

LA CAPITAL: EL CAPITAL

ANTONIO DAHER

ABSTRACT

US\$ 160.000.000.000. One hundred and sixty billion dollars. Eight times the GNP. Ten times the national external debt. If Santiago is worth that much, if an appraisal exercise of the capital city leads to that conclusion, then the capital city is itself the main capital resource. This resource being the most scarce one in less developed countries, shares the space with another one that is relatively abundant: labor force.

This article does not embody an apology of a centralist administration. But it does emphasize that Santiago represents a forty percent of GNP —percentage which is higher than that of any other economic sector— and by far the largest national "enterprise". Chile may count on Santiago as being the main installed capacity, the most strategic economic resource, and the more complex and important administration challenge. The question is what to do with Santiago. Does it need a mayor or a city manager?

US\$ 160.000.000.000. Ciento sesenta mil millones de dólares. Ocho veces el PGB nacional. Diez veces la deuda externa del país. Si Santiago vale eso, si un ejercicio de tasación de la capital concluye en ese orden de magnitud, entonces sin duda ¡la capital es el capital! Y éste, el recurso más escaso en los países en desarrollo, coexiste concentrado en el espacio con otro principal recurso, relativamente abundante: el trabajo. Porque la gran ciudad, millonaria en capital, también es varias veces millonaria en población.

No es esta una defensa de Santiago, ni menos una apología del centralismo. En rigor, Santiago no es Chile, pero representa un 40% del producto nacional, aporte muy superior al de cualquier sector económico, y es lejos la principal "empresa" del país. Chile encuentra en Santiago la mayor capacidad instalada, el recurso económico más estratégico, el más complejo e importante desafío de administración ¿Qué hacer con Santiago? Santiago: ¿Alcalde o gerente?

METROPOLIS MILLONARIAS

El proceso de desarrollo, como se sabe, requiere y exige crecimiento económico —un medio, aunque indispensable—. Persigue bienestar e integración social —un fin variable en su definición ética, ideológica y política—. Y supone un uso racional de los recursos —ni abuso ni subutilización— incluyendo en éstos no sólo los naturales, sino además, por supuesto, especialmente los humanos.

Hay tanto consenso sobre lo anterior como lo hay, también, sobre la enorme dificultad para hacerlo realidad: el crecimiento parece imposible sin excluir o postergar lo social, y las demandas en este plano aparentemente hipotecan e, incluso, amenazan a aquél.

No pocas veces la satisfacción de las mismas se presenta como un costo necesario al crecimiento, haciendo de este último un fin en sí mismo y de la respuesta a las necesidades sociales un medio, trastocándose así el sentido primordial del desarrollo.

Otro tanto parece suceder con los recursos: subutilizados, depredados y contaminados algunos, al punto de justificar posturas conservacionistas; inexplorados o semiociosos otros, fundamentando posiciones desarrollistas.

En los países tercermundistas esta paradoja se agudiza al extremo de erigirse en signo de su condición: crecimiento económico insuficiente, necesidades sociales insatisfechas, falta de recursos para preservar recursos y falta de recursos para explotar recursos; coexistencia de sectores modernos y tradicionales, asimetrías sociales críticas, abundancia de mano de obra y de recursos potenciales, fronteras de desarrollo anecúmenes contrastadas con populosas metrópolis

Con todo, un recurso merece especial atención: recurso natural y artificializado a la vez; el más importante de los recursos y tal vez el más depredado; el más protegido legalmente y no por ello el mejor preservado; depredador por excelencia al punto de atacar a su propia especie; autor y víctima de crisis ambientales, el hombre y la comunidad humana se constituyen a la vez en el recurso más valioso y en el fin más importante del desarrollo.

