 y la relación adversa con los precios industriales se mantiene permanentemente.

En la agricultura, la caída de sus precios bajo el índice general provoca una reducción de la tasa de ganancias, una reducción de la inversión en el sector y el traslado de capitales hacia la industria donde, por la relación favorable de precios, la tasa de ganancias se había elevado. Hay indicadores indudables: caída en la importación de maquinaria agrícola, menor uso de fertilizantes y estancamiento de la superficie cultivable⁽¹²⁾.

El nivel del salario urbano e industrial podía mantenerse bajo (y elevada la tasa de ganancia industrial) sólo si se mantenían bajos los precios agrícolas. La fuerza de la clase obrera y los grupos medios impidió al capital industrial aceptar las elevaciones de precios solicitadas por los productores agrarios. Era su propia tasa de ganancia lo que estaba en juego. Este problema de los precios desató un conflicto sin solución entre los intereses industriales y los agrarios. La alianza en lo principal no se rompió. El capital industrial, a través del Estado, dió una serie de tratamientos especiales (crediticios, subsidios, tributación) para compensar la caída en los precios. La compensación más decisiva fué, sin embargo, la permanente represión a la organización sindical y política de los trabajadores en el campo. Ajenos al apoyo estatal también el deterioro recayó sobre los pequeños propietarios y minifundistas.

El estancamiento agrícola debe ser imputado como un costo de la industrialización y el modo como ella se dió. Este costo, sin embargo, debía caer tarde o temprano, sobre el propio capital industrial. Y, en efecto, cayó de dos maneras:

1. El estancamiento de la producción de alimentos unido a la expansión de la demanda interna ha obligado a sacrificar divisas en su importación. En 1970, casi un tercio de las importaciones del país fueron de alimentos⁽¹³⁾. Esto encarece las importaciones de insumos y equipos que la burguesía industrial requiere para su funcionamiento y expansión.
2. Los bajos ingresos de los trabajadores agrícolas y los pequeños productores y propietarios los mantendría prácticamente fuera del mercado de productos industriales. La estrechez del mercado interno que se iría haciendo más y más crítico a medida que se instalaban industrias que requieren tamaños apreciables de escala para ser productivas obligó al capital industrial a procurar incorporar esa fuerza de trabajo al mercado. Surgen así las leyes agrarias de la segunda mitad de la década de los 60, y la Reforma Agraria.

6. La Industria y las demás actividades urbanas.

Se ha visto que la industria chilena ha movilizó grandes cantidades de fuerza de trabajo del campo a la ciudad. Esas migraciones están estrechamente relacionadas con el crecimiento de las fuerzas productivas, que lo han hecho principalmente en la ciudad. Eso no quiere decir que esa movilización se haya realizado sin contradicciones. En efecto, en cuanto a su volumen y oportunidad las migraciones no se ajustaron a un plan.

Las contradicciones más decisivas aparecieron en las ciudades. El bajo ritmo de crecimiento económico y su carácter espasmódico y cíclico es incapaz de hacer crecer las fuerzas productivas de manera pareja en todos los sectores urbanos y de emplear producti

vamente a toda la fuerza de trabajo que llega del campo o que crece en la ciudad. Ello, se manifiesta en el crecimiento del subempleo o del desempleo en las ciudades con todas sus secuelas: bajas condiciones de vida, vivienda, salud, etc.

En estas constataciones se basan los habituales argumentos demográficos contra la urbanización. Se plantea que, en definitiva, todo estaría mejor si emigrara menos población a la ciudad. No se considera que ello estancaría aún más el crecimiento de las fuerzas productivas ni que en el campo el desempleo y las condiciones de vida no son mejores que en la ciudad.

No se niega aquí que esos problemas no existen en la ciudad. Pero su origen no es demográfico. Su raíz está en que el bajo ritmo de crecimiento de las fuerzas productivas genera también un derroche de fuerza de trabajo en la ciudad.

Entre las ciudades se da también una relación semejante a la que existe entre ellas y el campo. Santiago tiene, sin duda, una tasa de desempleo elevada: entre el 8 y el 10% de la población activa⁽¹⁴⁾. Corresponde preguntarse si eso no corresponde a un resultado habitual y previsible del funcionamiento del capitalismo industrial. Por otra parte, aunque no hay datos detallados es casi evidente que el desempleo en las ciudades intermedias es aún mayor.

Lo que ocurre es que el migrante, cuestión que ha sido bien estudiada, no se mueve directamente del campo a Santiago. La corriente migratoria va dejando bolsones de fuerza de trabajo no utilizada en las ciudades intermedias. Bajo esta perspectiva, esta falta de movilidad de la población podría reputarse como un freno al crecimiento de las fuerzas productivas y al mejoramiento general de las condiciones de vida.

Es obvio que los conflictos potenciales que crean las bajas condiciones de vida son mucho mayores en Santiago que en el campo o en

las ciudades intermedias. Pero eso es harina de otro costal.

El argumento demográfico "antiurbano" sostiene que éste es el origen de la proliferación de actividades terciarias privadas y estatales. Se examinarán a continuación estas actividades y la construcción.

A. Las actividades terciarias urbanas. (15)

Las actividades terciarias (electricidad, gas, agua, comercio, transporte, servicios) han ampliado sustancialmente el empleo de fuerza de trabajo: de un 33% de la población activa en 1930 a un 44% en 1970. Su aporte al PGB en 1970 fue de un 38%.

No se puede entender estas actividades si se las considera tan agregadamente. Incluyen dos sectores claramente diferenciales. De una parte electricidad, gas y agua y servicios financieros con las mayores productividades: casi 5 veces el promedio del país. En ese mismo grupo puede clasificarse el comercio, probablemente un sector muy diferenciado en su interior, pero que tiene un valor agregado por persona casi dos veces el promedio nacional. De otra parte, están los servicios con una productividad por debajo del promedio del país.

Usualmente se imputa a las actividades terciarias, debido a su rápida expansión del empleo y a su baja productividad, el hecho de cubrir "desocupación disfrazada". Ese argumento sólo puede sostenerse para el sector de servicios y, en menor medida, para el comercio. Las demás, antes que expandir el empleo relativo lo han contraído y su productividad es elevada.

El comercio, sin embargo, no ha tenido un aumento muy espectacular del empleo relativo desde 1930: desde un 11% a un 13%. No es posible que el comercio se expanda al ritmo de crecimiento de la población (o al ritmo de crecimiento de la población "excesiva" de las migraciones y que la industria no es capaz de absorber). El servicio comercial debe ser financiado y, por

tanto, crece en proporción al crecimiento de la demanda por servicios comerciales. Por tanto, es la expansión general del mercado ocurrida desde 1930 lo que explica el crecimiento de la demanda por servicios comerciales (probablemente por encima del crecimiento del ingreso medio) lo que unido a una productividad que probablemente no crece, explica el aumento del empleo relativo en el comercio.

El crecimiento del empleo relativo en servicios es más importante: de un 16% en 1930 a un 24% en 1970; de 234 mil personas a 729 mil. Es a este sector pues a quien se imputa el contener la mayor parte del empleo disfrazado provocado por las migraciones "excesivas".

En lo que se refiere a los servicios privados vale la misma consideración que se hizo respecto del comercio: ¿Cómo, en una economía capitalista, puede crecer una actividad que debe financiarse, al ritmo de crecimiento de la población desocupada? Se ve que los servicios deben desarrollarse también al ritmo en que se expande la demanda por servicios, sin embargo, en lo que se refiere a los servicios estatales esta conclusión no es válida. Los servicios estatales deben financiarse. De una manera u otra: por impuestos o inflación. Pero el receptor del servicio estatal no debe pagar exactamente el costo del servicio cada vez que lo utiliza. Por lo tanto, los servicios estatales no necesitan expandirse en proporción a la demanda. No se está planteando que el gasto público sea un factor muy importante de redistribución de ingresos. Por el contrario, si se examina el origen del financiamiento estatal y el destino del gasto, caben dudas de que él tenga un efecto redistributivo muy apreciable. Lo que se plantea es que el gasto estatal modifica la estructura de la demanda aunque el origen social de los ingresos sea equivalente al destino social de los gastos.

Ocurre, además, que los servicios estatales se han expandido a una velocidad comparable a los privados. Puede estimarse con alguna aproximación que los servicios estatales han aumentado su ocupación casi en tres veces desde 1930 a 1970 (en que ocupan aproximadamente a 300 mil personas). Entonces se plantea que el Estado se ha transformado en un sector dedicado a dar empleo a la población llegada por las migraciones. Sin embargo, esa es una interpretación mecánica del carácter del Estado. Más que el aumento del empleo en los servicios públicos llama la atención la enorme proliferación de instituciones públicas. Lo que interesa pues, es el carácter de los servicios prestados por el Estado. Ello sólo puede entenderse si se toma en cuenta el rol que el Estado ha desempeñado en el surgimiento, consolidación y expansión del capital industrial y la industrialización. El aumento del empleo en los servicios públicos es un efecto derivado de la necesidad de proveer esos servicios. (Ver la sección sobre industrialización y Estado).

Evidentemente, no se hace aquí un juicio acerca de la eficiencia con que el Estado provee sus servicios. Sin duda, que es muy posible que haya mucha fuerza de trabajo mal utilizada. Pero los servicios estatales no pueden ser concebidos como una agencia de empleo pura y simplemente.

Tampoco se plantea que no haya malgastamiento de fuerza de trabajo en los servicios privados. El mejor indicador de que si lo hay son las 200 mil personas ocupadas en servicio doméstico en 1970 (un 27% de la fuerza de trabajo ocupada en los servicios). Sin embargo, no puede culparse de ello a las excesivas migraciones rurales. Debe recordarse que la productividad de esa fuerza de trabajo en la agricultura es muy inferior. El problema es, pues, el bajo ritmo de crecimiento del producto y la reducida acumulación de capital que impide emplear productivamente a toda la fuerza de trabajo disponible.

B. La construcción.

Dos fuerzas principales dan cuenta del gran desarrollo que ha tenido en Chile el sector de la construcción (9,4% del empleo en 1965) y, en especial la construcción con financiamiento estatal.

Por una parte, la presión de los grupos medios y obreros por la vivienda. Agréguese que los niveles de salario no permiten cubrir el costo efectivo de una vivienda.

Por otra, la debilidad de la acumulación de capital del capital industrial ha cargado sobre el Estado el financiamiento del grueso de la infraestructura material y la apertura de actividades de rápida acumulación.

Eso explica que toda la actividad de la construcción sea directa o indirectamente financiada por el Estado. Especialmente voluminosa ha sido la inversión pública en vivienda (alrededor de 20% de la inversión pública total en el período 1960-70).

La preocupación del Estado por la vivienda social se ve reflejada desde comienzos del presente siglo en la abundante legislación la primera de la cual data de 1906⁽¹⁶⁾. Por otra parte, la preocupación del Estado por el significado económico del sector se inicia a partir de la década del 50, período en que se organizan los grupos empresariales nucleados en torno a la construcción y flujos importantes de recursos de capital son transferidos a la construcción y propiedad inmobiliaria concentradas fundamentalmente en Santiago.

El factor común a ambas dimensiones del problema de la vivienda está en la presión demográfica creciente sobre Santiago representada por un aumento de su población en 2.116.000 personas entre 1930 y 1970 sobre los 696.000 habitantes de 1930, mientras que el resto del crecimiento urbano, se distribuía en forma dispersa a lo largo del sistema urbano nacional.

La atención por la vivienda social se explica por la presión de los sectores obreros y empleados urbanos. Los beneficios previsionales y el acceso al crédito hipotecario fueron el objetivo fundamental de las reivindicaciones sindicales y gremiales resguardadas por sucesivas leyes en el campo de la vivienda⁽¹⁷⁾.

El problema de la vivienda empieza a asumir su carácter crítico a fines de la década de los 40 y durante la década de los 50. En este período se registran las tasas más altas conocidas en el crecimiento poblacional de Santiago (4,3 anual) mientras que la industrialización sufre un estancamiento que señala el final de la etapa de la "fácil sustitución de importaciones". En 1947, surgen en Santiago las primeras poblaciones callampas, como una insinuación del efecto combinado de ambos factores.

Justamente, en esa década, se pone en marcha el primer esfuerzo masivo de construcción de vivienda combinando la iniciativa del sector público con el empresarial, la primera organizada en torno a la Corporación de la Vivienda, creada en 1953 y la Segunda en torno a la Cámara Chilena de la Construcción creada en 1951. Estas dos organizaciones son los instrumentos a través de los cuales se intenta compatibilizar las respuestas a las necesidades sociales de viviendas de sectores populares con una demanda por debajo de los costos y la canalización de recursos estatales al capital privado.

Una vez más el Estado es el instrumento principal en la acumulación del capital volcado a la construcción a través de:

1. las inversiones en transporte, energía, agua, gas y pavimentación pública, destinada al incremento de la oferta de tierra urbana;
2. Las exenciones tributarias y respaldo crediticio que expanden la demanda a escalas económicamente más atractivas al capital en la construcción; y
3. Contratos con las empresas para la construcción de viviendas del sector público, las que ven de esta forma garantizada una gran es

cala de operaciones con un mínimo de capital, vale decir, una alta tasa de ganancia.

Este último factor contribuyó a una gran concentración de la empresa de la construcción, basada en la organización empresarial y el acceso al crédito, especialmente en la década del 60 cuyas ramificaciones se extendieron al sector bancario, industrial y manufacturero y de comercialización de la vivienda y la tierra urbana. Ello también contribuye a explicar el que no haya existido resistencia ante la tendencia del Estado para asumir una participación creciente en la construcción de viviendas que en la década alcanzó al 70% del total del volumen construido.

El sector privado, en cambio se volcó íntegramente a los sectores de ingresos medios y altos, lo cual reflejó espacialmente el alto grado de concentración de estos sectores en el área Oriente de Santiago y Viña del Mar. El grueso de esta construcción también está financiada por el Estado, sea a través de exenciones tributarias o, por el respaldo estatal al sistema de ahorro y crédito para la vivienda.

La construcción es uno de los sectores económicos que más ha sufrido las fluctuaciones cíclicas de la economía, en general, lo que ocurre es que la construcción ha sido utilizada por el Estado para expandir la demanda (cuyo menguado crecimiento es uno de los resultados de la dinámica de los sectores productivos). Eso eleva coyunturalmente el gasto y el desfinanciamiento público. Al aparecer los primeros síntomas de inflación, esos gastos son los más fácilmente reducibles. Los programas se cortan bruscamente y la recesión de la construcción arrastra tras sí a la economía urbana.

Este tipo de operaciones con un nivel de riesgo muy bajo, que
 esta vez lo garantiza.

Este tipo de operaciones contribuye a una gran concentración de la
 inversión en construcción, basada en la explotación comercial
 y el acceso al crédito, especialmente en el ámbito del sector
 residencial se encuentran el sector público, industrial y
 manufacturero y de construcción de la vivienda y la ciudad
 para. Este también contribuye a explicar el que no haya existido
 de resistencia ante la reducción del Estado para realizar una gran
 inversión pública en la construcción de viviendas que en 1970
 abarca al menos el 70% del total del volumen construido.

El sector privado, en cambio, se vio afectado por los efectos
 de las medidas adoptadas y, por lo tanto, sufrió un deterioro
 de su grado de concentración de estos sectores en el área urbana
 de Santiago y Villa del Mar. El grado de esta concentración fue
 bien está influenciado por el Estado, que a través de operaciones
 de inversión o por el traslado de capital al exterior de dinero y
 esto para la vivienda.

La construcción de las dos zonas se caracterizó por ser un
 tipo de fluctuaciones cíclicas de la economía, en general. En
 que cuanto a que la construcción de las viviendas que en 1970
 de parte expandir la demanda (que muestra un crecimiento de más de
 los resultados de la historia de las zonas urbanas). Este
 tiene como resultado el resto y el fortalecimiento del sector. Al
 aparecer los primeros síntomas de inflación, estas zonas son las
 más fácilmente vendibles. Los programas de control hipotecario y
 la reducción de la construcción privada que si se da en forma
 para.

III. LA RELACION CAMPO CIUDAD Y LAS MIGRACIONES. (1)

1. La ciudad comercial y la expansión de la agricultura.

La industrialización no produjo, ciertamente, las primeras migraciones de población rural. La expansión exportadora basada en los minerales, el salitre y los productos agrícolas del Siglo XIX incorporó al grueso de la mano de obra a una producción excedentaria. Se creaban así las condiciones para el establecimiento de cuotas cada vez mayores de población en las ciudades. La oligarquía (latifundistas, mineros, y comerciantes) que concentraba el excedente comercial, anima con sus gastos una vida urbana y un mercado interno creciente.

La fuente de población del crecimiento de las ciudades era, principalmente, mano de obra rural de la zona central, única zona que, hasta 1860, había recibido los principales asentamientos de población. Conviene examinar someramente los cambios que se produjeron en la agricultura hasta 1930 (desde 1865, primer año en que existen datos relativamente fidedignos de población) y que explican la liberación de fuerza de trabajo campesina. Más adelante se hará lo mismo a partir de 1930. Se utiliza este año como referencia puesto que, como ya se dijo, él marca la consolidación de la industria como sector dominante, cuestión que modifica decisivamente las condiciones en que se desenvuelve la agricultura.

Entre 1865 y 1907, la población rural de la zona central baja de un 52% a un 32% de la población total del país. Crece en menos de 70 mil personas en todo el período, es decir, a una tasa anual media de 0,1%. Puede estimarse que emigraron de esa zona rural alrededor de 490 mil personas. Su lugar de llegada fue por partes casi iguales las ciudades de la zona central (260 mil personas) y la región de Concepción al sur (230 mil personas).

La migración al sur fue causada por la incorporación en este tiempo de esas zonas a la explotación económica. La frontera, debido al fin de la guerra mapuche (1884) y la zona de Los Lagos por la conexión ferroviaria a través de la frontera (en 1907 ya estaba conectado Santiago con Osorno a través del ferrocarril y se comenzaban a construir ramales transversales en la frontera y el sur). La agricultura en esa zona tuvo una espectacular expansión en superficie cultivada y producción. La producción de trigo más que se decuplica y alcanza en 1908 un volumen prácticamente equivalente al de la zona central⁽²⁾. Para la población asentada con anterioridad, esta expansión significó una rápida incorporación a la producción excedentaria. El inmigrante, por su parte, llegaba a una zona que se incorporaba crecientemente al intercambio por lo que muchos de ellos deben haber llegado a ejercer actividades comerciales a las ciudades.

Estos hechos explican la rápida urbanización de la zona. En efecto, del aumento total de población (565 mil personas), las ciudades absorben 244 mil. Es decir, al paso que la población rural poco más que se duplica, la población urbana se multiplica casi por ocho.

La agricultura de la zona central también enfrentó en este período una fuerte expansión. La producción de trigo más que se triplica entre 1860 y 1880⁽³⁾. A partir de ahí se estanca. Dos hechos pueden explicar esta detención. En primer lugar, la baja del precio internacional del trigo⁽⁴⁾ y la eliminación de los mercados de Australia y California que puede fecharse con claridad en 1885. Simultáneamente la producción triguera de la zona central enfrentaba la competencia de la producción triguera de la frontera y el sur, en rápida expansión.

El estancamiento de la producción triguera no puede tomarse como un indicio de que hubo un estancamiento de la agricultura en la zona central. Por el contrario, se expanden otros tipos de cultivo y la agricultura se diversifica: principalmente vinos, le-

guminosas y frejoles.

Entre 1900 y 1930 la naturaleza de las fuerzas que estaban actuando se mantiene. Continúa la expansión agrícola triguera de la frontera al sur. La superficie cultivada aumenta a una tasa superior al 10% anual entre 1916 y 1927. Lo mismo vale para la agricultura de la zona central. Su superficie cultivada crece a una tasa de 4,4% anual y se mantiene su tendencia a la diversificación⁽⁵⁾.

Continúan las migraciones al sur y a las ciudades desde las zonas rurales del centro. Esta región sólo aumenta su población a una tasa inferior al 0,1% anual. La frontera y el sur aumentan su participación en la población total de un 26% en 1907 a un 28% en 1930. Se acelera la urbanización en esta zona: más de la mitad del crecimiento de la población fue urbano. Sin embargo, el grueso de la migración de la zona central fue hacia Santiago que aumentó su población de 332 mil personas en 1907 a 699 mil en 1930, a una tasa anual de 3,2%.

En 1930, la población chilena era de 4.287 mil personas, un 48,2% era urbana y un 16% vivía en Santiago.

Para entender sintéticamente los cambios ocurridos en la agricultura de la región central, considérese las siguientes tasas de crecimiento anual⁽⁶⁾:

Superficie cultivada	4,4%	(1916-1927)
Producción de trigo	1,9%	(1860-1908)
Producción de vino	4,7%	(1852-1914)
Producción de frejoles	2,4%	(1860-1908)
Población en la zona	0,1%	(1860-1930)
Población chilena	1,4%	(1860-1930)

Los datos sugieren que las migraciones no se debieron a una presión poblacional sobre la tierra, ya que la producción y la superficie bajo cultivo se expandieron por encima del crecimiento de la población. Resultaría extremadamente difícil que este motivo pudiera dar cuenta de alguna parte apreciable de las enormes

migraciones del período en estudio. Agréguese que la tasa de crecimiento de la población no experimentó aumentos bruscos y se mantuvo relativamente baja.

El origen más seguro de las migraciones debió ser otro. La rápida elevación de las fuerzas productivas presionó para una modificación también rápida de las relaciones de producción. En esta época la agricultura debe haberse hecho predominantemente capitalista. Si bien, no hay datos directos al respecto, se sabe que en 1930 el inquilino era ya menos de un tercio de la fuerza de trabajo campesina. La fuerza de trabajo asalariada, el obrero agrícola, más de dos tercios⁽⁷⁾. En 1930, pues las relaciones de producción agrarias eran predominantemente capitalistas.

La destrucción de las relaciones anteriores y la organización de relaciones capitalistas, la sustitución del inquilinaje por el obrero asalariado, es seguro que se consolidó en los años anteriores de gran expansión. El aumento de las tierras bajo cultivo y de la producción debe haberse hecho a expensas de las tierras entregadas a los inquilinos, donde éstos mantenían una producción principalmente de subsistencia. Parte de los inquilinos se asalarió (así como los peones) pero otros emigraron hacia el sur donde se abrían posibilidades de hacerse de un pedazo de tierra o a la ciudad. Lo mismo debe haber ocurrido con muchos pequeños propietarios con quienes el latifundio mantenía relaciones de trabajo como medierías y otras. La expansión debe haber barrido con estas relaciones y, en muchos casos, con las propiedades mismas. Antes que transformarse en obreños, la apertura de la zona sur invitaba a emigrar.

El aumento del trabajo asalariado debe haber ampliado sustancialmente los mercados locales de manufacturas y servicios. Es posible que ello haya dado origen a un auge (transitorio) del artesanado en la pequeña o mediana ciudad rural. Ello explicaría en parte el crecimiento de este tipo de ciudades en este período. Hasta 1907, la población en ciudades con más de 20 mil habitantes (ex -

ceptó Santiago) crecen más rápidamente que la población en Santiago. Desde 1907 a 1930 la situación se invierte. Los factores explicativos son el inicio de la producción industrial en Santiago (Ver Anexo sobre industria) y la redefinición de las condiciones de competitividad entre las ciudades, debido al ferrocarril.

La construcción del ferrocarril fue un segundo factor que desató corrientes migratorias. El ferrocarril modifica las relaciones campo-ciudad. En efecto, el abaratamiento del transporte amplía el área de intercambio. El resultado es que se profundiza la división de actividades entre el campo y la ciudad.

Durante todo este período (1860-1930) el campo chileno se hace persistentemente más especializado en la producción de alimentos y depende crecientemente del abastecimiento urbano de artículos manufacturados y servicios. En un primer tiempo, esos productos eran importados y posteriormente, cuando la ciudad se transforma en un centro de producción, esos productos serán de la industria interna. El resultado práctico de esta mayor especialización es la liberación de fuerza de trabajo campesina ocupada total o parcialmente en actividades artesanales o de servicios. El efecto debió haber sido extraordinariamente voluminoso.

Por ejemplo, considérese el propio ferrocarril. Antes que el existiera, el medio principal de transporte era el cabotaje marítimo. La producción agrícola llegaba al puerto en carretas tiradas por bueyes o en mulas. Considerando la topografía del país, el viaje típico debía tener más de 150 kilómetros por pésimos caminos. El ferrocarril libera a gran parte de la fuerza de trabajo ocupada en el transporte carretero. Si se considera que 15 mil personas trabajaban en los ferrocarriles en 1900⁽⁸⁾, y el gran volumen transportado (la producción de trigo en 1880 alcanzó a 3.218 mil quintales métricos) se puede apreciar la enorme liberación de fuerza de trabajo a que dió origen.

Lo mismo debe haber ocurrido con una gran cantidad de actividades manufactureras de carácter artesanal ubicadas en las ciudades del interior, cuando no en el campo mismo, y que habían prosperado gracias a los mercados locales protegidos de la competencia de la gran ciudad por los problemas de transporte.

Finalmente, es necesario destacar que la gran expansión de la producción agrícola y de la superficie cultivada en todo el territorio del país, unido a las migraciones rurales que mantuvieron a la población rural de la zona central prácticamente sin crecer desde 1860 deben haber dado lugar en 1930 a una ocupación plena de la fuerza de trabajo y a una muy escasa desocupación y malgastamiento de ella. La información disponible así lo muestra. En 1930 la desocupación alcanzaba a menos del 4% de la población activa⁽⁹⁾. Esta relativa "escasez" de la fuerza de trabajo debe haber acelerado la transformación capitalista de la agricultura.

2. La ciudad industrial y el estancamiento agrícola.

Desde 1930 en adelante, la agricultura estanca (comparativamente a los ritmos de aumento anteriores) su producción y sobre todo las áreas bajo cultivo. Las causas principales ya fueron dadas: la consolidación del capital industrial como grupos hegemónicos la que, debido a la fuerza de los grupos obreros y los grupos medios, obligó a través del Estado a la agricultura a entregar a la industria los recursos de capital necesarios para su expansión. El mecanismo principal de traspaso de excedente fue la baja relativa de los precios agrícolas que redujo la tasa de ganancias del capital agrario y elevó la del capital industrial.

