

URBANIZACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN EN CHILE

G. GEISSE G.*

M. VALDIVIA V.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se sintetizarán los principales aspectos desarrollados con mayor detalle en un proyecto de investigación más extenso sobre las interrelaciones entre desarrollo económico y la urbanización en el caso chileno durante el presente siglo hasta fines de la década de los años sesenta¹.

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

El supuesto básico, entonces, ha sido que los sistemas urbanos no son sino manifestaciones espaciales de este conjunto de estructuras y relaciones sociales. Por ello, desde un punto de vista metodológico, el estudio de su funcionamiento y transformaciones sólo puede ser abordado a la luz de las leyes que rigen el

desarrollo de tales estructuras y relaciones sociales.

No quiere esto decir —como se verá en el curso de la exposición— que el sistema urbano, como manifestación consolidada de una etapa histórica determinada, no haya operado en ciertas coyunturas como condicionante de las alternativas que asume el desarrollo económico.

El análisis histórico realizado ha permitido, por ejemplo, identificar aquellas coyunturas en que la urbanización contribuyó en la definición de opciones de desarrollo nacional. Es clara la influencia que el alto grado de urbanización y de concentración urbana en Chile ejerció sobre las condiciones económicas (de mercado interno) y sociopolíticas (fuerzas sociales organizadas de base urbana) que permitieron generar una etapa de desarrollo basada en la industrialización. Del mismo modo, pudo constatare el nexo mutuamente causal entre la concentración económica y la concentración de la industrialización en Santiago.

El objeto mismo de este estudio destacó la importancia del papel del Estado en el desarrollo nacional. Por ello, varios aspectos relacionados directamente con él fueron enfatizados.

Uno de ellos tiene que ver con el análisis de la participación diferencial de las fuerzas sociales en el control del Estado y en las distintas etapas de la industrialización. Es aquí que puede encontrarse la explicación de la

* Profesor investigador, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, CIDU-IPU

¹ Colaboró en la preparación de este trabajo Felipe Agüero P., egresado de Sociología de la Universidad Católica de Santiago.

Proyecto de investigación sobre Desarrollo y Urbanización; CIDU-IPU. Investigador principal: G. Geisse. Publicaciones hasta la fecha: G. Geisse G., G. Pumarino C., M. Valdivia V., "Relaciones entre Urbanización y Desarrollo en Chile" ILPES, junio 1976; G. Geisse G., M. Valdivia, "Origen y Evolución del Sistema Urbano Nacional", documento de trabajo N° 90 CIDU-IPU y Revista EURE N° 14, de 1977; también publicado en la revista de la Sociedad Interamericana de Planificación SIAP, vol. XI N° 42, junio 1977; G. Geisse y M. Valdivia, "La relación campo-ciudad y las migraciones", Revista SIAP, Vol. XI, N° 43, septiembre 1977; también publicado como Documento de Trabajo por CIDU-IPU N° 92, 1977; G. Geisse G., *Ocho Tesis Sobre Planificación, Desarrollo y Distribución. Espacial de la Población*, CELADE, DS/28-3, enero 1978.

contradicción espacial entre el crecimiento urbano industrial de Santiago y el estancamiento agrícola regional, así como la identificación de los grupos y clases sociales que soportaron el mayor costo social de la industrialización.

Otro aspecto destacado fue el de las políticas estatales que, en mayor o menor grado, contribuyeron a configurar las formas de ocupación del territorio, ya desde el punto de vista de la estructura del sistema nacional de centros urbanos, ya desde el de la relación entre el campo y la ciudad.

Como resultado importante, el estudio permitió despejar algunos mitos que han opacado en el pasado la comprensión de las relaciones entre el desarrollo económico y la urbanización en Chile. Uno de ellos ha atribuido a la industrialización la marginalidad ocupacional de vastos sectores, especialmente en las grandes áreas metropolitanas. Aquí, en cambio, se demuestra la elevada capacidad de la industria y de los servicios urbanos para movilizar mano de obra a niveles de productividad varias veces superiores a los de ocupaciones precedentes en la agricultura, sin que los centros industriales urbanos arrojen tasas de desocupación necesariamente mayores a las de países capitalistas desarrollados y a las del resto del país.

Se demuestra, también, que el patrón concentrado de la urbanización ha contribuido decisivamente a la elevación de la productividad general de la economía nacional, al tiempo que se cuestionan los argumentos que atribuyen a dicho patrón costos sociales de urbanización que frenan el desarrollo económico. No quiere decir esto que se desconozca la intervención del recurso espacio en la reproducción de las desigualdades sociales entre clases.

Otro mito despejado es aquel sobre la excesiva concentración en Santiago, como problema central del cual han partido intentos para esclarecer la relación entre desarrollo económico y urbanización. Esta posición tan adentrada en la planificación pareciera desconocer las leyes de la dinámica del desarrollo, tanto en el pasado como en sus proyecciones futuras. En efecto, se tratan aquí las tendencias a la concentración en Santiago, que persistirán como un proceso ligado a las expectativas de expansión económica a través de la diversificación de exportaciones.

En fin, la exposición que sigue cubre un vasto campo de problemas acerca de las relaciones históricas entre el desarrollo económico y la urbanización en Chile, sin pretender que cada problema particular haya quedado agotado, la discusión se centra en las relaciones que se establecen a partir del período de desarrollo industrial. Más con el objeto de enfocar históricamente las formas en que se interafectaron los procesos económicos y urbanos y de dotar de una visión contextual las condiciones precedentes de la industrialización, la exposición se inicia con una visión somera de los orígenes históricos del sistema urbano nacional.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Acorde con los supuestos metodológicos de nuestro estudio, se abordan aquí las relaciones históricas campo-ciudad, así como las relaciones inter e intraciudades, como productos espaciales de determinadas configuraciones en las relaciones de poder y la estructura económica.

El surgimiento de la ciudad en Chile está vinculado originariamente a la conquista española. De una parte, ésta debió activar sectores productivos que le permitieran un excedente de productos comercializables en Europa —principalmente productos mineros—, al mismo tiempo que incentivó la producción excedentaria de alimentos para la mano de obra indígena ocupada en esas actividades y para los asentamientos del conquistador. De otra parte, el conquistador español introdujo el elemento de poder en la economía primitiva para el control y transferencia del excedente. De este modo, la conquista superó los factores que hasta entonces impidieron la existencia de ciudades; factores principalmente vinculados al escaso nivel de las fuerzas productivas en el territorio.

La ciudad de la Conquista fue 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 circundante².

² Ver Paul Singer, *La Relación Campo-Ciudad en el contexto histórico Latinoamericano*. En *Economía Política de la Urbanización*. CEBRAP. Sao Paulo, 1974 y en EURE, Vol. IV N° 10.

Sin embargo, operaban factores que incidirían profundamente en la transformación de la ciudad.

Un factor de gran importancia estaba dado por el tamaño relativamente grande del mercado interno, derivado de la dimensión que debieron adquirir las instituciones estatales —particularmente el ejército y entidades administrativas—, como exigencia de la larga y extendida guerra mapuche.

Otro factor fue el crecimiento de la demanda en Europa por los productos de exportación americanos en el siglo XVII. Ello dio lugar a una expansión del sector exportador, que por sí solo provocó demandas de mano de obra y alimentos al sector agrario de subsistencia. En Chile, el agotamiento temprano de los yacimientos mineros conocidos redundó en un paulatino aumento de la exportación de productos agrícolas hacia el Perú, satisfaciendo las demandas que provocaba la expansión exportadora peruana hacia la metrópoli. A fines del siglo XVIII los productos agrícolas constituían la mitad de las exportaciones chilenas. De este modo, Chile incorporó su mano de obra a una división supralocal del trabajo, alejándose de los moldes de mono-exportador minero y elevando a una buena parte de la población rural sobre la subsistencia.

Esta expansión exportadora acrecienta la acumulación de excedentes 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.

La transformación de la organización agrícola de subsistencia, el pueblo indígena encomendado³ en haciendas o latifundios, y la transformación de la mano de obra agrícola, permitieron el crecimiento de las fuerzas productivas en el campo. 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, mineros y comerciantes. Estos elementos permitieron una concentración urbana muy temprana y una expansión del mercado para actividades artesanales y de servicios de la ciudad.

La ciudad de conquista cedió así el paso a la ciudad comercial, deviniendo en un nudo de intercambio interesado en maximizar, no ya el excedente exportable, sino el excedente comercial⁴.

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 estaban interesados de alguna manera en la libertad de comercio y en romper los monopolios comerciales de la metrópoli.

La independencia no modificó sustancialmente el funcionamiento de la economía. Las últimas décadas de la primera mitad del siglo XIX vieron el desarrollo acrecentado de las mismas tendencias que habían provocado ya una temprana urbanización durante la Colonia.

Sin embargo, un hecho nuevo y particular de Chile fue la construcción de un aparato estatal voluminoso desde temprano, que se financiaba básicamente a partir de la exportación de minerales. Junto a este hecho debe destacarse la relativa debilidad económica de la oligarquía criolla⁵, fundada en su alejamiento de la principal actividad donde se acumulaba capital. El salitre, que a fines del siglo XIX representó un gran aumento del excedente comercial, era absolutamente de propiedad extranjera. A través del Estado, la oligarquía pudo retener parte de los recursos. Se marcaba así la debilidad de la oligarquía, que fue lo que permitió el desarrollo fuerte del Estado y el desarrollo dependiente de estas clases respecto a él.

La temprana integración de gran parte de la mano de obra a la división internacional

⁴ Paul Singer. *Op. cit.*

⁵ Debilidad relativa respecto de Argentina y Brasil, por ejemplo, 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*, CEBRAP, Sao Paulo, 1973.

³ Ver M. Góngora, *El Origen de los Inquilinos en Chile Central*, ICIRA, junio 1974.

del trabajo 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.

La expansión económica y la tendencia a la urbanización se verían aceleradas, de un lado, por la expansión de la exportación salitrera de fines del siglo y, de otro, por la incorporación de las tierras de la frontera a la exportación tripera. Este hecho permite la incorporación de casi todo el territorio a la explotación económica y sacar al grueso de la mano de obra de la subsistencia. En 1900, más del 55% de la población accedía a la categoría urbana, aportando el mercado para el desarrollo de la industria en el siglo XX.

Sin embargo, las concentraciones de población urbana en Chile estuvieron distribuidas a lo largo del territorio. La ciudad de Santiago sólo representaba un 9,5% de la población total. La configuración geográfica del país permitió integrar prácticamente todo el territorio y la población a la producción excedentaria. Se desarrollan con fuerza los puertos. Valparaíso, centro principal de exportación de la producción agrícola chilena; Concepción, en el centro sur, ligado al transporte y comercio cerealero; en el norte, Antofagasta e Iquique, vinculados a la exportación minera. Se desarrollan algunas ciudades de la zona central, ubicadas en nudos de transporte ferrocarrilero de producción agrícola: Talca y Chillán. También concentraciones de población en el norte, asociadas a la actividad salitrera, pero dependientes de los ciclos de dicha actividad.

El resultado urbano, pues, de la etapa pre-industrial de la economía chilena señala, en primer lugar, una urbanización muy temprana. En segundo lugar, una urbanización no muy concentrada. 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.

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.

