

TEMAS URBANOS

EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES CHILENAS,
PRIMACÍA Y DIALÉCTICA SOCIOESPACIAL*

Hilario Hernández Gurruchaga**

2.1.2. LA CRISIS DEL MODELO SUBSTITUTIVO Y LOS INTENTOS DE REVITALIZACIÓN: 1960 - 1970.

El nítido patrón de crecimiento metropolitano que hasta 1960 sostiene el sistema urbano chileno, a partir de esta fecha adquiere claros rasgos de transición hacia un patrón de crecimiento proporcional: entre 1960 y 1970, las ciudades menores del sistema (grupos 1 y 2) elevan sensiblemente sus tasas promedio de crecimiento (24,6% y 28,6%) aproximándose a las tasas de las ciudades mayores (28,7%)... y la tasa de crecimiento de Santiago (31%) es apenas superior a la de los grupos 4, 5 y 6. Consecuentemente, aunque continúa aumentando la primacía, su velocidad de crecimiento se reduce... y a nivel agregado, el valor de $c(b-1)$ en la regresión de crecimiento es apenas positivo (0,0029). En otros términos, las ciudades intermedias y las ciudades menores aumentan notoriamente sus ritmos de crecimiento. De acuerdo a la teoría, ¿es éste el comienzo de un proceso de convergencia producto de un desarrollo largo y sostenido? Los hechos no validan tal hipótesis; pues, por el contrario, durante la década de los sesenta, el modelo de industrialización substitutiva presenta claros síntomas de agotamiento.

Diversos factores que operan como rasgos constitutivos del modelo de industrialización contribuyeron con su persistencia a encaminar el desarrollo de la industria y de la economía a una situación de estancamiento hacia fines de los sesenta. El primer y fundamental factor limitante es la debilidad de la burguesía nacional, separada del sector exportador por el dominio de los capitales extranjeros, su acción económica se subordina a las necesidades del mercado interno, mercado que, además, debe compartir con el capital industrial internacional y con el Estado. Este mercado se hace aún más estrecho por el carácter regresivo de la distribución del ingreso que margina un fuerte sector proletario y un voluminoso sector del campesinado. Esta condición del mercado coloca al capital industrial frente a un límite estructural que dificulta la amplia-

ción de la escala industrial... y con ello, la elevación de la productividad y de la acumulación. Coincidiendo los intereses de las clases urbanas con el modelo político, la industrialización chilena se desarrolló bajo formas monopólicas; con arreglos institucionales para su protección y defensa (política del «dinero fácil»). Sin competencia no se requirieron mayores innovaciones ni altas inversiones; lo que, conjuntamente con la estrechez del mercado, mantuvo deprimida la actividad, frenó la acumulación y la expansión.

El tercer factor fue la incapacidad del agro para abastecer el mercado interno, problema que se vinculaba tanto a la persistencia de la estructura dual latifundio-minifundio como a los efectos de la desfavorable relación de precios impuesta por el sector industrial. El Estado compensó a la agricultura (créditos, importación de maquinaria agrícola liberada, exenciones tributarias); pero, estas compensaciones, sólo asequibles a los grandes propietarios, traspasan a los trabajadores, al pequeño propietario y a los minifundistas, el peso principal de las exacciones de capital, sin lograr convertir a la agricultura en un sector atractivo a la inversión, como consecuencia, elevadas cantidades de divisas, necesarias para la industria, debieron ser distraídas en la importación de alimentos: a mediados de los años sesenta, un tercio de las importaciones estaban constituidas por productos agropecuarios. De este modo, con la conjunción de estos elementos, el crecimiento económico y la acumulación privada entra en una profunda fase de estancamiento a fines de los años cincuenta. El Estado aumenta su participación en la regulación de la economía y asume la principal responsabilidad en la inversión interna. Pero, no estaba en condiciones de hacerlo: las secuelas de desfinanciamiento público y creciente deuda externa se hacen crónicas; la inflación y las significativas sumas extraídas para el servicio de las deudas se hacen agobiantes... y la participación social y política y las demandas económicas de los sectores medios y populares se enfrentaban a una estructura económica incapaz de satisfacerlas. El modelo estaba estancado. En este panorama se insertan la política de estabilización

*. Este trabajo corresponde a la segunda parte del artículo del mismo nombre publicado en la Revista URBANO del mes de agosto de 1997 y que se integra al proyecto FONDECYT 013/91 "Clasificación Funcional y comportamiento espacial de las ciudades chilenas".

En la primera parte, el artículo se refería a la evolución del sistema urbano chileno en el período 1865-1982, como un proceso de desarrollo dialéctico socio-espacial y en que destaca la etapa industrial de substitución de importaciones (1930-1973) y en especial la crisis del modelo exportador, industrialización substitutiva y microcefalia urbana (1930-1960).

En la segunda parte que se publica ahora, se incluye La crisis del modelo substitutivo (1960-1973); La etapa de apertura neoliberal (1973-1982) y Conclusiones en torno a la primacía.

** Geógrafo. Depto. Planificación y Diseño Urbano. Universidad del Bío-Bío. Rector Universidad del Bío-Bío

basada en el freno de las reivindicaciones de fines de los cincuenta, el proyecto político demócratacristiano¹⁰⁾ y los intentos de la Unidad Popular¹¹⁾.

En este cuadro de dificultades, parece imposible sostener que los cambios evidenciados en la dinámica del sistema urbano constituyan efectos de un desarrollo largo y sostenido. A título de hipótesis alternativa ¿son estos cambios efectos del peculiar funcionamiento nacional del modelo y/o de su readecuación ante la crisis? Los hechos parecen validar esta segunda hipótesis.

Durante la vigencia del modelo industrial, Santiago siempre creció a tasas superiores a las tasas promedio de todos los grupos de tamaños urbanos, -pero, durante los años sesenta, la alta tasa de crecimiento que Santiago sostuvo en la década anterior (4% anual) se redujo al 3,1% anual. La capital del país sigue creciendo por encima del resto del sistema, pero en estos años, lo hace con lentitud. En términos generales, es posible explicar esta pérdida de impulso del crecimiento primado en el contexto de la reducción de la velocidad de crecimiento de los niveles de urbanización. Resulta obvio que en países de alto nivel de urbanización y con un tercio o más de la población urbana concentrada en la ciudad - capital - es el caso de Chile - ambos indicadores no pueden seguir creciendo en forma ilimitada (DE MATTOS, 1979), pero, asimismo, este comportamiento se inserta en la lógica del agotamiento del modelo industrial substitutivo y de los cambios introducidos para dinamizarlo. La simple comparación de los Censos Industriales de 1957 y 1977 acusa una creciente importancia de las industrias de bienes durables, a la vez que una más elevada razón capital - trabajo y una leve descentralización del empleo¹²⁾. Así, el empleo industrial no sólo creció más lentamente y con mayores requerimientos de especialización, sino que tiende a descentralizarse hacia las periferias metropolitanas de Santiago y Valparaíso dentro de las macrozona central (Valparaíso - Santiago - Rancagua) y hacia las regiones alejadas. La carta de distribución de las tasas de crecimiento estandarizadas 1960 -70 es ilustrativa al respecto: entre las ciudades mayores (> 80.000 hbs.) sólo crece excepcionalmente Antofagasta y entre las de segundo orden (40.000 -80.000 hbs.) sólo lo hacen Rancagua y Arica (Fig. 13). Esta carta evidencia, al mismo tiempo, un proceso de desconcentración concentrada: 10 de las 18 ciudades que crecen excepcionalmente durante este periodo se localizan en la macrozona central, entre Valpa-

raíso y Rancagua. El lento crecimiento de Valparaíso - Viña se compensa con el fuerte crecimiento de sus satélites interiores (Quilpué, V. Alemana) y el normal crecimiento de Santiago es acompañado por un excepcional crecimiento de los centros periféricos próximos (Peñaflor, Quilicura, Talagante, Buin), dinamizados por su condición de sedes industriales y de intermediación con los medios rurales, inclusive, por su rol residencial (Puente Alto).