Uno de los resultados fue la reducción de la inversión en la agricultura y, por lo tanto, produjo el estancamiento de la superficie cultivada. La incorporación de nuevas tierras al cultivo implica realizar enormes inversiones. Es necesario desbrozar, construir cercos, caminos, etc. y, en la zona central, construir embalses, canales e instalaciones de riego. El capital necesario para rea-

lizar estas inversiones no estaba disponible como sí lo había estado en el medio siglo anterior.

Entre 1930 y 1940 el Estado procura compensar el capital agrario y realiza inversiones en embalses y canales en la zona central. Resultado de ello fue un aumento de la superficie regada de aproximadamente un 27% y un aumento consecuente de la superficie cultivada en una magnitud equivalente⁽¹⁰⁾. Aunque hubo un aumento, su velocidad contrasta con la del período anterior: menos de un 2% anual contra un 4,4% anual.

El resultado, desde el punto de vista de la población, fue una reducción de la tasa migratoria de las zonas rurales centrales al sur. El motivo principal fue el estancamiento de la expansión de la superficie bajo cultivo en esa zona.

Las migraciones hacia las ciudades se mantuvieron. La población de Santiago crece a una tasa (3,2%) dos veces superior a la del país (1,6%) y tres veces superior a la población rural (1,1%).

En todo caso, la reducción de las migraciones al sur provocó un aumento de la población en la zona rural central de casi 10% entre 1930 y 1940. Es decir, 100 mil personas en 10 años. Compárese con el aumento de 90 mil personas entre 1865 y 1930.

Lo más probable es que la tasa de desocupación y de derroche de fuerza de trabajo haya aumentado bruscamente en ese período. Por otra parte, la relativa "escasez" de la fuerza de trabajo que se acentuaba antes de 1930, es posible que haya hecho subir su costo para el capital agrario. Como resultado de la caída de los precios agrícolas y la tasa de ganancia agrícola, es muy posible que los terratenientes se hayan defendido bajando los salarios (al menos no reajustando con la inflación) hasta niveles bajísimos. En esas condiciones se podía malgastar fuerza de trabajo. Se creaban así las condiciones para aumentar las relaciones no propiamente capitalistas como la mediería y otras.

El año 1938 es un hito que marca con claridad la enorme fuerza del movimiento obrero y los grupos medios: se elige como presidente al candidato del Frente Popular. En el plano de la política económica se consolida la política de precios agrícolas y el Estado, demandado en otros frentes, deja de invertir en obras de infraestructura agrícola. El resultado es el estancamiento absoluto de la superficie cultivable hasta 1965.⁽¹¹⁾

La población rural continúa emigrando hacia las ciudades, aunque la población rural no decrece. Por el contrario, en la década del 50, debido a los avances sanitarios y médicos, la tasa de crecimiento de la población del país se duplica (1,4% a 2,8%) y la población rural crece en un 10% adicional, es decir, casi 200 mil personas (120 mil de las cuales en la zona central). El resultado es un enorme derroche adicional de fuerza de trabajo. En 1964 se estima que él alcanzaba a un tercio de la fuerza de trabajo agrícola⁽¹²⁾. Ningún otro sector de la economía presenta un cuadro semejante. A pesar de los aumentos que hubo en la productividad y que veremos posteriormente, la agricultura tiene en 1969 una productividad media un tercio más baja que el menos productivo de los sectores urbanos (servicios), cuatro veces más baja que la industria y tres veces más baja que el promedio del país⁽¹³⁾.

Queda pues, establecido un hecho indudable. Desde el punto de vista de la agricultura, las migraciones desde 1930 en adelante han sido insuficientes y no excesivas, dado el nivel de la producción y de la superficie cultivable. Desde el punto de vista de la economía en su conjunto, vale la misma conclusión. Cualquiera sea el sector urbano en que se incorpore esa mano de obra, tiene una productividad sustancialmente mayor. Cualquiera sea la desocupación o derroche de fuerza de trabajo urbano, los mismos problemas son incomparablemente más graves en el campo. Es harina de otro costal el hecho que los problemas urbanos pueden resultar políticamente más sensibles para la estabilidad del capital industrial.

Aunque insuficientes desde el punto de vista de la agricultura,

hubo en este período grandes migraciones del campo a la ciudad. Se darán aquí algunas hipótesis sobre su naturaleza probable.

En primer lugar, la expansión del transporte automotor, acaecido en especial después de la segunda guerra mundial, provocó resultados semejantes a los del ferrocarril casi medio siglo atrás. Los rincones más apartados del campo quedan incorporados al intercambio. Ello profundiza la división de actividades entre campo y ciudad. Todas las zonas rurales avanzan en su especialización primaria y liberan fuerza de trabajo parcial o totalmente ocupada en la artesanía y los servicios, en el campo o las ciudades rurales.

La gran ciudad (Santiago) se transforma en este tiempo en un centro de producción de manufacturas y servicios. La mediana ciudad crece sobre la base de la distribución y el comercio de estos artículos hacia el mercado rural local sobre el cual ejerce hegemonía en función de las condiciones de transporte. El acercamiento de la mediana ciudad rural a todos los rincones rurales (debido al transporte automotor) reduce la importancia de la pequeña ciudad, de carácter más local. El tiempo que tomaba al campesino llegar a la pequeña ciudad en carreta o en caballo es hoy mayor que el que le toma ir a la mediana ciudad en el bus rural. La pequeñez del mercado cercano a cada pequeña ciudad impide toda forma de comercio o servicio en escala ponderable. La suma de estos mercados, sin embargo, crea las condiciones para establecer actividades comerciales y de servicios de tamaños mayores en las ciudades medianas rurales.

Algunos datos: en 1930, los centros con menos de 50 mil habitantes representan un 47,1% de la población urbana; en 1970 un 20,8%. Los centros entre 50 y 100 mil personas suben de un 2,5% a un 9,2%. Santiago, finalmente, pasa del 33,6% al 43,6% de la población urbana total.

En segundo lugar, la agricultura se mecaniza. Enfrentando una relación adversa de precios, sin que el Estado expanda las áreas de riego, el capitalista agrario intenta elevar la tasa de ganancia

elevando la productividad y evitando que los trabajadores se apropien de una parte de ella. En este período se mecaniza la agricultura con velocidad. De 1557 tractores en 1936 se pasa a 14.177 en 1955⁽¹⁴⁾. La productividad por hombre sube en 8% anual entre 1940 y 1950 (único período en que la población rural no crece) y el rendimiento del suelo sube también con rapidez en algunos cultivos⁽¹⁵⁾. (La producción total, sin embargo, como resultado del estancamiento y reducción de las áreas cultivables se mantiene subiendo poco: cerca de 2% anual en promedio entre 1936 y 1965⁽¹⁶⁾).

La mecanización no cuesta mucho al capital agrario. El Estado, en su política de compensaciones, entrega la maquinaria a precios bajos (aranceles bajos) y con créditos prácticamente gratuitos (sin reajustes por la inflación). Sin embargo, los pequeños productores y campesinos minifundistas, desplazados del crédito estatal por su dependencia del latifundio, son incapaces de mejorar la productividad y son profundamente afectados en sus condiciones de vida, como resultado de la relación adversa de precios. Es muy probable, por lo tanto, que se haya producido una creciente diferenciación social entre propietarios medianos y grandes y los pequeños productores y minifundistas.

Un resultado práctico de la mecanización de la agricultura es la liberación de mano de obra desde el latifundio, especialmente desde que el movimiento campesino comienza a mostrar fuerza. En 1940, comienza a surgir un movimiento campesino que lucha por mejorar los salarios, las condiciones de vida y por la tierra. Ese movimiento se hace cada vez más poderoso en la década del 50 y sobre todo en la del 60. El latifundio se apresura a reducir la fuerza de trabajo sobrante. No ocurre lo mismo en la pequeña propiedad rural donde el despilfarro de fuerza de trabajo se hace cada vez más voluminosa. Se estima que, en 1964, el latifundio utiliza un 23% de exceso de fuerza de trabajo, la explotación familiar (de 10 a 99 Hás.) un 41% y la explotación subfamiliar un 57%. No puede haber duda, pues, que parte de la fuerza de trabajo emigra del latifundio y quedó ligada a la pequeña propiedad, y a la pequeña explotación. El minifundio, pauperizado, se transforma cada vez más en el reservorio

de fuerza de trabajo temporal a un costo bajísimo para la gran propiedad.

El estancamiento de la agricultura a partir de los años 30 tiene así un efecto doble. Por una parte, eleva las fuerzas productivas en la gran explotación. Por otra, las hace retroceder en la pequeña explotación. Por eso, los índices promedio de productividad por hombre (al menos a partir de 1950) se mantienen estancados. Considérese que las explotaciones familiares y subfamiliares ocupan casi un 60% de la fuerza de trabajo que ocupa el latifundio. Además, las explotaciones menores de 200 Hás. ocupan más tierra en cultivos anuales o permanentes (excluyendo praderas) que las grandes explotaciones⁽¹⁷⁾.

Si se hubiera producido una mecanización en la pequeña y mediana propiedad semejante a la que se produjo en el latifundio, se habrían liberado aproximadamente 60 mil personas activas (aproximadamente 120 mil personas en total). Esto corresponde a más de un 10% de la población activa en el agro en 1964 y a más de un 20% de la fuerza de trabajo ocupada en la pequeña y mediana propiedad⁽¹⁸⁾. El aumento de la productividad media en el campo, especialmente en la pequeña propiedad, y el aumento de las migraciones serían importantes.

La conclusión general que puede sacarse es que, de estos antecedentes, las migraciones de población de la pequeña explotación y el minifundio han tenido como origen general la presión poblacional sobre la tierra. En el latifundio, en cambio, se han debido a creciente especialización y mecanización.

El estancamiento de la agricultura probablemente ha reducido la velocidad con que se estaban estructurando las relaciones económicas capitalistas en el agro hasta 1930. Un indicador muy sugerente es que el porcentaje de mano de obra asalariada dentro de la fuerza de trabajo se mantuvo casi inalterado entre 1930 y 1955⁽¹⁹⁾. Por otra parte, el pequeño propietario pauperizado pasa a desempe

ñar cada vez más las funciones del inquilino. En verdad, salvo la propiedad de la tierra, poco se distinguen las relaciones que mantiene con el latifundio de las que mantiene el inquilino. (Todo este punto requeriría ciertamente mayor investigación para sacar conclusiones totalmente seguras).

El movimiento campesino que se fue haciendo cada vez más y más fuerte, consiguió sus primeras reivindicaciones económicas en la década del cincuenta y primera mitad del sesenta. Probablemente ello no modificó la distribución de los ingresos en el agro debido a que, simultáneamente, el latifundista liberaba fuerza de trabajo. En todo caso, los mayores salarios monetarios pagados a la mano de obra que se mantenía en la gran propiedad fue expandiendo el mercado local servido cada vez más por la mediana ciudad rural (debido al transporte carretero).

El cambio más ponderable ocurrió en la segunda mitad de la década de los sesenta. (Ver sección sobre industrialización y la agricultura). En primer lugar, se levantaron gran parte de los obstáculos legales que se habían ideado para impedir la sindicalización de los trabajadores agrícolas. En segundo lugar, se obligó a los patrones a pagar en dinero efectivo un salario mínimo equivalente al salario mínimo industrial.

Ambos hechos combinados produjeron al menos dos efectos importantes. Por una parte, mejoró la distribución agrícola. En efecto, la participación de los salarios (incluyendo las leyes sociales) en el PGN agrícola subió de 38,2% en 1960 a 45,3% en 1970.⁽²⁰⁾ Una explicación importante es que los patrones no pudieron reducir las regalías en la misma medida en que aumentaron el salario en dinero por lo que el ingreso de los trabajadores agrícolas subió. Por otro lado, se amplió sustancialmente el mercado local en la medida en que subieron los salarios en dinero. Ninguno de estos efectos parecen haber ocurrido con los pequeños productores y minifundistas.

El aumento de los pagos en dinero y el mejoramiento de los medios de transporte rural permitieron profundizar la división del trabajo entre el campo y la ciudad. Se desarrollan con fuerza las actividades comerciales en la mediana ciudad. Muchas zonas de explotación capitalista comenzaron a especializar la producción en uno o dos cultivos. Por lo tanto, parte del abastecimiento de alimentos de la fuerza de trabajo campesino comienza a llegar desde la ciudad. La mayor especialización libera fuerza de trabajo antes dedicada, en el predio o en el pequeño villorrio cercano, a la producción de alimentos para los trabajadores del predio.

Es difícil precisar en este último tiempo la naturaleza de las migraciones. Los hechos anteriores se cruzan con la Reforma Agraria, cuyos resultados sobre las migraciones no han sido estudiados en detalle y que tiene a este respecto efectos contradictorios.

El aumento de los precios en el distrito y el movimiento de los me-
 dios de transporte y el movimiento de la división
 del trabajo entre el campo y la ciudad. Se han observado con los
 en las actividades agrícolas en la región. Se ha observado
 que de explotación agrícola se han observado a nivel de la pro-
 dución en el campo y en la ciudad. Por lo tanto, parte del abase-
 cimiento de alimentos de la fuerza de trabajo agrícola en las
 a llegar desde la ciudad. La mayor especialización de la fuerza
 de trabajo en el campo, en el campo o en el campo. Se ha observado
 que el aumento de la producción de alimentos para los trabajadores
 del campo.

Se ha observado en este distrito que la producción de los me-
 dios de transporte y el movimiento de la división
 de la fuerza de trabajo en el campo y en la ciudad. Se ha observado
 que de explotación agrícola se han observado a nivel de la pro-
 dución en el campo y en la ciudad. Por lo tanto, parte del abase-
 cimiento de alimentos de la fuerza de trabajo agrícola en las
 a llegar desde la ciudad. La mayor especialización de la fuerza
 de trabajo en el campo, en el campo o en el campo. Se ha observado
 que el aumento de la producción de alimentos para los trabajadores
 del campo.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE CENTROS URBANOS.

En esta sección se intenta explicar el proceso general mediante el cual la red de ciudades chilenas adquirió la configuración que hoy exhibe. Santiago, en la Región Central, tenía el año 1970 casi 3 millones de habitantes (43,6% de la población urbana del país). Dos ciudades le seguían con 500 mil habitantes aproximadamente, cada una: Una, el puerto de Valparaíso a 140 Kms. de Santiago en la misma Región Central y Concepción, segunda ciudad industrial, en la región agrícola a 400 Kms. al sur de Santiago.

Enseguida se ubican 16 ciudades intermedias, casi todas capitales de provincia con 50 mil a 300 mil habitantes cada una y casi el 20% de la población urbana del país. Cinco de ellas se ubican en el Norte (4 en el Norte Grande y 1 en el Norte Chico) y todas ellas están vinculadas principalmente a la minería, con excepción de Arica que, por razón de su situación fronteriza fue objeto de una política de industrialización especial. De las once restantes, una se ubica en la Zona Central (Rancagua con cerca de 100 mil personas a 100 Kms. al Sur de Santiago y con una base económica minera y agrícola), nueve son ciudades de base agrícola en las zonas agrícola y de Los Lagos, siendo la más importante Temuco, ubicada a 600 Kms. al Sur de Santiago con una población de 150 mil personas; y por último, una ciudad en el extremo Sur (Punta Arenas) vinculada a la minería (del petróleo) y a la ganadería extensiva. La mayoría de estas 16 ciudades tienen una población más cercana a las 100 mil habitantes que de los extremos del rango estadístico correspondiente (299 mil y 50 mil).

En el rango de 20 a 50 mil habitantes hay 14 ciudades de las cuales cinco se ubican en el Norte, siete en la Zona Central y 2 en la Zona agrícola. Hay 67 ciudades de 5 a 20 mil habitantes, la gran mayoría de las cuales (58) son pueblos agrícolas ubicados en las Zonas central y sur (cincuenta y ocho ciudades). Siete están ubicadas en el Norte Chico igualmente de base agrícola y

solo dos en el Norte Grande.

Con menos de 5 mil habitantes hay 161 centros o villorrios campesinos cuyo grueso se ubica en las zonas agrícolas central y sur. (Ver Cuadro N° 5).

1. La industrialización modifica el sistema de Centros urbanos.

Ya se han señalado los procesos que dieron a comienzos de este siglo, lugar al surgimiento de la industria y el capital industrial, como el sector determinante y el grupo dominante de la sociedad chilena y las características generales como esa industrialización se dió. Interesa destacar acá sus efectos sobre el sistema urbano.

En 1970, Santiago concentra el 35% de la población total, el 44% de la población urbana total y llega casi a los 3 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población santiaguina es sistemáticamente el doble de la tasa de crecimiento de la población total en este siglo. Es, también sustancialmente mayor que la de todas las demás ciudades del país (salvo contadas excepciones por pocos períodos).

Queda establecido pues que, justamente en la industrialización se ha producido un gran aumento de la concentración de la población en Santiago. (Ver Cuadro N° 10).

Ambos procesos están obviamente ligados. Es la concentración de la industria y sus sectores asociados: comercio interno, servicios, banca, finanzas, etc. en Santiago, lo que ha desatado la concentración de población en una magnitud que el modelo exportador no produjo. En 1970, el 60% del empleo industrial se localiza en Santiago y poco más del 60% del producto industrial. Por otra parte, Santiago concentra el 39% de la población económicamente activa.

Como es natural, la concentración industrial en el alto grado

que se observa en Santiago, implicó una organización productiva altamente diversificada y tasas de crecimiento elevadas, respecto del resto de las ciudades y regiones del país. Las estimaciones del PGB muestran que el 50% del total nacional fue generado por Santiago, sin contar las transferencias o remesas desde las regiones hacia el Centro. El mayor dinamismo de Santiago se refleja en las tasas anuales del crecimiento del producto que alcanzó el 6,7% entre 1960-67, para un promedio nacional de 4,5%. Igualmente superior fue el crecimiento anual del producto por habitante que alcanzó al 33% en Santiago contra el 2,35% del promedio nacional⁽¹⁾.

La concentración industrial impuso una reorganización de la división del trabajo entre Santiago y las restantes ciudades y regiones del país. Estas últimas tendieron hacia una mayor especialización en actividades primarias (minerías y agropecuarias) reduciendo las actividades manufactureras. Las ciudades regionales acentuaron su función de centros de servicios para la población y producción regionales, especialmente en el área de gobierno, comercio y transporte. La división del trabajo por regiones es coordinada por el polo industrial de Santiago, que además, de su mayor nivel de productividad es la única ciudad que cuenta con una estructura productiva diversificada.

Más aún, las diferencias en las productividades por razón de la concentración industrial, generan la concentración en Santiago de servicios de alta especialización y de servicios públicos de salud, educación y otros. La distribución espacial de éstos, guarda estrecha relación con los niveles de productividad por habitante, presentando las mejores dotaciones las regiones extremas y Santiago.

Algunas tendencias menores y puntuales de desconcentración se observaron durante la década de los años '60, como efectos de

proyectos específicos para el desarrollo de recursos naturales. Sin embargo, una vez más el peso de la región central y Santiago se hizo sentir por dos vías: Primero, varios de esos proyectos de inversión se localizaron en regiones próximas al Área Metropolitana de Santiago, donde se produce cerca de un tercio del cobre nacional y una proporción mayor aún de la agricultura de exportación de los rubros de mayor valor agregado. Segundo, las inversiones regionales revertieron sobre Santiago (con efectos que se estiman mayores en la capital que en las mismas regiones) por concepto de pagos al capital, demanda de productos industriales, servicios, etc. ⁽²⁾.

Si bien no hay estudios completos que den un orden de magnitud de los efectos de feed-back de las inversiones regionales sobre Santiago, algunos resultados parciales sugieren que éstos son importantes ⁽³⁾. Pero, aún sin tomar en cuenta esos efectos, se ha estimado que de la inversión pública regionalizada, la cual representó el 87% de la inversión pública total entre 1965 y 1968, Santiago captó un porcentaje equivalente al de su población respecto de la población nacional

2. Cambios demográficos en el sistema de Centros urbanos.

La estructura del sistema urbano nacional en 1930 ya mostraba un franco dominio de una ciudad principal y de dos ciudades próximas: Valparaíso y Concepción. Estas últimas representaban el 11,7% y 5,4% de la población urbana y tomando en cuenta los centros menores en sus inmediaciones llegaba cada una a reunir más de 100 mil habitantes.

De las anteriores ciudades se pasaba bruscamente a ciudades de menos de 50 mil personas. No existían ciudades de entre 50 y 100 mil habitantes (Cuadro N° 1) situación que persistirá como una característica del sistema urbano chileno hasta 1960. (Ver Cuadros N°: 1 al 4).

Entre 1930 y 1940, la población nacional crece aún lentamente a una tasa del 1,6% anual. La población urbana, en cambio, lo hace al 2,2% y al final de la década, el 50% de la población vivía en ciudades. Pero Santiago creció a un 3,2% durante el período, llegando a la cantidad de un millón de habitantes al final de la década. Esto, por efectos de la migración desde las regiones agrícolas centrales y mineras del Norte, afectadas por la crisis del salitre, hacia las nuevas ocupaciones industriales.

La crisis del salitre significó durante esta década, la pérdida absoluta de población en el Norte Grande en todos los asentamientos urbanos y la desaparición de varios de ellos, con un total de 38.000 personas. La ciudad de Iquique fue la más afectada junto a centros menores donde desaparece la actividad productiva. Esta ciudad no recupera su tamaño inicial hasta 25 años más tarde.

La región agrícola (Curicó a Cautín) muestra también un proceso de migración interna, una parte importante del crecimiento de su población total (que ascendió en un 20% respecto a la década anterior) se concentró en el Área de Concepción, el otro centro industrial del país. En conjunto, con Valparaíso, estas dos áreas aumentan su participación en la población urbana respecto a 1930 en un 2,7%, situación que empieza a declinar más tarde. En la Región Austral, se incorporan dos nuevos centros con rápido crecimiento de su población, y que aumentan en algo la precaria condición urbana de este territorio (Cuadro N° 2).

En el sub-período siguiente (1940-52), el proceso de concentración urbana en Santiago se acelera a una tasa anual de 3,5%. Al final del período en Santiago vivían 1.350.000 personas que representan el 40% de la población urbana. Al mismo tiempo, crecen los pueblos y ciudades circunvecinas al centro metropolitano, bajo el estímulo de la mayor demanda por alimentos,

reforzando en definitiva la importancia de Santiago (Procesos similares de mayor crecimiento e integración de centros próximos, aparecen en las incipientes Areas Metropolitanas de Valparaíso y Concepción, no obstante, una disminución en su participación en la población urbana total, fenómeno que continuará en el primer caso, pero mejorando en el segundo hacia el fin del período). El crecimiento de la población urbana total se pone ligeramente abajo de la de Santiago con una tasa del 3,1%. Los centros que más crecen son los de un tamaño entre 20 y 100 mil habitantes, los que casi duplican su población total en este sub-período. La Región del Norte Grande mantiene su situación respecto a la década, con las excepciones de Arica y Calama que empiezan a emerger como centros urbanos importantes, pero con el carácter de enclave que tipifica a las ciudades de la Región (Cuadro N° 3).

Entre 1952 y 1960, Santiago experimenta la mayor tasa de crecimiento demográfico de su historia con un 4,4% anual. Los primeros años de este sub-período coinciden con el estancamiento relativo de la industria a mediados de la década (Ver Capítulo II.3.a), disminuyendo la oferta de empleos industriales. Fue justamente en este período cuando se expanden las ocupaciones en construcciones y en el Sector Servicios (de un 53,7 a un 57%) en compensación a la disminución relativa de las ocupaciones en la industria.

La "explosión urbana" afecta a todas las regiones y sus ciudades, incrementándose el número y tamaño de los centros. Sin embargo, los centros mayores de 20 mil crecen más rápidamente (2,9% anual) que los centros menores (0,7%), los que disminuyen su volumen poblacional del 31,8% en 1930 al 14,5% en 1970. (Ver Cuadro N° 4).

Para 1970, el grado de concentración de la población y las actividades económicas en Santiago era notable. Las Areas de

Valparaíso y Concepción eran casi 6 veces menores en población habiendo desplazado la última a Valparaíso como segundo centro más importante del país. La separación de las tres primeras ciudades respecto al resto sigue siendo brusca aún cuando, tres ciudades superan los 100 mil habitantes: Antofagasta, La Serena-Coquimbo y Temuco (Cuadro N° 5).

En síntesis la estructura principal del sistema urbano nacional no presentó cambios significativos en todo el periodo, en el orden jerárquico de ciudades que no ofrecen una creciente concentración en Santiago y una concentración de menor grado en las ciudades intermedias de las regiones agrícolas. Sólo hay un caso excepcional entre las ciudades regionales, cual es la situación de Arica que duplica su población entre 1952-60 y nuevamente entre 1960-70, hecho que se explica por la legislación especial que favoreció su desarrollo, situación que declinaría a partir de 1974 por el traslado de ciertos beneficios hacia Iquique, capital de la Región. Lo importante de destacar en este respecto es que Arica creciendo a tasas que duplican la del crecimiento de Santiago en los últimos 20 años, incrementó su población en 70 mil habitantes mientras que Santiago aumentó en el mismo período, en 1.5 millones de personas. Dadas las grandes diferencias iniciales entre Santiago y el resto de las ciudades, por muy significativo que aparezca el crecimiento urbano una de ellas, no altera en lo fundamental el patrón concentrado de urbanización. Por otra parte, por su elevado costo social, difícilmente el tratamiento preferencial de Arica podría sostenerse por mucho tiempo o generalizarse a otras ciudades.

Junto con el crecimiento de la población urbana, aparecen en 1970, en el cuarto nivel entre (50 y 100 mil) otras ciudades capitales provinciales de base agrícola o minera, entre las cuales se observa una gran heterogeneidad según el potencial de recursos productivos de las regiones respectivas. (ver más adelante). Igualmente se incorporan a este grupo algunas agrupaciones de ciudades muy próximas a las áreas metropolitanas

y que forman áreas intercomunales (Quillota-La Calera, Lima-Olmué, San Antonio-Llolleo, Melipilla-Talagante-El Monte).