Industrialización y urbanización en Chile

Fue la propia expansión de las economías primario-exportadoras la que dio origen a los factores impulsores de la industrialización en algunos países latinoamericanos —Chile entre ellos— desde fines del siglo pasado. De estos factores, los más relevantes en cuanto a la relación urbanización-industrialización fueron: una demanda interna mínima necesaria para estimular la producción local de manufacturas; una base empresarial urbana que supiera aprovechar las sucesivas crisis internas para abrir en la industria una nueva fuente de acumulación de capital, y un aparato estatal centralizado que dispusiera de los arreglos institucionales de protección externa y de relaciones internas favorables a la industria.

Los factores señalados evolucionaron en forma diferente de un país a otro. Por su reducido tamaño demográfico y por la relativa dispersión territorial de su población urbana, Chile tuvo un mercado interno estrecho en relación al argentino y brasileño, por ejemplo.

Sin embargo, el rol de intermediación comercial que desempeñó la ciudad durante la etapa primario-exportadora, permitió algún desarrollo del mercado interno. La inclusión de las economías locales como primario-exportadoras en la división internacional del trabajo creó condiciones para el crecimiento de las ciudades latinoamericanas sostenidas precisamente por el nudo de actividades e intereses que las vinculaban a los mercados mundiales.

La ciudad comercial concentró el capital comercial y financiero vinculados a las actividades de importación y exportación y el consumo de bienes importados suntuarios. Estas funciones se relacionan con dos hechos ocurridos casi simultáneamente. Uno fue la inmigración de comerciantes extranjeros, especialmente ingleses, los que llegaron a controlar en mayor o menor medida el comercio de importación-exportación. El otro es el traslado de los latifundistas a las ciudades⁶.

⁶ Cardoso lo atribuyo principalmente a la implantación de la mano de obra libre en el campo como resultado, justamente, de la expansión de la demanda por producción primaria, tanto interna como externa. Cardoso, F. H., *Urbanización y dependencia en América Latina*, Schteingart (compiladora), Ediciones SIAP, 1973.

Por otra parte, la ciudad comercial creció y se diversificó con la migración de la población rural, estimulada por la propia expansión exportadora. Siendo múltiples los factores de la migración campo-ciudad durante el período, el más importante quizás fue el cambio hacia relaciones de producción asociadas a la expansión de la producción mercantil. En el caso chileno, a la migración rural urbana se sumó la migración de los obreros mineros del norte, afectados por la crisis de los años 20-30⁷.

De otro lado, dada la debilidad del capital nacional en cuanto a su tasa de acumulación y par sobre una superioridad económica del capital industrial, en Chile operaron con fuerza factores políticos internos que jugaron un papel activo como prerrequisito de la industrialización. Los sectores urbanos medios y de clase obrera, gestados en el seno mismo de la ciudad comercial, tuvieron en este país un elevado grado de organización, apoyando una nueva política, basada en la industrialización. La hegemonía política del capital industrial que le permitió modificar la política libre-cambista a partir de la década del treinta, se impuso gracias al apoyo de los sectores medios y obreros urbanos. No fue el resultado de su superioridad económica sobre la oligarquía comercial.

En suma, en Chile estuvieron presentes los factores de la industrialización resultantes de la expansión primario-exportadora. Pese a que en este país operaron factores "naturales" que incidieron en niveles comparativamente moderados de concentración de las actividades urbanas⁸, éstas pudieron extenderse. Ello fue posible en virtud de cierto desarrollo del mercado interno, de cierta base empresarial urbana que pudo desarrollarse con el apoyo de factores políticos internos y, finalmente, del desarrollo de un fuerte aparato estatal que pudo compensar la debilidad del capital nacional, que dejaba en manos extranjeras importantes centros de acumulación.

7 G. Geisse, M. Valdivia, "Relaciones urbano-rurales en Chile", *op. cit.*

8 Santiago tuvo que compartir con varias otras ciudades actividades que en Argentina, por ejemplo, se concentraron en una sola: Buenos Aires. Los factores "naturales" que inciden sobre estas diferencias contribuyen ciertamente a generar diferentes magnitudes de los mercados internos.

En la que sigue, se propone un análisis de las transformaciones en las relaciones sociales y económicas como producto de la industrialización por sustitución de importaciones. De dicho análisis podrá surgir la explicación de la forma que asumió la urbanización en Chile.

El origen de la ciudad industrial en la ciudad comercial

La temprana urbanización de la población permitió la expansión del tamaño del mercado nacional. El mercado urbano —que transformaba la ciudad en un centro de consumo de manufacturas crecientemente diversificado— fue dando origen, con su desarrollo, a un conjunto de actividades manufactureras e intereses industriales. Estas, además, fueron exigidas por las demandas de partes y piezas generadas por la producción salitrera y por los ferrocarriles⁹.

Así, pues, tan temprano como la urbanización fue ampliando el mercado en la ciudad comercial, surgieron los grupos y los intereses industriales, cuyas raíces se hunden en el siglo XIX¹⁰.

Un período decisivo para el crecimiento de la actividad y los intereses industriales fue la primera gran guerra. Al aumentar fuertemente la demanda internacional de salitre y reducir notablemente las importaciones¹¹, la mayor demanda interna inducida por el sector exportador debió ser cubierta por medio de un fuerte crecimiento y diversificación de la industria manufacturera nacional. Entre 1914 y 1919, la producción industrial creció a una tasa superior al 9%¹².

Las condiciones generales que permitieron el desarrollo germinal de la industria antes de 1914 siguieron vigentes luego de la Primera

9 Muñoz, Oscar, *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*, Universidad de Chile, IEP, Santiago, 1971. Un dato demostrativo del desarrollo relativamente acelerado de la industria en la ciudad comercial está dado por el volumen de importaciones de materias primas. Entre 1870 y 1900, ellas crecieron a un 9% anual, y entre 1900 y 1914, a un 7,1% anual. En cambio, las importaciones de artículos de consumo crecieron a menos de un 2,5% anual.

10 En 1883, por ejemplo, se fundó la Sociedad de Fomento Fabril, entidad que agrupa y representa los intereses industriales hasta hoy. Ver Muñoz, *op. cit.*

11 Las exportaciones fueron un 80% mayores que las importaciones durante los años de la guerra. Ver Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1966.

12 Ver Muñoz, O., *op. cit.*

Guerra Mundial, y reforzadas por el avance industrial inducido por esta coyuntura. Ello queda de manifiesto en la tasa de expansión promedio anual de la industria, superior al 4% desde 1919 a 1930¹³.

Sin embargo, los intereses industriales no se hacen hegemónicos respecto de los intereses comerciales del capital extranjero y de la oligarquía —favorecidos por el librecambismo—, sino hacia fines de la década del 20. Pese a que el capital industrial fue creciendo persistentemente hasta 1930, los intereses industriales no eran todavía dominantes en la medida que sus momentos de expansión o crisis eran determinados por las distintas coyunturas que enfrentaba el comercio exterior¹⁴.

El desarrollo de la ciudad comercial chilena origina en su interior a la ciudad industrial, pero son las "pulsaciones" de la primera las que determinan el ritmo de expansión de la segunda. Aunque creciendo su autonomía, la última no se impone sobre la primera, sino que a partir de la crisis mundial de 1930.

Pero no es sólo el mercado interno y la industria el principal subproducto de la ciudad comercial chilena. Ella también origina un voluminoso aparato estatal.

Hemos visto ya los factores históricos implicados en el surgimiento de tan voluminoso aparato desde temprano. Durante el siglo XIX, el Estado se financió mediante la tributación de los dos principales sectores donde se acumulaba excedente: la minería y la actividad comercial de exportación-importación. El latifundio, en cambio, aportando nada al Estado, pudo acceder para sí a parte de los recursos que obtenía de los otros sectores. Diversos mecanismos operaron en este sentido.

Uno fue la creación de la Caja de Crédito Hipotecario en 1885, institución estatal de crédito de largo plazo a los latifundistas, con garantía de la propiedad, que traspasó volúmenes importantes de capital¹⁵. Otro fue la inversión estatal en transporte y comunicaciones

para la zona agrícola¹⁶. Un tercer mecanismo fue la inversión en infraestructura urbana, que acogía a los terratenientes —alejados de sus propiedades— y su alto nivel de consumo. De este modo, el latifundio estuvo interesado en el desarrollo de un gran aparato estatal del cual obtendría importantes recursos para permitir la expansión agraria de la segunda mitad del siglo XIX y satisfacer su estilo de vida orientado al consumo de bienes importados de lujo. El Estado es utilizado para transferir recursos de la minería hacia los terratenientes, relativamente más débiles desde el punto de vista económico.

Pero fue la expansión exportadora de nitrato el factor que más contribuyó al desarrollo del aparato del Estado. Aunque los yacimientos venían explotándose desde antes, fue en la década de 1880 que se alcanzó una expansión sin precedentes mediante una avasalladora penetración del capital extranjero. Desde entonces, la exportación salitrera se convirtió en la principal actividad económica del país, acumulándose grandes cantidades de capital¹⁷, aunque una parte significativa de los excedentes fue cedida al capital extranjero¹⁸.

De este modo, pese a la maduración temprana de la ciudad comercial chilena, su desarrollo estuvo limitado por la debilidad económica de la oligarquía, cuyo poder pudo afirmarse mediante el desarrollo de un Estado económicamente fuerte.

El Estado fue convertido en el instrumento de negociación con el capital extranjero —vía tributaciones—, y por tanto, fue él quien retuvo cierta fracción del excedente. Pudo así acrecentar su poder económico¹⁹ y ser utilizado en la transferencia de recursos²⁰. Entre

16 A comienzos de la década de 1860, los ferrocarriles estatales conectaban Santiago con Valparaíso y Rancagua. Algo similar ocurría con el telégrafo.

17 Entre los quinquenios 1858-1862 y 1898-1902, las exportaciones crecieron sostenidamente en un 45%. Las exportaciones mineras pasaron de un 83% del total en 1860 a un 96% del total en 1900, aumento debido casi exclusivamente al salitre. Ver Hurtado, C., *op. cit.*

18 Ver Ramírez Necochea, Hernán, *Historia del movimiento obrero en Chile*, ed. Universitaria, U. de Chile, Santiago, 1956.

19 Los ingresos públicos aumentaron de US\$ 12.400.000 anuales (promedio 1858-1862) a US\$ 73.000.000 (promedio 1898-1902) a una tasa anual de 4,5%. Ver Hurtado, C., *op. cit.*

20 Los préstamos a largo plazo a los latifundistas a través de la Caja de Crédito Hipotecario se expandieron de US\$ 2.879.000 en 1860, a US\$ 53.865.000 en 1900, esto es, a una tasa anual del 75%. Las redes ferroviarias al sur de Santiago se extendieron notablemente.

13 Ver Muñoz, O., *op. cit.*

14 Hubo dos crisis recesivas: en 1920 y en 1926, y dos períodos de auge: 1922-1923 y 1927-1928, provocados por ciclos en las exportaciones. Ver Muñoz, O., *op. cit.*

15 En 1859, 76 latifundios de las provincias centrales habían recibido \$ 1.025.000 en créditos; compárese con los \$ 2.445.868 exportados por la agricultura a California en 1850, año récord de la exportación a ese estado. Ver Eyzaguirre, *Historia de Chile*.