Por el contrario, en la década de los sesenta, las ciudades intermedias sostienen altas tasas promedio de crecimiento (29 y 30,1%), y las ciudades menores elevan su crecimiento al 25%. Ambos comportamientos se insertan en la lógica del modelo: el crecimiento de las ciudades medias se correlaciona con las necesarias funciones de intermediación frente a la profundización de la división del trabajo entre ciudad y campo; y el de los centros menores, en el desigual efecto de la modernización sobre los espacios agrarios.

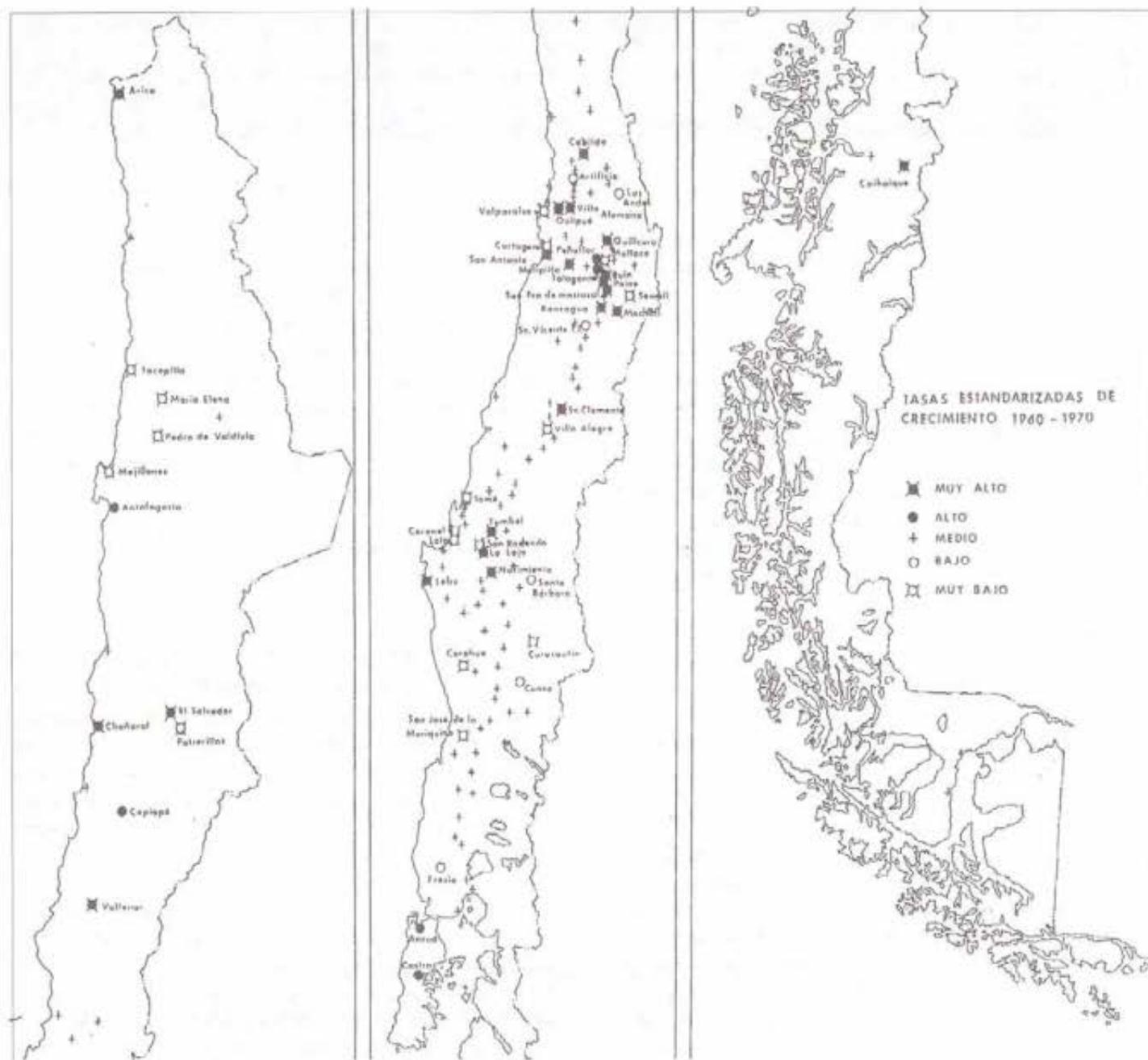
El modelo de industrialización substitutiva profundiza la división del trabajo entre Santiago y las regiones: la primera absorbiendo gran parte del crecimiento industrial manufacturero y diversificando su estructura productiva; las segundas, especializándose en las actividades primarias. El crecimiento de las ciudades intermedias se explica por la necesaria intensificación de la intermediación entre Santiago y el campo, bajo la presión de la expansión industrial. Esta función se vio aún más estimulada por los avances en el transporte y por los cambios introducidos a mediados de los años sesenta con la finalidad de expandir el mercado interno y modernizar el agro.

A medida que el sistema urbano se transformaba en la red de circulación de los productos manufacturados, en un proceso de ampliación y de integración del espacio local en el mercado nacional, se generaban las condiciones para el incremento de los centros intermedios y la reducción de la importancia económica relativa de los centros menores. Aunque durante el auge primario - exportador los centros urbanos habían alcanzado un alto grado de integración interna, el proceso de industrialización substitutiva redefinió y afianzó la integración al convertir a Santiago en un polo industrial y al asumir el Estado un rol principal en la expansión del mercado interno. Una de las acciones que más influyó en tal sentido fue el desarrollo de una red vial para el

10. Las fracciones propietarias parece haber percibido con claridad los factores de la crisis orgánica. Fracasados los intentos liberales de resolverla mediante la estabilización con freno a las reivindicaciones; amediados de la década de los sesenta, la Democracia Cristiana, apoyada por los sectores industriales modernos y amplias masas populares, levantó un programa de transformaciones que, en lo esencial, se orientaba a: establecer una vinculación más favorable con el capital internacional del cobre (chilenización), al desarrollo de la Reforma Agraria (modernización de las estructuras sociales y productivas del agro), la inclusión económica y social del campesinado y los marginales urbanos (Promoción Popular), y la ampliación del mercado industrial por vía del Pacto Andino.