Finalmente, aparece en la estructura del sistema urbano nacional, un quinto nivel o rango de ciudades entre los 5 y 20 mil habitantes, por lo general capitales de Departamento o de las comunas más importantes. Estos centros, en su mayoría en las regiones agrícolas desde la zona central hasta el extremo sur, apenas mantienen su tamaño absoluto de población creciendo al 0,3% anual durante la década de los '60 (Cuadro N°9).

El crecimiento de las ciudades intermedias durante el último período ha ido acercando el perfil urbano nacional a lo que se ha llamado una distribución "normal"⁽⁴⁾. (Ver Gráfico 1). Esta observación en realidad dice muy poco si no se vincula a los procesos económicos y sociales que han causado los cambios. Intentaremos hacerlo a continuación con las limitaciones que nos impone la escasez de datos económicos y sociales desagregados por ciudades o regiones.

3. Las causas de la concentración urbana.

Las causas de que la industria se haya dado concentradamente en Santiago son, muy variadas. Deben destacarse algunas causas generales.

- El mercado interno chileno es muy pequeño. En 1930, Chile tenía una población de 3 millones. En 1970 no alcanza a tener 10 millones. La tasa de crecimiento de la población es "anormalmente" baja, para lo que es usual en América Latina. En todo este siglo ha sido siempre más cercana al 1% que al 2%, excepto en la década del 50 en que superó el 2%.

Desde este punto de vista, la industria se iniciaba sobre bases muy poco firmes a comienzos de siglo y más decididamente a partir de 1930.

Por otra parte, el grueso de la población rural chilena ha estado prácticamente fuera del mercado debido a los bajos niveles del salario monetario que recibe. El mercado potencial para la industria naciente era pues, solamente el mercado urbano. Pero la población urbana estaba muy dispersa y era Santiago la principal concentración. La industria nace concentrada en Santiago, porque Santiago era su principal mercado.

A medida que la industrialización ha ido concentrando más y más población en Santiago, mayor es la proporción del mercado que se concentra allí. Debido a lo pequeño del mercado total, pocas son las industrias que pueden subsistir si no cuentan con el mercado santiaguino. Por eso, a medida que la industria se moderniza y trabaja en escalas mayores, es cada vez más conveniente instalarse en Santiago.

- Ya se ha señalado la importancia que tuvo en el nacimiento de la industria chilena el Estado y su política y la fuerza de los grupos obreros y medios. Pues bien, estos grupos, des empleados por la gran recesión de 1930 presionaban con especial fuerza política y sindical en Santiago. Por eso, el Estado desarrolló una política industrial y social para dar empleo y mejorar las condiciones de vida en Santiago.
- La debilidad económica de los grupos industriales nacionales, de la que ya se ha hablado, ha tenido varios efectos sobre la urbanización. Por una parte, ha dado a toda la actividad industrial una marcada dependencia del Estado. Por eso, el lugar de residencia y de negocios de las industriales y financieras ha sido Santiago, la sede del gobierno central y sus resortes políticos y económicos. Por otra, la reducida acumulación de capital del capital nacional ha impedido el surgimiento de capitales locales autónomos e independientes de Santiago (Ver más adelante).

- Por último, si bien el ferrocarril y el telégrafo conectaban todos los centros urbanos del país en 1930, no es menos cierto que la infraestructura material más moderna estaba en Santiago. Las empresas industriales de Santiago fueron las más beneficiadas, ya que la reducción de los costos relativos del transporte (respecto a costo total de producción) les permitió expandir el área geográfica de sus mercados, eliminando industrias regionales con menores economías de escala, internas y externas. En la medida que el progreso técnico del transporte ha continuado hasta el día de hoy, sigue siendo conveniente para los industriales instalarse en Santiago o sus cercanías, excepto en contadas industrias de orientación a las materias primas.

Se ha señalado que las ciudades intermedias agrícolas venían desarrollando una creciente vida comercial e industrial autónoma. Dos hechos son los que cambiarán radicalmente esta situación. Por una parte, la política económica liberal que cobra ímpetu en Chile con el boom salitrero e impide el surgimiento de actividades industriales nacionales. Por otra, la construcción del ferrocarril (completada para todos los efectos prácticos en 1915) acerca las ciudades del Norte y Sur a Santiago y al comercio de importación. La dificultad del acceso, a cuyo amparo prosperaba la incipiente industria local, deja de existir y la importación arrasa con la competencia nacional.

Cuando, a partir de 1900, la industria comienza a sustituir importaciones o cuando lo hace bruscamente, a partir de 1930, es la industria de Santiago la que utiliza los ferrocarriles para copar todos los mercados locales a que tiene acceso. No hay capitales locales que puedan desarrollar grandes actividades industriales locales. De otro lado, ya se han señalado las ventajas que representaba para el gran capital nacional

la industrialización de Santiago.

Sin embargo, estaban operando fuerzas que provocaban un crecimiento de las ciudades intermedias. La agricultura se había elevado sobre la subsistencia con la expansión exportadora de fines del siglo XIX. Si bien se estanca a partir de 1930, casi todo el crecimiento de la población rural emigra hacia las ciudades. El destino principal es Santiago. Pero como es bien sabido, parte importante de la mano de obra que emigra se queda detenida en las ciudades intermedias. Esta es la fuente principal del crecimiento poblacional de estas ciudades, que como hemos anotado anteriormente aumentan su ritmo de crecimiento a partir de la década de los '40 a tasas sólo inferiores a la del crecimiento de Santiago y muy superiores a la de la población total.

No hay datos fidedignos sobre desocupación ni en Santiago, ni en otras ciudades para ese período. Pero hay antecedentes que permiten suponer que esta falta de movilidad de la mano de obra generaba graves problemas de desocupación en las ciudades medias. Por una parte, el estancamiento agrícola (a partir de 1930) debe haber implicado en cierto estancamiento de las actividades comerciales y de servicios a la agricultura en las ciudades intermedias. Económicamente estancadas, estas ciudades desarrollan en este tiempo un sector de talleres de reparación ligados a la mecanización agraria y algunas industrias de alimentos, pero ni estos sectores, ni el sector servicios que comenzó a expandirse a partir de los años '40, podían absorber a toda la mano de obra que inmigró. Por otra, aún hoy día, parece no haber duda que la desocupación en estas ciudades supera la de Santiago. (Lamentablemente sólo existen datos de las encuestas de ocupación y desocupación de la U. de Chile, para el caso de Lota y Coronel, dos ciudades poco representativas).

Por otra parte, las pequeñas ciudades rurales se mantienen creciendo al mismo ritmo de la población total hasta 1950. Sus funciones económicas son principalmente el pequeño comercio y artesanado local y actividades de transporte asociadas, en general, al ferrocarril. Son además, sede de algunos servicios estatales locales. Las migraciones de mano de obra rural unidas al estancamiento económico del agro crearon, sin duda, los principales bolsones de desocupación en estas ciudades menores.

A partir de la década del '50 y con especial fuerza en la década del '60, la industrialización comienza a provocar como ya se indicó, importantes efectos sobre la agricultura. Por una parte, aumenta el ingreso monetario y total de la mano de obra campesina en general. Ello produce una ampliación de los pequeños mercados locales y regionales. Por otra, se mejora la red caminera y se pasa del transporte ferroviario al transporte automotor que accedió hasta los territorios más apartados.

Ambos hechos provocan una rápida integración de la población y el territorio al mercado nacional. Sus efectos sobre las ciudades agrícolas es muy marcado.

- La agricultura avanza en su especialización de alimentos en la medida en que se profundiza su integración al intercambio. Actividades artesanales desaparecen en el latifundio en el pequeño pueblo rural, para ser sustituidas por la producción industrial de Santiago. Con eso crecen las migraciones.
- En algunas zonas agrícolas del país, la producción de alimentos se especializa en un número reducido de cultivos. De este modo, la propia alimentación de la mano de obra campesina es crecientemente abastecida por alimentos distribuidos por la ciudad.

- Aunque acrecentado, el mercado local es muy pequeño como para permitir el establecimiento en la pequeña ciudad rural de una actividad comercial o de pequeña industria. Sin embargo, el mejoramiento del transporte terrestre local permite a la mediana ciudad rural abastecer una suma ya ponderable de mercados locales. Surge en ella un comercio de distribución de productos industriales cada vez más fuerte y se desarrollan algunas pequeñas industrias de reparaciones y de procesamiento agrícola de la región, para el mercado regional y nacional: plantas lecheras, de granos, de carne, maderas, etc. Además, se desarrollan actividades asociadas al transporte terrestre: almacenaje, embalaje, etc.

En otros rubros, sin embargo, la mediana ciudad perdió competitividad con Santiago. La rebaja en los costos de transporte, por ejemplo, y las mejores condiciones financieras ofrecidas por la gran empresa de Santiago (o de alguna ciudad agrícola mayor) implicó que la producción agrícola se comercialice directamente en ellas. P. ej.: trigo, frutas, etc.

Estos son los hechos que han provocado modificaciones en la estructura de las ciudades agrícolas como los señalados antes.

- Por una parte, el estancamiento de los centros urbanos menores de 20 mil habitantes. Desde 1950, ellos crecen a una tasa casi 3 veces menor de la tasa de crecimiento de la población del país. Sus únicas funciones son ya la pequeña escuela rural, algunos servicios públicos mínimos, un comercio muy pequeño. (A partir de 1970, algunos de estos pueblos, comienzan a insinuarse como dormitorios de obreros agrícolas y bolsones de sub-empleo.)
- Por otra parte, está el crecimiento de las ciudades intermedias basadas en el desarrollo del comercio de distribución de artículos industriales, el transporte, los servicios (especial

mente de Gobierno) y el artesanado y aún una pequeña o mediana industria regional. Ello explica lo antes anotado en cuanto a que la tasa de crecimiento de estas ciudades más que duplicó la tasa de crecimiento de la población total del país, desde 1950 (Cuadros N°s: 3 y 4).

- Finalmente, debe señalarse que las ciudades intermedias se diferencian entre sí en este período con más fuerza que antes.

Los factores de esta diferenciación son varios.

El mercado regional que una ciudad es capaz de polarizar a veces, cubre parte del mercado cercano a otra ciudad intermedia. Ello explicaría el rápido desarrollo de ciudades como Temuco, Talca, Chillán, y Valdivia que bordeaban los 100 mil habitantes el año 1970. En otros casos, la escasa fertilidad de la tierra o el estancamiento agrícola debido a otras razones, ha sido la razón del estancamiento paralelo de Curicó, Linares, Cauquenes, Los Angeles, Angol y Osorno. Este es un punto que requeriría un estudio más detallado sobre cada región.

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y NUMEROS DE CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO POR REGIONES, 1930

Tamaño	Total país	Regiones									
		Norte Grande ^{a/}	Norte Chico ^{b/}	Central ^{c/}	Agrícola ^{d/}	Lago ^{e/}	Austral ^{f/}				
1.A. Población											
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-				
300 a 999	696 231	-	-	696 231	-	-	-				
100 a 299	355 032	-	-	246 693	112 339	-	-				
50 a 99	53 247	53 247	-	0	0	-	-				
20 a 49	314 601	46 458	37 817	23 339	148 384	34 296	24 307				
5 a 19	443 101	83 705	37 950	114 969	168 363	38 114	0				
Menos de 5	212 513	38 273	14 593	63 033	72 800	19 663	4 151				
Total	2 074 725	221 683	90 360	1 140 265	501 886	92 073	28 458				
1.B. Número de centros urbanos											
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-				
300 a 999	1	-	-	1	-	-	-				
100 a 299	2	-	-	1	1	-	-				
50 a 99	1	1	-	0	0	-	-				
20 a 49	9	1	1	1	4	1	1				
5 a 19	48	9	4	14	18	3	0				
Menos de 5	80	15	8	25	25	6	1				
Total	141	26	13	42	48	10	2				
1.C. Porcentajes sobre total del país y la región											
		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje	
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
300 a 999	33.5	-	-	33.5	61.0	-	-	-	-	-	-
100 a 299	17.1	-	-	11.7	21.0	5.4	22.0	-	-	-	-
50 a 99	2.5	2.5	24.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-
20 a 49	15.1	2.2	20.0	1.8	41.0	1.1	0.2	7.1	29.0	1.6	37.0
5 a 19	21.3	4.0	37.0	1.8	42.0	5.4	1.0	8.1	33.0	1.8	41.0
Menos de 5	10.2	1.8	17.0	0.7	17.0	3.0	5.0	3.5	14.0	0.9	21.0
Total	100.0	10.5	100.0	4.5	100.0	54.3	100.0	24.1	100.0	4.3	100.0

a/ Provincias de Tarapacá y Antofagasta.

b/ Provincias de Atacama y Coquimbo.

c/ Provincias de Aconcagua a Colchagua.

d/ Provincias de Curicó a Cautín.

e/ Provincias de Valdivia a Chiloé.

f/ Provincias de Aysén y Magallanes.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y NUMEROS DE CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO POR REGIONES, 1940

Tamaño	Total país	Regiones									
		Norte Grande ^{a/}	Norte Chico ^{b/}	Central ^{c/}	Agrícola ^{d/}	Lago ^{e/}	Austral ^{f/}				
2.A. Población											
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-				
300 a 999	984 324	-	-	984 324	-	-	-				
100 a 299	508 284	-	-	295 521	212 763	-	-				
50 a 99	0	-	-	0	0	-	-				
20 a 49	453 128	87 192	40 605	31 018	180 140	79 793	94 440				
5 a 19	409 103	67 450	63 044	114 679	140 379	7 294	16 317				
Menos de 5	217 956	28 862	13 650	67 576	77 518	26 573	3 777				
Total	2 572 795	183 504	117 299	1 493 118	610 800	113 540	54 534				
2.B. Número de centros urbanos											
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-				
300 a 999	1	-	-	1	-	-	-				
100 a 299	2	-	-	1	1	-	-				
50 a 99	0	-	-	0	0	-	-				
20 a 49	13	2	1	1	5	3	1				
5 a 19	43	6	6	11	17	1	2				
Menos de 5	75	9	6	25	27	7	1				
Total	134	17	13	30	50	11	4				
2.C. Porcentajes sobre total del país y la región											
		Porcen taje		Porcen taje		Porcen taje		Porcen taje		Porcen taje	
1 000 y más	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
300 a 999	38.3	-	-	38.3	65.0	-	-	-	-	-	-
100 a 299	19.8	-	-	11.4	19.0	8.4	34.0	-	-	-	-
50 a 99	0.0	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-
20 a 49	17.6	3.4	47.0	1.5	34.0	1.3	2.0	7.0	29.0	3.1	70.0
5 a 19	15.9	2.7	36.0	2.4	53.0	4.5	7.0	5.3	23.0	0.3	6.0
Menos de 5	8.4	1.0	15.0	0.6	11.0	2.7	4.0	3.0	28.0	1.0	23.0
Total	100.0	7.1	100.0	4.5	100.0	58.2	100.0	23.7	100.0	4.4	100.0

a/ Provincias de Tarapacá y Antofagasta.

b/ Provincias de Atacama y Coquimbo.

c/ Provincias de Aconcagua a Colchagua.

d/ Provincias de Curicó a Cautín.

e/ Provincias de Valdivia a Chiloé.

f/ Provincias de Aysén y Magallanes.

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y NUMEROS DE CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO POR REGIONES, 1952

Tamaño	Total país	Regiones					
		Norte Grande ^{a/}	Norte Chico ^{b/}	Central ^{c/}	Agrícola ^{d/}	Lago ^{e/}	Austral ^{f/}
3.A. Población							
1 000 y más	1 350 409	-	-	1 350 409	-	-	-
300 a 999	304 110	-	-	304 110	-	-	-
100 a 299	219 925	-	-	0	219 925	-	-
50 a 99	291 017	62 272	62 580	0	166 165	-	-
20 a 49	510 935	63 594	0	150 713	143 947	118 241	94 440
5 a 19	491 522	78 250	54 358	193 905	110 910	40 089	14 010
Menos de 5	234 764	20 436	19 351	76 679	84 820	29 558	3 920
Total	3 402 682	224 552	136 289	2 075 816	725 767	187 888	52 370
3.B. Número de centros urbanos							
1 000 y más	1	-	-	1	-	-	-
300 a 999	1	-	-	1	-	-	-
100 a 299	1	-	-	0	1	-	-
50 a 99	5	1	1	0	3	-	-
20 a 49	16	2	0	5	5	3	1
5 a 19	56	6	4	17	21	6	2
Menos de 5	85	9	10	26	30	9	1
Total	165	18	15	50	60	18	4
3.C. Porcentajes sobre total del país y la región							
		Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje
1 000 y más	39.6	-	-	39.6	65.0	-	-
300 a 999	8.9	-	-	8.9	14.0	-	-
100 a 299	6.4	-	-	0.0	0.0	6.4	30.0
50 a 99	8.5	1.8	27.0	1.8	45.0	4.8	22.0
20 a 49	15.0	1.8	28.0	0.0	0.0	4.2	19.0
5 a 19	14.4	2.3	34.0	1.6	39.0	3.2	15.0
Menos de 5	6.9	0.6	9.0	0.5	14.0	2.4	11.0
Total	100.0	6.6	100.0	4.0	100.0	21.3	100.0
						5.5	100.0
							1.5
							100.0

- a/ Provincias de Tarapacá y Antofagasta.
- b/ Provincias de Atacama y Coquimbo.
- c/ Provincias de Aconcagua a Colchagua.
- d/ Provincias de Curicó a Cautín.
- e/ Provincias de Valdivia a Chiloé.
- f/ Provincias de Aysén y Magallanes.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y NUMEROS DE CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO POR REGIONES, 1960

Tamaño	Total país	Regiones									
		Norte Grande ^{a/}	Norte Chico ^{b/}	Central ^{c/}	Agrícola ^{d/}	Lago ^{e/}	Austral ^{f/}				
4.A. Población											
1 000 y más	2 050 831	-	-	2 050 831	-	-	-				
300 a 999	860 055	-	-	444 212	415 843	-	-				
100 a 299	0	-	-	0	0	-	-				
50 a 99	593 290	139 959	76 537	53 318	207 051	116 425	-				
20 a 49	517 702	115 848	55 405	159 563	95 701	41 681	49 504				
5 a 19	448 122	25 891	48 682	96 952	209 130	43 798	23 669				
Menos de 5	408 862	27 612	46 293	137 718	133 375	58 771	5 093				
Total	4 878 862	309 310	226 917	2 942 594	1 061 100	260 675	78 266				
4.B. Número de centros urbanos											
1 000 y más	1	-	-	1	-	-	-				
300 a 999	2	-	-	1	1	-	-				
100 a 299	0	-	-	0	0	-	-				
50 a 99	9	2	1	1	3	2	-				
20 a 49	15	3	2	5	3	1	1				
5 a 19	50	3	6	10	23	5	3				
Menos de 5	201	14	23	69	68	24	3				
Total	278	22	32	87	98	32	7				
4.C. Porcentajes sobre total del país y la región											
		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje	
1 000 y más	42.2	-	-	42.2	65.0	-	-	-	-	-	-
300 a 999	17.6	-	-	9.1	15.0	8.5	39.0	-	-	-	-
100 a 299	0.0	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-
50 a 99	12.1	2.8	45.0	1.6	34.0	1.0	1.0	4.3	19.0	2.4	44.0
20 a 49	10.6	2.4	37.0	1.1	24.0	3.2	5.0	2.0	9.0	0.9	15.0
5 a 19	9.2	0.5	8.0	1.0	21.0	2.0	3.0	4.3	19.0	0.9	16.0
Menos de 5	8.3	0.6	8.0	0.9	20.0	2.8	4.0	2.7	12.0	1.2	22.0
Total	100.0	6.3	100.0	4.6	100.0	60.3	100.0	21.8	100.0	5.4	100.0

- a/ Provincias de Tarapacá y Antofagasta.
- b/ Provincias de Atacama y Coquimbo.
- c/ Provincias de Aconcagua a Colchagua.
- d/ Provincias de Curicó a Cautín.
- e/ Provincias de Valdivia a Chiloé.
- f/ Provincias de Aysén y Magallanes.

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y NUMEROS DE CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO POR REGIONES, 1970

Tamaño	Total país	Regiones											
		Norte Grande ^{a/}	Norte Chico ^{b/}	Central ^{c/}	Agrícola ^{d/}	Lago ^{e/}	Austral ^{f/}						
5.A. Población													
1 000 y más	2 812 169	-	-	2 812 169	-	-	-						
300 a 999	1 073 243	-	-	529 737	543 506	-	-						
100 a 299	349 733	125 086	114 312	0	110 335	-	-						
50 a 99	874 946	198 066	0	86 489	310 354	218 225	61 812						
20 a 49	409 464	44 106	103 750	217 865	43 743	0	0						
5 a 19	587 856	12 031	52 099	151 882	249 887	87 267	34 690						
Menos de 5	339 529	19 445	35 601	87 552	157 769	32 584	6 578						
Total	6 446 940	398 734	305 762	3 885 694	1 415 594	338 076	103 080						
5.B. Número de centros urbanos													
1 000 y más	1	-	-	1	-	-	-						
300 a 999	2	-	-	1	1	-	-						
100 a 299	3	1	1	0	1	-	-						
50 a 99	13	3	0	1	5	3	1						
20 a 49	14	2	3	7	2	0	0						
5 a 19	67	2	7	18	24	13	3						
Menos de 5	161	10	11	39	77	18	6						
Total	261	18	22	67	110	34	10						
5.C. Porcentajes sobre total del país y la región													
		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje		Porcen- taje			
1 000 y más	43.6	-	-	43.6	46.0	-	-	-	-	-	-		
300 a 999	16.6	-	-	8.2	13.0	8.4	38.0	-	-	-	-		
100 a 299	5.4	1.9	31.0	1.7	37.0	0.0	0.0	1.7	7.0	-	-		
50 a 99	13.6	3.0	47.0	0.0	1.3	2.0	4.8	22.0	3.3	64.0	0.9	77.0	
20 a 49	6.3	0.6	11.0	1.6	33.0	3.3	5.0	0.6	3.0	0.0	0.0	-	
5 a 19	4.1	0.1	3.0	0.8	17.0	2.3	3.0	3.8	17.0	1.3	25.0	0.5	36.0
Menos de 5	5.2	0.3	4.0	0.5	11.0	1.3	2.0	2.4	11.0	0.5	9.0	0.1	6.0
Total	100.0	6.1	100.0	4.7	100.0	60.2	100.0	21.9	100.0	5.2	100.0	1.6	100.0

- a/ Provincias de Tarapacá y Antofagasta.
- b/ Provincias de Atacama y Coquimbo.
- c/ Provincias de Aconcagua a Colchagua.
- d/ Provincias de Curicó a Cautín.
- e/ Provincias de Valdivia a Chiloé.
- f/ Provincias de Aysén y Magallanes.

Cuadro 6

RESUMEN DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO, 1930 - 1970

Tamaño/año	1930	1940	1952	1960	1970					
6.A. Número de Centros										
1 000 y más	-	-	1	1	1					
300 a 999	1	1	1	2	2					
100 a 299	2	2	1	0	3					
50 a 99	1	0	5	9	13					
20 a 49	9	13	16	15	14					
5 a 19	48	43	56	50	67					
Menos de 5	80	75	85	201	161					
Total	141	134	165	278	261					
6.B. Población (en miles)										
1 000 y más	-	-	1 350.0	2 050.8	2 812.2					
300 a 999	696.2	984.3	304.1	860.0	1 073.2					
100 a 299	355.0	508.2	219.9	0.0	349.7					
50 a 99	53.2	0.0	291.0	593.2	874.9					
20 a 49	314.6	453.1	510.9	517.7	409.4					
5 a 19	443.1	409.1	491.5	448.1	587.8					
Menos de 5	212.5	217.9	234.7	408.8	339.5					
Total	2 047.7	2 572.7	3 402.6	4 878.8	6 446.9					
6.C. Distribución porcentual sobre el total del país										
	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje
1 000 y más	-	-	-	-	39.7	100.0	42.2	100.0	43.6	100.0
300 a 999	33.6	100.0	38.3	100.0	8.9	60.2	17.6	57.8	16.6	56.4
100 a 299	17.1	66.4	19.8	61.7	6.5	51.3	0.0	40.2	5.4	39.8
50 a 99	2.6	49.3	0.0	41.9	8.5	44.8	12.1	40.2	13.6	34.4
20 a 49	15.2	46.7	17.6	41.9	15.0	36.3	10.6	28.1	6.4	20.8
5 a 19	21.3	31.5	15.9	24.3	14.4	21.3	9.2	17.5	9.1	14.4
Menos de 5	10.2	10.2	8.4	8.4	6.9	6.9	8.3	8.3	5.3	5.3
Total	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS CENTROS URBANOS SEGUN SU RANGO, 1970

Rango	1	2	3	4	5	6	7
Tamaño aproximado	1 millón y más	500 mil y más	100 mil	50 mil	20 a 50 mil	10 a 20 mil	5 a 10 mil
Región N. Grande			<u>Arica</u> <u>Iquique</u>		<u>Tocopilla</u>		
Tarapacá Antofagasta			<u>Antofagasta</u>	<u>Calama</u> - <u>Chuqui</u>			<u>Taltal</u> <u>María Elena</u> <u>P. Valdivia</u>
Región NorChico Atacama				<u>Copiapó</u>		<u>Chañaral</u>	<u>Potrerrillos</u> <u>El Salvador</u>
Coquimbo			<u>La Serena</u>		<u>Vallenar</u> <u>Ovalle</u>	<u>Illapel</u>	<u>Pueblo Huido</u> <u>Vicuña</u> <u>Andacollo</u>
Región Central					<u>Los Andes</u>		<u>Cabildo</u>
Aconcagua Valparaíso Santiago O'Higgins	<u>A.M.</u> <u>Valparaíso</u> <u>A.M.</u> <u>Santiago</u>			<u>Quillota</u> <u>La Calera</u>	<u>San Felipe</u> <u>Limache</u>		<u>La Ligua</u> <u>Colina</u> <u>Tiltil</u> <u>Casablanca</u>
Colchagua				<u>S. Antonio</u> <u>Llollec</u>	<u>Melipilla</u> <u>S. Fernando</u>	<u>Talagante</u> <u>Buín</u> <u>Rengo</u>	<u>I. de Maipo</u> <u>El Monte</u> <u>Guracaví</u> <u>San Francisco</u> <u>de Mostazal</u> <u>Machalí</u> <u>Graneros</u>
Región Agrícola					<u>Curicó</u>	<u>Molina</u>	
Curicó Talca Linares Maule Ñuble			<u>Talca</u>		<u>Linares</u> <u>Cauquenes</u>	<u>Constitución</u> <u>San Javier</u> <u>Parral</u> <u>San Carlos</u> <u>La Laja</u> <u>Nacimiento</u>	<u>Bulnes</u> <u>Yumbel</u>
Concepción Arauco Bío Bío Malleco Cautín	<u>A.M.</u> <u>Concepción</u>		<u>Chillán</u>	<u>L. Angeles</u>	<u>Angol</u>	<u>Mulchen</u> <u>Traiguén</u> <u>Victoria</u> <u>Lebu</u> <u>Curanilahue</u> <u>Villarrica</u> <u>Lautaro</u>	<u>Collipulli</u> <u>Guracautín</u> <u>Arauco</u> <u>Cafete</u> <u>Pitrufquén</u> <u>N. Imperial</u> <u>Lonscoche</u>
Región Los Lagos Valdivia Osorno Llanquihue Chiloé				<u>Valdivia</u> <u>Osorno</u>		<u>La Unión</u> <u>Río Bueno</u> <u>Pto. Varas</u> <u>Anoud</u> <u>Castro</u>	<u>Panguipulli</u> <u>Paillaco</u> <u>Río Negro</u> <u>Purranque</u> <u>Llanquihue</u>
Región Austral Aysén Magallanes				<u>Pto. Montt</u>	<u>Pto. Arenas</u> <u>Coyhaique</u>	<u>Pto. Aysén</u> <u>Natales</u>	

C U A D R O N O 7

Perfil y jerarquía de los centros urbanos principales (en % sobre país).