1900 y 1930 el cobre se sumó a la expansión exportadora, con grandes yacimientos de propiedad completamente extranjera, cuya relación con la oligarquía era mediatizada por el Estado, profundizándose así su importancia económica.

Los efectos de las tendencias ya anotadas sobre la urbanización se manifestaron en la concentración de actividades y población en la ciudad ²¹, donde se concentró el grueso del mercado. La ciudad capital, asiento de la oligarquía y del Estado, movilizó fuerza de trabajo hacia las actividades artesanales, industriales y terciarias públicas y privadas.

De este modo, empezó a cobrar importancia el desarrollo, hasta entonces germinal, de nuevos grupos sociales nacidos como producto de las formas específicas de la expansión económica del país. Los sectores medios y obreros influyeron en nuevas configuraciones de la estructura social que tendrían gran importancia en el tránsito de la ciudad comercial a la ciudad industrial.

En el desarrollo de los grupos sociales urbanos —interesados en la industrialización— tuvieron importancia especial algunos factores. Uno de ellos fue el volumen que alcanzó la fuerza de trabajo ocupada en la minería. Los obreros salitreros aumentaron de 20.000 en 1900, hasta casi 60.000 en 1930, con un efecto directo en el crecimiento de los centros urbanos del norte y posteriormente de Santiago. La gran minería del cobre también aumentó el empleo ²². Con la crisis de la exportación salitrera, los obreros ocupados en su producción comenzaron a emigrar hacia las ciudades del sur, principalmente Santiago. Nunca volverían a superar la cifra del año 1920.

De otra parte, el crecimiento del aparato del Estado generó una masa importante de empleados públicos y de obreros ocupados en empresas del Estado. En 1930, el Estado empleaba casi 105 mil personas, representando un 8% de la población activa, porcentaje superior al adscrito a la minería.

También aumentaron los obreros industriales debida a la expansión manufacturera derivada de la ampliación del mercado interno urbano. En 1930, la población activa en la industria manufacturera fue de más de 230.000 personas. También se expandieron otras actividades económicas urbanas, como la construcción, comercio y servicios varios. En Santiago se extendieron notablemente los barrios residenciales, fuera de la comuna central y de los barrios residenciales de las clases dirigentes.

Finalmente, debe destacarse que los nuevos sectores sociales emergentes alcanzaron rápidamente altos niveles de organización política y sindical. Factor éste de importancia en la consolidación hegemónica de los intereses industriales, que al asumir el control del Estado debe intentar la industrialización del país con estos grupos ya desarrollados.

La consolidación de la ciudad industrial

El capital urbano industrial alcanzó su hegemonía sobre los grupos dominantes tradicionales en el curso de la década de 1930, como producto del modo como se desarrolló la ciudad comercial chilena frente a los problemas sociales que se derivaban de la forma como los ciclos del sector exportador operaban sobre toda la actividad económica interna, y dado el nivel de urbanización alcanzado en Chile en la década del 20, sólo el capital industrial podía levantar un programa que interesara a los grupos medios y obreros urbanos. Este programa no era otro que la industrialización del país. La industrialización pudo hacerse hegemónica como política, más que por razones exclusivamente económicas, por el peso de los grupos obreros y medios interesados en el desarrollo industrial. Así pudo imponerse el capital industrial e imponer la industrialización bajo la protección estatal.

La crisis de 1930 golpeó duramente la economía nacional, marcando el fin del salitre como gran sector exportador. Se redujo la demanda interna e hizo retroceder así toda la economía y la industria. Las condiciones generales de funcionamiento de la economía no volverían a ser las mismas. Incluso, pese al rápido desarrollo de la minería cuprífera, las exportaciones no recuperarían el valor del pe-

²¹ En 1930 la población urbana llegó al 48% del total. Ver Censos de Población.

²² La población de los principales pueblos cupríferos aumentó de poco más de 1.000 personas en 1900, a casi 30.000 en 1930. Ver Hurtado, C., *op cit.*

riodo anterior a la crisis sino hasta 20 años más tarde.

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 estatal²³. La protección del mercado en la medida que creaba rápidamente fuentes de empleo, interesaba también a los grupos obreros y medios. La nueva fuente de financiamiento público que ello implicaba, interesaba también a los empleados públicos.

Así, bajo protección estatal, la industria recuperó en 1935 el nivel de producción anterior a la crisis. Desde entonces hasta 1938 la producción industrial subió anualmente más de un 5%, aunque con la crisis y auges cíclicos típicos del capitalismo industrial²⁴.

La década de 1930 marcó un cambio en el carácter de la economía y en las tendencias de urbanización. El mercado interno pasó a ser la base del crecimiento económico y la demanda interna deja de depender tan directamente de la exportación. La ciudad de Santiago se transformó en un centro de producción manufacturera, de servicios financieros y comerciales del mercado urbano, en la sede de las actividades de un Estado empeñado en la industrialización del país, y en el asiento de las fuerzas sociales interesadas en impulsar dicho proyecto de desarrollo nacional.

La demanda estaba concentrada en Santiago, y los patrones de consumo prevalecientes llamaban al establecimiento de industrias e infraestructura urbana basadas en tecnología importada capaz de sustituir bienes antes producidos en el extranjero. De esta forma, desde su inicio, las industrias fueron relativamen-

te intensivas en capital y espacialmente concentradas. A esto último contribuyó el hecho de estar la industria casi enteramente orientada a bienes de consumo final.

Sin embargo, la industria, que abre una nueva actividad donde el capital podrá acumularse con rapidez sectorial, social y espacialmente, reprodujo de algún modo la debilidad que caracterizó a los antiguos grupos económicamente dominantes.

La principal debilidad económica del capital industrial residió en el reducido monto del excedente acumulado en la industria. Las explicaciones posibles de este hecho se encuentran en diversos factores, aparte de uno que se hace recurrente en la debilidad del capital nacional, cual es la entrega al capital extranjero de la actividad donde se acumula el mayor nivel de excedente. La nueva fuente principal de capital —el cobre— escapa de las manos de los intereses nacionales. El capital industrial reproduce las relaciones precedentes entre la oligarquía y el capital inglés en el salitre, al mediatizar por el Estado su relación con el capital extranjero, principalmente norteamericano.

Pero un factor específico de la nueva situación radica en el menguado crecimiento de la productividad industrial. El valor agregado bruto por trabajador en la industria aumentó menos de un 50% desde 1914 hasta fines de la década del 50; y mientras el ingreso nacional per cápita más que se duplicaba durante el mismo período, la participación del trabajo en el producto industrial creció levemente²⁵. Estos datos refutan, en el caso chileno, la crítica habitual a la industria latinoamericana de "ocupar poca mano de obra"²⁶.

Se ha argumentado que ciertas ramas de productividad potencialmente alta en virtud del gran tamaño de las industrias mantuvieron una productividad promedio baja por lo anticuado de ellas. Pero es probable que el obstáculo más serio a una más alta productividad industrial haya recaído en la estrechez del mercado interno atribuible tanto al redu-

23 Antes de 1928 el arancel aplicable a la mayor parte de las importaciones era de 25%. Desde 1928 a 1930, La mayor parte de los derechos se elevó en 35%. En 1931 el alza de los derechos subió del 70% más un 10% adicional a una larga lista de artículos suntuarios. En 1933 se impuso una nueva alza de 50% a todos los derechos. Además, la tasa de cambio subió por encima de la paridad, entre 1930 y 1945, aparte de muchos controles administrativos a las importaciones. Ver Muñoz, O.; *op. cit.*

24 La primera crisis importante ocurrió en los años 1955-58, originada en la política de estabilización de precios y restricción financiera implementada debido al aceleramiento inflacionario. Luego, la producción industrial creció por encima del 7% como promedio anual hasta 1967, en que una nueva crisis tiene curso hasta 1970. Esta coincide con una bonanza externa inusual, por lo que su origen radica en problemas económicos internos más que en factores externos.

25 Ver Muñoz, O., *op. cit.* En el mismo período el ingreso nacional per cápita se ha más que duplicado.

26 Y si se acepta que la productividad en la industria depende principalmente de la mecanización, la crítica igualmente habitual sobre el uso de técnicas con alta intensidad del capital tampoco estaría sustentada por los datos.

cido tamaño poblacional como a la distribución regresiva del ingreso. Ello impidió el desarrollo de un sector industrial en una escala suficiente como para dinamizar tras suyo a toda la industria.

Por otra parte, junto al bajo nivel del excedente acumulable, la parte de él que efectivamente se ha acumulado ha sido muy reducida debido al carácter monopólico del capital industrial²⁷. El monopolio habría reducido la intensidad de la competencia, restando incentivos al aumento de la productividad, sin que ello redujera la posición monopólica del capital industrial.

Con todo, es un hecho que la industria nacional nació concentrada económicamente en la medida que su capital se formó a partir del capital de los grandes comerciantes y terratenientes. El reducido tamaño del mercado creó, además, las condiciones para el desarrollo de tal concentración. Es probable que la gran expansión de la industria de bienes de consumo durables en la década del 60, por las condiciones para el desarrollo del monopolio que se crean en las ramas donde la operación en gran escala representa una ventaja, haya ido acompañada de una elevación en el grado de monopolio de la industria²⁸.

La debilidad económica del capital industrial contrasta con el poder numérico y organizativo de los grupos medios y obreros, en los que debió apoyarse para desplazar a la oligarquía. La fuerza de estos grupos impidió que el costo de reproducción de la fuerza de trabajo urbano resultara especialmente baja²⁹. Esto obligó al capital industrial a extraer de la agricultura —mediante la manipulación de precios agrícolas decisivos— en la determinación de los salarios urbanos— una parte importante de los recursos necesarios para

su expansión³⁰, y a utilizar el Estado tanto para obtener capital como para conceder las principales reivindicaciones de los trabajadores urbanos.

El capital industrial necesitó del desarrollo de un vasto aparato estatal y generó un fuerte parasitismo respecto de él, que se plasmó mediante diversos mecanismos y arreglos institucionales.

Con el objeto de cargar sobre el Estado parte del costo de la mano de obra, se orientaron hacia empleados y obreros urbanos los servicios públicos previsionales, de salud, de educación, vivienda, etc. Así, esos costos fueron socializados por el Estado a través de la estructura impositiva.

Se fijaron los precios de los alimentos esenciales, permitiendo mantener bajos los salarios urbanos. Posteriormente se vendieron alimentos importados subsidiados. Ello permitió aumentar la tasa de ganancia en la industria, al tiempo que provocaba importantes consecuencias, como veremos más adelante, al referirnos a la relación urbano-rural.

El capital industrial, de otra parte, debido al bajo ritmo de acumulación, utilizó los recursos del Estado. Se crearon grandes empresas estatales productoras de insumos básicos que generalmente entregaron sus productos a precios subsidiados a la industria. Algunas de estas empresas fueron luego traspasadas total o parcialmente al sector privado en condiciones muy favorables. La importancia de la inversión pública en la industria creció hasta llegar a casi un tercio de la inversión industrial total en la década de 1960³¹. El capital industrial también usó de los recursos bancarios, acce-

27 Martínez, A. y Aranda, S., "Estructura económica: algunas características fundamentales". En *Chile Hoy*, Siglo XXI, 1970.

28 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. Ver Gacic, G., "Concentración, desnacionalización y entrelazamiento en la industria manufacturera chilena", memoria de grado, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Chile, 1971.