11. Partiendo de un diagnóstico crítico que califica a la sociedad y la economía chilena como dependiente, monopólica y excluyente, la política de la Unidad Popular se propone cambiar la estructura de la propiedad, de modo de suprimir el poder monopólico, financiero y terrateniente y disminuir el control ejercido por el capital internacional. Buscaba con ello constituir una fuerte área de propiedad social y mixta, desde la cual se expandiera la producción hacia la satisfacción de las necesidades mayoritarias y, junto con ello, controlar los excedentes desde el sector público. El elemento dinámico es el aumento del mercado mediante el incremento del consumo por redistribución del ingreso.

12. En 1957, la provincia de Santiago concentraba el 60% del empleo industrial; en 1977 sólo el 58%.



Patrón Espacial del Crecimiento de las ciudades chilenas. (>=2.500 habitantes) (1960-1970)

transporte automotor: a fines de la década del 50 se terminó la pavimentación del camino longitudinal y durante la década del sesenta se hicieron significativos avances en la red de caminos regionales. Los más abandonados rincones del campo quedaron incorporados al intercambio y con ello, se profundizó la división de actividades entre campo y ciudad: frente al mercado urbano en expansión, las zonas rurales avanzaron en la especialización primaria, liberando la fuerza de trabajo ocupada en la artesanía y los servicios rurales; actividades que pasaron a ser copadas por la industria y los servicios urbanos. La industria y los servicios rurales fueron desplazadas del medio rural y con ello la población que servía tales actividades. De este modo, el desarrollo de las ciudades medias se produjo en desmedro de las aldeas y pequeños centros urbanos que perdieron su importancia económica

relativa: al ser más accesibles, los servicios antes prestados por los pequeños poblados fueron perdiendo su ventaja de proximidad física ante la eficiencia y diversidad de los servicios prestados por la ciudad regional. En esta condición, las ciudades intermedias crecen cumpliendo en el sistema una función integradora, contribuyendo a la especialización productiva entre los polos extremos del sistema nacional: uno industrial (Santiago) y otro primario... ello explica el patrón de crecimiento del período de industrialización substitutiva caracterizado por la concentración de la población en Santiago y una clara tendencia hacia la concentración urbana intrarregional.

Si en este proceso de profundización de la división del trabajo e integración de los espacios, la economía y la

población de los centros menores drena hacia las ciudades regionales ¿por qué las ciudades menores (2.500 a 5.000 hbts.) que permanecen en el sistema, elevan sistemáticamente sus tasas promedio de crecimiento a lo largo del período? ⁽¹³⁾. En gran medida, ello se relaciona con los efectos del proceso de industrialización sobre los espacios rurales. A partir de 1930, el estancamiento agrícola y la consecuente desvalorización de la tierra debió conducir a una reducción del proceso de concentración (característico del período de auge exportador). Paralelamente, continuaba la natural tendencia a la subdivisión de los predios por herencia, especialmente entre los pequeños propietarios ⁽¹⁴⁾. Mientras la mecanización liberó fuerza de trabajo en las grandes explotaciones, no ocurrió lo mismo en el minifundio y la pequeña explotación. Así se explica que entre 1930 y 1960, la migración rural urbana fuere menor que la experimentada durante el período del auge primario exportador ⁽¹⁵⁾. Por tanto, es muy posible que parte de la mano de obra expulsada por el latifundio quedara ligada a la pequeña explotación, y se transformara en reserva de mano de obra temporal a muy bajo costo para la explotación capitalista. Así, limitado el acceso a la tierra por la mantención del latifundio, grandes masas rurales pauperizadas permanecieron sobre las áreas de minifundio y pequeña explotación, animando el crecimiento de las aldeas y pueblos próximos... pero, dado su bajo nivel de vida, sin incorporarse al mercado industrial.

Las tendencias de crecimiento antes descritas se ven reforzadas por las medidas redistributivas y de modernización del agro implantadas en la década de los sesenta para efectos de desbloquear y expandir el desarrollo industrial. Crecientes cuotas de divisas debían ser utilizadas en la importación de alimentos; divisas que eran cada vez más necesarias para la expansión industrial. Por otra parte, la estrechez del mercado interno se agravaba particularmente por la pobreza de las masas asalariadas y los pequeños propietarios campesinos. Ambas situaciones eran graves para la burguesía industrial en desarrollo; debía competir por las divisas con el poder monopólico y dada la naturaleza de los bienes producidos (bienes durables de consumo), la estrechez del mercado constituía una gravitante limitación. Se hacía necesario expandir el mercado industrial interno. Conjuntamente con las razones de justicia, en este marco de intereses socio-económicos se encuadran las medidas que abrieron las posibilidades de sindicalización campesina y las que hicieron obligatorio el pago en dinero de un salario

mínimo campesino, equivalente al mínimo industrial. En la medida que aumentaron los pagos en dinero, estas decisiones significaron una substancial ampliación de los mercados locales. El incremento de la liquidez en los campos, unido al mejoramiento del transporte automotor rural, profundizó la división del trabajo entre el campo y la ciudad: las zonas de producción agrícola capitalista activaron su especialización concentrando sus esfuerzos en uno o dos cultivos... y las ciudades medianas desarrollaron sus actividades comerciales, inclusive suministrando alimentos a la fuerza de trabajo campesina.

Asimismo, pese a que no existe conocimiento preciso sobre el problema, la Reforma Agraria parece haber profundizado las tendencias de crecimiento de ciudades medias... y menores. Con su puesta en acción, la burguesía buscaba acelerar la modernización de la agricultura capitalista, aumentar la producción y ampliar las capas medias campesinas. Existen antecedentes que permiten sostener que el número de asentados fue mayor que la población previamente existente en los predios expropiados. Pero, los efectos indirectos de la Reforma Agraria parecen haber expulsado grandes masas campesinas de las tierras no expropiadas. El temor a la presión sindical y el encarecimiento de la mano de obra incentivaron a los terratenientes a una máxima reducción del empleo de la fuerza de trabajo. Ello explica el renovado ritmo que en la década de los sesenta adquiere el éxodo rural: entre 1960 y 1970, la población rural del país decreció por primera vez y los campos perdieron un 118% de su crecimiento vegetativo. Dado que Santiago no aumentó su ritmo de crecimiento, se puede suponer que gran parte de estas masas campesinas se refugiaron en los pequeños centros, en condición de mano de obra temporal... o en las capitales regionales activadas por su rol intermediario.

En suma, los impactos de la modernización agrícola provocan un doble sistema espacial de crecimiento. Sobre los espacios con predominio de propiedad latifundaria, las ciudades intermedias crecen en función de las actividades de distribución e intermediación, animadas por la incorporación de crecientes masas del campesinado a la economía monetaria y los servicios burocráticos exigidos por las políticas estatales de desarrollo agrícola. Con ello, se reduce el número de centros menores ⁽¹⁶⁾; pero, muchos de los que permanecen en el sistema se transforman en refugio de la fuerza de trabajo desplazada desde las áreas agrícolas capi-

13 Entre 1940 y 1970 el número de centros menores aumenta de 47 a 63; sin embargo -dado que crecen a ritmos inferiores al del resto de las clases de tamaño -, su participación en la población urbana se reduce de 6,6% a 4,7%...pero, sistemáticamente, las tasas promedio de crecimiento de estos centros se elevan de 15,6% a 21,3%..., para alcanzar a 24,6% en la década 1960-70, una tasa levemente inferior a la de las demás clases.