Ciudades	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
	Pob. urb. 1966	Pob. area 1966	Oc.ind. no trad 1967	FF.CC. 1966	Volumen de carga FF.CC. barco 1965	carga aérea 1967	P.G.B. país 1967	Prdtv p.cap. 1967	Serv.no matr. Univ. 1966	locls camas espec. 1965	Total	Rank.	Rank.
Arica	1.2	0.8	2.0	1.3	4.5	23.3	1.4	4.5	1.2	-	40.6	III	5
quique	1.2	0.8	0.9	-	10.9	5.8	1.1	3.5	0.3	3.7	28.2	III	6
Antofagasta	2.2	3.0	3.3	-	14.4	7.9	6.6	3.7	4.5	3.5	49.1	III	4
La Serena	1.6	4.2	0.9	0.6	2.2	1.2	2.4	1.3	2.5	2.8	19.7	IV	10
A.M.Valparaíso	9.5	8.3	7.6	5.3	17.3	-	8.5	2.3	14.0	15.8	88.6	II	2
A.M.Santiago	44.6	37.6	55.9	14.2	-	47.3	44.9	2.7	56.9	52.3	356.4	I	1
Rancagua	1.2	3.4	1.1	3.5	-	-	4.2	2.8	-	-	16.2	IV	12
Talca	1.5	2.7	0.8	1.5	-	-	1.9	1.5	2.1	0.4	12.2	V	13
A.M.Concepción	9.5	8.6	12.1	12.3	10.1	0.4	6.4	1.8	10.4	14.2	85.8	II	3
Temuco	1.7	5.0	1.8	2.9	-	0.2	2.0	2.8	4.1	4.2	22.9	III	8
Valdivia	1.5	3.4	2.7	3.5	3.5	0.1	1.9	1.2	2.1	2.1	22.0	III	9
Osorno	1.3	1.9	0.8	3.0	-	0.4	1.5	1.7	0.8	0.8	12.2	V	14
Puerto Montt	1.2	2.3	0.5	2.3	2.1	6.8	1.5	1.5	-	-	18.4	V	11
Pta. Arenas	1.3	1.0	0.8	-	8.0	6.8	2.1	4.3	0.3	-	24.6	V	7
Sub Total	80.4	83.1	91.2	50.4	72.6	100.0	2.1	2.1	52.2	52.2	99.8	III	
Total Nacional (o promedio)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	III	

FUENTES:

- 1) DEC. Sinopsis Estadística. 1967
- 2) DEC. Id.
- 3) Censo Industrial 1967. Empleo en ramas no tradicionales.
- 4) FF.CC. Memoria 1966. Excluye minerales
- 5) Barco: As.Nac.Armadores. 1965. Incluye sólo Carga General, excluye minerales y
 - 6) Aérea: Anuario Comercio Exterior. 1964
 - 7) PGB. ODEPLAN. Depto.Regional.
 - 8) Productividad por habitantes. ODEPLAN.
 - 9) Matrícula universitaria. Anuario Estad.U.Chile.
 - 10) Camas de hospital en servicios especializados. DEC. As. Social.

C U A D R O N º 9

Número, población y cambios porcentuales de los centros urbanos menores de 20.000 habitantes en las regiones del valle central. 1930-1970. (Población en miles).

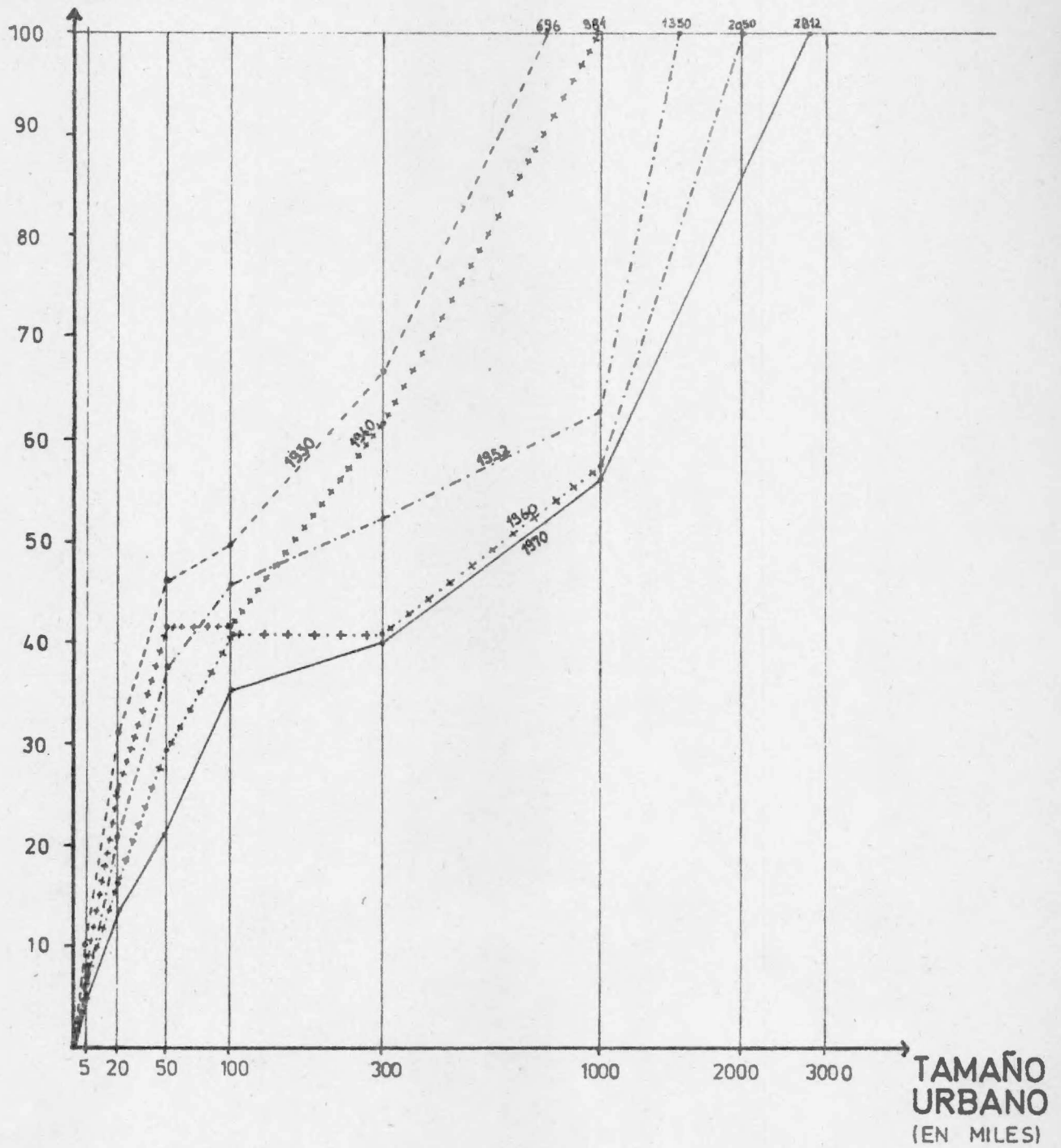
Año	TOTAL PAIS		REGION CENTRAL		REGION AGRICOLA		REGION L.LAGOS	
	Nº	Pobl. %país	Nº	Pobl. %país	Nº	Pobl. %país	Nº	Pobl. %país
1930	128	655.6	39	178.0	43	141.1	49	57.7
1940	118	627.0	36	182.2	44	217.8	8	33.8
1952	141	726.2	43	270.0	51	195.7	15	69.5
1960	251	456.9	79	234.6	91	342.4	29	102.5
1970	228	927.3	57	239.3	101	407.6	28	121.7

FUENTE: Cuadro 1, 2, 3, 4, y 5

GRAFICO

DISTRIBUCION DE POBLACION EN CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO
1930 - 1970

POBLACION %



Fuente CUADRO N° 6

V. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CIUDAD: SANTIAGO.

La estructura interna de la ciudad es la forma en que una población organizada bajo un determinado orden económico-social, produce, distribuye e interrelaciona el espacio interno de ella. Su dimensión, forma, densidad, y relación al resto de las ciudades y el campo responde, a su vez, a formas de producción y distribución espacial del conjunto de la economía nacional.

Las estructuras urbanas son formas dinámicas de organización social del espacio, así entendido, la estructura urbana de Santiago sólo puede explicarse como parte integrante de los cambios en la estructura socio-económica nacional en su relación con los cambios en el sistema urbano nacional, descrito en secciones anteriores.

En este contexto, no es un mero juego de palabras el que hemos empleado al referirnos a la "industrialización de la ciudad" como expresión que sintetiza la contradicción que se ha dado en Chile entre el desarrollo en una ciudad: Santiago, y el estancamiento del campo. Esta forma de desarrollo es sólo una variación al interior de la lógica expansión de las economías de mercado en la que la concentración de capital y la concentración espacial muestran un nexo causal común.

La razón básica de la concentración espacial, que desde el punto de vista estricto de eficiencia económica resulta exagerada, está, en el terreno de la inercia propia de las implantaciones espaciales, que una vez decididas es necesario esperar largo tiempo para modificarlas y, en la forma diferencial que las ineficiencias de la concentración afectan a diferentes sectores sociales representados en la estructura de poder.

La hipótesis global en este respecto es que las empresas y el conjunto de sectores sociales ligadas a ellas se benefician de la concentración bajo la forma de economías de aglomeración y de la

valorización diferencial de la renta de la tierra, mientras que las deseconomías del congestionamiento son soportados por el conjunto de la sociedad, en particular por los sectores más pobres. Esto ocurre debido a los mismos arreglos institucionales que crean condiciones propicias a la industrialización y en que en la práctica eximen a las empresas de las cargas resultantes de las irracionalidades del proceso de industrialización⁽¹⁾.

Al nivel de análisis de la estructura interna de Santiago, la intervención del espacio en los mecanismos reproductor de las desigualdades sociales son más evidentes que al nivel del sistema de centros urbanos y de la relación campo-ciudad.

Desde el punto de vista económico-técnico, la ocupación y organización del espacio urbano, por parte de los diferentes agentes productivos responde a dos tipos de motivaciones relacionadas entre sí: 1) la maximización de alguna función de utilidad propia del agente económico, ya se trata de actividades de producción consumo o intercambio, al ser ésta afectada por las variaciones en los costos de transporte atribuibles a localizaciones alternativas, y 2) la maximización de la renta de la tierra urbana, que es el pago a los propietarios de la tierra, considerada ésta como un recurso escaso cuyo incremento representa costos de producción crecientes. En ambos casos los valores de la tierra son determinados por el mercado, el cual como mecanismo de asignación de recursos, encuentra dificultades para asignar los costos sociales de la urbanización, entre los verdaderos beneficiarios de la concentración.

La hipótesis en este aspecto es que los valores de la tierra dependen más de las inversiones que el Estado realiza para asegurar el funcionamiento eficiente de la ciudad que de la inversión que el propietario haya realizado en ella. Es aquí donde adquiere significación la dimensión social del problema del espacio.

En efecto, desde el punto de vista social interesan las formas de uso y ocupación del espacio a través de las cuales se produce la apropiación privada de las economías de aglomeración. Es el caso de la gran empresa industrial, cuya sola existencia implica una fuerte protección estatal y cuyo acceso físico al mercado implica costos de transporte, comunicaciones y urbanización, cuyo financiamiento suele ser otra forma de subsidio total o parcial del Estado. Es el caso también del residente en el barrio alto, cuyo desplazamiento diario a su trabajo lo realiza en automóvil privado por vías expeditas de alto costo público, contribuyendo a la congestión del centro que afecta a la gran masa de la población que se moviliza en buses.

La hipótesis inicial se complementa entonces en el sentido que la apropiación privada de las economías de aglomeración se explican a través de la participación diferencial de los diversos grupos sociales en el ingreso y en la estructura de poder y particularmente, en la gestión del Estado.

Nos interesa la gestión del Estado en cuanto se refiere específicamente a la ocupación y organización del espacio interno de la ciudad, en este caso de Santiago:

1. a los requerimientos de los diferentes agentes o grupos sociales que, a través de su participación en la expansión industrial, en el consumo e intercambio, hemos identificado como elementos que dan forma a la estructura urbana.
2. a los diferentes mecanismos urbanos en que el espacio es incorporado como un instrumento en la reproducción de las diferencias sociales (diferencias de ingreso, condiciones de vida y participación). Estos mecanismos son: el mercado de la tierra urbana, la vivienda, el transporte urbano y el abastecimiento de la población urbana.

1. LOS ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA URBANA.

A. La industrialización y la estructura urbana en Santiago.

Durante el primer tercio del presente siglo, la ciudad de Santiago varió de los 400.000 a los 700.000 habitantes, los que casi en su totalidad residieron en el área que corresponde hoy día a la comuna de Santiago con una superficie de 4.800 Hás.⁽²⁾ (Ver Cuadro V-1).

La gran mayoría de los lugares de trabajo de la población se ubicaban dentro de la misma comuna, especialmente en el "centro", zona central de 20 manzanas alrededor de la Plaza de Armas, en las cuales se concentraban las oficinas de Gobierno nacional y el sector financiero-comercial y aún un número considerable de residencias.

Las industrias, que desde el año 1914 comienzan a expandirse a un ritmo de crecimiento mayor que el resto de la economía, rodearon en su gran mayoría al Centro, dentro de los límites de la Comuna de Santiago. Lo mismo ocurría con los sectores residenciales en todos los niveles de ingreso incluyendo los sectores altos que, desde el siglo pasado se iban desplazando hacia la zona sud-oeste de la Comuna, en las inmediaciones del centro.

La instalación del tranvía eléctrico iniciada el año 1925, que acompañó los avances de la industrialización, comenzó a insinuar la expansión residencial de sectores medios y altos hacia el Este de los límites de la comuna central en la década de los años 20. Al mismo tiempo, los límites norte, sur y oeste de la Comuna comenzaban a ser desbordados por el crecimiento poblacional de niveles bajos y medios. El trazado de la ciudad mantuvo intacto sus rasgos de la ciudad colonial, dividida en lotes organizados en manzanas octogonales

con vías de acceso radiales que concedían al Centro la accesibilidad máxima desde cualquier punto de la ciudad. Allí se concentraban, pues las actividades de servicios, comercio y gobierno, es decir, las fuentes de ocupación de la población, con excepción de algunas industrias en los bordes de la Comuna, próximas al ferrocarril de circunvalación en sus límites Sur y Poniente.⁽³⁾ (Ver Cuadro N° 1).

La concentración interna inicial.

El proceso de expansión y concentración espacial a nivel nacional que se acentúa, según lo comentado en el capítulo anterior, a partir de los años '30, se localiza en torno al "centro" al interior de la Comuna de Santiago o comuna central. Varios son los factores que influyeron en este proceso.

Entre los más importantes, se puede señalar el hecho de que las primeras etapas de la expansión industrial por sustitución de importaciones se apoyó en la infraestructura y servicios urbanos pre-existentes y disponibles, sin grandes inversiones adicionales ni del sector privado ni público. No menos importante fue el hecho de que las industrias se orientaron casi en su totalidad a bienes de consumo final, de un mercado nacional cuya concentración más significativa se encontraba en la comuna central. Por otra parte, la dependencia del ferrocarril en cuanto al transporte nacional añadía un factor más de concentración propio de ese medio. Finalmente, la estrecha vinculación de la gestión industrial de los centros de poder político y financiero concentrados en el centro de la ciudad es otro de los factores de concentración de la industria en la Comuna de Santiago.

Los efectos de la industrialización en la organización espacial se hacen sentir en etapas avanzadas de la sustitución de importaciones, desde adentro hacia afuera de la ciudad capital, por un proceso de suburbanización que condujo hacia lo que más tarde se denomina la región metropolitana.

Tendencias de suburbanización.

La expansión del área urbanizada o suburbanización de Santiago comenzó a producirse a ritmos acelerados de expansión durante la década de los cuarenta, una vez saturada la infraestructura y red de servicios pre-existentes y enfrentada la ciudad con la tasa más elevada del crecimiento poblacional en la misma década y en la posterior. Se trata aún de una suburbanización contigua al área construída (a diferencia de la suburbanización discontinua y por anexión de ciudades vecinas que se insinúa en la década actual) (Ver Cuadro N° 2).

Este proceso se vió estimulado por una serie de factores ligados a cambios en las relaciones de producción provocados por el avance industrial bajo el modelo sustitutivo. Estos factores son los siguientes:

- a) cambios tecnológicos y de escala de producción con aumento en el tamaño de las plantas y consecuentemente en la demanda por espacio, sólo disponible en la periferia⁽⁴⁾ (Ver Cuadros N° V-2 y V-3). A ello se asocia la modernización empresarial hacia el uso generalizado de las formas de sociedades anónimas y estructuras de administración moderna que hicieron posible la disociación espacial de las plantas de producción en ubicación periférica, de la dirección y administración que se mantienen en el centro.
- b) sustitución gradual del ferrocarril por el camión en el transporte de insumos de la industria con las consecuencias conocidas de este último en la diversificación de las alternativas de localización de las plantas. Este cambio fue acompañado de las inversiones públicas para el mejoramiento de los accesos desde el resto del país (incluye zona portuaria de entrada de una parte sustancial de los insumos importados de la industria manufacturera nacional) y al mercado de consumo interno.

- c) reducción de la participación de la mano de obra en la gran industria acompañado por el aumento de su capacidad económica para proveerse parte de su propia infraestructura social en sustitución a la disponible en la ciudad, incluyendo vivienda para obreros y empleados o el transporte para su traslado desde y hacia la ciudad.

No todas las industrias, por el hecho de ser grandes, de alta productividad y de capital extranjero tendieron a desplazarse hacia la periferia de la región metropolitana. Es interesante comprobar en el caso chileno ciertas leyes generales de la localización industrial de acuerdo a las cuales, las industrias se mantienen en localizaciones centrales de la ciudad. Es el caso de aquellas que, además, de estar francamente orientadas al mercado, el costo de distribución del producto terminado es extremadamente alto en la estructura general de costos (el caso de bebidas, es el más representativo) y de industrias que, demandan una directa y permanente vinculación con el consumidor o clientela (imprentas, calzado, confecciones). Sin embargo, la valorización de sus terrenos por la presión del mercado hacia usos más intensivos y el mejoramiento de la accesibilidad de los terrenos periféricos, gracias a las inversiones públicas, parece indicar que el proceso de desconcentración continuará sin mayor costo para las industrias afectadas. Al contrario, además de los factores favorables del mercado de tierras y de la inversión pública, la obsolescencia de equipos y edificios favorecen la desconcentración gradual en base a nuevas unidades de producción en la periferia, manteniendo la localización de la unidad central hasta el momento oportuno.

La pequeña y mediana industria y la ciudad.

La pequeña y mediana industria (más la primera que la segunda) se mantiene y se expande casi en su totalidad al interior del área

construida de la ciudad y en la comuna central ⁽⁵⁾. Es importante destacar que, a diferencia de países desarrollados del orden capitalista, las diferencias de productividad en relación al tamaño de las plantas es muy grande en Chile. Ello no implica necesariamente que sea el tamaño lo que explique la localización de las plantas, como no lo explica en esos países ⁽⁶⁾.

La explicación hay que buscarla más bien en las relaciones de producción propias del modelo de industrialización en el cual la incorporación de tecnología moderna ha estado directamente ligada a la concentración del capital y a las tendencias oligopólicas y monopólicas de la industria nacional.

La pequeña y mediana industria nacional, intensiva en mano de obra, con formas tradicionales de administración y escaso acceso a tecnologías modernas, dependen de una serie de factores solo disponibles en las ubicaciones centrales de Santiago. Una de ellas es su necesidad de reducir costos de capital fijo en edificios e infraestructura social, lo cual resuelven recurriendo a edificios antiguos (generalmente alquilado) y localizaciones de fácil acceso a servicios urbanos.

Otro factor es el alto nivel de competencia y vulnerabilidad de las empresas pequeñas a las fluctuaciones del mercado. Ello exige una permanente adaptación a los cambios en la demanda y fácil acceso tanto a servicios especializados como al pool de mano de obra urbanos.

Allí posiblemente se encuentre la explicación del por qué el 53% de la pequeña industria nacional (5 a 19 p.) se encuentra en Santiago (contra un 4,8% en Concepción, segundo centro industrial del país) ⁽⁷⁾ y que la mayoría de ellas (51%) se concentra en la comuna central (Ver Cuadro V-2).

B. Las tendencias de la localización residencial.

Con la población de altos ingresos, ocurrió un proceso de desconcentración espacial similar y simultáneo al que se produjo con la gran empresa industrial. Desde las localizaciones tradicionales en las inmediaciones del centro urbano, el desplazamiento se produjo en la dirección Este, opuesta al de las industrias, a lo largo de dos ejes radiales formando el barrio alto, primero en la comuna de Providencia y en seguida en la de Las Condes y La reina. Los cambios que hicieron posible la expansión hacia esos sectores son:

- a) la elevación de los niveles de ingreso, incluyendo a importantes sectores medios beneficiados con la expansión del mercado interno nacional concentrado en Santiago.
- b) los cambios en los patrones de consumo fuertemente influidos por corrientes culturales y tecnológicas de las economías de mercado avanzadas, particularmente en lo que se refiere a vivienda unifamiliar de baja densidad y el automóvil;
- c) inversiones públicas en vialidad y urbanización, conducentes a facilitar el acceso desde el barrio alto al centro con preferencia sobre el resto de los barrios periféricos;
- d) el resguardo contra la inflación que otorgaba la inversión en bienes raíces cuya valorización estaba asegurada por la valorización de la tierra del Barrio Alto a tasas superiores a cualquier otro valor rentable.

A finales de la década de los sesenta, el Barrio Alto formado por las Comunas de Providencia, Las Condes y La Reina era el lugar de residencia de una población equivalente al 3,5% de la población nacional y 14% de Santiago. En ellas residían los dueños del 52% del parque de los automóviles del Area Metropolitana y se concentraba el 75% de la inversión privada en la construcción de viviendas y el 27,5% de los préstamos otorgados

por asociaciones de Ahorro y Préstamo para la construcción de viviendas.

Consecuentemente, en el barrio alto se concentraba la demanda del consumo privado hacia el cual va dirigida una parte sustancial de la oferta del sector más dinámico de la producción manufacturera, especialmente de bienes durables (línea blanca, automóviles, equipamiento del hogar), de alimentación elaborada, del consumo colectivo en el campo de la salud, educación, vivienda, urbanización y servicios municipales, y servicios profesionales en sus niveles más elevados.

El desplazamiento residencial de los grupos de altos ingresos y sectores medios acomodados hacia los barrios en la periferia seleccionada por éstos ha inducido la desconcentración de actividades comerciales y de servicios financieros y profesionales hacia estas áreas. Con ello, logran un cierto grado de autonomía respecto al Centro de la ciudad, elevando los standards urbanos y aumentando las diferencias con el resto del Area Metropolitana y en particular con los barrios populares, los cuales dependen del comercio, servicios del Centro cada vez más distante y de servicios y comercio dispersos en grandes extensiones residenciales. Este fenómeno refleja el uso social diferencial de la ciudad según niveles de demanda que, se vé reforzado por implicaciones de status social basado en el prestigio de vivir en el barrio alto.

Este conjunto de atributos genera nuevas presiones y demandas por servicios y equipamiento acentuando aún más las desigualdades al interior de la ciudad.

La población de bajos ingresos se concentra en la comuna central en áreas deterioradas en torno al centro urbano, y en vastos sectores que se extienden hasta la periferia entre los ejes de acceso a la ciudad desde el Norte, Sur y Oeste. La primera ubicación se justifica por su proximidad a la pequeña y mediana industria

tradicional, servicios de bajo nivel de productividad de tipo ocasional. De ahí su preferencia por ubicaciones en la zona céntrica en la cual se concentran estas oportunidades ocupacionales y por su equidistancia y accesibilidad a las disponibles en el resto del área metropolitana.