29 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. Entre 1920 y 1925 se aprobaron las leyes de previsión para los empleados particulares y empleados públicos y periodistas y las instituciones respectivas.

30 Los latifundistas fueron compensados por diversos medios, y quienes pagaron esas exacciones fueron los trabajadores agrícolas, los pequeños propietarios y minifundistas. Estos sectores se empobrecieron de tal modo que de hecho quedó fuera del mercado una vasta población rural. La ciudad industrial trató de incorporarla al mercado nacional acuciada por las dificultades que la estrechez del mercado creaba a la moderna industria en instalación en la década del 60. Se dictaron diversas disposiciones legales que tendieron a aumentar el ingreso monetario del campesinado y se inició la Reforma Agraria. El campesinado se convirtió en mercado para un mayor número de productos manufacturados y se modificó la distribución del ingreso. Este hecho debió haber contribuido a que la participación del trabajo asalariado en el ingreso nacional subiera del 46,8% en 1964, al 50,9% en 1966, y a 53,7% en 1970. La redistribución permitió una tasa de aumento del consumo de bienes durables que llegó a ser de un 25% anual en 1968.

31 Ver Martínez y Aranda, *op. cit.*

diendo a créditos a tasas de interés por debajo del ritmo inflacionario ³². Ello, sin que los bancos sufrieran pérdidas, ya que su fuente principal de recursos son depósitos en cuenta corriente sin interés y recursos estatales prestados a tasas de interés aún más bajas ³³.

Finalmente, el Estado ha sido utilizado para regular la demanda a corto plazo, invirtiendo en actividades con fuertes efectos sobre la demanda final por el alto empleo de mano de obra coeficientes de demanda intersectorial, como son obras públicas y vivienda. Ello permitió, además, obtener infraestructura cuyos gastos eran compartidos con otros sectores mediante tributación, y satisfacer la demanda de vivienda de los grupos medios y algunos sectores obreros.

Esta forma de utilización del Estado tuvo ciertos resultados de importancia, que daban cuenta del modelo de industrialización que tuvo curso en Chile, en el cual el gran volumen del Estado acusaba la relativa debilidad económica de la burguesía.

Un primer resultado fue el gran crecimiento del gasto y del empleo público ³⁴. Uno segundo fue la tendencia permanente al desfinanciamiento público, debido a que el capital industrial no contribuyó a financiar el Estado en la misma medida que usó de sus recursos ³⁵; a las grandes compensaciones el latifundio por la vía de subsidios y exenciones tributarias; a la concesión con cargo al Estado de servicios bienes a los grupos medios y obreros, cuyo bajo salario impide financiar.

Finalmente, otro resultado fue la inflación —leal acompañante del desarrollo industrial-urbano chileno a lo largo del siglo—, provo-

cada por la magnitud de los gastos estatales, unido a su desfinanciamiento.

La ciudad industrial moviliza fuerza de trabajo rural

Estudiar el crecimiento urbano y las migraciones requiere separar las causas específicas de los aumentos de la demanda de fuerza de trabajo en la ciudad, de aquellas que explican la oferta de fuerza de trabajo en las zonas rurales. Esta previsión se hace necesaria toda vez que el crecimiento urbano es muchas veces percibido como improductivo y como originado en el estancamiento agrícola y las condiciones miserables de vida que allí imperan. Facilita esta percepción el hecho que la miseria y el estancamiento económico son tanto más ostensibles en la ciudad, dada su mayor concentración y la presión política que tiende a generar.

No obstante, el hecho es que la ciudad industrial ha movilizó grandes cantidades de fuerza de trabajo rural hacia actividades urbanas más productivas. En general, la concentración de población en la ciudad ha ido acompañada de una concentración de actividades económicas allí; ha estado asociada al crecimiento de las fuerzas productivas.

En efecto, la productividad del trabajo en las actividades urbanas —incluida la industria— creció mucho menos que el producto nacional per cápita entre 1915 y 1960, el cual se ha más que duplicado. Y estas actividades tienen una productividad muy superior a la productividad media del trabajo en la agricultura. Entonces, el desplazamiento de población del campo a la ciudad ha implicado un aumento del producto per cápita. De este modo, una parte importante del crecimiento de las fuerzas productivas en Chile está asociada a la concentración de actividades y población en la ciudad.

Este argumento podría ser objetado por suponer el estancamiento agrícola como dado. En cambio, se suele sugerir la posibilidad de una expansión agrícola que simultáneamente eleva la productividad del trabajo y la demanda de trabajo en el campo, reduciendo, con ello, las migraciones y desarrollando las fuerzas productivas. La objeción, sin embargo, debe ceder en frente del curso real del desa-

32 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 un quinto de los ingresos tributarios. Ver Ffrench-Davis, E., "Políticas económicas en Chile, 1952-1970", Ediciones Nueva Universidad, CEPLAN, 1973.

33 Ello ha llevado a que todo grupo industrial controle a lo menos un banco como una manera de asegurarse recursos, llegando al extremo que el 2,7% de los deudores controla el 58,1% del crédito bancario en 1968. ODEPLAN, *Balance de la economía chilena 1960-1970*, Santiago, 1971.

34 Entre 1964 y 1970 el Estado empleó a un 13,4% de la mano de obra activa del país; y el número de funcionarios públicos aumentó en 4 veces entre 1930 y 1970. El gasto público llegó a ser un tercio del gasto del PGB en 1970. ODEPLAN, *Balances económicos de Chile 1960-1970*. Santiago, 1972.

35 En 1969 los impuestos a la renta de las empresas eran sólo un 8% de los ingresos fiscales, mientras que los impuestos a la compraventa eran un 24%. *Ibid.*, op. cit.

rollo acaecido en la agricultura. La migración del campo a la ciudad fue, en general, siempre significativa, aun en períodos de fuerte expansión agrícola, sin que ello haya implicado que la agricultura pudiera eximirse del exceso de fuerza de trabajo que la ha caracterizado. Y dicha expansión fue posible —entre otras cosas— por el desarrollo de las fuerzas productivas que operaban justamente en el sentido de la mayor productividad, especialización, y con ello, liberando fuerza de trabajo. Esta emigraba a la ciudad, o bien pululaba en medio de sectores agrícolas que nunca pudieron acceder a productividades altas y que se transformaban en fuente de derroche de fuerza de trabajo.

Ya se dijo que, contra cierta opinión relativamente esparcida, la industria no ha "ocupado poca mano de obra", sino, al contrario. Durante todo el siglo, hasta el año 70, la tasa de crecimiento del empleo industrial fue superior a la tasa de crecimiento de la población. Incluso, cuando la productividad del trabajo creció en la industria —como en la década del 60— el empleo industrial creció más que el crecimiento total del empleo en el país. En 1970, la industria, al tiempo que generaba un 27% del PGB, empleaba más del 25% de la mano de obra ³⁶. De este modo, puede comprenderse la industria como un factor de atracción de migraciones rurales.

La demanda acrecentada de mano de obra en la ciudad no ha provenido únicamente de la expansión industrial, sino del crecimiento general de las fuerzas productivas en la ciudad. Sin embargo, esta movilización no estuvo exenta de contradicciones, en la medida que el volumen y oportunidad de las migraciones no estuvieron sujetas a un plan.

Las ciudades fueron escenario de las contracciones más decisivas. El modesto ritmo del crecimiento económico, sumado a su carácter cíclico, impidió un crecimiento homogéneo de las fuerzas productivas en todos los sectores urbanos y no pudo garantizar el empleo productivo de toda la fuerza de trabajo que llegaba del campo o crecía en la ciudad. Esta incapacidad se manifestó en el subempleo y el desempleo en la ciudad, con todas sus secue-

las en las condiciones de vida de los sectores populares urbanos.

La comprobación de estas secuelas ha dado origen a los habituales argumentos demográficos contra la urbanización ³⁷. Se trataría —señalan— de frenar las migraciones hacia la ciudad. Se desconoce así la relación que se ha dado entre la concentración urbana y el crecimiento de las fuerzas productivas, al mismo tiempo que se pretende que los niveles de miseria en el campo —menos ostensibles y potencialmente menos conflictivos— no son peores que los que se aprecian en la ciudad.

La verdad es que los problemas asociados a las malas condiciones de vida en la ciudad no se originan en factores demográficos, sino como consecuencia del bajo ritmo de crecimiento de las fuerzas producidas y su desigual distribución entre los diferentes sectores sociales ³⁸.

Es obvio que la población en la ciudad ha crecido más rápidamente que la población empleada en la industria. El argumento demográfico "antiurbano" sostiene que la presión de la mano de obra no productiva es el origen de actividades terciarias privadas y es-

37 En el ámbito de la teoría y práctica de la planificación urbana, estos argumentos pueden sintetizarse en la propuesta de "planificación contra la concentración urbana". El fenómeno de la desigualdad social se constituye aquí, como en otros tantos objetos de la planificación, en el aspecto problemático principal. El problema de los argumentos en cuestión radica en su carácter objetivamente más descriptivo que analítico y, quizás por esto mismo, en que se asientan en ciertos prejuicios que ocultan los mecanismos sociales reales que dan cuenta de los problemas que pretenden resolver. El prejuicio anti-gran ciudad es uno de ellos, y pretende básicamente que ciertos efectos visibles de la "hiperurbanización" —como la marginalidad, pobreza, etc.— estarían reflejando la incapacidad de la gran ciudad por absorber productivamente el aumento poblacional. Otro es el que tiende a asociar divisiones sociales con divisiones espaciales, pretendiendo que la disminución de las divisiones entre regiones apareja una reducción de las desigualdades sociales. Ambos, sin embargo, cuando han intentado transformarse en políticas de desconcentración territorial lo han conseguido al precio de una mayor concentración económica, la cual para todos los efectos es igual al acentuamiento de las desigualdades sociales. En los países donde estas políticas han sido implementadas son las grandes empresas las que instalaron plantas en las regiones seleccionadas aprovechando los subsidios. Una vez vencidos los períodos de excepción lo habitual es que las plantas se reinstalen en los centros nacionales. Ver G. Geisse, G., *Planning for Urban Concentration*, trabajo presentado en la Escuela de Arquitectura y Planificación Urbana de la Universidad de California, Los Angeles, por invitación del "Committee on Public Lechares de UCLA", 22 de abril de 1976.

38 En efecto, el problema de la insatisfacción de las necesidades de vivienda y servicios en las grandes ciudades no residiría tanto en la supuesta baja rentabilidad de la economía urbana —la cual es elevada en términos relativos— como en la forma en que el mercado reparte costos y beneficios de la urbanización entre los diferentes sectores sociales. De ahí que los términos tan popularizados de hiperurbanización, urbanización descapitalizada, etc., no parezcan del todo adecuados.

38 ODEPLAN, *Balance... op. cit.*

tatales de baja productividad. Examinemos ahora somera, pero críticamente, esta cuestión.

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, siendo su aporte al PGB de un 38% en 1970.

Dentro de esta actividad, algunos sectores —gas, agua, electricidad, servicios financieros— alcanzan niveles de ingreso per cápita varias veces superior al promedio del país, mientras otros —servicios— descienden bajo dicho promedio, aunque manteniéndose por encima de la productividad en la agricultura.

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. Esto puede ser válido en alguna medida para el sector de servicios y quizás para el comercio, pero las demás actividades han mantenido una alta productividad, y más bien, han tendido a contraer el empleo relativo.