14 Entre 1869 y 1925, el número de grandes propiedades aumentó un 739%, mientras que las pequeñas propiedades sólo lo hicieron en un 217%. Por el contrario, entre 1925 y 1965, el número de grandes propiedades prácticamente se mantuvo (26%) mientras que las pequeñas se incrementaron un 147% (GEISSE, G., 1977).

15 Entre 1930 y 1960, si la población rural de Chile Central hubiera crecido al mismo ritmo que el país, hubiera alcanzado la cifra de 1.780.000 personas a fines del período; sin embargo, sólo alcanzó a 1.280.000. Más de medio millón de habitantes abandonaron los campos de Chile Central entre 1930 y 1960: un 69% de su crecimiento vegetativo. Esta cifra contrasta con el 93% expulsado entre 1865 y 1930.

16 La incorporación de los mercados locales en el mercado regional reduce la importancia económica de las ciudades menores: entre 1960 y 1970, el número de centros menores (2.500 a 5.000 hbts.) se redujo de 63 a 58.

talistas. Estos centros se constituyen en verdaderos pueblos -dormitorio de mano de obra dependiente del trabajo temporal de la mediana y gran propiedad. Este doble patrón de crecimiento retiene parte de las migraciones hacia Santiago... y explica que aunque la concentración (% de población concentrado en el 10% de las ciudades, ubicadas en la sección superior de la distribución) y la inclinación de la curva (h) aumentan rápidamente, la primacía haga más lento su progreso.

2.2. LA ETAPA DE APERTURA NEO-LIBERAL

Los efectos iniciales en la dinámica del sistema urbano (1973 - 1982).

Fruto de la crisis orgánica de la sociedad chilena, profundizada durante el período de la Unidad Popular, el establecimiento del régimen militar en Chile produjo profundos cambios en las relaciones sociales de poder y en el funcionamiento de la economía nacional; cambios que han alterado significativamente el dinamismo de los sectores económicos y los patrones espaciales de crecimiento. Con acordes intereses con el capitalismo internacional, la burguesía chilena encuentra en 1973 propicia ocasión para abandonar el desfalleciente modelo de industrialización substitutiva y redirigir la economía del país mediante una reactivación de la influencia del mercado, una política monetaria y arancelaria concordante y, en definitiva, una plena incorporación al capitalismo transnacional,

El elemento central de las políticas impulsadas durante el régimen militar ha consistido en liberar las fuerzas del mercado y convertirlo en el mecanismo destinado a asegurar la asignación óptima de los recursos. El Estado se declara «Subsidiario», proponiéndose evitar la interferencia económica a cualquier costo. En el plano interno, al margen de la inmediata liberación de los precios y una progresiva reducción arancelaria, el modelo neo-liberal significó una rápida y fuerte reducción de la participación del Estado en la economía y una consecuente ampliación del campo de acción de la iniciativa privada. Entre 1973 y 1978, bajo las exigencias de una política de estabilización y restricción monetaria, la inversión pública se redujo a la mitad y se produjo un importante traspaso de activos del Estado a manos privadas⁽¹⁷⁾. En diferente plano, pero con el mismo objetivo central, se sitúan las políticas de apertura al mercado externo, destinadas a liberalizar el intercambio de bienes, servicios y capitales con el resto del mundo; bajo los supuestos de que la liberación de las fuerzas del mercado internacional acentuaría la optimización de la asignación de los recur-

sos internos y de que el dinamismo del proceso de desarrollo procede principalmente de la apertura al comercio internacional y del flujo de capitales. Así, bajo el principio de las ventajas comparativas, la política se orientó a estimular el volumen y la diversificación de exportaciones, la substitución de parte de la producción interna con importaciones y el ingreso de capital extranjero. Con estos propósitos, las primeras políticas se centran tanto en el manejo del cambio para incentivar la exportación como en la desgravación arancelaria para asimilar al país al mercado internacional con la menor interferencia posible. Los aranceles se redujeron implacablemente de un promedio de 94% en 1973 hasta un 10,1% promedio, alcanzado en 1979,

De acuerdo al modelo establecido, el desarrollo regional debería ser una consecuencia espontánea de la libre distribución de los recursos productivos... y como en Chile los recursos productivos con ventajas comparativas se localizan fuera y lejos de la capital, la activación de su explotación - bajo la adopción del modelo de apertura - revertiría el histórico patrón de concentración urbana y primacía santiaguina. Así lo establece el documento de estrategia de desarrollo regional emitido por ODEPLAN en 1976. La explotación de los principales recursos de exportación (minería, pesca, forestal y agrícola) deberían provocar un incremento de la población rural y, consecuentemente una reducción poblacional de las principales concentraciones urbanas... debiera producir una creciente especialización económica que, una vez desarrollada la infraestructura económica regional, debería contribuir a reasentar la población en un patrón más homogéneo, con menores diferencias entre las regiones⁽¹⁸⁾. De este modo, el gobierno se proponía - al largo plazo - maximizar a través del valor agregado una creciente contribución (por la agricultura) al bienestar y desarrollo global... y con ello, erradicar la extrema pobreza prevaleciente en los campos a través de nuevas oportunidades de empleo y desarrollo integral de la población rural (ODEPLAN, 1977 cit. por A. Apey, 1988) ¿En qué medida los patrones estructurales y espaciales de crecimiento experimentados por las ciudades del país entre 1970 y 1982 responden al modelo neoliberal y a estos pronósticos?

Entre 1970 y 1982 el nivel de urbanización de la población chilena aumentó rápidamente - de 68% a 78% (>2.500 hbs.) - y las ciudades crecen en un patrón proporcional: todos los grupos de tamaños urbanos crecen a tasa promedio superiores al 28%, sin diferencias significativas, y por primera vez en el largo período examinado (1865 - 1982), las tres ciudades mayores del sistema (Santiago, Valparaíso

17 Hasta 1977 se habían vendido, normalizado o liquidado 255 empresas requizadas o intervenidas por el Estado, quedando pendientes sólo 4. — similar acción se había realizado en 394 empresas con participación estatal en su composición accionaria...y se había devuelto el 30% de la tierra expropiada en el proceso de Reforma Agraria (FOXLEY, A., 1979).

18 Como es obvio, la planificación regional se contradice con el modelo económico implantado... y esta inconsistencia básica se resolvió - como era lógico - en favor de los grupos técnicos responsables de la economía global del sistema. A partir de 1978, sólo subsisten las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación como organismos dedicados a -mejorar la información, a fin de incentivar la inversión privada (BOISIER, 1978)...y la descentralización administrativa constituye la única llave del desarrollo regional.