Otro factor que explica esta ubicación es la existencia allí de un mercado de alquiler a precios accesibles a los sectores de bajos ingresos, los cuales están dispuestos a sacrificar espacio, hasta el grado de extremo hacinamiento, por accesibilidad⁽⁸⁾. Para una parte de la población de esta área, ella se constituye en residencia permanente. Se trata preferentemente de solteros, familias sin o con pocos hijos y jubilados. En cambio, para la mayoría, la comuna central es un lugar de residencia transitorio, para ser abandonado por ubicaciones periféricas que garanticen seguridad de tenencia tan pronto lo permita un aumento de ingresos, la opción a una vivienda construída por el sector público, o una invasión de terrenos.

Por otra parte, no todos los pobladores de la periferia urbana popular provienen de la comuna central, cuya capacidad de absorción es reducida en relación a la masa creciente de población de bajos ingresos y, dado a que la renovación urbana en la comuna central ha sido destinada en su totalidad a los sectores medios y medios altos. Una parte importante y creciente de la población periférica inicia allí su ciclo familiar (ya sea por crecimiento vegetativo o migración) en viviendas provisorias o simplemente de allegados⁽⁹⁾ esperando igual que el resto, su oportunidad a la vivienda propia.

Cualquiera sea la forma de llegar a la "seguridad" que da el acceso a la propiedad de la tierra, la mayor probabilidad es que ello ocurra, se presenta en zonas cada vez más alejadas de los lugares de ocupación y servicios, dándose el caso de verdaderos

barrios dormitorios populares. Estos no alcanzan el umbral mínimo necesario, como para atraer servicios y organizaciones para el consumo privado y colectivo en la localidad a niveles de eficiencia que permitan costos reducidos, ni menos industrias que proporcionen trabajo a los moradores.

La población ubicada en los tramos medios del ingreso, tiende a localizarse más erráticamente en toda la extensión del área metropolitana. Las mayores concentraciones residenciales de este sector se producen en localizaciones cercanas a las principales vías de acceso al centro, desde el Sur, Norte y Oeste y en la comuna central preferentemente en la dirección Este, en ciertas "islas" residenciales, sacrificando status por accesibilidad en comunas adyacentes a la comuna central que crecieron como áreas residenciales populares, y en el barrio alto, el cual ejerció un fuerte poder de atracción en los sectores medios, cuyas expectativas de residir o de constituirse en propietarios allí han sido favorecidas por las políticas de viviendas durante la década de los sesenta..

Se ha estimado que la población del área metropolitana que residía en las tres comunas del barrio alto se elevará del 10,8% del total de la ciudad en el año 1967 al 30% en el año 1980⁽¹⁰⁾. La gran mayoría de su crecimiento corresponderá a viviendas unifamiliares con baja densidad de ocupación, para sectores medios y medios altos. Esto bajo el supuesto de la continuidad de las políticas públicas que han beneficiado a estos sectores en la distribución del ingreso, en recursos para vivienda, y en obras de mejoramiento del acceso al Centro de la ciudad.

C. El intercambio, y el Centro Urbano.

Al interior del centro urbano de Santiago, constituido por un espacio de 20 manzanas se toman prácticamente todas las decisiones de importancia nacional y regional y local del país. Ello incluye el sector gobierno, financiero, comercial y, en general, en todo lo que se refiere a la regulación, intercambio y control del pro-

ceso de producción.

La concentración espacial de estos sectores se ha acentuado durante los últimos 30 años en la medida que aumentó la participación del Estado en el proceso de industrialización, que la concentración económica en la industria se hizo extensiva al sector financiero, comercial y servicios especializados y que la división social del trabajo en las etapas más avanzadas de la industrialización ha ido asignando a estas tres actividades un rol hegemónico en el proceso productivo que se expresa en los elevados niveles de rentabilidad. Es este último factor combinado con requerimientos de espacio de planta relativamente bajos, lo que permite a estos sectores acceder a los valores topes de la tierra del Centro.

Este fenómeno que es generalizado en la ocupación del espacio urbano en economías de mercado, en Chile alcanza niveles particularmente elevados por las razones indicadas al comienzo. Según estimaciones realizadas para el año 1968, 400 mil personas viajan diariamente desde las diferentes áreas de la ciudad al centro, de los cuales un 37,8% pertenecen a los estratos altos, un 44% a los medios y un 17,8% a los bajos⁽¹¹⁾. El 40% del total de los empleados públicos del país tienen su lugar de trabajo en el centro donde, además, tiene lugar el 60% del movimiento bancario del país.

La concentración espacial se ha realizado conjuntamente con cambios en el uso y en la intensidad del suelo del Centro que consiste en la sustitución de actividades industriales y residencias por actividades de servicio.

El Centro de servicios e intercambio, las plantas modernas de producción y los espacios residenciales de los sectores de altos ingresos que constituyen grandes divisiones del trabajo en la cúpula del proceso de producción, están claramente reflejadas en la división del espacio entre el Centro urbano con ven-

tajas comparativas de acceso al conjunto del Area Metropolitana, las concentraciones periféricas de plantas a lo largo de las principales vías de acceso al Centro y al resto del país y las zonas residenciales del Barrio Alto, todos ellos integrados a través de un eficiente sistema de transporte y comunicaciones.

2. LOS MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN DE LA ESTRUCTURA URBANA.

A. El mercado de la tierra.

La ocupación del espacio urbano de Santiago se realiza a través del mercado de la tierra, cuyas imperfecciones contribuyen a la segregación espacial y a la reproducción de las desigualdades sociales. El mercado de la tierra de Santiago está afectado por: a) un desajuste permanente entre oferta y demanda de tierra urbanizada; b) la desigualdad de ingresos; c) y por la gestión del Estado.

El desajuste global entre demanda y oferta es atribuido por un lado a las elevadas tasas del crecimiento demográfico concentrado en la ciudad y por el otro al elevado costo para aumentar la oferta de tierra urbanizada. A ello se agrega, la apropiación privada de las economías de aglomeración a través de la renta diferencial de la tierra urbana y las limitaciones artificiales de tierra por manipuleos especulativos. Son justamente estos desajustes los que determinan que los niveles de renta de la tierra en Santiago sean un promedio superior que en el resto del sistema urbano nacional.

Ahora, la concentración urbana se ha realizado por dos vías: incorporando nuevas tierras o aumentando la intensidad del uso de las existentes. En ambos casos el aumento significa cambio de uso de la tierra (de agrícola a urbana, de residencia unifamiliar a multifamiliar, de residencial a comercial, etc. (12).).

La experiencia general de las economías de mercado indica que aún las tierras agrícolas más fértiles en las inmediaciones de las grandes ciudades en expansión, no resisten la competencia de usos urbanos, por razones de mayor productividad⁽¹³⁾. Esta afirmación apunta sólo a una parte de la explicación. La otra parte reside en el poder monopólico que asume la propiedad de la tierra contigua al área urbanizada, concentrada en pocas manos. Ello le permite fijar el precio de ésta, de acuerdo a su futuro uso urbano, descontando los costos de urbanización, y haciendo uso del derecho de propiedad, de sustraer tierra del mercado.

En estas condiciones la renta de la tierra para uso residencial no se determina sumando la renta correspondiente al capital a invertir en edificación y dotación de servicios con la renta correspondiente al uso agrícola precedente. En realidad, la renta residencial es determinada por la demanda de vivienda e industrias, cuya expansión está determinada por el aumento de la población urbana y el crecimiento económico del conjunto de la ciudad y el país en la cual el propietario en calidad de tal, no ha tenido mayor contribución.

Como es bien sabido, la renta de la tierra incorporada al uso urbano no es homogénea. Al interior del área metropolitana se observan enormes diferencias que se explican por una serie de factores económicos, sociales y ambientales. Uno de los factores más importantes de la renta diferencial es la accesibilidad a los lugares de trabajo y centros de servicio. Una familia estaría dispuesta a pagar una mayor renta o precio para gozar de este beneficio de situación, diferencia que no guarda relación estricta con el capital invertido para producir vivienda. En cambio, sí guarda relación con la apropiación privada de la valorización causada por la inversión pública, los servicios municipales y la legislación urbana. La renta urbana depende, por lo menos, en parte, de lo que el público hace gratis para

el propietario, el cual recibe beneficio (o le son asignados costos) independientemente de su voluntad, excepto que él pueda influir en la gestión pública, directa o indirectamente. Y este es el punto.

Ventajas excepcionales de accesibilidad o de ambiente suelen incorporar rentas absolutas o monopólicas en los costos de producción. Es el caso de las zonas centrales de la ciudad donde se localizan los variados agentes económicos y sociales, que por diferentes razones atribuyen a la accesibilidad la más alta prioridad. Es el caso de los sectores de bajos ingresos, al que nos hemos referido antes, y que están dispuestos a pagar por una ubicación central rentas superiores (por unidad de superficie de espacio ocupado) a las rentas pagadas por los sectores de más altos ingresos.

Es el caso también de actividades de servicio de la más alta productividad (sector financiero, distribución y de servicios especializados) y de otras actividades, cuya productividad es difícil de medir (gobierno, algunas actividades de servicio). Es el caso también de propietarios privilegiados de ciertas localizaciones favorecidas en cuanto a accesibilidad, desplazamiento ambiental y vistas al frente de Avenida, parques o clubes de golf del barrio alto.

En base a datos sobre tasaciones realizadas en el área urbana de Santiago, y comparando las fluctuaciones de los precios de la tierra durante los últimos 10 años se estimaron las variaciones de precios entre diferentes sectores de la ciudad: El centro comercial de Santiago, cuyo valor se elevó 3,5 veces, el subcentro comercial de Providencia cuyo precio se elevó 3 veces; el sector residencial de Vitacura en el barrio alto, cuyo valor se elevó 3,5 veces, mientras que en un barrio popular en la comuna de Barrancas en la dirección Oeste el valor se redujo⁽¹⁴⁾.

No existen datos disponibles por comuna del grueso de la inversión en infraestructura y servicios, financiados por el sector público que permitan ver la relación entre éstos y la valorización diferencial observada. Sin embargo, lo que es más importante destacar es que durante todo ese período no se haya utilizado el expediente de retasación de la propiedad raíz para absorber vía tributaria, al menos parte de la renta diferencial. El procedimiento empleado para mantener la captación tributaria a cubierto de la inflación, fue la aplicación de tasas de reajuste uniforme a toda la ciudad. El efecto regresivo de esta medida es obvio.

Otro campo en el cual se advierte el efecto regresivo de la acción estatal es, a través del régimen de financiamiento municipal que otorga recursos para los servicios municipales de directa influencia en los standards urbanos y consecuentemente, en el valor de la tierra. De acuerdo al referido régimen, el financiamiento de las 17 municipalidades del área metropolitana de Santiago, proviene en su gran mayoría de un porcentaje del avalúo de las propiedades, de las patentes de los automóviles (registrados por el municipio) y de los permisos de edificación del sector privado. Todos con un alto grado de concentración en las comunas del barrio alto. De este régimen resultaron diferencias de renta per cápita de E°516 en la Comuna más rica a E°24. en la más pobre, diferencias con una clara tendencia a la acentuación a través del tiempo⁽¹⁵⁾. No resulta extraño entonces que haya municipios que disponen de recursos para donaciones mientras que a otros les falta recursos para extraer la basura.

Hemos dicho antes que la otra vía de concentración urbana es el aumento de la intensidad del uso del suelo. Por este medio se logra aumentar la rentabilidad de las zonas centrales respondiendo a la presión de la demanda concentrada allí por ventajas de accesibilidad respecto al resto de la ciudad.

Un fenómeno reciente y cuya explicación escapa a las formulaciones originales de las teorías del uso de la tierra es la aparición de apartamentos en torres y bloques de la periferia de la ciudad. Este fenómeno no está enteramente explicado por el aumento del valor de los terrenos en ciertas áreas del barrio alto, sino que por la elevación de los ingresos de ciertos sectores unido a un cambio en las preferencias de consumo que llevan a sustituir el jardín privado por la vista panorámica.

Las ordenanzas de zonificación no permiten un cambio de uso de densidades sino en ciertas zonas específicas, cuya renta de la tierra por ese solo hecho, ha sido favorecida sin que mediara el menor esfuerzo para el propietario. Estimaciones provisionarias realizadas para casos concretos de construcción de torres residenciales en el barrio alto permiten deducir conclusiones no muy lejanas a las de Lander en Caracas⁽¹⁶⁾. La renta de la tierra de una propiedad antes ocupada por una vivienda se multiplica por el mismo factor que el número de pisos del nuevo edificio en altura. "El mecanismo opera en forma que basta con el simple cambio de zonificación para que los terrenos aumenten automáticamente de valor en proporción al factor de densificación que signifique el cambio en cuestión"⁽¹⁷⁾.

El aumento de la densificación, autorizados por zonificación, suponemos, tiene una cierta fundamentación en un aumento de valor precedente de ciertas localizaciones periféricas, aumento que ha sido influido en gran medida por la extensión y mejoramiento de servicios y del transporte de parte del sector público. Es frecuente, además, que tales extensiones y aumentos en la capacidad de las redes se realice a posteriori sin que los propietarios contribuyan siquiera a tales costos, trasladando de esta forma al Estado la carga de su realización.

B. Vivienda.

La vivienda representó en Chile cerca del 20% de los gastos do-

mésticos durante la década de los '60 y salvo el caso de los sectores de más altos ingresos, es el principal objeto del ahorro familiar, de toda la población cuyo nivel de ingreso le permite el acceso a la propiedad de la vivienda. La inversión en vivienda osciló de un 25 a un 35% del total de la inversión pública regionalizable en la década de los años '60⁽¹⁸⁾ y cada vez se le reconoce como un bien de inversión rentable que produce una corriente de ingresos con impactos distributivos.

Por lo mismo, el sector vivienda se ha constituido como variable de política en los planes de desarrollo económico y social de los últimos 15 años, por su capacidad para movilizar productivamente recursos de mano de obra y financieros insuficientemente utilizados y de esta forma expandir el mercado interno a la vez que avanzar en algunas metas redistributivas.

Sin embargo, la producción de viviendas, no constituye una excepción dentro de las condiciones de producción generales de la industria nacional de tendencias crecientemente concentradoras. Más aún, en el caso de la vivienda, el elevado costo de la unidad, su durabilidad y la inelasticidad de la oferta, el carácter fijo de su localización con su resultado en la segregación espacial, contribuyen a las tendencias de desigualdades zonales internas del desarrollo urbano. La naturaleza de bien imprescindible o esencial lleva que la diferencia entre grupos sociales o personas no se manifieste entre los que viven en viviendas y los que no, sino en la calidad de la vida y en la apropiación diferencial de los factores de la renta canalizados en gran medida por el mercado de la vivienda.

Los gobiernos han sostenido las actividades de la construcción estimulando la demanda por medio de políticas públicas y agentes financieros, como las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. A través de éstas, se hizo posible la canalización de ahorros privados hacia las actividades de la construcción una parte importante del cual hizo posible la expansión en gran escala de los programas públicos de viviendas con ahorro privado⁽¹⁹⁾.

Sin embargo, las asociaciones atendieron solo las demandas de aquellos sectores, cuyos ingresos elevados y crecientes podían mantenerse al ritmo del ahorro acorde con el aumento de la propiedad, (renta de la tierra y construcción). Ya hemos visto en la sección anterior, las fuerzas y mecanismos que han impulsado el alza de la renta de la tierra urbana en Santiago. En cuanto a la construcción hasta decir que, el aumento de los precios de la construcción también ha sido mayor que el aumento de los salarios. El precio del metro cuadrado construido se elevó 25 veces entre los años 1968 y 1973 y el costo de la vida 17 veces, mientras los salarios aumentaron solo 13 veces⁽²⁰⁾.

El agudo efecto de la inflación obligó a las organizaciones financieras a ejecutar reajustes periódicos con lo cual se completan los factores que excluyen a vastos sectores de la demanda efectiva. Una demostración de esta tendencia se observa en el hecho que el año 1962 el crédito para vivienda fue distribuido en un porcentaje similar para los sectores de bajos ingresos (menos de dos sueldos vitales) y para los sectores de altos ingresos (más de cinco sueldos vitales) lo cual indica desde la partida una distribución regresiva. El año 1970, la atención dada a los sectores de altos ingresos fue cinco veces mayor que la que se dió a los de bajos ingresos⁽²¹⁾. Nos encontramos frente al hecho destacado por Rosenbluth que los fondos depositados por los sectores con menor capacidad de pago han servido

para financiar las viviendas de otros en los tramos superiores del ingreso.

La tendencia concentradora ha afectado todo el sector privado, pero también ha hecho sentir su efecto en el sector público desde el momento que éste opera igualmente bajo las leyes generales del mercado y exponiéndose a sus distorsiones. Este fenómeno no es exclusivo de Chile. Estudios comparativos sobre el sector vivienda entre países en desarrollo, bajo economías de mercado muestran igual deficiencia en cuanto al financiamiento de viviendas para sectores de bajos ingresos, lo cual a menudo ha significado que las viviendas construidas para los pobres son "apropiadas" por las familias de ingresos más elevados⁽²²⁾.

Las condiciones en que opera el mercado de la vivienda en Chile no permite que la oferta responda a las necesidades de los sectores en el tramo del 20% más bajo de la población de Santiago con ningún tipo de vivienda convencional⁽²³⁾.

El resto de la población ha logrado aumentar sus posibilidades de acceder al mercado en calidad de propietarios, pero al costo de grandes diferencias en los márgenes de elección según la ubicación de los diferentes sectores en la estructura de ingresos. Además, de los factores antes señalados como limitantes de la demanda real y distorsionada de la oferta, las políticas públicas han acentuado la segregación espacial y a través de ésta, las diferencias en las condiciones de vida de la población⁽²⁴⁾.

Como se indicó antes, el grueso de las operaciones por el sistema de Ahorro y Préstamo se concentraron en las comunas del barrio alto y a ellas se suman las viviendas de imponentes de nivel medio-alto y alto de Cajas de Previsión, residencias de los sectores de más altos ingresos que no requieren de financiamiento especial. Por último, una parte no despreciable de las viviendas construidas por el sector público se construyeron en el Barrio Alto. Estas fueron, en definitiva, ocupadas por grupos de un nivel de in-

greso superior al de los destinatarios originales.

Aparte del nivel de ingresos, una segunda restricción sobre el margen de elección de los diferentes grupos respecto a la ubicación de sus viviendas, es una de tipo institucional que se relaciona con dos aspectos de la vivienda. Una es que el mercado funciona en base a grupos organizados institucionalmente, ya sea por la oferta de Cajas de Previsión, Corporación de la Vivienda, etc) por la demanda (Cooperativas, sindicatos) o por ambas como por ejemplo, el caso de la Caja de Previsión que construye para sus empleados. El grueso de la construcción corresponde a la CORVI que construye casi la totalidad de las viviendas del sector público. De esta forma, las opciones de localización se ven restringidas a uno o muy pocos lugares con disponibilidad de espacio y en el caso de la CORVI en su gran mayoría en la periferia urbana, donde, además, de espacio, los terrenos son de menor costo.

Las decisiones personales sobre situación basadas en la necesidad de compatibilizar espacio y accesibilidad en la cual descansan las teorías de uso del suelo tradicionales aquí no funcionan. Llegado el momento en que el postulante cumple con los requisitos para optar a una vivienda, (ahorro previo, antigüedad en el cargo, cargas familiares, etc.), la más alta probabilidad es que sea su única oportunidad de constituirse en propietario y que la acepte cualquiera sea el tiempo que le tome el viaje desde el lugar de la residencia asignada y su lugar de trabajo del momento⁽²⁵⁾.

Una segunda restricción de la oferta también ligada a aspectos institucionales es la falta de fluidez del mercado del stock de viviendas, es decir, de las viviendas después de la primera adquisición. Las operaciones de crédito favorecen la adquisición de viviendas nuevas, como forma de promover la construcción, y el traspaso de hipotecas es prácticamente imposible, por las razones dadas anteriormente. Una barrera adicional que se opone a la flui

dez es que la vivienda, generalmente de escasas dimensiones, se torna en un objeto de inversiones adicionales no convencionales (ampliaciones, reemplazo de materiales) originadas por un interés en el valor de uso que en el de intercambio⁽²⁶⁾.

Por ello es más probable que el trabajador propietario cambie de lugar de trabajo antes que de lugar de residencia, si además tomamos en cuenta el elevado grado de rotación del empleo industrial⁽²⁷⁾ el alto porcentaje de trabajadores de la construcción y de servicios menores entre las poblaciones periféricas populares que por la misma naturaleza de esas actividades, cambian frecuentemente de lugares de trabajo, con tendencias a concentrarse en las comunas del Barrio Alto y en el Centro. No debe sorprender entonces la observación de que si bien las industrias se ubican en las comunas populares lo más probable es que el trabajador de esa comuna no trabaje en las industrias allí ubicadas y deba realizar largos recorridos en el viaje de su casa al trabajo⁽²⁸⁾.

Los márgenes de opción -cuando éstos existen- son restringidos, tanto para obtener trabajo estable como para adquirir vivienda y cuando ellas se presentan, las decisiones para tomar una u otra son generalmente independientes para los sectores de más bajos ingresos. Por otra parte, el mayor costo adicional implicado por concepto de transporte urbano no es estimado en los cálculos de las empresas públicas del sector vivienda y es transferida a las empresas públicas relacionadas con el transporte y servicio de redes y de allí al fondo general de los costos sociales de la urbanización. En cuanto al trabajador, mientras el transporte fue subsidiado en beneficio del consumidor, éste logró soportar el costo imputable al tiempo de recorrido y a las molestias de la saturación del sistema.

C. El transporte urbano.

El desarrollo tecnológico del transporte urbano es uno de los factores que ha hecho posible la concentración de grandes masas de

población organizadas bajo formas y funciones cada vez más especializadas de división social del trabajo. La importancia creciente del transporte en el funcionamiento de la estructura urbana de Santiago se evidencia en el volumen de la inversión de capital social y de gastos corrientes en este sector y en la proporción creciente de los gastos de transporte urbano en la estructura de gastos de la población. La importancia del transporte en la distribución del bienestar social es por esa misma razón muy grande, ya sea directamente, al influir en la accesibilidad relativa de los diferentes sectores sociales a los centros de servicio y lugares de trabajos urbanos e indirectamente, por su influencia en la determinación de la renta de la tierra. Es por esta razón que este es uno de los rubros del equipamiento de la ciudad en que el Estado asume una responsabilidad creciente desde la apertura, ensanche, mantención de vías y reglamentación del tránsito, hasta la provisión y operación directa de servicios de transporte.

Otras de las características propias del transporte como servicio colectivo son: la gran variedad de modos simultáneos con que se realiza (peatonal, bicicleta, buses, metro y automóvil); la relación antagonística que se establece entre algunos de estos modos, particularmente entre los de uso privado (automóvil) y colectivo (buses y metro); y por último, la complementariedad tecnológica entre este servicio y otros en el área de consumo y la producción en el sector moderno. Esto último contribuye al carácter excluyente de las formas tecnológicas avanzadas enfrentadas con distribución desigual del ingreso.

De las diferentes modalidades de transporte, el automóvil o el transporte individual es el que ha crecido más rápidamente en términos relativos en Chile. Su uso se ha extendido durante los últimos 10 años casi exclusivamente en base a la producción nacional (ensamblaje con integración nacional parcial) siendo la rama automotriz el prototipo de la etapa superior de producción nacional de bienes durables con alto grado de protección, de consumo restringido y de

alto grado de dependencia tecnológica.

La diferencia entre costos privados y costos sociales del uso del automóvil es considerable si se toma en cuenta el alto costo de la producción nacional respecto a la de EE.UU. y Europa y por la elevada proporción inversional vial-pasajero que implica esta modalidad. Esta última al no ser asignada a los usuarios, opera como compensación del mayor costo de la producción nacional respecto a la extranjera. De esta forma, se crean las condiciones para asegurar un consumo suntuario, liberando al consumidor de las restricciones sobre las importaciones, aplicadas antes a la producción importada, cada vez que era necesario enfrentar déficit de balanza de pagos al exterior.

Debido a la fuerte concentración de los lugares de empleo en el centro de la ciudad y al trazado radial de la red urbana, el crecimiento de la población y el uso del automóvil han provocado una congestión creciente.

La congestión es mayor en las zonas del centro de la ciudad, afectando a la gran mayoría de la población que hace uso del transporte colectivo, que trabaja en el centro o que, dado el trazado de la red vial confluye al centro cualesquiera sea el origen y destino de los viajes. Por otra parte, la masa de la población que recurre a la movilización colectiva lo hace por medio de un equipamiento que ofrece grandes diferencias de calidad, según grupos de ingreso.

Este conjunto de factores ha influido en las diferencias de accesibilidad desde las zonas residenciales de origen, espacialmente segregadas por niveles de ingreso, hacia los lugares de destino, en los cuales se concentran los lugares de trabajo y de servicios urbanos. La mayor accesibilidad del barrio alto, se explica entonces por el monto de las inversiones viales, modernización de los equipos de transporte colectivo, y por el hecho de su mayor autonomía local respecto a servicios de todo orden. (comercio, bancos,

educación, salud, etc.).

El rápido crecimiento de la población del barrio alto tiende a provocar una serie de ciclos sucesivos de congestión, inversión-congestión, serie que se alimenta de las tendencias del consumo de los sectores de más altos ingresos en cuanto a dispersión en el espacio, tipo de vivienda unifamiliar y uso de automóviles, y de las respuestas a los problemas urbanos que esas tendencias provoca, de parte del Estado.

Llegado a cierto límite de la serie congestión-inversión-congestión, la racionalidad regresiva del sistema condujo a la implantación del Metro de enorme costo (posiblemente cercano al billón de dólares una vez ejecutado el sistema total) el cual, dada la indivisibilidad tecnológica de los sistemas de transporte rápido inventados para los países industriales desarrollados, es imposible reducir a niveles adecuados a los ingresos promedios de Chile.