El comercio no ha sufrido un aumento espectacular del empleo relativo desde 1930. El servicio comercial sólo puede crecer en tanto necesita de financiamiento, en proporción al crecimiento de la demanda por servicios comerciales. Su expansión no puede deberse entonces sino a la ampliación general del mercado desde 1930, lo que, unido a su productividad, que se ha mantenido constante, explica el aumento del empleo relativo del comercio.

En servicios, en cambio, el aumento del empleo relativo es significativo: de un 16% en 1930, a un 24% en 1970. Este es el sector usualmente más imputado como recipiente de "desocupación disfrazada" asociado a los "excesos" de población.

En cuanto a servicios estatales, éstos deben financiarse de algún modo: ya vía impuestos, ya vía inflación. Como el receptor del servicio no paga necesariamente su costo exacto cada vez que lo utiliza, los servicios estatales no necesitan expandirse en proporción a la demanda. Estos servicios han aumentado su ocupación casi en 3 veces entre 1930 y 1970 (300 mil personas); de allí que se diga que el Estado es un sector que da empleo a la pobla-

ción "excesiva". Pero éste es un punto de vista demasiado simplista sobre la función del Estado. Lo importante, desde el punto de vista del análisis, más que el aumento del empleo público, es la enorme proliferación de instituciones públicas, lo que exige hurgar en el carácter de estos servicios. Y esto puede entenderse mejor al tomar en consideración el rol del Estado en el surgimiento, consolidación y expansión del capital industrial y la industrialización. El aumento del empleo en los servicios públicos ha sido, entonces, un efecto de la necesidad de proveer esos servicios para dicha expansión.

Es imposible desconocer la ineficiencia en los servicios públicos, así como el malgastamiento de mano de obra en los servicios privados (que empleaba a 200 mil personas en 1970, el 37% de la fuerza de trabajo ocupada en servicios). Pero la culpa de esto no debe hacerse recaer en las "excesivas" migraciones rurales, sino en el bajo ritmo de crecimiento del producto y la reducida capacidad de acumulación de capital, que impide el empleo productivo de toda la fuerza de trabajo disponible.

Finalmente, vale la pena anotar la importancia del papel desempeñado por el Estado en el sector de la construcción. Frente al crecimiento poblacional de la ciudad y presionado por los sectores obreros y medios, de bajos ingresos, el Estado estuvo obligado a mantener el esfuerzo principal en el financiamiento de la construcción de viviendas. De este modo, el Estado favoreció al capital industrial al hacerse cargo de uno de los problemas de su fuerza de trabajo y al crearle condiciones favorables de mercado, toda vez que la dinamización del sector influía muy directamente en la demanda de corto plazo. Sin embargo, ello no pudo hacerse sino a través de la mantención deficitaria de las instituciones estatales encargadas del sector. Puede decirse que el Estado fue quien creó el mercado para la construcción; que ha sido el financiamiento estatal el medio por el cual se ha expandido dicho mercado en la ciudad industrial.

Con todo, el déficit de viviendas urbanas es muy grande, calculándose en 500 mil en 1970. Sin embargo, ello no puede imputarse como resultado negativo de la urbanización, puesto que en las zonas rurales las condiciones habitacionales son aún más deficientes.

En suma, el desarrollo de la ciudad industrial ha contribuido poderosamente —en términos globales— al acrecentamiento de aquellos indicadores normalmente asociados al progreso, sobre todo si lo miramos comparativamente. Naturalmente, esto no significa que no subsistan y se reproduzcan en su interior los factores que hacen de ese desarrollo uno desigual para los diversos sectores sociales.

Pero parece claro hasta aquí que los argumentos antiurbanos distan de fundamentarse en el análisis concreto que permite avanzar más allá de los mitos y prejuicios.

*La relación campo-ciudad y las migraciones*³⁹

Las primeras migraciones de población rural se produjeron, antes de la industrialización, a partir de la expansión exportadora del siglo XIX que incorporó al grueso de la mano de obra a una producción excedentaria.

La fuente del crecimiento de población de las ciudades era principalmente mano de obra rural de la zona central que, hasta 1860, había recibido los principales asentamientos de población. Aquí examinaremos, en primer término, algunos cambios producidos en la agricultura desde 1865 —primer año de datos fidedignos de población— hasta 1930, en que la consolidación de la industria como sector dominante altera decisivamente las condiciones en que se desenvuelve la agricultura. Dichos cambios contribuyen a explicar la liberación de fuerza de trabajo campesina.

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 de esas zonas a la explotación económica, debido al fin de la guerra mapu-

che (1884) y la conexión ferroviaria (a través de la región de "la frontera") que, ya en 1907, vinculaba Santiago y Osorno. La agricultura tuvo aquí una gran expansión hacia el sur. La producción triguera más que se deduplica y alcanza en 1908 un volumen prácticamente equivalente al de la zona central⁴⁰. Con esta expansión la población se incorporaba a la producción excedentaria y la zona accedía al intercambio y, con ello, al desarrollo de actividades comerciales en las ciudades.

Estos hechos explican la rápida urbanización de la zona. Mientras la población rural poco más que se duplica, la población urbana casi se octuplica durante el período comprendido entre los años 1865 y 1907.

También en la zona central la agricultura sufrió una fuerte expansión en este período. La producción de trigo se triplica y más entre 1860 y 1880⁴¹. A partir de este último año, este rubro se estancó en la zona central ante la pérdida de mercados internacionales⁴² y por la competencia interna desde la zona sur. Sin embargo, la actividad agrícola de la zona central no disminuyó, diversificándose a otros cultivos.

Entre 1900 y 1930 la naturaleza de las fuerzas que estaban actuando se mantiene. Continuó la expansión agrícola triguera de la frontera al sur. La superficie cultivada aumentó 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 diversificación⁴³.

Continuaron las migraciones al sur y a las ciudades desde las zonas rurales de la zona central. Esta sólo aumentó su población a una tasa inferior al 0,1% anual entre los años 1907 y 1930. La frontera y el sur aumentaron su participación en la población total de un 26% en 1907 a un 28% en 1930. Se aceleró 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

³⁹ Todos los datos sobre población fueron tomados de los Censos de Población.

⁴⁰ Hurtado, C., *op. cit.*, cuadro 16.

⁴¹ Hurtado, C., *op. cit.*

⁴² Hurtado, C., *op. cit.*, cuadro 15.

⁴³ Hurtado, C., *op. cit.*, cuadro 24.

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 4.287.000 personas, un 48,2% era urbana y un 16% vivía en Santiago.

La información sugiere que las enormes 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. Además, la tasa de crecimiento de la población no experimentó aumentos bruscos y se mantuvo relativamente baja.

Las migraciones anteriores al año 1930 encuentran su explicación en otros factores. La expansión agrícola fue el resultado de la incorporación creciente de las regiones rurales a la producción mercantil, tanto para la exportación como para el mercado interno que crecía en las ciudades. Ello provocó la reducción de la producción de subsistencia y un aumento de la productividad del trabajo agrario. Por lo tanto, las relaciones de producción que se fueron estructurando en la producción mercantil implicó la "recuperación" por parte del latifundio, de las tierras de subsistencia de los inquilinos, al mismo tiempo que la generación de excedente de fuerza de trabajo y el "asalariamiento" del campesinado. El año 1930 los inquilinos constituían menos del 30% de la fuerza de trabajo campesina, mientras el obrero agrícola, más de dos tercios.

El aumento del trabajo asalariado debe haber ampliado sustancialmente los mercados locales de manufacturas y servicios, posiblemente originando un cierto desarrollo del artesanado en la pequeña o mediana ciudad rural. Ello explicaría en parte el crecimiento de este tipo de ciudades en este período, hasta el inicio de la producción industrial en Santiago y la redefinición de las condiciones de competitividad entre las ciudades debido al ferrocarril.

La construcción del ferrocarril fue otro factor de importancia, al modificar las relaciones campo ciudad abaratando el transporte y ampliando el área de intercambio. Como resultado, el campo se hizo persistentemente más especializado en la producción de alimentos y más dependiente del abastecimiento urbano

de artículos manufacturados y servicios. Un resultado práctico de esta mayor especialización fue la liberación de fuerza de trabajo campesina ocupada en actividades artesanales o de servicios.

Con el desarrollo y consolidación de la ciudad industrial a partir de 1930, la situación en la agricultura cambia drásticamente. La producción agrícola se estanca —al compararla con los ritmos de aumento anteriores— y sobre todo las áreas bajo cultivo. Hemos visto ya como este estancamiento fue inducido por el precio que el desarrollo industrial hizo pagar al sector agrícola, que tuvo que entregar los recursos de capital necesarios para la expansión de aquél.

La reducción de la tasa de ganancia del capital agrario hizo disminuir la inversión en la agricultura, provocando el estancamiento de la superficie cultivada. El Estado debió compensar el capital agrario, realizando, entre 1930 y 1940, algunas inversiones en infraestructura agrícola en la zona central. Ello permitió un aumento de la superficie cultivada, aunque su velocidad decreció notablemente respecto del período anterior; menos de un 2% anual contra un 4,4% anual.

Desde el punto de vista de la población, esta situación tuvo como resultado el decrecimiento de la tasa migratoria de las zonas rurales del centro al sur. Ello explica el aumento de la población en la zona rural central de casi un 10% entre 1930 y 1940. Un aumento de 100 mil personas en 10 años; significativo si se le compara con el aumento de 90 mil personas en los 65 años transcurridos entre 1865 y 1930. Este incremento debió haber aumentando la desocupación, el derroche de fuerza de trabajo, así como la reducción de los salarios, con sus implicancias tanto en términos de las condiciones de vida en el campo como del estímulo a la generación de relaciones no propiamente capitalistas como la mediería y otras.

Pero 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%).

Posteriormente, entre 1940 y 1965, el estancamiento de la superficie cultivable es absolu-

to. El Estado se concentra en su política de fomento industrial y se desentiende de las inversiones en infraestructura agrícola, en un momento en que la influencia política del movimiento popular se manifiesta plenamente en la orientación de las políticas públicas.

A pesar de que, por esta situación, la población rural continúa emigrando hacia las ciudades, ella no sólo no decrece sino que aumenta en cifras importantes. En la década del 50, mientras la tasa de crecimiento de la población del país se duplica (1,4 a 2,8%), la población rural crece en un 10% adicional, esto es, casi 200 mil personas, de las cuales 120 mil correspondieron a la zona central. Este aumento implicó un enorme derroche de fuerza de trabajo, que alcanzó según estimaciones en 1964, a un tercio de la fuerza de trabajo agrícola ⁴⁴. En términos de la productividad agrícola, a pesar de los aumentos que hubo, ella fue en 1969 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 ⁴⁵.

Se desprende con nitidez, entonces, que desde el punto de vista de la agricultura, las migraciones a partir de 1930 en adelante han sido insuficientes y no excesivas. Lo mismo vale desde la óptica de la economía en su conjunto. 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.

Con todo, manteniendo el sector agrícola "exceso" de fuerza de trabajo, hubo en este período grandes migraciones a la ciudad.

Ello pudo ser posible, en primer lugar, por la expansión del transporte automotor que incorporó al intercambio hasta los más apartados rincones del campo profundizando la división de actividades campo-ciudad. La especialización que ello trae aparejada en las zonas rurales permitió liberar fuerza de tra-

bajo no ocupada directamente en la producción de alimentos.