- Viña y Concepción - Talcahuano) crecen a tasas inferiores a las de 4 de los 6 grupos de tamaños establecidos (Fig. 7), en consecuencia, por primera vez desde 1930-40 el valor de C (b-1) es negativo y la primacía se reduce. Así, la instauración del modelo económico neo-liberal, a través de opuestos mecanismos, parece haber acentuado el patrón de crecimiento que se esbozaba en la década anterior (1960-70), durante la crisis de estancamiento del modelo industrial substitutivo. Este patrón, en términos formales, relativamente coincide con algunas de las estimaciones de los economistas neo-liberales; es, sin duda, consecuencia del modelo económico implantado... pero, en ningún caso, los procesos corresponden a los previstos, por lo menos, en esta etapa inicial (1970-82).

El bajo crecimiento relativo de las ciudades mayores se inscribe, esencialmente, en el contexto de la desindustrialización y de la reducción del aparato público. La súbita competencia internacional afectó la totalidad de la industria nacional y, particularmente, aquellos sectores más apoyados por los beneficios del régimen anterior. Entre 1973 y 1980, la producción industrial chilena declinó en un 11%... y el retroceso del empleo fue aún mayor. El empleo en las manufacturas se redujo un 22% entre 1973 y 1980 y, en términos conservadores, se estima que entre 1973 y 1983 se había reducido en un 33% (GWYNNE, R.N., 1985). El sector textil, que había sido el segundo sector productivo en 1973, se redujo en 1980 al 38% de su tamaño inicial; la industria cerámica declinó un 74%... y otros cuatro sectores de sustitución de importaciones (ropa, zapatos, productos de transporte y productos misceláneos) se redujeron a menos del 50% del tamaño que tenían en 1973, al iniciarse el proceso de cambios en la economía. Espacialmente, afectadas por la política de «desustitución» que el modelo implica, las regiones previamente especializadas en la industria de sustitución de importaciones experimentaron significativos retrocesos durante este periodo. El examen de los cambios regionales en producción y empleo industrial confirma este proceso espacial. Entre 1973 y 1980, la Región Metropolitana - que exhibía la mayor concentración de industrias substitutivas - redujo su producción en un 21,3% y su empleo en un 23%. Más dramática aún son las declinaciones experimentadas por las dos provincias periféricas que tenían una significativa especialización en industrias substitutivas: las provincias de Tarapacá y Concepción vieron declinar su empleo industrial en un 40,5 y un 33,3% respectivamente. En Concepción, las textiles de Tomé y la industria cerámica de Penco fueron virtualmente eliminadas... y la producción de vidrios de Lirquén y la textil de Chiguayante severamente

disminuidas. En el puerto de Arica, virtualmente se dio fin a la industria electrónica y producción de televisores y la industria de vehículos motorizados se redujo a las operaciones de una sola firma (General Motors). Dado el impacto de las industrias ligadas a la pesca, la producción declina menos que el empleo, tanto en Arica como en la capital regional (Iquique). La influencia del cobre y la refinación del petróleo en Valparaíso provoca un aumento de producción del 33%; pero la declinación de las industrias substitutivas provoca una reducción del empleo cercana al 50% (GWYNNE, R.N., 1985). En el contexto de esta política de «de sustitución» de importaciones que provoca una consecuente desindustrialización se explica el bajo crecimiento relativo que experimentan durante el período las tres ciudades mayores, concentradoras previas del aparato industrial substitutivo; más aún, si a ello se agrega la severa reducción que al mismo tiempo experimentan los servicios públicos. Las ciudades mayores y algunas de las ciudades medias reducen sus atractivos, puesto que exhiben durante el período tasas de desempleo que se sitúan entre las más altas del país ⁽¹⁹⁾.

Como ya se ha establecido, el modelo de apertura económica basa su estrategia de desarrollo principalmente en el dinamismo del sector externo y, de acuerdo a ello, privilegia el desarrollo de las áreas de exportación que presentan ventajas comparativas en la competencia internacional. A nivel regional, los efectos concuerdan con tales planteamientos: entre 1973 y 1982 las regiones especializadas en la explotación de recursos mineros (II, VI y III), marítimos (I), agrícolas de exportación (III, IV y VI) y forestales (VII), experimentaron tasas de crecimiento del P.G.B sensiblemente superiores a la media nacional ⁽²⁰⁾. Consecuentemente, crecen las ciudades cuya base económica se relaciona con tales actividades. En el norte, Arica e Iquique crecen dinamizadas por la explotación de las pesquerías y las industrias relacionadas; Concón, animada por las actividades de refinación; Calera, por la construcción; Constitución y Arauco, por las industrias forestales. En oposición a ello, las ciudades del Centro-Sur, afectadas por la declinación industrial y enclavadas en un ámbito agrario orientado al consumo interno, languidecen y retroceden. En el extremo sur del país crecen Coihaique y Punta Arenas, animadas por la colonización y la explotación petrolífera respectivamente (Fig. 14).

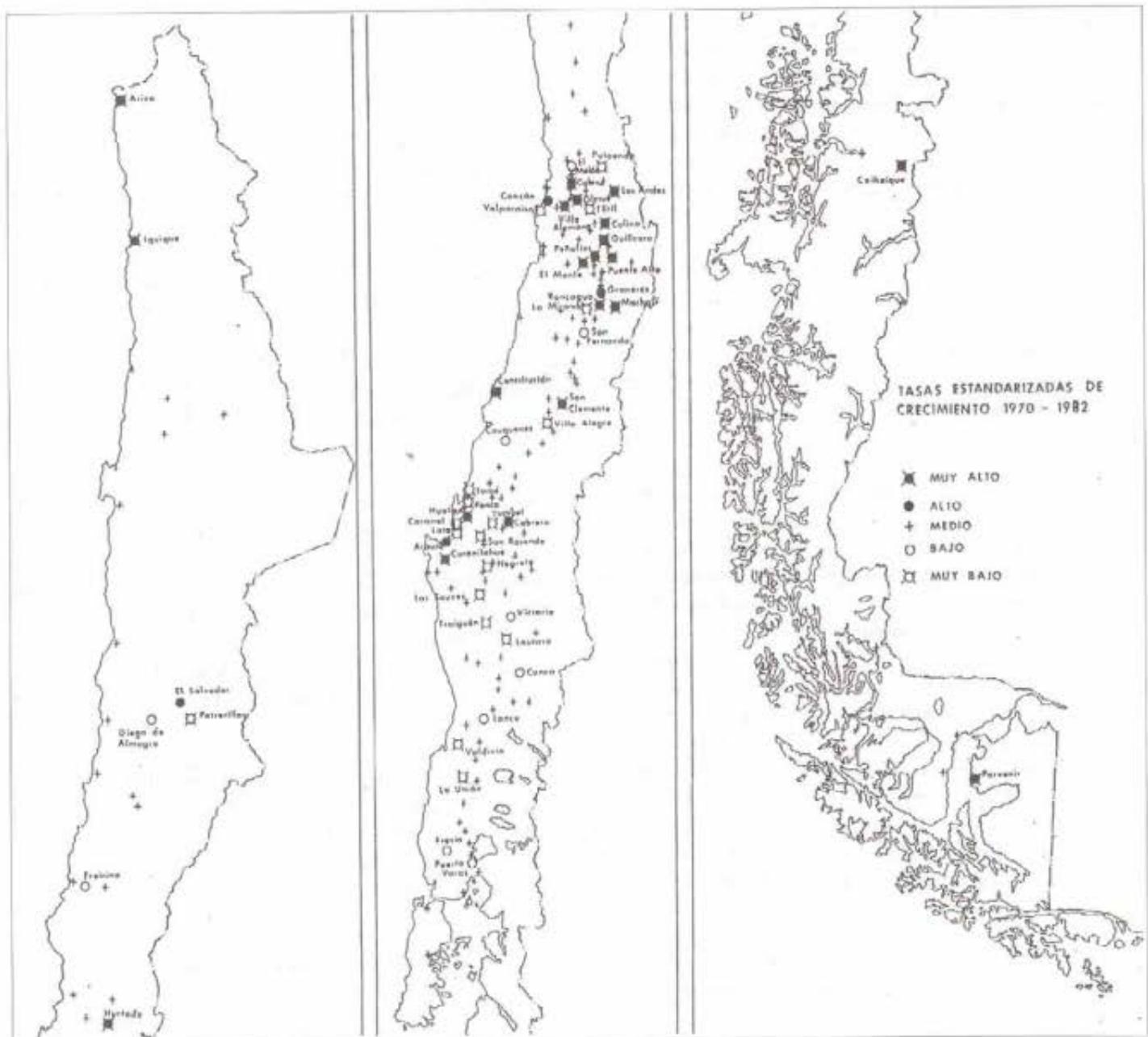
Sin embargo, el patrón de crecimiento urbano no parece haber sido exclusivo resultado del diferencial efecto del modelo liberal sobre la base económica urbana: durante este período, el crecimiento de las ciudades se inscribe, asimismo, en un amplio y fuerte proceso de «desruralización»,