Uno de los factores considerados, en la decisión para la construcción del Metro de Santiago fue el de evitar el congestionamiento del "centro", causado por el automóvil. Ello significó, primera prioridad a la línea Este-Oeste, parte de la cual conecta las comunas de más altos ingresos del barrio y el centro. Es decir, con una inversión urbana que representa un gasto de centenares de millones de dólares se busca contrarrestar los efectos de otra política pública de promoción de la producción automotriz, mostrando quizás en su expresión más evidente, el carácter regresivo de un proyecto público sobre la estructura de ingresos a nivel espacial y social.

La experiencia de otros países desarrollados, y en desarrollo en cuanto a la efectividad del Metro en la solución de la serie saturación-inversión-saturación deja mucho que desear. El Metro no sustituye totalmente, sino que es complementario al tránsito de superficie y no siempre alivia las condiciones de este último, de

los cuales seguirá dependiendo una parte importante de la población. Solo una parte de los usuarios del bus es traspasado al Metro, y esta parte es menor mientras mayor es la población de bajos ingresos, dado su elevado costo (excepto en casos de fuertes subsidios), y mayor es la fuerza de la penetración del automóvil en la preferencia del consumidor. Ambas cosas se dan en Chile, sin embargo, la decisión de construir el Metro se impuso a cualquier otra alternativa.

Otras alternativas para la solución del transporte de Santiago consistían en el mejoramiento del transporte de superficie, el cual según estudios correspondientes ofrecía un margen suficientemente amplio tan solo con la racionalización de sus operaciones⁽²⁹⁾. Probablemente, a lo anterior, habría que agregar medidas restrictivas al uso del automóvil, por ejemplo, la prohibición de su uso en algunas zonas del centro de la ciudad. Los costos de esta vía de solución son incomparablemente más bajos que el Metro y sus beneficios son posibles de hacer extensivos a la gran masa de la población metropolitana.

Las ventajas de soluciones de superficie, desde el punto de vista técnico, son indiscutibles en el caso específico de la ciudad de Santiago, de muy baja densidad residencial, es decir, por su larga extensión en relación a su población⁽³⁰⁾, (la propia política pública de vivienda ha contribuido al crecimiento en extensión, según lo hemos dicho antes). Una red rígida de transporte como el Metro resulta más adecuada en ciudades de mayor densidad poblacional con sistemas de subcentros urbanos para atender el máximo de población con el mínimo de recorrido. Este no es el caso de Santiago, definitivamente.

La construcción del Metro tendrá efectos de gran importancia en la estructura urbana de Santiago y, por lo mismo, sus efectos se harán sentir a nivel nacional tanto en lo espacial como en lo social. En primer término, es previsible que una inversión de ese

monto sea un estímulo más a la concentración de población y actividades económicas en Santiago, por el efecto multiplicador en la estructura económica urbana de una inversión de cientos de millones de dólares en un período relativamente breve de tiempo y por el mejoramiento que significará en las condiciones de vida, al menos de una parte de la población en un aspecto en que las ciudades regionales ofrecen ventajas respecto a Santiago: la accesibilidad interna. En segundo término, excepto que el Estado esté dispuesto a conceder importantes subsidios a los sectores de bajos ingresos, el Metro beneficiará preferentemente a los sectores de medianos y altos ingresos con mayor elasticidad de demanda por transporte urbano y que dispone de los recursos para internalizar los beneficios a través de la valorización diferencial de la tierra urbana que el Metro ocasionará. El proyecto no previene ante ninguna de estas formas de apropiación, ni fue precedido de estudios sobre costos de oportunidad que pudiesen haber aconsejado inversiones alternativas en otros sectores productivos y regiones más acorde con los propios objetivos de crecimiento y distribución de los propios planes de desarrollo económico.

D. El abastecimiento.

Los efectos de la segregación también se manifiestan y acentúan al considerar el sistema del abastecimiento a la población.

La realización del gasto se muestra igualmente adversa para los sectores de bajos ingresos. Esto no sólo porque su nivel de ingresos reduce el acceso al mercado de bienes y servicios, restringiendo la alimentación y otros bienes considerados esenciales, sino porque, además, debe pagar por estos, precios más elevados que los sectores de ingresos medios y altos⁽³¹⁾. Es probable que diferencias de precios también afecten a los pobladores en otros rubros tales como materiales de construcción que ocupan un lugar significativo en su estructura de gastos.

En un barrio popular representativo de Santiago, con más de 100 mil personas, se comprobó, el año 1968 que los precios pagados por los bienes de consumo no durables (en los cuales el rubro alimentos participaba en un promedio de un 60%), eran un 19% más alto que los precios promedios del total del área metropolitana⁽³²⁾.

La causa de esta diferencia que se estima extensiva a todos los barrios populares, representando más de un 50% de la población metropolitana, fue atribuida a las diferencias de productividad en la distribución y comercialización. Las características de la demanda de los sectores resulta inadecuada a los requerimientos de la tecnología y organización moderna de distribución y venta, cuya expresión más avanzada es el "supermarket" de amplia difusión en el barrio alto.

El "supermarket" es, en el sector distribución y venta el equivalente a la gran empresa en la producción industrial, a la cual está vinculado estrechamente. El supermarket opera en base a economías de escala (grandes stocks y volúmenes de venta diaria), diversificación de productos, integración vertical (combina en una sola empresa, venta, distribución y producción), e integración horizontal (cadena de unidades de venta). Ello hace posible la standarización de calidades y reducción de los costos manteniendo tasas de ganancia elevadas.

Previo los ajustes necesarios para tomar en cuenta diferencias de calidad, sus precios son más bajos que los precios de los productos vendidos en los pequeños almacenes dispersos en los barrios de ingresos medio y bajos. Por su reducido tamaño y escasa organización, están estos últimos sujetos a las condiciones de venta y precio fijados por las organizaciones mayoristas de distribución y, a su vez ejercen en la práctica una relación monopólica con el poblador dada la escasa movilidad de éste y a su dependencia del crédito personal. No ocurre lo mismo en los sectores de altos ingre-

sos en condición de aprovechar las diferencias opcionales del mercado, gracias a su mayor movilidad y disponibilidad de comercio local diversificado. Entre el supermarket y el poblador existen barreras difíciles de salvar:

1. El supermarket está ligado al uso del automóvil, dado a que, por su escala de operaciones, requiere de un área geográfica de mercado considerablemente superior al del almacén de barrio. De hecho, el supermarket ha ido substituyendo gradualmente al almacén de esquina de los barrios de ingresos medios y altos, durante los últimos 15 años.
2. La mayor distancia y costo del viaje de compras, implica una menor frecuencia de los mismos y, por lo tanto, contar con facilidades para la conservación de alimentos en el hogar (refrigerador, freezer).
3. Dado a que el supermarket se basa en organización y costos para venta a sectores de ingresos altos y medios, para los cuales la alimentación ocupa un porcentaje relativamente bajo del presupuesto familiar (no más del 30%) las ventas se realizan al contado.

Ninguna de estas condiciones suele ser cumplida por el poblador de bajos ingresos que forma una masa creciente de la población del área metropolitana.

El crecimiento urbano ha traído aparejada la expansión de las organizaciones urbanas de distribución y financiamiento en todos los rubros. Estas organizaciones forman un sistema sumamente complejo, estrechamente ligado a la gran empresa industrial y a los medios de difusión masivos y propaganda modernos destinados a incentivar el consumo. Esos medios son necesariamente extensivos al total de la población, aunque sus efectos en los sectores de más bajos ingresos son mayores en las grandes ciudades, en nuestro caso, en Santiago.

La aparición de subcentros comerciales en el barrio alto, al estilo de los "shopping center" norteamericanos con la combinación de supermarkets, boutiques, sucursales bancarias, etc. y el crecimiento, diversificación y modernización del subcentro principal de comercio y servicios del barrio alto en la Avenida Providencia, prueban donde se concentra el consumo de la ciudad.

El centro mantiene su hegemonía como centro principal de comercio y servicios de ámbito metropolitano y fortaleciéndose, además, por el crecimiento de la población y la incorporación de los sectores populares al mercado de consumo no alimenticio.

Lo que es importante hacer notar es que el sector de más bajos ingresos aún no ha resuelto la nivelación de su dieta al mínimo necesario para asegurar standards de salud aceptables⁽³³⁾, cuando se ve impulsado al consumo de bienes que, por esa misma razón han sido definidos como "no imprescindibles".⁽³⁴⁾ Una vez más el poblador se ve perjudicado por precios superiores al promedio metropolitano, ya que lo que decide su consumo es el monto de la cuota mensual determinada de los sistemas de créditos, más que por el precio final del producto. De esta manera el control del consumidor sobre el mercado que ha sido puesto en duda en las sociedades de consumo a este nivel es un mito.

C U A D R R O V-1.

PORCENTAJE DE POBLACION DE LAS COMUNAS DE A.M.S. SEGUN
SU UBICACION RESPECTO A LA COMUNA CDNTRAL (1930-1970).

TIPO DE COMUNAS DE LA AC- TUAL AREA METROPOLITANA.	1930	1940	1950	1960	1970
SANTIAGO	67.1	60.1	44.2	30.3	18
COMUNAS ADYACENTES A LA COMUNA CENTRAL (a)	22.6	26.9	36.8	39.8	37.4
COMUNAS NO ADYACENTES (b) a la Comuna Central	5.2	7.9	13.7	23.5	37.0
COMUNAS PERIFERICAS sepa- radas del casco urbano (c)	5.2	5.1	5.9	6.1	7.8

a): Providencia, Ñuñoa, San Miguel, Quinta Normal, Conchalí

b): Las Condes, La Reina, Cisterna, La Granja, La Florida, Ba-
rrancas, Maipú, Renca.

c): Puente Alto, San Bernardo, y Quilicura.

C U A D R O V-2

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE 5 Y MAS PERSONAS 1957 y 1968 Y EMPLEO INDUSTRIAL EN SEIS COMUNAS DE SANTIAGO. Porcentajes.

COMUNA	1 9 5 7		1 9 6 8	
	N° EST.	EMPLEO	N° EST.	EMPLEO
SANTIAGO	67.6	61.2	60.6	51.1
PROVIDENCIA	2.0	1.6	2.8	1.9
ÑUÑO A	10.8	12.4	10.5	12.2
SN. MIGUEL	11.8	16.0	15.3	19.0
QTA. NORMAL	5.9	4.2	7.1	4.9
MAIPU	1.9	4.6	3.7	10.9

C U A D R O V-3

TAMAÑO PROMEDIO EN ESTABLECIMIENTOS 5 Y MAS PERSONAS SEGUN NUMERO DE PERSONAS OCUPADAS. 1957 - 1968.

COMUNA	1957	1968
Santiago	37	34
Providencia	34	27
Ñuñoa	46	47
San Miguel	55	50
Quinta Normal	29	28
Maipú	100	118
Promedio	41	40

C U A B O 2-2

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE 5 Y MAS PERSONAS, 1957 Y 1958 Y PUNTO INDUSTRIAL EN SEIS COMUNAS DE VALDIVIA, POR CATEGORÍA

1 9 5 7

COMUNA	Nº EST.	INDUST.	Nº EST.	INDUST.
SANTIAGO	07.4	07.3	06.6	21.1
PROVINCIA	2.4	1.0	2.8	1.9
RUNO	10.2	11.1	10.7	12.2
SA. MIGUEL	14.2	14.0	12.3	19.9
OTA. NOROCC.	8.0	4.2	7.1	4.0
MAIPO	1.9	4.4	2.7	10.0

C U A B O 2-2

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE 5 Y MAS PERSONAS SEGUN NÚMERO DE PISOS, 1957 Y 1958

1 9 5 7

COMUNA	1957	1958
Santiago	27	24
Provincia	24	27
Runo	25	27
San Miguel	22	26
Ota. Noro.	29	28
Maipo	100	125
Total	241	257

VI. LA ACCION DEL ESTADO EN LA URBANIZACION A TRAVES DE LA POLITICA PUBLICA.

Se ha visto como el modo de funcionamiento de la economía ha generado la actual situación urbano regional del país, caracterizada en sus rasgos más generales por:

- un alto porcentaje de la población viviendo en ciudades y por un alto grado de concentración de actividades económicas y población en Santiago.

Las secuelas urbano regionales de estos hechos son, en síntesis, las siguientes:

- Una gran concentración de pobreza en Santiago;
- La decadencia relativa de la pequeña ciudad rural y de la comunidad rural; y
- Una dependencia creciente de la mediana ciudad de la metrópoli que la ha transformado en un centro de distribución comercial de la gran actividad económica metropolitana.

En correspondencia con el funcionamiento de la economía, existe la política económica global. Ambas se condicionan mutuamente. No cualquier política económica es viable. Por una parte, ellas enfrentan las restricciones materiales económicas y, por otra, ellas deben concitar el interés y el apoyo de combinaciones concretas de fuerzas sociales y políticas. No se quiere decir con eso que la política económica sea determinada por la situación económica. Ella tiene ciertamente un elevado grado de autonomía.

En este sentido puede decirse que el modo de funcionamiento de la economía es un resultado de la política económica global. Por lo tanto, que la situación urbano regional del país es un resultado de esa misma política. Como estos últimos efectos no se toman explícitamente en cuenta, cuando se formula la política, puede decirse que la política económica global es una política urbano regional implícita.

Por ser implícita, su "éxito" o "fracaso" no se mide en función de sus consecuencias urbano regionales, sino que en función de las metas económicas globales que se han planteado. Por detalladas que éstas sean, a fin de cuentas, la que viene a ser la decisiva es el ritmo de crecimiento del producto social. La experiencia indica que efectivamente esta meta es "el" objetivo de la política económica global. Se ha explicado en las secciones anteriores de este trabajo que las migraciones, la concentración urbana en Santiago, la decadencia relativa de la pequeña ciudad, etc. se aceleran con el crecimiento de las fuerzas productivas. Vale decir, las secuelas urbano regionales señaladas se acentúan mientras más "exitosa" es la política económica global.

Ultimamente, al menos con especial fuerza durante la última década, ha ganado peso la preocupación explícita por los efectos urbano regionales del funcionamiento económico. Se plantea que estos efectos concentradores son indeseables. Por lo tanto, resulta necesario definir una política urbano regional explícita, que enfrente estos hechos.

No es del caso estudiar por qué ha sido así, pero es un hecho que la política urbano regional explícita se ha planteado como la política contra la concentración. Las migraciones y la concentración de Santiago se consideran excesivas. Se llama la atención sobre la enorme "marginalidad" y la miseria de grandes cantidades de población en Santiago, sobre la miseria en que se va sumiendo la pequeña ciudad rural a medida que la "atracción" de la gran ciudad desata más y más migraciones, etc. Se levanta así la idea anti-concentradora de descentralizar el crecimiento económico y el crecimiento poblacional. La política urbano regional explícita está empapada de esta concepción desconcentradora.

El resultado de todo eso es que la política urbano regional explícita es contradictoria con la política urbano regional implícita. Ella ha llevado al abandono de los planes urbano regionales muchas veces, aún antes de haberlos llevado a la práctica. En otros ca-

sos, los planes no logran sobreponerse al flujo concentrador de los acontecimientos. Por último, cuando lo logran, no queda para nadie muy claro si el esfuerzo valía o no la pena.

La política urbano regional explícita tiene un conjunto de instrumentos y procedimientos muy variados. Sin cometer un error muy excesivo por abstracción, ellos pueden ser englobados en los siguientes cuatro:

1. La utilización de subsidios para la localización de actividades económicas en determinadas zonas del país;
2. La dotación de infraestructura social y económica a las regiones del país;
3. La localización de plantas industriales estatales, y
4. La descentralización político administrativa del aparato del Estado.

A continuación se examinará cada una de ellas.

1. Los subsidios para la localización regional.

Si la industria se ha ido concentrando en Santiago (o en cualquier lugar) ello no puede ser gratuitamente. Existen motivos por los cuales es conveniente la localización industrial en lugares donde ella ya está concentrada. Unos de ellos son de índole técnica o material. Trátase de todas las ventajas técnicas (que se traducen en ventajas económicas) que reporta la concentración de actividades y población para la industria: ventajas de transporte, acceso y comunicaciones, economías externas, etc., en general, las llamadas economías de aglomeración. Estas ventajas son objetivas, cualquiera sea el carácter de la industria, capitalista o no.

La empresa capitalista es capaz de provechar y recibir todas estas ventajas técnicas en la forma de mayores utilidades. La

búsqueda de la mayor rentabilidad la hará localizarse en las grandes ciudades, ceteris paribus.

Pero la empresa capitalista es capaz de obtener en la gran ciudad ventajas económicas que van más allá de las ventajas técnicas objetivas. En efecto, la concentración urbana tiene también sus costos. Se trata de la infraestructura económica y social propia de la congestión de la gran ciudad.

Ventajas y costos de la aglomeración son percibidos de manera diversa por la empresa capitalista. Por una parte percibe directamente como mayores utilidades las ventajas. Por otra, participa en una proporción menor de la carga de los costos. Estos, en efecto, son generalmente de cargo del Estado y, por lo tanto, se socializan a través de la estructura tributaria. (Un ejemplo típico lo constituye la construcción de autopistas urbanas. Estas son pagadas por toda la sociedad y constituyen una economía externa aprovechada por la industria automotriz). Por esto, la industria tiende a concentrarse más allá de las ventajas técnicas. No puede olvidarse, además, que las decisiones de ubicar sus lugares de residencia, por parte de los altos ejecutivos de esas empresas, pesa en las decisiones de localización de las plantas y oficinas centrales de ellas.

Así pues, puede concluirse que la industria capitalista además de aprovechar las ventajas adicionales propias del carácter capitalista de ella. En esa medida "exagera" la concentración.

La afirmación de que Santiago está excesivamente concentrado debe entenderse pues, en el sentido que ella está generando costos a la sociedad, mayores que las ventajas económicas totales que ella produce. No existen bases para demostrar tal aserto. Por el contrario, el tamaño de Santiago y los problemas de congestión que ella sufre son comparativamente muy

pequeños comparados con muchas grandes ciudades del mundo y de Latinoamérica⁽¹⁾. Desde este punto de vista, ciertamente algo impreciso, la preocupación por el crecimiento de Santiago constituye una exageración y un alarmismo.

La relación entre beneficios y costos de urbanización ha sido utilizado por la teoría formal de la localización para definir el "tamaño óptimo" de ciudad. En este estudio se niega la posibilidad de definir tal tamaño óptimo. Por una parte, porque las ciudades no son homogéneas y cada una de ellas es un hecho histórico específico. Por otra, porque existen diseños de ciudad que permiten mantener todos los beneficios de la concentración urbana al mismo tiempo que minimizar los costos de congestión. Se trata de las zonas metropolitanas interiormente desconcentradas. Tal cosa no es imposible en Santiago: si se observan las tendencias recientes de las industrias a instalarse en los márgenes de la zona metropolitana con buenos medios de acceso (Casablanca, Rancaagua, San Felipe, Los Andes). De ese modo, se obtienen las ventajas de la gran urbe y se minimizan los costos de congestión.

Sin duda, es posible diseñar una política de subsidios que permita la descentralización de las actividades económicas hacia las regiones más alejadas del Norte y Sur del país. Sin embargo, esos subsidios deben ser muy voluminosos como para compensar las enormes ventajas que se obtienen con la localización en la región Santiago y sus inmediaciones. Este es el motivo por el cual la gran cantidad de subsidios regionales (arancelarios, tributarios, etc.) hayan tenido tan poco efecto en la industrialización de las regiones.

Un caso excepcional lo constituye la ciudad de Arica. Al amparo de franquicias arancelarias se desarrolló con fuerza allí un centro comercial e industrial de importancia. Su población se cuadruplicó en las dos últimas décadas.

Sin embargo, la magnitud de los subsidios obligó a reducir las franquicias. De inmediato, la mayor parte de las industrias se trasladó a Santiago.

Si se acepta que la localización en el área metropolitana de Santiago tiene ventajas económicas objetivas, la pregunta no es, si es posible desconcentrar la industria por la vía de los subsidios. No hay dudas de que sí es posible. Constatado el hecho de que ello es inconveniente económicamente, la pregunta es cual es la viabilidad de tales políticas.

2. La dotación de infraestructura a las regiones.

Se plantea habitualmente que la inversión estatal en infraestructura económica es uno de los factores que contribuyen a "agaavar" la concentración de población en las grandes ciudades. Al menos en el caso de Chile, ese argumento es falaz, excepto en algunos breves periodos al final de la década de los '60.

Una revisión simple de los datos de inversión estatal, durante la primera mitad de esa década, en las diversas regiones del país, demuestra que ella tiene un grado de concentración en la zona metropolitana de Santiago muy baja; menor que la concentración de población. Vale decir que la inversión pública en infraestructura económica es menor per cápita en la zona metropolitana que en el resto del país. En efecto, el gran Santiago tiene el 37% de la población del país y el 44% de la población urbana total.

En cambio, recibe menos del 15% de la inversión en infraestructura económica del país. (Incluye los rubros de energía, combustibles, comunicaciones y transporte). Recibe el 45% de la inversión en vivienda y urbanismo y sólo el 25% de la inversión en salud y educación. Desde este punto de vista, la inversión estatal en infraestructura económica y en

algunos rubros importantes de la social, es más bien un factor de desconcentración⁽²⁾.

Pero el argumento enunciado es discutible desde una perspectiva más general. Su contenido parece ser el siguiente: la ausencia de una adecuada infraestructura regional impide el desarrollo de actividades en las regiones y produce para supoblación condiciones de vida inaceptables, acrecentando de esa manera la "atracción" que ejerce la gran ciudad para el migrante potencial. De tal manera que la dotación de una adecuada infraestructura a las regiones, reduciría esta "atracción" y las migraciones se reducirían.

En el fondo, este argumento demuestra una concepción inadecuada del carácter de las migraciones campo ciudad y hacia la gran ciudad. Una mejor infraestructura en las regiones implica que su integración al mercado nacional se profundiza. Esto es obvio para la infraestructura económica: comunicaciones y transporte, pero es también cierto para la infraestructura social. La educación incorpora al habitante de las regiones a la vida cultural nacional y aumenta su movilidad en todo el territorio del país. La salud, por otra parte, tiende a elevar la tasa de crecimiento de la población en las regiones y, por lo tanto, la presión demográfica, cuya salida son las migraciones. La infraestructura es un factor de modernización de las regiones y como tal permite incorporar a las regiones a la vida del país en todos sus aspectos: mercado nacional, vida social, política, cultural, etc.

La incorporación de la región a una área mayor de intercambio profundiza la división del trabajo entre ella y el país y permite una mayor especialización de su fuerza de trabajo. El mercado nacional es un mercado dominado por la industria de la gran ciudad y sus actividades económicas. La región

es predominantemente agrícola. El grueso de las actividades artesanales locales, la pequeña industria local y los servicios locales no pueden competir con las actividades de la gran ciudad y desaparecen. La fuerza de trabajo utilizada en esas actividades se hace excedentaria y la población emigra a las ciudades. Aquí entran a jugar todas las ventajas de Santiago como lugar de llegada del migrante.

Estas son las causas estructurales de las migraciones desatadas por el capitalismo industrial. Como se ve, la política de dotar de "buena" infraestructura a las regiones, para detener las migraciones y desconcentrar el crecimiento, tiene por su mismo carácter el efecto inverso: moderniza la región y libera hacia la industria y los servicios urbanos la mano de obra sobrante que la región utilizaba en actividades poco productivas que no pueden competir con la productividad urbano industrial.

3. La localización de plantas estatales.

El Estado como capitalista, puede localizar sus inversiones con una relativa autonomía del mercado. Tenga o no en mente una política de localización, su distribución regional de las inversiones sí que tiene un efecto sobre las corrientes demográficas.

En este punto valen las mismas afirmaciones que en el punto 1. anterior. Si se acepta que Santiago y sus alrededores tiene ventajas económicas para la localización industrial, entonces la ubicación de industrias estatales en otras regiones involucran, en general, un costo equivalente a las ventajas que se dejan percibir. Es indudable que una política decidida del Estado, para desconcentrar su industria puede tener efectos demográficos y económicos de importancia. La pregunta que se impone es, si ello vale o no la pena.

En Chile, el Estado ha sido un factor de "descentralización" industrial. Menos del 20% de la inversión estatal en industria ha sido localizada en la zona metropolitana de Santiago (excluye inversiones agrícolas)⁽³⁾. La evaluación de las ventajas y costos económicos y sociales de este hecho son de gran importancia y merecerían un estudio especial.

4. La descentralización político administrativa.

Se sostiene comunmente que el poder central del aparato político administrativo de Santiago es uno de los factores de concentración económica y de población. Este poder central resta poder y autonomía de decisiones a las regiones, lo que impide que ellas puedan desarrollar al máximo el potencial económico propio. Se plantea así la necesidad de descentralizar el aparato político administrativo del Estado "para fortalecer a las regiones".

La cuestión real, sin embargo, parece ser precisamente la inversa. Darle autonomía a una región pobre puede implicar de hecho una prolongación de su condición de pobreza. Las cifras de inversión estatal son decidoras: el Estado invierte principalmente en las regiones. El poder central redistribuye recursos hacia las regiones. ¿Cuántas de esas inversiones se habrían hecho de contar las regiones con la autonomía para haberlas enfrentado solas?

El poder central existe y en muchos casos él puede ser muy burocrático. Pero no puede deducirse, de ahí sin más, que una mayor autonomía regional implicaría una mayor desconcentración económica. Las fuerzas del capitalismo industrial empujan espontáneamente hacia la concentración regional de la población y de las actividades económicas. El Estado, más que un factor adicional de desconcentración ha sido en Chile un factor de apoyo a la modernización regional.

El Estado, al estar en condiciones de "descentralización",
industrial. Menos del 20% de la inversión estatal en la zona
está en sí misma localizada en la zona metropolitana de Santiago
(de las inversiones agrícolas).⁽⁸⁾ La relación de las
costas y zonas económicas y sociales de este hecho son de gran
importancia y merecerían un estudio especial.

La descentralización política administrativa.