Al mismo tiempo, el mejoramiento del transporte facilitó el vínculo del campo circundante con la mediana ciudad rural, que pudo establecer actividades comerciales y de servicios a partir de la cooptación de los mercados de la pequeña localidad urbana, cuya importancia decreció. Por ejemplo, los centros con menos de 50 mil habitantes representaban en 1930 un 46,7% de la población urbana, mientras que en 1970 sólo un 20,8%. Los centros entre 50 y 100 mil personas ascienden del 2,6% al 13,6%. Santiago, a su vez, pasa del 33,6% al 43,6% de la población urbana total.

En segundo lugar, la mecanización de la agricultura fue otro factor de migración a la ciudad. Paliando su situación desmedrada, el capitalista agrario intentó elevar la tasa de ganancia mediante el aumento de la productividad. En este período la mecanización es veloz. De 1.557 tractores en 1936 se asciende a 14.177 en 1955 ⁴⁶. La productividad por hombre sube en 8% anual entre 1940 y 1950 y el rendimiento del suelo aumenta rápidamente en algunos cultivos ⁴⁷. La producción total, por las causas ya conocidas, mantiene aumentos tan pequeños como es el 2% anual en promedio en 1936 y 1965 ⁴⁸.

Sin embargo, los adelantos introducidos por la mecanización no fueron homogéneos ni extensivos a todo el sector agrícola. De allí que el estancamiento de la agricultura a partir de los años 30 tuvo consecuencias diversas según se trate de la grande o pequeña explotación, del latifundio o del minifundio.

El Estado facilitó la mecanización que requería el capital agrario mediante compensaciones efectuadas a través de políticas arancelarias y créditos favorables. Sin embargo, los pequeños productores y minifundistas no pudieron acceder a dichas facilidades, por su dependencia del latifundio y fueron, por tanto, incapaces de mejorar la productividad.

La mecanización permitió al latifundio liberar fuerza de trabajo, presionado —además—

44 Aranda y Martínez, *op. cit.*, cuadro IV-3.

45 ODELAN, "Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970", Santiago, 1971, p. 3.

46 Hurtado, *op. cit.*, p. 114.

47 CORFO, Dirección, Cuentas Nacionales de Chile 1940-1962, y ODEPA, Producción Agropecuaria, Santiago, 1970.

48 ODEPA, *op. cit.*

por la fuerza creciente que demostraba el movimiento campesino en su lucha por mejores salarios, condiciones de vida y por la tierra. La pequeña propiedad rural, en cambio, acumulaba una fuerza de trabajo cada vez más voluminosa, hasta el punto de utilizarse un 41% de exceso en explotaciones de hasta 99 hás, según estimaciones para 1964. Es evidente, así, que parte de la fuerza de trabajo liberada por el latifundio quedó ligada a la pequeña explotación. De este modo, el minifundio, pauperizado, fue cada vez más el reservaría de fuerza de trabajo temporal de bajísimo costo para la gran propiedad.

Una mecanización en la mediana y pequeña propiedad semejante a la observada en el latifundio habría significado un aumento de la productividad media en el campo y un aumento potable de las migraciones.

Otro resultado probable de la forma como el estancamiento de la agricultura afectó su estructura de relaciones internas fue la reducción del ímpetu con que se venían estructurando las relaciones económicas capitalistas en el agro hasta 1930. Sugerente al respecto es que el porcentaje de mano de obra asalariada dentro de la fuerza de trabajo se mantuvo casi inalterado entre 1930 y 1955⁴⁹.

Desde el punto de vista de la migración total desde el campo, ocurrida pese al aumento de la población rural, ella tuvo diversos orígenes según puede desprenderse de los antecedentes anteriores. De una parte ellas fueron el resultado de la creciente especialización y mecanización en el latifundio. De otra, fueron producto de la presión poblacional sobre la tierra verificada en la pequeña explotación.

En la década del 60 el movimiento campesino obtuvo importantes logros. Los principales fueron la remoción de obstáculos legales a la sindicalización de los trabajadores agrícolas, y la obligación a los patrones de pagar en dinero efectivo un salario mínimo equivalente al salario mínimo industrial. Los efectos más importantes se observaron en el aumento de la participación de los salarios en el PGN agrícola —del 38,2% en 1960 a 45,3% en 1970— y en

la ampliación sustancial del mercado local. Sin embargo, ninguno de estos efectos pudo ser observado entre los pequeños productores y minifundistas.

Estos factores operaron en la profundización de la división del trabajo entre el campo y la ciudad y al interior mismo de aquél, con la especialización y liberación consecuente de fuerza de trabajo. Pero la naturaleza de las migraciones en este último tiempo resulta difícil de precisar, puesto que los hechos anteriores se cruzan con la Reforma Agraria, cuyos efectos sobre las migraciones no han sido aún objeto de estudio suficiente.

La industria y el sistema nacional de centros urbanos

Hemos visto hasta ahora los orígenes, las condiciones y el proceso mismo de desarrollo de la industria y el capital industrial, como el sector y el grupo determinante en la sociedad chilena. Como parte de ese mismo proceso, revisamos de un modo general las relaciones entre el campo y la ciudad, básicamente a partir de los factores de oferta y demanda de fuerza de trabajo y de su expresión en los volúmenes migratorios. Interesa destacar ahora los efectos del proceso mencionada sobre el sistema de centros urbanos.

Es bastante claro que el gran aumento de la concentración de la población en Santiago se produce en la industrialización.

En 1970 Santiago ha llegado a concentrar el 35% de la población total, el 44% de la población urbana total y ha absorbido el 91,5% de la migración interna neta en la década. Su población en 1970 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).

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

⁴⁹ Aranda y Martínez, *op. cit.*, p. 65.

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 implica 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 centro⁵⁰. 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 3,3% en Santiago contra el 2,35% del promedio nacional⁵¹.

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 (mineras 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. Sugerente al respecto es el volumen de inversión pública que retiene la capital. Se ha estimado que de la inversión pública regionalizada, que representó el 87% de la inversión pública total entre 1965-1968, Santiago captó un porcentaje equivalente al de su población respecto de la población nacional.

Diversas razones explican la concentración industrial en Santiago. Quizá la más nítida es la que se refiere a la estrechez del mercado interno⁵², agravado por la marginación de la población rural en virtud de los bajos niveles de su salario monetario. Ello hizo que el mercado urbano fuera prácticamente el único mercado potencial para la naciente industria y, en medio de la dispersión de la población urbana, Santiago era la principal concentración. La industria nace concentrada en Santiago, entonces, porque éste era su principal mercado.

Luego, la industrialización incrementó la concentración poblacional y el mercado. La modernización de la industria, que operaba en escalas mayores, necesitaba de esa concentración.

Por otra parte, debe recordarse que los grupos sociales que presionaron política y sindicalmente a partir de 1930 estaban asentados en Santiago. El Estado debió impulsar, entonces, en Santiago la industrialización para dar satisfacción a las aspiraciones de dichos sectores.

También la concentración industrial capitalina se relaciona con la debilidad económica de los grupos industriales nacionales, que los hizo dependientes del Estado. Su lugar de residencia y negocios debió ubicarse continuamente a la sede del gobierno central y sus resortes políticos y económicos. De otro lado, la reducida acumulación de capital nacional impidió el surgimiento de capitales locales autónomos e independientes de Santiago.

50 Las inversiones regionales revertieron sobre Santiago por concepto de pagos al capital, demanda de productos industriales, servicios, etc. Ver M. Echenique, "Modelo de generación de empleo regional", ODEPLAN, 1971.

51 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 4 regiones mineras con tasas de crecimiento superiores a la de Santiago, Ver ODEPLAN, "Perspectivas del desarrollo regional en la década 1970-80", Santiago de Chile.

52 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 la última cifra.

Finalmente, la infraestructura material más moderna estaba en Santiago. Las empresas industriales de Santiago se beneficiaron por la reducción de los costos relativos del transporte (respecto a costo total de producción) que les permitió expandir el área geográfica de sus mercados, eliminando industrias regionales con menores economías de escala.

Todos estos factores impidieron el desarrollo de la vida comercial e industrial; animaron por algún tiempo las ciudades intermedias en las zonas agrícolas durante el siglo pasado. Importante fue el progreso del transporte, que fue aprovechado por la industria capitalina para copar todos los mercados locales a que tenía acceso. Además, ya antes de la industrialización, durante el auge salitrero, la política, económica liberal en curso había impedido el surgimiento de actividades industriales nacionales.

Con todo, ciertas fuerzas operaban para provocar un crecimiento de las ciudades intermedias. Independientemente de los ciclos de la producción agrícola, casi todo el crecimiento de la población rural emigra hacia las ciudades, principalmente Santiago. Pero una parte importante de ella queda detenida en las ciudades intermedias que, por esta razón, aumentaron su ritmo de crecimiento a partir de la década del 40 a tasas muy superiores a la de la población total y sólo inferiores a la de Santiago. Es muy posible suponer que este crecimiento, unido a los efectos del estancamiento agrícola en las actividades urbanas adyacentes, derivó en un volumen relativo de desocupación siempre superior al de Santiago.

A partir de la década del 50 y principalmente del 60, se dejan sentir en la agricultura ciertos efectos provocados por la industrialización. El mejoramiento del ingreso monetario de la mano de obra campesina, junto al desarrollo del transporte y el avance de las redes camineras, provocan una rápida integración de la población y el territorio al mercado nacional. Estos desarrollos producen, a su vez, algunas consecuencias sobre las ciudades de base agrícola y su estructura.

La agricultura avanza en su especialización, deshaciéndose, de actividades artesanales en el latifundio o el pequeño pueblo rural, que son sustituidas por la producción in-

dustrial de Santiago. Con esto crecen las migraciones, lo que de alguna manera se evidencia en el estancamiento de los centros urbanos menores de 20 mil habitantes. Estos, que hasta 1950 crecieron al unísono con la población total, desde entonces crecen a una tasa casi 3 veces menor que la tasa de crecimiento de la población del país. Sólo mantienen funciones como la pequeña escuela rural, un comercio muy pequeño y algunos servicios públicos mínimos.

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.

De otra parte, la mediana ciudad rural encuentra las condiciones para desarrollar un comercio de distribución de productos industriales cada vez más fuerte. Se desarrollan allí, también, algunas pequeñas industrias de reparaciones de maquinaria agrícola y de procesamiento agrícola de la región, para el mercado regional y nacional: plantas lecheras, de granos, maderas, etc. Se desarrollan, además, actividades asociadas al transporte terrestre: almacenaje, embalaje, etc. Las ciudades intermedias crecen a una tasa que duplica la de la población total del país, desde 1950.

Desde un punto de vista demográfico, la estructura principal del sistema urbano nacional no presenta cambios significativos en el período que va desde 1930 a 1970.

Ya en 1930 la estructura del sistema urbano nacional mostraba el dominio claro de una ciudad principal y de dos ciudades próximas: Valparaíso y Concepción, que representaban el 11,7% y 5,4% de la población urbana, respectivamente. De allí se pasaba bruscamente a ciudades de menos de 50 mil personas. Entre ambas cifras no había ciudades, situación que sería característica hasta 1960.