19 Aún, luego de una relativa reactivación; en 1984 Santiago tenía un 26% de cesantía... y en algunas ciudades (Arica, Tomé, Rancagua, Valdivia) donde la industria había sido el mayor empleador, las Wsas de cesantía oscilaban entre 35 y 45% (GWYNNE, R.N., 1985).

20 De acuerdo a ODEPLAN (PGB regionalizado 1970-84) mientras el PGB nacional aumentó sólo un 30% entre 1973 y 1982; la región de Antofagasta lo hizo en un 41%, Tarapacá en un 64%, Atacama en un 50%, Coquimbo en un 36%, O'Higgins en un 47%, Maule en un 51% y Magallanes en un 42%. Las demás regiones, afectadas por la desindustrialización o especializadas en producción para el mercado interno, crecen muy por debajo de la media nacional.

provocado, contrariamente a los pronósticos, por la dinámica del sector exportable. Ante el estímulo de las ventajas comparativas en el mercado internacional y con apoyo de los subsidios estatales, las plantaciones forestales aumentaron notablemente durante el quinquenio 1974 - 78: de un incremento anual de 30.000 hás. durante el periodo 1970 - 73 se pasa a niveles superiores a las 80.000 hás. anuales en el periodo 1974 -77. La preponderancia que adquiere esta actividad, a la vez que desplaza los cultivos agrícolas tradicionales, unida al necesario mejoramiento de los caminos interiores, provoca una mayor especialización del trabajo agrícola y presumiblemente profundiza la división del trabajo entre campo y ciudad. Aunque no se conocen estudios de detalle referidos específicamente a estos cambios, es posible deducir una migración de la fuerza de trabajo dedicada anteriormente a la producción de alimentos, a las artesanías

y servicios rurales, desplazadas por las actividades urbanas. Al mismo tiempo, la mayor demanda ocasional de trabajo explica el crecimiento de los centros inmediatos, constituidos en refugios migratorios y/o sosteniendo su población sub-empleada ante la existencia de una fuente temporal de actividades. El proceso de desruralización parece más claro al enfocar la evolución de las actividades agrícolas de exportación. Entre 1970 y 1978, las exportaciones agrícolas aumentaron en valor un 247%, concentrándose básicamente en el rubro frutas y hortalizas. El notable aumento en el valor de las exportaciones agrícolas, producto de una especialización y modernización de las técnicas de cultivo, ha provocado al menos dos consecuencias esenciales: un aumento de la demanda por tierras que se traducen en la elevación de los valores del suelo y concentración de la propiedad y, un excedente de mano de obra, producto de la especialización



Patrón Espacial del Crecimiento de las ciudades chilenas (≥ 2.500 habitantes) (1970-1982)

del trabajo y la reconstitución de la gran propiedad que alimenta fuertes migraciones rural-urbanas. En efecto, la magnitud del aumento del precio real de la tierra a partir de 1974 constituye un fenómeno sin precedentes: los precios en 1974 - 78 son casi el doble de los existentes en 1953 - 58, que a su vez fueron los más altos en el período anterior a 1970. Por otra parte, los precios aumentaron mucho más rápidamente en Chile Central - caracterizado por su aptitud frutícola - que en los espacios agrarios del Centro - Sur, esencialmente dedicados a los cultivos tradicionales orientados hacia el mercado interno... y el precio de la hectárea plantada llegó a ser cinco veces el valor de la tierra que no lo estaba (GEISSE, 6., 1983). Pese a que entre 1970 y 1982, el crecimiento de la población nacional se reduce a 1,7% promedio anual, el crecimiento de la población urbana se mantiene a tasas similares a las de los años sesenta (3,3 %). Es evidente: lejos de aumentar e inclusive de fijar la población rural, el modelo neoliberal, al modernizar el agro y concentrar la propiedad, ha profundizado el éxodo rural: entre 1970 y 1982, la población rural se redujo en términos absolutos de 3.024.583 a 2.469.543 personas... y se estima que cerca de 1.200.000 personas han abandonado los medios rurales...el 188% de su crecimiento vegetativo²¹. ¿Hacia dónde se movilizan los emigrantes rurales? Considerando simultáneamente los factores de expulsión y la pérdida de atractivo de las grandes ciudades, bajo altas y persistentes tasas de desempleo, a la vez que las altas y homogéneas tasas de crecimiento que exhiben todas las clases de tamaño urbano, es forzoso concluir que el fenómeno migratorio se orienta hacia las ciudades de todos los tamaños - de preferencia hacia las ciudades intermedias - que permiten a la masa migrante subsistir subocupada en el sector terciario y mantener vínculos ocasionales o estacionales con el agro. Por otra parte, es posible presumir que en esta condición los subsidios de cesantía (P.E.M.) otorgados por las municipalidades fijan la población ... y en consecuencia, el patrón de crecimiento urbano es proporcional, no en razón de una multiplicación de los impulsos económicos y homogénea distribución en la jerarquía urbana, sino porque se homogenizan las oportunidades de empleo mínimo en un contexto de desempleo generalizado.