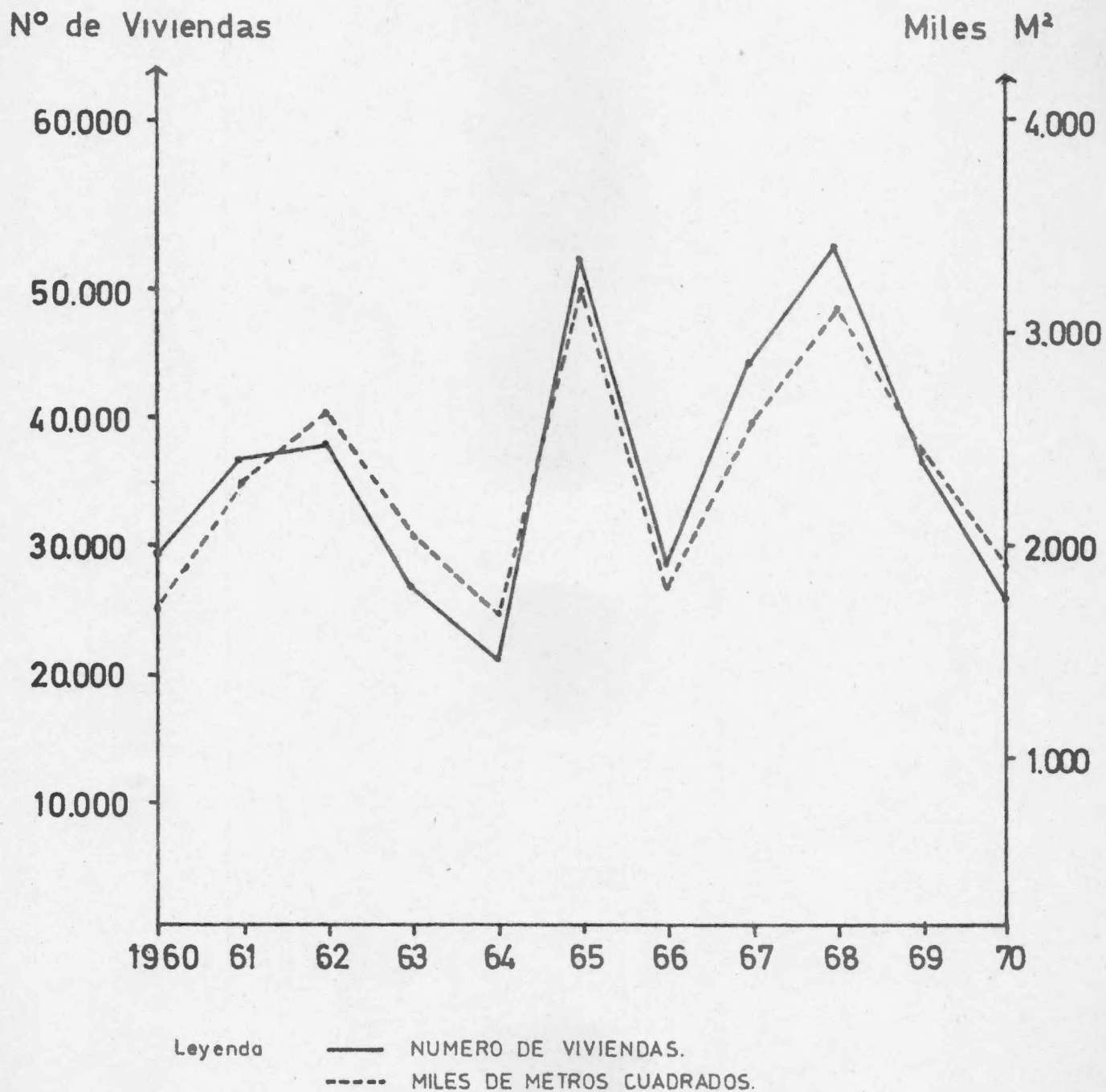
Se reconoce claramente que el poder central del aparato político
administrativo de Santiago es uno de los factores de una
centralización económica y de población. Este poder central es
la parte y consecuencia de decisiones a las regiones, lo que
hace que ellas puedan desarrollar al máximo el potencial que
ofrece. Se plantea así la necesidad de descentralizar
el aparato político administrativo del Estado "para trabajar
con las regiones".

La cuestión real, sin embargo, parece ser precisamente la in-
versa. Bajo autonomía a una región puede significar de
hecho una prolongación de su condición de pobreza. Las ci-
fras de inversión estatal son decisivas: el Estado favorece
principalmente en las regiones. El poder central ve el
recurso hacia las regiones. Los datos de esta inversión
nos se habrían hecho de contar las regiones con la autonomía
para haberlas contactado solas?

El poder central existe y en muchos casos él puede ser muy
potente. Pero no puede detenerse, de ahí sin más, que
una mayor autonomía regional implique una mayor descentra-
lización económica. Las fuerzas del capitalismo industrial
están especialmente hacia la concentración regional de
la población y de las actividades económicas. El Estado, más
que un factor nacional de descentralización ha sido en Chile
un factor de apoyo a la centralización regional.

GRAFICO

* CONSTRUCCION HABITACIONAL INICIADA POR EL SECTOR PUBLICO Y PROYECTADA POR EL SECTOR PRIVADO EN LA DECADA DEL SESENTA.



VII. HIPOTESIS SOBRE TENDENCIAS FUTURAS DE LA URBANIZACION.

La opción de desarrollo futuro más viable que se presenta a la economía nacional es aquella que se abre a través de la diversificación de Exportaciones industriales (DEI). Es a partir de este supuesto que intentaremos identificar las tendencias de la urbanización en los próximos años sobre las cuales se deberán aplicar las políticas correspondientes.

La DEI implica una readecuación más de la estructura socio-económica, del aparato del Estado y el surgimiento de nuevos agentes económicos. Una vez más en la evolución histórica del desarrollo económico nacional, las condiciones para los cambios necesarios para esta nueva fase, comienzan a madurar en etapas precedentes.

1. Fundamentación de la Diversificación de Exportaciones.

Desde la época del sesenta, ha ido ganando fuerza en la cátedra, entre los empresarios y la opinión pública en general, la opinión de que el subdesarrollo del país sólo podrá superarse a través de un "modelo" basado en la diversificación de exportaciones. Si bien no hay una concepción unánime respecto de lo que este "modelo" realmente significa, hay un conjunto de argumentos y fundamentaciones que son generalmente aceptados. En esta parte se pasará revista a los más destacados.

- a) Se sostiene que el principal problema que determina el estancamiento de la economía es el "estrangulamiento externo", o que, por lo menos, él es un problema de gran importancia. Dependiente como es la industria de las importaciones para la adquisición de insumos y maquinaria, se agrega la necesidad de importar cuotas crecientes de artículos de consumo. Concentradas como son

las exportaciones en un solo producto minero, ello produce una estrechez general de divisas y además inestabilidad, ya que el funcionamiento industrial depende de las variaciones internacionales de un solo producto. Resultado de ello es el enorme volumen de la deuda externa del país: dos veces el valor de las exportaciones anuales. Por todo, eso se debe ampliar y diversificar la base exportadora de la economía.

- b) Se plantea que el "modelo" de sustitución de importaciones está agotado. En efecto, la industria produce para el mercado interno y éste es muy estrecho (población e ingreso medio). Por eso no puede producirse en una escala suficiente y la productividad por hombre y la acumulación de capital son de una magnitud insuficiente. Por lo tanto, debe ponerse fin a la industrialización "generalizada" y al proteccionismo "generalizado" y desarrollar actividades industriales de exportación. La amplitud del mercado mundial y la competencia internacional provocarán un aumento de la productividad y la acumulación de capital.
- c) Se plantea que el país tiene una gran potencialidad exportadora, 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. Por eso, una política proteccionista e industrializadora hacia el mercado interno es inconveniente, todas vez que ella tiende a desincentivar las actividades exportadoras.
- d) Los recursos naturales son la principal fuente de atracción para el gran capital extranjero, sin cuyo concurso es imposible elevar la acumulación interna y superar el subdesarrollo.

Cualquiera sea la fundamentación y la importancia que se asigne a la política de diversificación de exportaciones, parece claro que ella deberá tener un conjunto de características necesarias. Las más generales son las siguientes:

- a) Debe implicar una mayor especialización económica del país en actividades donde tiene realmente ventajas comparativas; es decir, posibilidades de competencia internacional. Eso significa una profundización de la incorporación del país a la división internacional del trabajo. Por otra parte, significa una mayor especialización y división del trabajo entre las regiones del país.
- b) Parece no haber duda que la diversificación de exportaciones y el desarrollo de los nuevos sectores de exportación se hará muy principalmente sobre la base del capital extranjero. Se dan muchos argumentos para apoyar la "necesidad" de la inversión extranjera para dinamizar el "modelo" de la diversificación de exportaciones. Los motivos reales más decisivos parecen ser los siguientes:

Por una parte, la posibilidad de competir en los mercados internacionales está dada en gran medida por la posibilidad de conseguir niveles de eficiencia y calidad comparables a las de la gran industria moderna internacional. En general, eso depende tanto de la escala de operaciones como del conocimiento técnico y de gestión. Por eso el capital nacional difícilmente está en condiciones de concentrar los volúmenes requeridos de capital y de conocimiento tecnológico. Ello lleva a la necesidad de abrir paso a la penetración del capital extranjero en los nuevos sectores de exportación.

El grado y las condiciones en que penetrará el capital extranjero no corresponde a una necesidad objetiva o técnica. Es posible negociar con el gran capital internacional. Es fuerte, pero tiene grandes debilidades. No es homogéneo y puede aprovecharse la competencia oligopólica internacional, para imponer condiciones. El capital necesario puede obtenerse de fuentes financieras internacionales, de modo que no involucre propiedad de los nuevos sectores de exportación. Es cierto que el

"know how" tecnológico está muy monopolizado por las grandes corporaciones internacionales. Pero el desarrollo del "know how" es extraordinariamente caro y obliga a amortizar sus costos aprovechando todos los mercados donde esos costos puedan distribuirse. Por eso, no hay duda que existe un mercado de conocimientos tecnológicos, no necesariamente ligado al capital, donde ese conocimiento puede adquirirse.

Así pues, el grado de penetración del capital extranjero dependerá de las condiciones políticas en que se desenvuelva la sociedad chilena. Como tales, ellas son más difícilmente de prever. Aquí se hará la hipótesis que en el futuro próximo se mantendrá la tendencia observada en la década del sesenta en Chile; esto es, se mantendrá creciendo la participación del capital extranjero en todos los sectores de la economía.

- c) Si la diversificación de exportaciones es capaz de hacer crecer a la economía, entonces los ingresos crecerán y el mercado interno crecerá. Ello creará un permanente impulso a las actividades económicas destinadas al mercado interno. Salvo algunas pocas actividades exclusivamente dedicadas a la exportación, el grueso del capital y de la fuerza de trabajo se mantendrá en actividades ligadas al mercado interno. (Y eventualmente a la exportación de saldos). La expansión del mercado permitirá la operación a escalas mayores y, en general, la modernización de los sectores económicos en expansión.

Por otra parte, parece ser claro que parte de la industria tradicional (es decir, la que hoy día produce para el mercado interno) podrá expandir sus ventas a la subregión andina de integración económica. Eso creará las condiciones para el establecimiento de industrias de mayor tamaño y eficiencia donde se acumula más capital.

Por todos estos hechos es indudable que la diversificación de exportaciones no consistirá principalmente en el desarrollo de nuevos sectores exportadores ligados a la exportación de los recursos naturales. Por el contrario, la expansión del mercado interno (nacional y regional) seguirá siendo el medio para dinamizar todo el funcionamiento económico. La diversificación de exportaciones será "exitosa" precisamente en la medida que ella contribuya a elevar los ingresos internos y a expandir ese mercado. Como corolario puede concluirse que el capital extranjero continuará cada vez más interesado en invertir en las actividades ligadas al mercado interno precisamente porque él se agranda.

2. Cambios previsibles en las estructuras socio-económicas y espaciales asociadas con la diversificación de exportaciones.

A. La exportación basada en los recursos naturales.

La diversificación de exportaciones tiene en Chile consecuencias previsibles en cuanto a las actividades que se desarrollarán y las regiones del país donde ellas se implantarán. Ya hemos visto antes que el país tiene una distribución de los recursos naturales relativamente especializada por zonas.

En el Norte y Centro norte están los recursos mineros: Cobre, hierro y otros, cuya explotación debe hacerse con grandes instalaciones, métodos modernos y grandes capitales. Son, desde el punto de vista de las divisas, el principal sector de exportación.

Por su naturaleza desértica o semi-desértica, prácticamente deshabitada, las ciudades nortinas son verdaderas islas de concentraciones obreras con muy poca influencia demográfica cercana. Si bien la industrialización minera es intensiva en capital, su gran escala de operaciones da ori-

gen a una gran utilización de fuerza de trabajo. Ello tiende a crear el crecimiento de las concentraciones urbanas localizadas en los centros de producción o en los puertos de exportación. Este es el caso actual de Chuquicamata, Calama y Antofagasta.

Este es un sector de exportación donde, por su tamaño y tecnología, puede esperarse una presencia mayoritaria del gran capital extranjero (o del Estado).

En el sur y centro sur están principalmente los recursos forestales. Su explotación industrial (plantas de celulosa y papel) también plantea la utilización de modernas tecnologías muy intensivas en capital. Por otra parte, su escala es pequeña comparativamente a la explotación minera y tienen un efecto demográfico directo insignificante. (Ej.: Laja, Arauco, Constitución).

Sin embargo, la explotación racional de los bosques a que ellas dan origen en las regiones vecinas, sí puede tener una influencia demográfica de importancia. Esta explotación se superpondrá y desplazará al cultivo agrícola que en esa zona es particularmente atrasado y tradicional. Este hecho, unido al mejoramiento necesario de los caminos de interior provocará una mayor especialización del trabajo agrícola. El resultado será una mayor división del trabajo agrícola en el campo y la ciudad, una mayor migración de la fuerza de trabajo dedicada hoy a la producción de alimentos y a las actividades artesanales y de servicios desplazadas por las actividades urbanas.

El aumento de la productividad de la mano de obra que traerá consigo esta mayor especialización elevará, tarde o temprano, el salario y el ingreso medio de estas regiones. Se fortalecen de este modo las causas que ya están produciendo el decaimiento del pequeño poblado rural y el crecimiento de la mediana ciudad rural.

En estas actividades industriales, la experiencia ya lo ha mostrado, el capital puede ser nacional, estatal o privado, o extranjero.

Tanto en el caso de la exportación minera como en la forestal no puede haber duda que las plantas donde se hace el primer tratamiento (concentración, celulosa) estarán localizadas en las zonas de donde se extrae la materia prima. El elevado costo de transporte de la materia prima en bruto hace que esa localización sea la única racional. Si lo que se exporta es el material con ese tratamiento mínimo, eso se hará probablemente por los puertos regionales.

La localización de cualquier etapa ulterior de elaboración, lo que ya es una actividad industrial propiamente tal, (contados todos sus efectos multiplicadores) dependerá ya de las ventajas y costos que tiene en general la localización de cualquier planta industrial en la región metropolitana de Santiago, versus otras localizaciones. La hipótesis que aquí se sostiene es que en general, aunque se trate de actividades de exportación, las etapas últimas, más industriales, de elaboración, tendrán a localizarse en la macrozona de Santiago⁽¹⁾.

En el centro y centro sur, zona ya estrechamente ligada a Santiago, se encuentran los recursos agrícolas que permitirían esperar una exportación de artículos de cultivo intensivo (frutas algunos productos de chacarería). Este sector de exportación sería el menos voluminoso desde el punto de vista de las divisas que generaría, Sin embargo, puede tener el máximo de los efectos poblacionales y económicos.

Su desarrollo no requiere de grandes capitales, Por su mismo carácter puede crear granjas de pequeño tamaño y explotación muy especializada e intensiva. Además, no se requiere manejar tecnologías muy complejas. Lo que se necesita principalmente

es aplicar métodos de cultivo y tratamiento del suelo racional y modernos. Por ello, el capital nacional monopolizará este sector de exportación con toda seguridad. Sin embargo, es muy difícil que él se base principalmente en las organizaciones de "asentados" o inquilinos favorecidos por la reforma agraria. Lo más probable es que sea el antiguo capital latifundiaro quien, a partir de las reservas otorgadas por la reforma agraria, desarrolle este sector. Tampoco puede excluirse una fusión más estrecha con el actual capital industrial.

Por otra parte, es muy probable que el comercio internacional de estos productos haga nacer un gran capital comercial y financiero ligado a este sector.

La mayor especialización del trabajo en estos territorios producirá en general, un excedente de fuerza de trabajo que emigrará. Dada la cercanía y la gravitación de Santiago, lo más probable que el destino de la migración sea ese. Esto es válido tanto para la explotación de las actuales "reservas" como para los inquilinos "asentados". En efecto, el desarrollo del cultivo de exportación producirá una fragmentación económica y social entre unos y otros. El resultado final no puede ser otro sino la reconstitución de la actual propiedad de los inquilinos "asentados" a manos del capital latifundiaro o industrial.

Es sabido que la mayor concentración de fuerza de trabajo excedentaria se da hoy en la propiedad de los "asentados". Así pues su reconstitución creará un enorme flujo de migraciones.

La relativamente menor población campesina unida al mayor ingreso medio tendrá probablemente varios efectos urbanos. En primer lugar, terminará por hacer decaer al pequeño poblado rural y hará crecer a las ciudades intermedias y a la macrozona de Santiago. En segundo lugar, al interior de la macrozona

la cercanía de la capital hará que el grueso de las migraciones se dirijan a ella más que a las ciudades rurales medianas.

En resumen, puede listarse varios efectos espaciales probables de la diversificación de exportaciones basada en los recursos naturales:

a) Desatará migraciones de la zona rural del país hacia las ciudades. El destino probable del grueso de ellas es la zona metropolitana de Santiago. Puede esperarse una decadencia generalizada de la pequeña ciudad rural. En la zona forestal puede esperarse un gran crecimiento de la mediana ciudad rural. En la zona agrícola, lo más probable es que sea el área metropolitana de Santiago la que concentre toda la nueva población.

b) En el norte, puede esperarse un resurgimiento de las ciudades en función de las instalaciones mineras concretas que se desarrollen. En el norte grande y Antofagasta. En el norte chico, asentamientos para la explotación de hierro. Vallenar y Serena-Coquimbo. No deben esperarse migraciones del resto del país hacia esta zona.

En suma, se trata de la profundización de las causas que han venido concentrando a la población en Santiago y dándole al país el perfil urbano actual, basado en una acentuada especialización económica regional.

c) La diversificación de exportaciones ampliará sustancialmente el mercado interno. Ello permitirá dinamizar la industria interna situada principalmente en Santiago. Por añadidura, lo más probable es que el grueso de los recursos generados en la exportación se gasten en Santiago (o en el extranjero): por una parte, los impuestos y utilidades de la gran explotación minera; por otra, las utilidades de la explotación forestal y todos los efectos mul-

tipificadores de las etapas más avanzadas de elaboración. Lo mismo ocurre con la exportación agrícola: el grueso del excedente de las actividades comerciales se ubicarán en Santiago, los propietarios agrícolas se trasladarán crecientemente a vivir a Santiago.

- d) No hay duda que la diversificación de exportaciones elevará el grado de monopolio de la propiedad del capital del país. Igualmente, se elevará el grado de penetración del capital extranjero. Además, el nuevo monopolio y la nueva propiedad extranjera tenderán a fundirse.

Pero además, se abrirá paso, por lo menos, a un sector de exportación, moderno y productivo, organizado competitivamente: la propiedad agrícola de la zona central de exportación. No se puede plantear pues, que el nuevo sector de exportación fragmentará la economía en dos; una propiedad monopólica dinámica predominantemente extranjera y una propiedad nacional pequeña y marginada.

Es indudable que la expansión de modernas actividades de exportación fragmentará los sectores productivos y las zonas territoriales correspondientes entre las actividades modernas y las tradicionales y estancadas. Sin embargo más que profundizar se en una marginación estable más y más voluminosa, hay fuerzas que empujan para que este hecho desaparezca. Por de pronto, la propia presión del capital moderno para apropiarse de la propiedad tradicional poco productiva (en el campo y la mina). Muchos de estos propietarios pasarán a engrosar el proletariado urbano y rural.

- e) A pesar de la importancia directa de los sectores exportadores, serán los efectos sobre el mercado interno los más decisivos. Este hecho hará que el perfil de los sectores productivos del país se modifiquen poco. La industria para el mercado interno y Santiago serán muy probablemente las que más crezcan.

B. La industria para el mercado interno.

Ya se han dado los motivos por los cuales la diversificación de exportaciones provocará una expansión de la industria para el mercado interno. Se ha señalado también que lo más probable es una mayor concentración de este sector en el Area Metropolitana de Santiago.

Sin embargo, el mercado potencial del país es magro. Será pues una permanente preocupación del capital industrial ampliar el mercado. Dos serán los instrumentos principales:

Por una parte, la ampliación del mercado interno. Ello implica incorporar crecientemente a toda la mano de obra al consumo industrial moderno. El mecanismo es el tradicional del capitalismo industrial. La explotación capitalista moderna del máximo de fuerza de trabajo: la incorporación de métodos de trabajo cada vez más mecanizados para elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Ello permite elevar los salarios elevando simultáneamente el excedente.

Esee es el principal motivo por el cual es erróneo sostener que es una tendencia necesaria la profundización de la marginalidad social en las economías como la chilena. Ello puede sostenerse sólo si la economía fuera exclusivamente exportadora y no hubieran grupos fuertes de capitalistas interesados en las ganancias generadas por el mercado interno. Se ha visto que eso no es así

Por otra parte, la apertura del mercado subregional. Se producirá así una reorientación de la industria nacional. Al paso que unas ramas se expandirán, otras se contraerán y decaerán. La ampliación llamará a las instalaciones de gran escala y moderna tecnología. La respuesta tradicional consiste en abrirse al capital extranjero; por lo demás, a este le interesa particularmente el mercado subregional. Debe esperarse pues, una elevación del grado de monopolio y de presencia del capital extran-

jero así como una fusión de ambos. (sea el nacional privado o estatal).

Pero no son solo las industrias quienes se expandirán. Por el contrario, se crean las condiciones que permiten la expansión de ramas modernas (industriales y de servicios) organizadas competitivamente; es decir, con pequeña o mediana propiedad. En efecto, no deben confundirse los motivos por los cuales en una economía capitalista industrial, las diversas ramas se expanden o contraen, con los motivos por los cuales determinadas ramas se organizan monopólicamente y otras competitivamente. Los primeros dependen del modo como se expande el mercado modificando la estructura de la demanda. Los segundos, de la conveniencia económica o no de desarrollar las actividades productivas sobre la base de la empresa de gran escala. Unos y otros no coinciden necesariamente. Por lo tanto, es un error confundir las actividades dinámicas y modernas con el monopolio dominado por el capital extranjero y las actividades estancadas, tradicionales (marginadas) con la pequeña y mediana empresa de propiedad nacional (dejando de lado el hecho de que el Estado es dueño de varias ramas monopólicas como energía, minería del cobre, etc.).

Por todo eso, la expansión industrial no tenderá hacia un "dualismo" económico y social. Por el contrario, en las ramas en expansión puede esperarse una modernización relativamente homogénea de las actividades. Este hecho, unido a la elevación del grado de monopolio que ya se señaló, implican que una gran cantidad de pequeños propietarios serán desplazados de la propiedad y proletarizados.

C. El Rol del Estado.

Aunque las modificaciones en el sistema de centros urbanos causadas por la diversificación de exportaciones sean mínimas, las modificaciones económicas y sociales son profundas. Por

tanto se producirá una profunda modificación en las relaciones de poder entre las distintas capas y clases sociales y en el nivel del conflicto social.

En efecto, los aspectos económicos y sociales de la diversificación de exportaciones no se producen racionalmente sino que de manera contradictoria. De ese modo, la instauración de la política de diversificación de exportaciones posibilita un grado de conflicto social elevado. Pero es un error deducir de ahí que él no podrá ser resuelto con los métodos tradicionales de la democracia.

En Chile no han sido las exigencias de la diversificación de exportaciones, las que han resultado incompatibles con la democracia. Por el contrario, la sustitución de importaciones y todas sus características y secuelas estancaron la economía, debilitaron políticamente a los grupos sociales hegemónicos e hicieron que la democracia fuera extraordinariamente riesgosa para ellos. Es el desarrollo del capitalismo sobre esas bases lo que se demuestra incompatible con la democracia en Chile.

Si los efectos económicos y sociales de la diversificación de exportaciones no son excluyentes, la consecuencia política que se impone es que el desarrollo del capitalismo en Chile juntamente con los métodos tradicionales de la democracia "es posible

3. Chile como una "gran región" y la región Central como una "gran ciudad".

Intentaremos precisar los cambios espaciales vinculados a los cambios de la estructura socio-económica de la DEI en alguna medida ya anticipados en los puntos anteriores. Lo haremos en los tres niveles de análisis empleados anteriormente: el sistema nacional de centros urbanos, la relación campo-ciudad y la estructura interna de la ciudad.

En cuanto al sistema de centros, la proyección de las tendencias de la DEI hacia el futuro anticipan la expansión regional de la producción industrial de exportación basada en los recursos naturales. Ello no implicará modificaciones en los movimientos demográficos hacia Santiago. En efecto, se prevé la continuación y aún la acentuación del proceso de concentración de población en el Area Metropolitana de Santiago.

Las tendencias indicadas no son en lo fundamental diferentes a las de la década de los años '60, excepto en dos aspectos:

- a) Se producirá una acentuación de la división regional del trabajo en base a una mayor especialización económica de las regiones exportadoras del Norte y Sur del país y una expansión aún más acelerada y diversificada de la actividad económica en el centro del país. Esta última, por el crecimiento previsible del mercado interno, y por la tendencia del sector moderno de concentrar espacialmente las actividades de servicios especializados de gobierno, finanzas y comercialización etc. y algunas fases del proceso industrial (dirección, administración, etc.) independientemente de la localización de la planta.
- b) Se producirá una ampliación territorial del Area Metropolitana de Santiago, por efectos del crecimiento demográfico (migración y crecimiento vegetativo) y por anexión de ciudades y regiones circunvecinas comprendidas en las 4 provincias centrales: Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O'Higgins.