Al final de la década del 30, el 50% de la población vivía en ciudades, con Santiago creciendo a un 3,2%, el doble que la tasa nacional.

La población en el Norte Grande decrece notablemente por efecto de la crisis del salitre.

La región agrícola al sur de Santiago muestra un proceso de migración interna, en que una parte del crecimiento de su población se concentró en el área de Concepción. En conjunto con Valparaíso, estas dos áreas aumentan su participación en la población urbana respecto a 1930 en un 2,7%, situación que más tarde declina.

Entre 1940 y 1952, el proceso de concentración urbana en Santiago se acelera a una tasa anual de 3,5%; al final del período vivían en Santiago 1.350.000 personas que representan el 40% de la población urbana. Al mismo tiempo, crecen los pueblos y ciudades circunvecinos al centro metropolitano, bajo el estímulo de la mayor demanda por alimentos, reforzando en definitiva la importancia de Santiago.

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 la década. La región del Norte Grande mantiene su situación respecto a la década anterior, 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.

Entre 1952 y 1960, Santiago experimenta la mayor tasa de crecimiento demográfico de su historia con un 4,4% anual. En este período, Arica duplica su población y volvería a hacerlo en la década del 60, en virtud de la legislación especial que favoreció su desarrollo. Esta situación declina en 1974 por el traslado de ciertos beneficios hacia Iquique, capital de la región. Pero si en los últimos 20 años Arica creció a tasas muy superiores a las de Santiago, su población aumentó en 70 mil personas mientras la de Santiago aumentaba en 1,5 millones. En suma, la diferencia inicial entre Santiago y el resto de las ciudades hace casi imposible alterar en lo fundamental el patrón concentrado de urbanización.

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 meno-

res (0,7%), los que disminuyen su volumen poblacional del 31,8%, en 1930 al 14,5% en 1970⁵³.

La acción del Estado en la urbanización a través de la política pública

En lo fundamental, hemos ido viendo aquí los mecanismos con que el modo de funcionamiento de la economía chilena ha contribuido a determinar, en diversos grados, la configuración del sistema urbano nacional. Hemos visto cómo éste ha adquirido un sello concentrador distintivo: concentración espacial de actividades económicas y de población.

Las políticas económicas globales han ido ajustando el desarrollo económico chileno en la medida de sus posibilidades estructurales. Las características de éste, ciertamente, han contribuido de manera decisiva a configurar los diversos niveles de la vida social: ya la estructura de poder, ya la estructura social, ya la del sistema urbano⁵⁴. Puede hablarse, entonces, de que las políticas económicas globales actúan sobre el sistema urbano y ayudan a las

53 Una idea de la estructura más reciente del sistema nacional de centros urbanos está dada por la siguiente descripción general. Después de Santiago, cuyos datos ya conocemos, siguen dos ciudades con 500 mil habitantes, aproximadamente, cada una: una, el puerto de Valparaíso, a 140 km de Santiago, en la misma región central, y Concepción, segunda ciudad industrial, en la región agrícola, a 400 km al sur de Santiago.

En seguida 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 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 especial de industrialización. De las once restantes, una se ubica en la zona central (Rancagua, con cerca de 100 mil personas, a 100 km al sur de Santiago, y con una base económica minera y agrícola), nueve son ciudades de base agrícola en las zonas agrícolas y de Los Lagos, siendo la más importante Temuco, a 660 km al sur de Santiago, con una población de 150 mil personas; por último, una ciudad en el extremo sur —Punta Arenas—, vinculada a la minería (petróleo) y a la ganadería extensiva. La mayoría de estas 16 ciudades —en el rango 50 mil - 299 mil— tiene una población más bien cercana a los 100 mil habitantes.

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 dos 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; siete están en el Norte Chico —de base agrícola— y sólo 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.

54 No queremos afirmar aquí la determinación unilateral de unas estructuras sobre otras. Sabemos de los niveles de autonomía que éstas pueden alcanzar y de cómo concretamente cierta configuración urbana dio posibilidad a cierto tipo de desarrollo económico. Las formas del desarrollo industrial chileno no habrían sido posibles de no haberse encontrado en sus orígenes con las condiciones de mercado, por ejemplo, que le proporcionaba la estructura urbana nacional.

formas específicas de su constitución y desarrollo, aun cuando esto esté lejos de sus propósitos y no sea más que un resultado no anticipado, no planificado previamente. Históricamente ello ha sido así. Tras la política económica global ha operado una política urbano regional implícita.

Sin embargo, ciertas secuelas de la situación del sistema urbano regional del país, que ya hemos caracterizado, empezaron a ser fuente de preocupación explícita por su apariencia contradictoria con los objetivos del desarrollo económico. Concretamente, el decaimiento de la pequeña ciudad rural, la dependencia de las ciudades intermedias, y sobre todo, la concentración de un volumen de pobreza en Santiago, fueron vistos como efectos concentradores no deseados. De aquí surgió entonces la preocupación por explicitar ciertas políticas urbano regionales, orientadas hacia la desconcentración del crecimiento económico y poblacional.

Hemos visto ya lo inconsistente de esta postura, a más de ineficaz, puesto que no hace sino contrariar la tendencia fundamental del funcionamiento económico en Chile, sin cuestionar, como es obvio, su modo de desarrollo.

Pero nos interesa examinar ahora los diversos instrumentos y procedimientos con que cuenta una política urbano regional manifiesta.

Uno de ellos es la utilización de subsidios para la localización de actividades económicas en determinadas zonas del país.

Es claro que si la industria se concentra en algún lugar es por las ventajas materiales —que se traducen en mayor rentabilidad— que dicha concentración le reporta: ventajas de transporte, acceso y comunicaciones, economías externas, etc. La industria percibe directamente las ventajas de la aglomeración como mayores utilidades. Por otra parte, ve como los costos son socializados por el Estado a través de la estructura tributaria.

La afirmación acusatoria sobre la concentración de Santiago conlleva la idea de que ello genera más costos que ventajas económicas totales. Sin embargo, no hay bases para demostrar esto. Al revés, el tamaño de Santiago sus problemas de congestión son comparati-

vamente muy pequeños en relación a los de muchas grandes ciudades del mundo y de Latinoamérica⁵⁵. Y, aun en estos dos últimos, el peso de las evidencias empíricas tiende a inclinarse por una relación costo-beneficio favorable⁵⁶.

Es posible diseñar una política de subsidios que permita la descentralización económica. Pero ellos deben ser muy voluminosos como para compensar las enormes ventajas que se obtienen con la localización en Santiago y sus inmediaciones. Por ello es que la gran cantidad de subsidios regionales (arancelarios, tributarios) han tenido poco efecto en la industrialización de las regiones. Dadas las ventajas económicas objetivas que se obtienen con la localización en el área metropolitana de Santiago, es ampliamente discutible la viabilidad de las políticas encaminadas a desconcentrar espacialmente la industria por medio de subsidios.

Otro instrumento consiste en la dotación de infraestructura a las regiones.

Un argumento usual señala que la inversión estatal en infraestructura económica es uno de los factores que contribuyen a "agravar" la concentración de población en las grandes ciudades. En el caso de Chile el argumento es erróneo.

Una revisión simple señala que la inversión pública per cápita en infraestructura económica es menor 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 impor-

⁵⁵ CIDU, "La región central de Chile: perspectivas de desarrollo", Santiago, 1971.

⁵⁶ Milis, E. S., *Welfare Aspects of National Policy Toward City Size*, en *Urban Studies*, vol. 9, N° 1, 1972; Richardson, H. W., *The Economics of Urban Size*, ed. Westmead y Lexington Saxon House and Lexington Books, 1973; Mera, K., *On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency*, en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, N° 2, 1973; Hoch, I., *Income and City Size*, en *Urban Studies*, vol. 9, N° 3, 1972.

tantes de la social es más bien un factor de desconcentración⁵⁷.

Pero el argumento que refutamos esconde otro más general. Este parece decir que la ausencia de una adecuada infraestructura regional impide el desarrollo de actividades en las regiones y produce para su población condiciones de vida inaceptables, acrecentando de esa manera la "atracción" que ejerce la gran ciudad para el migrante potencial. De este modo, la dotación de una adecuada infraestructura a las regiones reduciría esta "atracción" y las migraciones se reducirían.

El problema es que el planteamiento revela no comprender bien el 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, pero es también cierto para la infraestructura social. La educación incorpora al habitante a la vida cultural nacional y aumenta su movilidad. La salud eleva la tasa de crecimiento de la población en las regiones y, por lo tanto, la presión demográfica. De este modo, se incorpora a las regiones a la vida del país en todos sus aspectos; se las incorpora a un área mayor de intercambio, profundizando la división del trabajo entre ella y el país y la especialización de su fuerza de trabajo. Esta 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.

Así, una 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.

Un tercer mecanismo está dado por la localización de plantas industriales estatales. El Estado como capitalista puede localizar sus inversiones con una relativa autonomía del mercado y, quíeralo o no, su distribución regio-

nal de las inversiones tiene un efecto sobre las corrientes demográficas.

Pues bien, el Estado chileno 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 (excluyendo inversiones agrícolas).

La pregunta justa es si vale la pena una política estatal para desconcentrar su industria —que tendría efectos demográficos y económicos de importancia— en frente de las enormes ventajas económicas de la localización metropolitana.

Finalmente, la descentralización político administrativa es el último elemento que consideramos. Ella —se plantea a veces— podría "fortalecer las regiones" y redundaría en una mayor autonomía para desarrollar al máximo el potencial económico propio. El planteamiento, como otros, empero, parece desconocer la medida en que las fuerzas del capitalismo industrial empujan espontáneamente hacia la concentración regional de la población y de las actividades económicas. Y por otra parte, ignora la capacidad redistributiva hacia las regiones que pone en acción el poder central. El Estado invierte principalmente en las regiones y ha sido en Chile un factor de gran importancia de apoyo a la modernización regional.

La diversificación de exportaciones y las tendencias futuras de la urbanización

A partir de la década del 60, ha ido cobrando cuerpo en el país la idea de que un "modelo" basado en la diversificación de exportaciones es la opción del desarrollo futuro más viable que se presenta a la economía nacional. Esta opción implica una readecuación de la estructura socioeconómica, del aparato estatal y el surgimiento de nuevos agentes económicos. En la medida en que este curso posible del desarrollo se asienta en la maduración de ciertas condiciones precedentes e incide sobre la estructura urbana, intentaremos identificar en este contexto las tendencias de la urbanización en los próximos años.

Es cierto que, respecto de lo que este "modelo" significa realmente, no hay una concepción unánime. Pero ciertas fundamentaciones

⁵⁷ ODEPLAN, Kárdex de Estadísticas Regionales, mayo 1968. Incluye datos desde 1960 hasta 1965.

que de él se hacen son ya generalmente aceptadas.

Se parte de la base de que el estancamiento económico se debe en buena medida al "estrangulamiento externo". La gran cantidad de importaciones para el funcionamiento industrial y para el consumo final, en frente de la concentración de las exportaciones en un solo producto, produce estrechez general de divisas, además de inestabilidad, ya que el funcionamiento industrial depende de las variaciones del mercado internacional de un solo producto. Todo ello redundará en un endeudamiento externo creciente, cuyo volumen duplica el valor de las exportaciones anuales.