En América Latina este recurso, como resultado de la inflación urbana característica de la región, se concentra en porcentajes altísimos en pocas grandes metrópolis. En ellas, además de la mayor dotación y variedad de fuerza de trabajo, se encuentra otro recurso clave y particularmente escaso en los países en desarrollo: el capital. Infraestructuras, servicios, medios de producción, capital fijo: la principal capacidad productiva y el mayor aporte al producto nacional.

La concentración de capital, trabajo y producción en las grandes ciudades, que representan basta dos tercios de la población y la economía en varios países del área, hace de las metrópolis, más que un problema, el principal recurso nacional, la mayor capacidad instalada y el más importante potencial económico.

Pero también un problema, y para nada menor ni simple: porque el recurso metropolitano, absorbiendo gran parte de la inversión pública y privada del presupuesto nacional, hace crisis, sin embargo, en todos los frentes: crisis de crecimiento, crisis sociales y deterioro de la calidad de vida¹, depredación y contaminación del medio natural.

El crecimiento pareciera haber "sobrecargado" social y ambientalmente las metrópolis al punto no sólo de afectar los recursos hídricos, atmosféricos o agrícolas, por indicar algunos, sino también y, sobre todo —en parte como consecuencia de lo anterior y en parte por los problemas de equidad—, ame-

¹ Sobre pobreza metropolitana, consúltese, entre otros, a GROSS, P.; GALILEA, S.; JORDÁN, R. "Metropolización en América Latina y el Caribe: calidad de vida y pobreza urbana". Revista EURE, VOL IV, N° 43.

naza la eficiencia y calidad de vida de la población y, en definitiva, la propia productividad y viabilidad metropolitanas.

Es difícil —y sería equívoco— hablar de crecimiento económico en América Latina al margen de las grandes unidades económicas que son las metrópolis. Igualmente resultaría difícil tratar los problemas sociales excluyendo los grandes conglomerados demográficos, sea en contraste con las demás regiones, sea porque en ellas tales problemas se agudizan y se expresan políticamente con fuerza. Poco probable parece también atender los problemas ambientales latinoamericanos sin hacer especial referencia a su especificidad metropolitana, tanto porque allí se hacen críticos algunos de ellos, cuanto porque afectan a sectores muy significativos de la población.

Si no es posible hablar de crecimiento, ni de equidad y bienestar social, ni de conservación y uso racional de recursos al margen de las metrópolis, entonces tampoco es posible hablar de desarrollo en América Latina excluyendo sus grandes ciudades.

Por el contrario, la tesis central que aquí se sostiene reconoce en las metrópolis el principal recurso —de capital y trabajo— y, en consecuencia, considera que el principal desafío del desarrollo está radicado en ellas.

Este desafío —donde lo económico, lo social y lo ambiental parecieran excluirse mutuamente— consiste precisamente en:

— Armonizar crecimiento y equidad —de modo que el crecimiento no sólo encuentra su sentido en el desarrollo, sino incluso que sea sociopolíticamente posible sostenerlo en el tiempo.

— Armonizar crecimiento y conservación, no hipotecando el futuro en su base de recursos ni haciendo crítico el presente destruyendo la ingeniería del ecosistema.

— Conciliar, en fin y principalmente, equidad y conservación, no postergando las necesidades sociales que no pueden esperar, sea por una conservación que no es sino subutilización de recursos, sea por una inequitativa distribución tanto de los beneficios como también de los costos, incluidos los ambientales, en detrimento de los más pobres, que son los más.

Si hay un problema de conservación de recursos en América Latina verdaderamente crítico, de prioridad absoluta, ese problema se hace cotidiano y se multiplica por millones en los recursos humanos, en la fuerza de trabajo, en la conservación de la población. Y ésta se concentra en las populosas metrópolis latinoamericanas, millonarias en población, millonarias en pobres.

Este problema de conservación es, a no dudarlo, el principal desafío de equidad y, simultáneamente, la más importante restricción y el mayor potencial del crecimiento.