Sin duda alguna, la implantación del modelo neoliberal ha transformado profundamente las relaciones ciudad-campo en el país y, pese a que este problema no ha sido abordado con el énfasis que su interés reclama, una de las pocas investigaciones realizadas respalda completamente los planteamientos anteriormente expuestos. Al respecto parece oportuno resumir algunas de las conclusiones de este trabajo (APEY, A., 1987). En el marco de las ventajas comparativas, las ventajas climáticas del valle de Copiapó le permiten obtener precios preferenciales para la uva de mesa en los mercados de EE.UU. y Canadá. Ello ha despertado un voraz apetito de tierras, una consecuente elevación del valor del suelo, y la penetración del capital transnacional (United

Trading Co. y United Fruit, entre otras); lo que ha provocado una radical transformación tecnológica y productiva. Los espacios otrora centrados, casi exclusivamente, en la explotación cuprífera, se cubren de parronales: las 55 hás. dedicadas a este cultivo en 1973, en 1985 alcanzaron a 1517. Por la venta de sus tierras ante el estímulo de los precios; por no poseer la cabida de tierras, los recursos, o los conocimientos necesarios para incorporarse al proceso; importantes contingentes de población rural abandonan los campos y transforman su condición de campesinos - propietarios en la de mano de obra estacional... y dado que la oferta de trabajo se reduce a dos meses, se refugian en la ciudad, incrementando el terciario subempleado. Así, la ciudad de Copiapó crece muy por encima de la media regional y por sobre la tasa media de su grupo de tamaño (41,7%), sin desarrollo de su base económica... y asumiendo el costo de la población incorporada. Dada la baja tasa de reinversión y la persistencia del desempleo, este proceso podría constituir «sólo el primer escalón de una migración hacia Santiago» (APEY, A., 1987). Considerando el patrón de crecimiento de las ciudades por tamaño y el masivo éxodo rural que acusan las cifras a nivel nacional, es posible presumir que el caso de Copiapó constituye un modelo con algún grado de generalización... al menos, sobre los espacios fruteros de Chile Central y, con las lógicas particularidades de la actividad, sobre los espacios forestales. Sólo escaparían completamente a ello los vastos espacios del Sur, donde la utilización de la tierra permanece orientada preferencialmente hacia los cultivos tradicionales destinados al mercado interno. Ello, sin duda, constituye un apremiante requerimiento de investigación en el campo de las relaciones rural-urbanas.

Una vez más, los hechos históricos reiteran la lección: similares formas de comportamiento pueden ser provocadas por diversos y opuestos procesos. El patrón de crecimiento proporcional no es sólo el producto de la expansión, multiplicación y diversificación de las fuerzas productivas, actuando aleatoriamente sobre el sistema urbano... puede ser - como, en el caso chileno - esbozado en la etapa de agotamiento del modelo industrial substitutivo (1960 - 73) y alcanzado por la implantación del modelo de apertura con privilegio en la explotación de los recursos primarios (1973 - 82). Sin olvidar que es éste sólo un comportamiento inicial y, que en el marco de una economía de mercado, las estructuras geográficas consolidadas constituyen una permanente vocación de primacía.

3.- A TÍTULO DE CONCLUSIONES: EN TORNO A LA PRIMACÍA

Una inicial (1865), permanente (1865 - 1907) y creciente primacía (1907 - 1970), que sólo se reduce en el último intercenso (1970 - 82); acompañada de un continuo incremento de la concentración de la población urbana, caracteri-

21 Estas estimaciones consideran como población rural, la población dispersa y la que reside en centros de tamaño inferior a 2.500 hbts.

zan el patrón global de cambios dinámico - estructurales que experimenta el sistema urbano chileno entre 1865 y 1982. Este patrón evolutivo, situado en su contexto histórico, no concuerda a cabalidad con ninguno de los modelos generales que se han propuesto para dar cuenta del desarrollo de la primacía.

Parfraseando a Singer (1973), parece legítimo suponer que la historia latinoamericana es más que una simple sucesión de dependencias (colonial, capitalista, comercial e imperialista), sin poner en discusión la existencia de tales tipos de dependencia «¿se puede deducir de las diferentes situaciones de dependencia - y básicamente sólo de ellas - fenómenos de tal complejidad como es el de la organización espacial de los diferentes países?» (SINGER, P., 1973). Básicamente, el modelo de la dependencia no considera las condiciones internas particulares (estructuras físicas, socio-económicas y políticas) que condicionan la capacidad de cada país para absorber la dinámica externa; la condición en la que el sistema nacional se inserta en el sistema internacional.

El rol secundario - por decir lo menos - en que el modelo de la dependencia sitúa a las condiciones internas que establecen las relaciones con el mundo externo constituye una continua insuficiencia explicativa. Las estructuras socio-espaciales existentes prácticamente no son consideradas. Como lo señala Gilbert (1978) se ignora el juicio de Browning (1958) y de Morse (1971) apuntando a la primacía incipiente que surge en algunas naciones latinoamericanas durante el período colonial. La concentración del poder de decisión política, las tradiciones burocráticas recibidas de España, la localización y desarrollo de las principales ciudades explican que estos centros tuvieran siempre una propensión a convertirse en ciudades primadas. El modelo de la dependencia explica esta condición (dependencia colonial), pero no la conceptualiza como ventajas de inicio para desarrollos ulteriores. Ciertamente, el capitalismo monopólico aceleró estas tendencias, «pero las semillas fundamentales de la primacía se habían sembrado, en la mayoría de los casos, años antes» (GILBERT, A., 1978). Es el caso de Santiago de Chile. Similar insuficiencia acusa el modelo frente a la consideración de la infraestructura de integración territorial frente a la lógica de los modelos de desarrollo implantados y frente al rol que cumple el Estado y las estructura sociopolíticas. Entre 1830 y 1860 -etapa de capitalismo nacional con auge exportador y haza integración territorial- las villas coloniales de las provincias ligadas directamente al auge minero-agrícola se transforman en ciudades y crecen rápidamente; entre 1907 y 1930 - período del auge salitrero con alta integración territorial, la primacía evoluciona con rapidez. No parece posible atribuir estas diferencias de dinámica exclusivamente a la mayor injerencia del capital extranjero en la economía. En el examen histórico a la luz de un desarrollo dialéctico socio - espacial; el rol intermediario que asume el Estado en República unitaria, la forma en que se internalizan los beneficios de la minería bajo el poder oligárquico, el peso de las

estructuras socio-espaciales consolidadas y los consecuentes efectos centrípetos de la integración ferroviaria constituyen factores centrales para explicar el creciente y rápido proceso de primatización que caracteriza al período de auge primario -exportador; ello, sin considerar un temprano proceso de sustitución de importaciones.