También se plantea que el "modelo" de sustitución de importaciones está agotado. Siendo muy estrecho el mercado interno, la escala de producción no puede ser sino insuficiente, así como la productividad por hombre y la acumulación de capital. La orientación de la actividad industrial hacia la exportación debiera imponerse sobre la industrialización y el proteccionismo generalizados. Mayor sería la productividad y la acumulación de capital en frente de un mercado mundial más vasto.

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

Por último, se sostiene que la acumulación interna sólo puede ser elevada con el concurso del capital extranjero y que éstos son atraídos principalmente por los recursos naturales.

Cualquiera sea la argumentación, parece claro que la política de diversificación de exportaciones debe reunir una serie de características necesarias.

En primer lugar, debe implicar una mayor especialización económica del país en actividades donde presenta ventajas comparativas, es decir, posibilidades de competencia internacional. Ello implica profundizar la incorporación del país a la división internacional del

trabajo, así como la división del trabajo entre las regiones del país.

Implicará, también, la incorporación del capital extranjero. Su necesidad se argumenta en términos de su capacidad de aportar el conocimiento técnico y el volumen de capital suficiente como para operar en una escala apta para conseguir los niveles de eficiencia y, calidad requeridos por la competencia internacional.

El grado de penetración del capital extranjero —variable, puesto que puede negociarse con él en distintas formas— dependerá de las condiciones políticas en que se desenvuelva la sociedad chilena.

Por último, si la diversificación de exportaciones puede hacer crecer la economía, ello repercutirá en los ingresos y por tanto en la ampliación del mercado. Es muy difícil que este modelo, pese a que tienda a la concentración de los ingresos y que permita el flujo de excedentes hacia el exterior, no dé un impulso a las actividades económicas destinadas al mercado interno. Ello, tanto por los efectos que tendrá sobre los asentamientos de población como por la existencia de grandes intereses industriales ligados al mercado interno y que se interesan en su expansión. Desde luego, el grueso del capital y de la fuerza de trabajo se mantendrá muy probablemente en actividades ligadas al mercado interno. La expansión de éste seguirá siendo el medio de dinamizar todo el funcionamiento económico, y en esa medida la diversificación de exportaciones podrá ser exitosa y podrá mantener al capital extranjero también interesado en él.

Examinemos ahora algunos de los cambios que pueden preverse en las estructuras socioeconómica y espacial, asociadas a la diversificación de exportaciones.

Los recursos mineros del norte y centro norte son el principal sector de exportación desde el punto de vista de las divisas. Por su tamaño y por los requerimientos tecnológicos que plantea su explotación, es aquí donde puede esperarse la presencia mayoritaria del gran capital extranjero.

Las ciudades nortinas, rodeadas por el desierto deshabitado, carecen casi por completo de influencia demográfica cercana. Pero la

gran escala de operaciones de la industria minera hace que, pese a ser muy intensiva en capital, utiliza mucha fuerza de trabajo. Ello hará crecer las concentraciones urbanas situadas en los centros de producción o exportación, como son Chuquicamata, Calama, Antofagasta y Copiapó.

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

Distinto efecto tiene la explotación racional de bosques que origina, puesto que ella implica desplazar el cultivo agrícola y silvícola —tradicional y atrasado en la zona— y mejorar los caminos del interior. El resultado será una mayor especialización del trabajo rural, una mayor división del trabajo en el campo y la ciudad, y una mayor migración de la población cuya actividad será desplazada por las actividades urbanas.

El aumento de la productividad de la mano de obra que traerá consigo esta mayor especialización creará las condiciones para elevar, 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 relativo del pequeño poblado rural y el crecimiento de la mediana ciudad.

Este tipo de actividades industriales, se ha visto, puede ser absorbido por el capital nacional, estatal o privado, o extranjero.

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

Cualquier etapa ulterior de elaboración industrial se sostiene aquí que tenderá a localizarse en la región metropolitana de Santiago⁵⁸, aunque se trate de actividades de exportación, por las ventajas que ella representa sobre cualquier otra región del país.

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

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

Si se desarrolla el comercio internacional de estos productos, es probable que haga nacer un gran capital comercial y financiero ligado al sector.

La mayor especialización del trabajo en estos territorios producirá, en general, un excedente de fuerza de trabajo que emigrará seguramente a Santiago, por su cercanía y gravitación. El desarrollo de este proceso presumiblemente abarcará la fuerza excedentaria que se da entre los inquilinos "asentados" de la reforma agraria, por efecto de la reconstitución de su propiedad en las manos del nuevo capital agrario comercial.

El mayor ingreso medio que redundará del aumento de la productividad tenderá a generar los mismos efectos urbanos que anotamos para las zonas sur y centro sur.

En suma, la diversificación de exportaciones apuntará hacia la profundización de las causas que han venido concentrando a la población en Santiago y acentuando la especialización económica de las regiones. En ellas decaen los pequeños pueblos rurales en favor de la mediana ciudad.

También la diversificación de exportaciones basada en los recursos naturales debe ampliar sustancialmente el mercado interno. Tanto por el traslado de población poco productiva hacia empleos urbanos más productivos como porque el gran capital en los sectores de exportación no verá amenazada su posición com-

⁵⁸ Comprende las provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O'Higgins, ubicadas al centro del país, También se le ha denominado "Macro Zona Central".

petitiva en el mercado mundial si traspasa parte de la mayor productividad a los salarios de la mano de obra que emplea. Las ventajas exportadoras, en el caso chileno, no consisten tanto en el precio de la fuerza de trabajo como en las características de los recursos (riqueza de los yacimientos; clima y oportunidad de los cultivos, etc.).

De este modo, no existe contradicción insuperable entre estos sectores del capital y los intereses industriales atraídos por la ampliación del mercado interno.

Esta ampliación permitirá dinamizar la industria interna situada principalmente en Santiago. Y lo más probable es que el grueso de los recursos generados en todos los sectores de exportación se gasten en la capital (impuestos y utilidades, efectos multiplicadores de la industrialización derivada, excedentes comerciales).

Hemos dicho que la diversificación de exportaciones aumentará la penetración del capital extranjero. Elevará, además, el grado de monopolio de la propiedad de capitales nacionales. Probablemente, el nuevo monopolio y la nueva propiedad extranjera tenderán a fundirse.

Sin embargo, por lo menos se abrirá paso a un sector de exportación, moderno y productivo, organizado competitivamente: la propiedad agrícola de la zona central.

Por ello, no podrá plantearse que el nuevo sector de exportación fragmentará la economía en dos: una propiedad monopólica, dinámica, predominantemente extranjera, y una propiedad nacional pequeña, marginada y estancada.

Más bien, la fragmentación de los sectores productivos y las zonas territoriales correspondientes debe verse entre las actividades modernas y las tradicionales y estancadas, y con tendencia a decrecer más que a profundizarse en una marginación estable cada vez más voluminosa. A ello apunta, de un lado, la propia presión del capital moderno para posesionarse de la propiedad tradicional poco productiva, y de otro, la presión de los intereses industriales por ampliar el mercado nacional, cuestión compatible con la expansión exportadora, basada en los recursos naturales.

Los efectos sobre esta ampliación serán los más decisivos, desde el punto de vista de las tendencias de localización poblacional y la estructura económica sectorial, que sufrirán escasa modificación. La industria para el mercado interno y Santiago será muy probablemente lo que más crezca.

Pero el mercado potencial del país es magro y el capital industrial deberá apuntar a su ampliación por medio de dos instrumentos principales. Por una parte, incorporar crecientemente a toda la mano de obra al consumo industrial moderno a través de la aplicación de métodos de trabajo cada vez más mecanizados, que permitan elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Es esto lo que permite elevar tanto los salarios como el excedente.

Es esta necesidad del capital industrial, interesado en las ganancias generadas en el mercado interno, la que sienta como errónea la afirmación de que en economías como la chilena la profundización de la marginalidad social constituye una tendencia necesaria.

Por otra parte, de tener éxito la política exportadora, la inmersión del país en el mercado mundial se profundizará, y con ello, la industria nacional tendrá que reorientarse. Mientras unas ramas se expandirán, otras se contraerán. Esta expansión atraerá las instalaciones modernas de gran escala, abriendo paso al capital extranjero y a las condiciones de monopolio.

Pero no sólo se expandirán las industrias monopólicas. También lo harán ciertas ramas modernas (industriales y de servicios) competitivamente organizadas, esto es, con pequeña o mediana propiedad.

Esto porque, como hemos señalado antes, no deben confundirse los motivos por los cuales en una economía capitalista industrial las diversas ramas se expanden o se contraen (según modificaciones de la estructura de la demanda) con los motivos por los cuales determinadas ramas se organizan monopólicamente y otras competitivamente (según la mayor o menor conveniencia económica de desarrollar las actividades productivas sobre la base de la empresa en gran escala). Ambos motivos no necesariamente coinciden. Por ello, es un error confundir las actividades dinámicas y moder-

nas con el monopolio dominado por el capital extranjero y las actividades estancadas y tradicionales con la pequeña y mediana empresa de propiedad nacional.

Por todo lo anterior, la expansión industrial no tenderá hacia un dualismo económico y social, sino hacia una modernización relativamente homogénea de las actividades en las ramas en expansión. Esto, junto a la elevación del grado de monopolio que ya se señaló, implicará el desplazamiento de la propiedad de una gran cantidad de pequeños propietarios y su proletarianización.

Hemos visto la ausencia de contradicciones económicas irreductibles entre los intereses exportadores y el capital industrial ligado al mercado interno, en el esquema exportador basado en los recursos naturales. Distinto es, sin embargo, si se plantea que el interés principal del capital internacional sería el de invertir en actividades manufactureras para la exportación a escala mundial o regional. La ventaja del país radicaría, entonces, en el menor precio de la fuerza de trabajo en relación a los promedios mundiales o regionales. De este modo, los intereses dominantes se opondrían a la elevación del salario interno, obstaculizando la ampliación del mercado interno. En tal caso, estos intereses antagonizarían con los del capital ligado a dicho mercado y se gestarían las condiciones para la profundización del dualismo, del fraccionamiento social, económico y espacial entre un sector "moderno" y un sector "marginal". Sin embar-

go, la posibilidad planteada es en extremo dudable.

Una estrategia exportadora de manufacturas sería casi exclusivamente controlada por el capital internacional, el cual subordinaría al capital nacional a un papel ínfimo en un mercado interno contraído. Además, implicaría la extensión hacia el futuro de condiciones sociales y económicas durísimas para los sectores populares. Tal estrategia, implementada en muchos países en desarrollo, no parece factible en el caso chileno.

En primer lugar, porque subestima el hecho objetivo de que son los recursos naturales de los cuales está dotado el país la principal fuerza de atracción sobre el capital internacional. En segundo lugar, porque supone debilidades extremas de la base económico-política del capital nacional y del poder de la masa trabajadora nacionales. Es decir, supone una evolución históricamente poco factible de las relaciones de poder internas y externas y de la estructura del Estado.

Un estudio realista de esta evolución, durante la etapa que emerge de diversificación de exportaciones, es esencial para entender los futuros cambios en la estructura urbano-regional del país. En esta ocasión, el estudio lo hemos limitado a la etapa de industrialización sustitutiva. Sin embargo, el método de análisis empleado es susceptible de ser extendido hacia esta nueva fase del desarrollo nacional. Este tema será objeto de un próximo trabajo.