ECOLOGÍA DE LA POBREZA

Recurso sobreexplotado y subutilizado a la vez, fluctuando entre mercadería y cesantía, controlado por políticas antinatalistas como si fuese una plaga, desnutrido, desmoralizado, el recurso humano, el más valioso, depredado...

La salud pública, contaminada más por el alcoholismo y la drogadicción que por el smog; la psiquis social enferma más por la cesantía que por el stress; la moral pública en crisis por la difícil convivencia social...

Pero la ecología de la pobreza es doblemente crítica: a los problemas inherentes a la pobreza, de índole más estrictamente socioeconómica, se suman, agudizados, los de naturaleza medioambiental.

La contaminación atmosférica, de la que los sectores de mayores ingresos puedan mejor protegerse por normativas urbanas locales o evadirse relativamente en términos locacionales, concluye afectando más los centros laborales y áreas poblacionales de escasos recursos.

Estas áreas, a su vez, sufren más contaminación hídrica —por ausencia de alcantarillado o por situarse sin alternativa en torno a cauces contaminados— cuando no también la carencia o insuficiencia de agua y, muchas veces paradójicamente, la subutilización de redes por tarificaciones prohibitivas.

Es cierto que la metrópoli produce toneladas de desechos, pero no es menos cierto que muchas veces poblaciones completas deben erguirse alrededor de gigantescos basurales, o trabajar en la basura, y hasta comer de los desperdicios; y esto es tan ecosistémico como el reciclaje de alta tecnología.

Las áreas pobres suelen inundarse más. Sus densidades y materiales de construcción representan mayores riesgos de salud pública. El hacinamiento y la promiscuidad, junto a la precariedad general del hábitat, deterioran fisiológica y psicológicamente no sólo a las personas, también a las familias —que se destruyen— y a comunidades completas.

La falta de educación agrava las condiciones ambientales y la calidad de vida. La desesperanza y la frustración llevan a verdaderas epidemias sociales de delincuencia, drogas y violencia, verdaderas conductas y enfermedades masivas transmitidas en el medio y contaminantes de la convivencia, del trabajo, de la seguridad social, de la reproducción humana, del futuro mismo².

Es cierto que hay congestión de transporte, pero también hay, más allá de las horas peak, congestión permanente en la vivienda —cuando se la posee— y en las enormes callampas, barriadas o favelas.

Una cosa es la congestión de las vías, otra el hacinamiento y la inseguridad al interior de los medios de transporte colectivos, considerando además, que suelen ser mayores las distancias y los tiempos de viaje de los más pobres, y peores sus condiciones de traslado.

Es indudable, por otra parte, que la localización suburbana de la mayoría de los pobladores pobres es, en rigor, infraurbana, limitando sus opciones de trabajo y esparcimiento, restringiendo, cuando no prohibiendo de hecho, el acceso a los servicios y equipamientos que parecieran estar entre las ventajas comparativas de la gran ciudad.

El encarecimiento de la tierra urbana asociado a la expansión metropolitana, y con ello el mayor costo de infraestructuras y provisión de servicios,

² Una experiencia directa al respecto fue recogida en un Taller Práctico Participativo: Pontificia Universidad Católica de Chile — *Massachusetts Institute of Technology*: "Investigación y capacitación en el mejoramiento de sectores urbanos marginales". EAUC. Santiago, 1986.

revierte sobre los más pobres, desplazándolos más y más a los extramuros de la gran ciudad, obligándolos a densidades patológicas, segregándolos crecientemente.

Los índices de mortalidad son más críticos, las condiciones de vida precarias al punto de transformarse en sobrevivencia; las diferencias de alimentación, salud, educación y vivienda mal podrían permitir hablar de conservación adecuada de los recursos humanos. La falta de equidad llega al extremo de amenazar la propia conservación.

No debe sorprender, entonces, que la productividad de este recurso condicione el crecimiento, que las demandas y presiones sociales sean más por redistribución e integración, y menos por conservación del medio o por metas de crecimiento.