Respecto a cambios de orden cualitativo al interior de la estructura urbana nacional, estos dependerán del impacto de la DEI en la distribución del ingreso, diferencias tecnológicas al interior del aparato productivo y en las condiciones de vida de la población. No es previsible que estas diferencias aumenten a límites de marginación de cuotas importantes de la fuerza de trabajo o de dualismo económico. Pero sí es previsi

ble que las diferencias se presenten, no tanto entre Santiago y el resto de las regiones del país, sino al interior de cada una de ellas.

En las ciudades regionales se prevé el acentuamiento de las diferencias de productividad, como consecuencia del establecimiento y expansión de industrias altamente intensivas en capital orientadas hacia mercados del sector externo.

La fuerza de trabajo directamente ligada a este sector (especialmente profesionales, empleados y obreros especializados), dados sus mayores ingresos, tenderá a acceder a los servicios urbanos especializados de la región central, sin constituir tamaño como para justificar la descentralización de estos servicios a centros urbanos menores en beneficio del resto de la población regional.

Para sectores importantes de la población regional, la calidad de vida en los centros urbanos regionales dependerá, por lo tanto, de la mantención de ciertos standards mínimos, educación, salud y vivienda, al margen de criterios de rentabilidad como de su posibilidad de acceder a los medios de transporte y su comunicación que integra las regiones con el principal centro nacional de servicios a la producción y a la población. El rol redistributivo que puede asumir el Estado a través de la planificación será decisivo en este respecto.

En cuanto a la relación campo-ciudad, la hipótesis requiere de una evaluación de los efectos inducidos en el sector agrario-pecuuario por la expansión de los rubros industriales y de servicios favorecidos por la DEI y los efectos internos de la expansión de sistemas de producción capitalista al interior del mismo campo, en oposición a los avances de socialización realizados durante las dos administraciones pasadas.

Por una parte, es previsible el aumento de la especialización de las zonas más accesibles a las concentraciones de mercado interno y de aquellas con ventajas comparativas para la producción exportable. En ambos casos, es de preveer avances en la industria

lización de la agricultura, concentración de la propiedad, marginalidad del campesinado y el aumento de las corrientes migratorias a las ciudades.

Los efectos del aumento de la productividad agropecuarias sobre el sistema urbano estará lejos de ser homogéneo y la hipótesis deberá precisar su dirección y magnitud en función de las zonas agrícolas con mayor potencialidad de crecimiento y de las formas que asuman la distribución del ingreso del sector. En principio pareciera que las probabilidades se inclinarán por consolidar dos procesos existentes:

- a) de concentración de población y actividades a nivel regional en ciudades intermedias, capitales de provincia de las zonas agrícolas y de los Lagos de mayor potencial de recursos, y
- b) la concentración de los movimientos migratorios y de la demanda final del campo en la ciudad de Santiago.

En cuanto a la estructura interna de la ciudad, la hipótesis consiste en anticipar en sus rasgos generales, la concreción de los cambios socio-económicos en la estructura espacial del área metropolitana de Santiago y los cambios en el uso social de las estructuras existentes. Recogemos aquí lo dicho antes en el sentido de que el actual centro nacional, hoy limitado al área metropolitana de Santiago, se expandirá por crecimiento interno y anexión hasta incorporar el área metropolitana de Valparaíso, las ciudades de Rancagua y San Felipe-Los Andes y de otros centros menores.

Los problemas de distribución interna de la actividad económica y la población del futuro centro pueden resolverse en base a dos formas alternativas de estructuras urbano regional⁽²⁾.

Una de ellas está definida bajo el concepto de la Gran ciudad que supone un alto grado de integración al interior de la región

dentro de un sistema en el cual cada una de las tres ciudades en su periferia concentra actividades especializadas de acuerdo a sus ventajas comparativas, manteniendo Santiago una estructura altamente diversificada y el rol de polo en torno al cual se produce la integración.

La otra alternativa se presenta bajo un esquema polinuclear, cada una de las ciudades de la periferia constituyéndose con una mayor autonomía respecto al centro y, por lo tanto, con una estructura interna más diversificada. La estructura Regional metropolitana efectiva se ubicará entre estas dos formas alternativas, dependiendo del impacto de la DEI en las diferencias internas de ingreso, nivel tecnológico, calidad de vida, etc.

La primera estructura alternativa tiende a ajustarse a los requerimientos espaciales del sector hegemónico de la producción, consumo y distribución, en tanto que la segunda tiende a responder más a una preocupación por una tendencia a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento.

dentro de un sistema de ciudades, en el cual cada una de las tres ciudades
 en su territorio desarrolla actividades especializadas de acuerdo
 de sus ventajas comparativas, manteniéndose siempre una es-
 tructura altamente diversificada y el rol de polo en forma de
 cual se produce la integración.

La estructura se presenta bajo un esquema polinuclear,
 cada una de las ciudades de la periferia constituyéndose con
 una mayor autonomía respecto al centro y, por lo tanto, con
 una estructura interna más diversificada. La estructura Re-
 gional metropolitana efectiva se ubica entre estas dos tor-
 mas alternadas, dependiendo del impacto de la DEI en las di-
 versas instancias de ingreso, nivel tecnológico, calidad de
 vida, etc.

La primera estructura alternativa tiende a ajustarse a los re-
 querimientos espaciales del sector hegemónico de la producción,
 consumo y distribución, en tanto que la segunda tiende a res-
 ponder más a una producción por una tendencia a una distri-
 bución más equitativa de los beneficios del crecimiento.

NOTAS FINALES: Planificación para la concentración bajo objetivos de eficiencia y equidad sociales.

(Serán desarrollados más en detalle en versiones posteriores).

En el curso de esta monografía, hemos presentado argumentos que cuestionan el énfasis que hasta hoy la planificación urbana en Chile ha colocado en el problema de la concentración urbana, y en proposiciones de descentralización a nivel nacional.

Proponemos en cambio una planificación para la concentración. Ello implica un replanteamiento radical, en el sentido de volcar la atención sobre el Centro Urbano principal del país y en dos aspectos fundamentales:

- la estructura de la región metropolitana del Santiago del futuro que mejor armonice con los objetivos de eficiencia y equidad planteados a nivel macro-económico, y
- los mecanismos y procesos espaciales de reproducción y transformación de esa estructura.

La planificación urbana tiene respuestas teóricas para la resolución del primer aspecto planteado. El problema aquí es la compatibilización de dos factores aparentemente contradictorios en el logro de objetivos de eficiencia: las economías de aglomeración y los costos sociales de urbanización, ambos crecientes con el tamaño de la ciudad.

La respuesta hacia la maximización de las economías de aglomeración y la reducción de los costos sociales de urbanización en el caso de Santiago, estaría en una estructura urbana-metropolitana que, a grandes rasgos, se alcanzaría a través de una política de "desconcentración dentro del Centro". Esto es, dentro

del Centro del futuro: la macrozona central. Con el objeto de ilustrar mejor nuestra proposición, la imagen presentada es la de "la Gran Ciudad".

Pero la planificación no tiene respuestas prácticas para conducir un crecimiento con miras hacia esa imagen objetivo. Para ello es necesario intervenir los mecanismos de acción espontánea de decisiones descentralizadas que son las que en la realidad concreta deciden las formas del crecimiento urbano. Estos mecanismos que hemos planteado son: el mercado de la tierra urbana, el mercado de la vivienda, el transporte y el abastecimiento.

El control del Estado sobre estos mecanismos es condición necesaria, para alcanzar objetivos de eficiencia y equidad sociales de la planificación.

NOTAS

CAPITULO I

- (1): Ver Paulo Singer. La Relación Campo-Ciudad en el Contexto Histórico Latinoamericano. En Economía Política de la Urbanización. Ediciones CEBRAD. Sao Paulo, 1974.
- (2): Ver Mario Góngora, El Origen de los Inquilinos de Chile Central. ICIRA, junio, 1974.
- (3): Paulo Singer. Op. Cit.
- (4): Paulo Singer. Op. Cit.
- (5): La debilidad es relativa respecto del caso de otros países latinoamericanos, por ejemplo, Argentina y Brasil. Ver: A. Pinto: Desarrollo Económico y Relaciones Sociales en CHILE HOY Siglo XXI 1970. P. Singer: Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina. En Economía Política de la Urbanización, CEBRAD. 1973.

CAPITULO II

- (1): En 1915, la ocupación industrial superaba las 60 mil personas. En 1930 la población activa en la industria era de 232 mil (15,9% del total); en el comercio 166 mil; en transporte, almacenaje y comunicaciones (privado) era de 51 mil; en servicios (privados) 160 mil.
- (2): Ver H. Ramírez N. Historia del Movimiento Obrero en Chile Siglo XIX. Ed. Universitarias. U. de Chile. Santiago, 1956.
- (3): Esta sección se ha apoyado en datos proporcionados por Oscar Muñoz en su trabajo. Crecimiento de la Industria Chilena 1914-1960. Instituto de Economía y de Planificación de la U. de Chile. 1971. 2a. Edición. Desde el año 1960 en adelante, los datos utilizados provienen de ODEPLAN. Balance de la Economía Chilena 1960-70. Santiago, 1971.

- (4): Aunque no se ha estudiado en detalle, se sabe que los artículos producidos internamente antes de 1930 no tenían una protección muy diferente del resto (casi inexistente).
- (5): A. Martínez y S. Aranda. Estructura Económica: Algunas Características Fundamentales, en CHILE HOY. Siglo XXI. 1970.
- (6): Gabriel Gasić. Concentración, desracionalización y Entrelazamiento en la Industria Manufacturera Chilena. Memoria de Grado, Facultad de Ciencias Económicas. U. de Chile, 1971.
- (7): Ya antes de 1920, los grupos obreros y medios habían logrado limitar la acumulación primitiva mediante las leyes de descanso dominical y de educación obligatoria. (Esta última alejó de las industrias a los niños de hasta 13 años). Entre 1920 y 1925, se aprobaron las leyes de previsión a los empleados particulares y empleados públicos y periodistas y las instituciones respectivas. Valgan estas solas constataciones para verificar que la fuerza de estos grupos no era nada despreciable en ese entonces.
- (8): Se ha estimado que entre los años 1952 y 1970 los subsidios a los deudores bancarios representaron aproximadamente un 50% de la inversión fiscal y a un quinto aproximadamente de los ingresos tributarios. Ver: Ricardo French-Davis, Políticas Económicas en Chile 1952-1970. Apéndice VI, Cuadro 56. Páginas 297-306. Ediciones Universidad Católica de Chile. CEPLAN, 1973.
- (9): ODEPLAN, Balance de la Economía Chilena 1960-70. Op. Cit.
- (10): Los datos agrícolas utilizados en esta sección, correspondientes a fechas anteriores a 1910, fueron tomados de Carlos Hurtado R.T. Concentración de Población y Desarrollo Económico en Chile. Instituto de Economía U. de Chile, 1965. Los datos correspondientes a fechas posteriores fueron tomados de CIDA. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola, 1966. y ODEPA Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-80, Resumen. 1968.
- (11): Ver: Aníbal Pinto. Concentración del Progreso Técnico y de sus fuentes en el Desarrollo Latinoamericano, en Trimestre Económico N° 125, 1965. Fondo de Cultura Económica. México.
- (12): Ver Censos Agropecuarios citados en ODEPA. Op. Cit.

- (13): Ver Banco Central de Chile, Balanza de Pagos 1970.
- (14): Ver Instituto de Economía y Planificación de la U. de Chile, Encuestas de Ocupación y desocupación en el Gran Santiago entre los años 1960-70.
- (15): Los datos correspondientes al año 1930 fueron obtenidos de Carlos Hurtado R.T. Op. Cit., y los del año 1970 de ODEPLAN, Balances Económicos de Chile, 1960-70. Santiago, 1972.
- (16): En esta fecha se crean los Consejos de la Habitación Popular con financiamiento de bonos del Estado y con fines de estimular la construcción de viviendas a través de exenciones tributarias y de intereses al crédito de la empresa.

- (17): En 1925 se dicta la primera Ley de Arrendamiento con el fin de combatir la especulación en los arriendos afectando a los sectores populares. En 1936, se crea la Caja de la Habitación Popular y en 1941 el Fondo de la Construcción de la Habitación Popular, por medio de los cuales el Estado financia la construcción de viviendas de instituciones previsionales, empresas industriales, propietarios agrícolas quienes podían vender o arrendar las viviendas que construyesen. En 1939 se crea la Corporación de la Reconstrucción y Auxilio que canalizó los créditos a los particulares afectados por el terremoto de Chillán en el mismo año. En 1943 se reorganiza la Caja de la Habitación Popular y se incorpora por primera vez a un Consejero representante de los trabajadores.

La Caja ya no se limita a la construcción directa de vivienda, sino también a la concesión de préstamos a particulares, obligando además, a las empresas industriales y mineras a aportar un 5% de sus utilidades a la Caja o a construir ellos mismos viviendas para sus obreros. En 1948 se dicta la Ley Pereira que concede ventajas tributarias a la inversión en vivienda como estímulo a la construcción de vivienda de la clase media. En 1953 se crea la Corporación de la Vivienda en base a la fusión de varias de las instituciones y programas creados previamente y casi simultáneamente se crea la Cámara Chilena de la Construcción que agrupa empresarios industriales, de la construcción y del financiamiento, y comercialización ligados a la construcción, y de los sectores financieros comerciales ligados también a la construcción. En 1960 se crea el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo destinado al financiamiento de viviendas de sectores medios y altos. En 1965 se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, el cual reúne en una sola organización el conjunto de instituciones dedicadas a la vivienda y desarrollo urbano.

CAPITULO III.

- (1): Todos los datos sobre población fueron sacados de Hurtado, Carlos; Concentración de población y Desarrollo Económico, Santiago, Instituto de Economía, 1966.
- (2): Hurtado, Carlos, Op. Cit. Cuadro 16.
- (3): Ibid.
- (4): Hurtado, Op. Cit. Cuadro N° 15.
- (5): Hurtado, Op. Cit. Cuadro N° 24.
- (6): Ibid.
- (7): Aranda Sergio, y Martínez Alberto, La Industria y la agricultura en el desarrollo económico chileno, Santiago, Instituto de Economía y Planificación, y Departamento de Sociología, 1970. Cuadro IV-6.
- (8): Hurtado, Op. Cit. Pág. 65.
- (9): Aranda y Martínez, Op. Cit. Cuadro IV-6.
- (10): Ver: Aranda y Martínez, Op. Cit. Cuadro M-10 y Hurtado, Op. Cit. Pág. 114.
- (11): Aranda y Martínez, Op. Cit. Cuadro M-10.
- (12): Aranda y Martínez, Op. Cit. Cuadro IV-3.
- (13): ODEPLAN, Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970, Santiago, 1971. Pág. 3.
- (14): Hurtado, Op. Cit. Pág. 114.
- (15): Ver: CORFO, Dirección, Cuentas Nacionales de Chile 1940-1962, y ODEPA, Producción Agropecuaria, Santiago, 1970.
- (16): ODEPA, op. cit.
- (17): Aranda y Martínez, Op. Cit. Cuadros IV-3 y IV-5.

(18):Ibid.

(19):Aranda y Martínez, Op. Cit. Pág. 65.

(20):ODEPLAN, Balances Económicos de Chile 1960-1970, Santiago 1973. Pág. 49.

CAPITULO IV.

- (1): El crecimiento del producto en Santiago sería probablemente más elevado que en todas las ciudades y regiones restantes del país, si se consideraran las transferencias y remesas de estas últimas, tanto al exterior como a Santiago, es decir, el crecimiento neto. No habiendo datos para realizar esta estimación, los existentes para el PGB regionales, dan cuenta de cuatro regiones mineras con tasas de crecimiento superior a las de Santiago. Ver ODEPLAN "Perspectivas del Desarrollo Regional en la Década 1970-80, Santiago, Chile, 1970.
- (2): Ver: M. Echenique. Modelo de Generación de Empleo Regional, ODEPLAN, 1971. Una de las conclusiones de este modelo cuantitativo es que aún en el caso de una inversión igual a cero en Santiago, las inversiones regionales incrementarían el nivel de empleo en Santiago, siendo estas transferencias mayores desde las regiones del Sur que desde las del Norte.
- (3): Ibid.
- (4): Berry, B.: "City size distribution and economic development"; en Friedman y Alonso, ed.: Regional Development and Planning"; MIT Press, 1964.

CAPITULO V.

- (1): Paul Singer, Migraciones Internas. Consideraciones Teóricas sobre su Estudio. Ediciones Nueva Visión. Bs. As. 1974.
- (2) La superficie urbanizada del A.M. de Santiago alcanzó en 1970 a unas 50.000 Hás. El área metropolitana de Santiago está formada por 17 comunas, cada cual con el correspondiente gobierno municipal sin que hasta la fecha se haya organizado niveles metropolitanos de administración del desarrollo urbano-regional metropolitano.

- (3): La ciudad de Santiago (incluyendo centros de comunas vecinas hoy comprendidas en el Area Metropolitana de Santiago (A.M.S.) contaba en 1930 con 808.342 habitantes, de los cuales 542.432 (el 67,1%) se concentraba en la comuna de Santiago, el 22,6% se ubicaba en las cinco comunas adyacentes a la comuna central. A partir de ese mismo año, la comuna central comenzó a disminuir su participación en la población total de la ciudad, y a partir de la década del 50 a perder población en términos absolutos. Así se observa que el año 1970 la comuna central sólo concentra el 18% de la población total del A.M.S. Por el contrario, las comunas adyacentes al centro llegaron a contener en 1960 el 40% de la población del A.M.S., bajando relativamente en 1970 a un 37%. A su vez, a partir de 1950, son las comunas no adyacentes a la comuna central las que comienzan a crecer aceleradamente en población, llegando en 1970 a contener un 37% (igualando a las comunas adyacentes) de la población total del A.M.S. Toda esta expansión se produjo como un proceso de suburbanización continua. Por su parte, la urbanización de las comunas más periféricas separadas del área urbanizada central, no parecen tener en ningún momento un peso significativo en cuanto a su capacidad de concentrar población del A.M.S., dado su aumento en población entre 1930 y 1970 que fué de sólo 2,6% más. (Ver Cuadro N° 1).
- (4): Las plantas industriales de mayor tamaño, a partir de la década del '50 se comienzan a localizar preferentemente en la comuna de Maipú, siendo ésta, la única comuna cuyo sector industrial presenta un tamaño promedio superior a las cien personas por industria (118) en el año 1968. La otra comuna que presenta un tamaño promedio industrial medianamente alto es San Miguel (50 personas por industria). Ambas comunas tienen una industria de preponderante carácter metal-mecánico.
- (6): Para el caso de EE.UU. Sargent Florence dejó claramente demostrado que el tamaño de plantas no es un factor que contribuya a explicar la localización de las mismas. Ver: S. Florence: Industrial Location and the Size of Plants.
- (5): En 1957, del total del empleo industrial en las seis comunas en donde se concentraba el 80% de la actividad industrial del A.M.S. (Santiago, San Miguel, Ñuñoa, Quinta Normal, Maipú y Providencia) el 61,2% se concentraba en la comuna de Santiago, cuyas industrias predominantes eran las de vestuario y calzado y cuyo tamaño promedio no sobrepasa a las 10 personas por planta.
- (7): Ver: Guillermo Geisse G. Información Básica de una Política de Desarrollo Urbano-Regional. En Cuadernos de Economía, N° 6. Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Mayo-Agosto, 1966.

- (8): Un 80% de la vivienda del Centro, ocupada por sectores de bajos ingresos son arrendadas, comparadas con un 22% en el resto del Area Metropolitana (Censo de Vivienda).
- (9): Ver: Guillermo Rosenbluth. Investigación sobre Marginalidad en Santiago, CEPAL, 1968.
- (10): "Estrategia de desarrollo para el área intercomunal Santiago-Oriente". Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional. 1968.
- (11): "Encuesta de origen y destino del movimiento de personas en el Gran Santiago". Ministerio de Obras Públicas. Programa Chile-California. 1966.
- (12): Entre 1956 y 1970, la ciudad de Santiago absorbió 12.254 Hás. de tierra agrícola de alta fertilidad, lo cual representa el 145% de la superficie urbanizada el año inicial.
- (13): El argumento sobre pérdida de recursos agrícolas por tierra convertida a usos urbanos y que suele esgrimirse en contra de la concentración urbana, es débil a la luz de la subutilización de las grandes extensiones rurales de los países en desarrollo.
- (14): Estimaciones aproximadas de variación proporcionadas por tasadores del Banco del Estado reajustando los valores de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- (15): Ver: Pablo Trivelli. Análisis Financiero del Régimen Municipal chileno. EURE N°6, Vol. II, Nov. 1972.
- (16): Luis Lander. Especulación de la tierra como un Obstáculo para el Desarrollo Urbano. Documento presentado en la Conferencia Regional Preparatoria para la América Latina sobre Asentamientos Humanos. Caracas, Venezuela, Julio 1975.
- (17): Ibid.
- (18): ODEPLAN: La Inversión Pública Regional 1965-1970.
- (19): Ver: Guillermo Rosenbluth, Some Notes in Housing Conditions in the Low income Sectors of Some Latin American Countries. ECLA, June, 1975. Mimeo.

- (20): Ibid.
- (21): Ibid.
- (22): Ver: Banco Mundial, Informe sobre Vivienda, 1975. Versión en español.
- (23): El déficit de vivienda se ha mantenido por años en una cantidad cercana a 500 mil viviendas.
- (24): G. Pumarino, Las Políticas de Vivienda en Chile. Docto. de Trabajo. CIDU, 1970.
- (25): En una encuesta realizada por CIDU en seis "operaciones sitio" de Santiago, el año 1969, se comprobó que un 80% del total de las familias que vieron fueron atendidas por ese programa y hubieran deseado una ubicación en una comuna distinta a la que se les asignó.
- (26): Un vuelo a baja altura por el Area Metropolitana de Santiago comprueba lo dicho al observarse que el 'techo de pizarreo cubriendo la vivienda mínima regular de la CORVI está rodeado de techos correspondientes a construcción adherida en una superficie a la vista, igual o superior a la de la construcción convencional originaria.
- (27): Se ha estimado en un 30% la rotación del empleo en la gran industria de Santiago. Es probable que el porcentaje sea mayor en la pequeña y mediana industria.
- (28): Universidad de Chile. Seminario Sobre el Gran Santiago, Santiago 1957.
- (29): Ver: Melvin Webber. Proposal For a Chile-California Project. Program for Improving Transit Service in Metropolitan Santiago, Sept. 1965.
- (30): El A.M. de Santiago con una población de 3.000.000 tiene una superficie urbanizada igual a la ciudad de México con una población cercana a los 8 millones.
- (31): Esta situación de desventaja que pareciera ser común a todos los países de la región con excepción de Argentina, alcanza grados aún más significativos en algunos países donde se ha comprobado que los precios pagados a los pequeños productores agrícolas abastecedores de ciudades son más bajos que los pagados al resto de los productores. Ver especialmente Richard Willig "Relaciones urbano rurales en El Salvador", Tesis doctoral, University of Calif. Berkeley, 1974.

- (32): CIDU, Análisis del Sector Poblacional Manuel Rodríguez, estudio económico, Santiago, 1969. Se estimó que dada la alta gravitación de los bienes de consumo no durables en la canasta popular de consumo y, dentro de ella, la de alimentos, su ingreso real se elevaría en un 7% en el caso hipotético de que los precios se redujeran a los niveles promedio metropolitanos.
- (33): Cerca del 35% de la población infantil de una población popular prototipo de la ciudad de Santiago fue calificada como "irrecuperable" por razones de desnutrición: Irrecuperable fue el término empleado, para aquellos individuos que están incapacitados para incorporarse a trabajos especializados. Ver: Fernando Monckeberg: Jaque al Subdesarrollo. Ed. G. Mistral, 1974.
- (34): Se pudo observar que en los mismos barrios en que las encuestas de nutrición de la población infantil han arrojado un porcentaje de "irrecuperables" del orden del 35% por efectos de la baja e inadecuada alimentación, existía un consumo no despreciable de bienes "no imprescindibles". Ver CIDU, op. cit. Por otra parte, la propensión de la población de bajos ingresos hacia el consumo de esos bienes ha quedado en evidencia como resultado de las políticas de redistribución de ingresos, cuyo efecto se hizo sentir, contrariamente a lo previsto, en un mayor consumo de bienes no "imprescindibles". Contrariamente a lo esperado, la estructura de la oferta no se modificó substancialmente.
Ver: Oscar Muñoz, Crecimiento Industrial, Estructura del Consumo y Distribución del Ingreso, Análisis de la Década de 1960. Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, Santiago, 1971.

CAPITULO VI.

- (1): CIDU. LA REGION CENTRAL DE CHILE: PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Santiago, 1971.
- (2): Ver: ODEPLAN, KARDEX de Estadísticas Regionales, Mayo, 1968. Incluye datos desde 1960 hasta 1965.
- (3): Ibid.

CAPITULO VII.

(1): Incluye cuatro provincias de la zona central: Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O'Higgins, lo cual incluye las Areas Metropolitanas de Santiago, y Valparaíso, la ciudad de Rancagua y San Felipe-Los Andes y un gran número de ciudades menores.

(2): Ver: Geisse G. y Coraggio J.L., Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional en EURE N° 1, Vol. 1, oct. 1970. Ver además en el mismo número "Algunos problemas de Política de la Urbanización de la Región Capital de Chile" de Friedman J. y Necochea A.

m

**

Universidad de Chile, Instituto de Sociología y Planificación
Santiago, 1971.

CAPITULO VII.

(1) CIUDADES DE LA REGION CENTRAL DE CHILE: RESPECTIVAMENTE DE DESARROLLO
Santiago, 1971

(2) VER: GEISSE G. Y CORAGGIO J.L. AREAS METROPOLITANAS Y DESARROLLO NACIONAL EN EURE N° 1, VOL. 1, OCT. 1970.
FACTORES DE DESARROLLO EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO, 1970.

(3) 1971