Tales insuficiencias conducen a interpretaciones que en modo alguno concuerdan con el empiria... como sucede con las explicaciones que el modelo de la dependencia ofrece para la dinámica urbana de la etapa de industrialización substitutiva. Los iniciales sostenedores del modelo (CASTELLS, M., 1973; QUIJANO, A., 1973) consideran que la industrialización substitutiva constituye una etapa «más autónoma y nacional» y que por ende provoca un proceso de urbanización más «equilibrado». En las palabras de Castells «tal proceso de industrialización nacional refuerza considerablemente las organizaciones existentes y acelera el crecimiento urbano, sin provocar nunca un flujo migratorio excesivo, en la medida en que este desarrollo no se hace por presiones externas, sino que parte de la necesidad de cierto equilibrio- interno definido en el cuadro de cada país» (CASTELLS, M., 1973). Al margen de la falta de claras definiciones y de las contradicciones, nada parece más alejado de la realidad: durante el período industrial substitutivo, Santiago de Chile aumenta la distancia poblacional y funcional que la separa del resto del sistema a mayor velocidad que durante la vigencia del modelo primario -exportador. Este hecho no puede ser ignorado y, en consecuencia, se sostiene que tal primacía es consecuencia de un último estado de dependencia que corresponde a la internacionalización de la actividad manufacturera latinoamericana (ROFFMAN, A.B., 1974). Vale decir, el casi idílico estado de industrialización nacional es perturbado por la penetración de los capitales extranjeros. Esta afirmación no considera que los intereses de localización del capital extranjero no difieren de los intereses del capital nacional -como agudamente señala Singer (1973) - «Se. inculpa al imperialismo las contradicciones del capitalismo en sí y se le contraponen a un capitalismo nacional exento de contradicciones». La relativa asociación temporal entre injerencia extranjera y concentración espacial no constituye necesariamente una relación causal: a la luz del caso chileno, el proceso de concentración responde en esta etapa a la lógica locacional del modelo industrial substitutivo, con fuerte intervención estatal y acceso al poder de las clases urbanas, que se desarrolla sobre un marco espacial conformado por las ventajas de inicio consolidadas y se incrementa con la especialización e integración de los espacios económicos a través del perfeccionamiento del transporte.

Tampoco el modelo de «evolución normal de la primacía» (El Shanks, S., 1972), ni el modelo ecológico de Vapnarsky ofrecen una cabal explicación de la evolución del sistema urbano chileno. Ambos modelos, basados en la perspectiva optimista del camino del desarrollo unilineal -

privilegiada en la década de los sesenta - tampoco consideran el peso de los factores intermediarios... y, si en los países periféricos el desarrollo es fruto de la penetración de innovaciones, difícil resulta concebir que éstas tengan en todos los países efectos iguales, al margen de sus condiciones específicas de entrelazamiento con el mundo externo; resulta difícil suponer que la sola integración a la división internacional del trabajo provoque similares consecuencias de desarrollo y urbanización al margen de ellas; sin considerar las condiciones y los momentos en que tal integración se ha producido... ello, al margen del verdadero acto de fe que resulta suponer que todos los países se convertirán algún día en países desarrollados.

A primera vista, si la fe guía la observación, la evolución global del sistema urbano chileno parece insertarse en la lógica del modelo, en la condición de una sociedad en transición... pero, ni siquiera así ello parece claro: tras 150 años de haberse integrado ampliamente al contexto económico internacional y atravesar las clásicas etapas primario-exportadora e industrial, la primacía se incrementa permanentemente y, decrece (1970-82), al margen de los supuestos del modelo, sin efectos de «chorreo» en la jerarquía urbana... en un proceso que podría ser coyuntural y con una estructura poblacional y funcional que mantiene las inercias «primadas». Ante estos hechos, por el contrario, la empiria chilena parece seguir con mayor proximidad el modelo acumulativo de Myrdal, en el que la concentración demográfica y económica es inherente al funcionamiento del capitalismo en los países periféricos. Contrastando con la empiria, el modelo de Vapnarky no corre mejor suerte que el modelo de evolución normal. Su excesiva simplificación, si bien otorga luces parciales, no explica coherentemente la evolución total del sistema. Por el contrario, como ya ha sido establecido, el más rápido incremento de la primacía se produce durante el período de substitución de importaciones, en el contexto del máximo grado de «encierro de la economía» y máxima integración vial y económica interior... puesto que estas condiciones juegan su papel en las ventajas de inicio de las estructuras territoriales consolidadas y en la lógica centrípeta del modelo industrial.

Entre la excesiva simplificación y fragilidad de los modelos extremos se sitúa el enfoque histórico de un desarrollo dialéctico socio-espacial- Esta aproximación - sin dejar de considerar la existencia tanto de la difusión del desarrollo como de los lazos de dependencia - privilegia la consideración de las condiciones internas que sistemáticamente establecen las relaciones entre el sistema nacional y el contexto internacional. Su aplicación demuestra que la evolución dinámica - estructural del sistema urbano chileno - y la evolución de la primacía - está asociada a la sucesión de los tipos o modelos de desarrollo puestos en acción por la sociedad nacional bajo la lógica del capitalismo, en dialéctica relación con las estructuras territoriales consolidadas.

Bajo estas luces, el rol de las ventajas de inicio (el peso de las estructuras urbanas consolidadas), de la lógica económica de los modelos, de la formación social y de la organización y grado de intervención del Estado, constituyen factores esenciales en la explicación del proceso evolutivo. Sin la pretensión de generalidad de un modelo, la aplicación de este enfoque demuestra la gran necesidad teórica de pasar de las generalizaciones a los estudios particulares... y que, aunque suene a «añeja» tradición metodológica, es útil trabajar con supuestos; pero, al mismo tiempo, es necesario profundizar en la empiria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

- APEY A., 1988: Comparatives advantages and rural-urban shifts: The case of the Atacama region (Chile). Mimeo.
- BOISIER, S., 1978: Continuidad y cambio: Un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile. Docto.E/21,ILPES, Santiago
- BROWNING, H-L-, 1958: «Recent trends in Latin America urbanization. Ann. Am. Ass. of Pol. and Soc.Sci., 316:III-120
- CASTELLS, M., 1973 : La urbanización dependiente en América Latina, en Urbanización y dependencia en A. Latina. M. Schteingart (comp.), SIAP, B. Aires.
- DE MATTOS, C., 1979: «Crecimiento y concentración espacial en América Latina», ILPES, Santiago.
- EL SHANKS, S., 1972: «Development, primacy and systems of cities». Journal of Developing Areas 7:11-36.
- FOXLEY, A., 1979: «Inflación en recesión. Las experiencias de Brasil y Chile». Estudios CIEPLAN, Santiago.
- GEISSE, G., 1983 : «Economía y política de la concentración urbana en Chile». Colegio de México, PISPAL, México D.F.
- GEISSE, G. y VALDIVIA, M., 1977: «Origen y evolución del sistema urbano chileno». Revista EURE, CIDU-IPU, V,13. Santiago.
- GILBERT, A., 1978: La planificación ante la primacía urbana y las grandes ciudades en América Latina. Una crítica a la bibliografía'' en Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en A. Latina», por Hardoy, J. y otros (ed.), CLACSO, Ed. Siap. B. Aires.
- GWYNNE, R-N-, 1984: «Geografía Industrial». Colección Geográfica de Chile. Tomo VII, I. G. M. Santiago.
- MORSE, R., 1971: «The urban development of Latin America (1750-1920)». Stanford Univ. Center for Latin American Studies, Stanford.
- QUIJANO, A., 1973: «Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina» en Urbanización y dependencia en América Latina, M. Schteingart (comp.) Ed. S.I.A.P., B. Aires.
- SINGER, P.,1973: "Economía política de la urbanizacáo" Ed. CEBRAP. Sao Paulo.