Porque crecer y conservar refieren al futuro, y la equidad es una urgencia de hoy: el futuro es una utopía injuriosa para los que no tienen presente ni esperanza.

La ecología de la pobreza urbana no sólo refiere al problema ambiental más dramático, tal vez también al políticamente más candente.

La planificación encuentra aquí su primera y más compleja prioridad. Ciertamente no se trata de un problema “urbano” en sentido “tradicional”, pero sí de un problema urbano en sentido estricto.

En efecto, concomitantes causas y encadenados efectos se hacen presentes interactuando localizada y densamente en la ciudad, en un microambiente natural y artificial cuya brevedad geográfica contrasta con el macroambiente social y económico comprometido.

¿Cómo planificar el crecimiento metropolitano sin un alto costo ambiental —léase social— incluido el propio de la inadecuada conservación de las metrópolis mismas? ¿Cómo compatibilizar la obtención de la máxima productividad y el mayor beneficio social del recurso metropolitano con la necesaria equidad?

Si planificamos el crecimiento lo hacemos, en último término, para mayor bienestar de la población. Si conservamos el medio ambiente y los recursos, el objetivo es, en último término, la sobrevivencia de la población. ¿Por qué entonces, en primer término, no conservar mejor la población misma?

Esta tarea implica reconocer una doble solidaridad ambiental: solidaridad, por una parte, del hombre con la naturaleza, pero solidaridad también del hombre con sus semejantes.

La primera sólo tiene sentido y más aún sólo es posible a partir de la segunda. La solidaridad social es a la vez la mejor demostración de conciencia ambiental y el medio más eficaz para enfrentar los problemas ambientales que, aunque naturales, son de suyo, sea en su origen o en sus consecuencias, de “naturaleza social”.

CIUDADES-ESTADOS LATINOAMERICANAS

Las grandes ciudades, en el pasado más bien propias de los países industrializados y por lo mismo asociadas simbólicamente a lo “moderno”, hoy

por el contrario se identifican crecientemente con el tercer mundo. Puede sostenerse, en particular, que las metrópolis constituyen el "hábitat latinoamericano", el lugar de residencia y trabajo y el "medio" de vida de decenas de millones de personas.

Si gran parte de la población y economía de muchos países latinoamericanos está en las áreas y regiones metropolitanas, si en ellas están el principal aporte al producto, los principales mercados, casi toda la base industrial, la mayor concentración de fuerza de trabajo, los servicios más especializados, el centro mismo de las finanzas ... ¿qué son, entonces, las metrópolis? ¿Qué relación hay ya no sólo entre la "historia" de los procesos económicos y de urbanización, sino entre gran ciudad y economía nacional hoy?

¿Deben las ciudades seguir recibiendo, pasivamente, los "efectos" positivos o negativos de la economía o, por el contrario, convertirse en instrumentos y actores preeminentes del desarrollo económico? ¿Las políticas urbanas deben seguir siendo marcadamente reactivas, aceptando lo económico como un dato exógeno, o bien transformarse en un complemento indispensable, condicionante y propulsor de los esfuerzos económicos nacionales?

El presente y futuro económico latinoamericano se juega en gran medida en esas pocas e inmensas ciudades nacidas del subdesarrollo y transformables en motores del desarrollo.

Planificar las metrópolis es hoy, en Chile y otros países, planificar más del 60% del chasis de la economía nacional.

Metrópolis más o menos eficientes condicionan los costos y beneficios, privados y sociales, de gran parte de la economía.

Metrópolis más o menos equitativas afectan al bienestar y calidad de vida de dos terceras partes de la población.

Que la ciudad es explotadora del campo; que magnifica las contradicciones sociales, generando marginalidad, cesantía, informalidad; que las metrópolis producen deseconomías y absorben gran parte del presupuesto público; que hipertrofian el centralismo en detrimento de las regiones; que favorecen el consumo y las actividades terciarias y no la producción... Con todo, las grandes ciudades están ahí, y lo cierto es que a pesar de esta imagen negativa y de los propios planes urbanos, siguen creciendo.

¿Qué hacer con las metrópolis? ¿Qué puede hacer México con Ciudad de México, Brasil con São Paulo, Chile con Santiago? En la pregunta va el sesgo: son ciudades-problemas. Se piensa en ellas con una mentalidad asistencialista; la planificación se hace samaritana, privilegia las restricciones, busca resolver problemas.

¿Qué sería de México sin su Ciudad? ¿De Chile sin Santiago? ¿Qué potencialidades tienen las metrópolis? ¿Cómo obtener el mayor beneficio económico y social de ellas? Repensar la ciudad, pasar de un "approach" de problemas a otro de potencialidades, de uno de costos a otro de beneficios, no sólo puede ser más realista, acaso también más eficiente. Y la eficiencia es necesaria a la equidad.

¿Son las metrópolis rentables?, ¿al menos viables? ¿Es factible continuar sustentando económica, ecológica, social y políticamente las grandes ciudades? ¿Subsidiar las metrópolis, autofinanciar las metrópolis? No es ése el de-

safío. No son esas las preguntas. La consigna es convertir a las metrópolis en sustentadoras del desarrollo nacional.

Principal recurso, centro económico y político, la metrópolis es un conjunto organizado de tomadores de decisiones y de factores productivos: es una enorme capacidad instalada y, por lo mismo, un enorme potencial económico.

El factor productivo más escaso, el capital, está altamente concentrado en la inversión histórica, pública y privada, en las grandes ciudades. ¿Tasar Santiago, Valparaíso y Concepción? ¿Cuánto valen? ¿Qué porcentaje del patrimonio y de los activos nacionales representan? ¿Cuántas deudas externas como la actual se requieren para construir una sola de ellas? ¿Cuántos Chuchicamata hacen un Valparaíso o una Concepción? Y lo más importante: ¿hay capacidad instalada ociosa en las metrópolis?

La ciudad es, como tal, indivisiblemente, una unidad económica: esto significa que, más allá de ser la sede de una multiplicidad de empresas y agentes económicas, la ciudad misma, integrando y relacionando a unos y otros, se constituye en un verdadero instrumento o medio de producción.

Ella —la ciudad— no sólo refleja los procesos económicos, ni menos es un puro efecto pasivo de los mismos; antes bien, es parte integrante y activa de la estructura económica y, más aún, es una condición "insustituible", a un nivel determinado de desarrollo, para la eficiencia y productividad económicas en las esferas de la producción, el intercambio y el consumo.

Externalidades, economía de escala, indivisibilidades, umbrales tecnológicos: la gran ciudad es masa crítica para hacer económicamente viable —ojalá rentable— y socialmente deseable el acceso a bienes y servicios de alta tecnología y de gran escala³. Pero también para generar la disposición y las habilidades necesarias a la incorporación e innovación tecnológicas. E incluso más: para investigar y crear tecnologías.

La paradoja se hace presente una vez más: contigua a la ciudad "hightech", otra ciudad "hand-made", autoconstruida, y no precisamente por ello "apropiada". Incapaz de proveer tecnologías mínimas a la mayoría de sus habitantes, la "metrópoli politécnica" erige su potencial de abreviar la brecha tecnológica y, en consecuencia, la del desarrollo.

Ventajas comparativas metropolitanas, muchas, y una es especial: educación-cultura. En la gran ciudad son mayores las oportunidades de estudios formales, más amplia la diversidad académica superior, mayores los medios y las motivaciones para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las artes. La mayor complejidad social y funcional en la gran ciudad y la multiplicidad e intensidad de las interacciones entre personas, grupos e instituciones hace de las metrópolis y de "sus" universidades, centros de investigación e instituciones culturales formales e informales, la fábrica de líderes intelectuales, ideológicos, políticos, empresariales, el laboratorio de ideas, el centro de información, el lugar de la innovación y la sede del cambio.

³ Un clásico en el estudio económico de la ciudad es RETNY, J. "La Ville": Phénomene économique". Les Editions Vié Ouvrière, Bruxelles, 1966.

América se hace urbana. En las grandes ciudades se produce el "brainstorming" nacional; en ellas se piensa y crea el futuro latinoamericano; en ellas se "piensa a Chile".

Y se decide por Chile; sus tres principales ciudades sumaron más votos que la opción ganadora en el último plebiscito. Santiago concentra casi la totalidad del poder estatal, del poder gubernamental y en general del poder político, incluido el de la oposición. Las metrópolis no son sólo la sede del gobierno: ellas eligen gobierno y gobiernan.

Ciudad-empresa y polis-política: poder económico, población y votos. Por su gigantismo demográfico y su potencial de recursos, las metrópolis son, económica y políticamente, las nuevas "ciudades-Estados".

METROPOLIS SUSTITUTIVAS VS. EXPORTADORAS: ESCENARIOS CHILENOS ⁴

La "inflación urbana" latinoamericana, ligada a la identidad urbanización-industrialización-desarrollo propia del modelo de introversión sustitutiva, es puesta en jaque por la apertura económica y las políticas proexportadoras, relacionadas con la creciente internacionalización económica y exigidas por el endeudamiento externo de la región ⁵.

La revolución de los recursos naturales y en particular la modernización agrícola ⁶ en la nueva economía primario-exportadora, parecieran dejar a las metrópolis, con sus industrias desmanteladas o deprimidas por la competencia exterior y la austeridad del consumo interno, fuera del liderazgo económico.

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

Si a la base industrial se agrega la especialización portuaria de algunas grandes ciudades, este potencial se multiplica. En Chile, dos de las tres ciudades metropolitanas son portoindustriales y... coincidentemente, son centros de regiones líderes en el "boom exportador" de recursos naturales.

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

Con todo, los virtuales escenarios más probables, habida cuenta de su menor disenso en este aspecto, no resultan indiferentes en cuanto a variaciones

⁴ Este capítulo fue desarrollado en el contexto de una investigación más amplia. Véase: DAHER, A. *Políticas macroeconómicas, tipo de cambio y desarrollo territorial*. Serie ILPES/IEU, agosto de 1989.

⁵ DAHER, A.: *Ajuste económico y ajuste territorial en Chile*. Seminario Internacional. "Consecuencias regionales de la reestructuración de los mercados mundiales". CEUR-Fundación F. Ebert, Buenos Aires, nov. de 1989.

⁶ DAHER, A.: *Agroubanization for export*, EURE, Vol. XIV N° 41.

de significación en el sector exportador y, consecuentemente, en su geografía e impacto territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un gobierno alternativo presumiblemente fomentará la adición de mayor valor a los productos exportables. Esto supone inversiones y reactivaciones industriales, y consecuentemente bienes de capital. Por otra parte, más o menos complementariamente y como efecto de la mayor demanda interna derivada de las políticas redistributivas, el sector industrial sustitutivo tenderá a una reactivación.

Ambas dinámicas revertirán en gran medida en los centros urbanos y especialmente en los metropolitanos, que a su base industrial y ventajas de localización suman sus propias regiones y área de influencia ricas en recursos naturales exportables.

Esta neoindustrialización, que tenderá a disminuir la mayor cesantía en las grandes ciudades, encontrará en los cambios en la composición de los países de destino de las exportaciones nacionales una razón más a su favor.

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

Este cambio estructural en el comercio exterior estará relacionado a (y en buena parte será producto de) las nuevas condiciones políticas internacio-

nales en que se desenvolverá un gobierno alternativo, las cuales responderán tanto a la política exterior de éste como asimismo a los cambios de disposición en el concierto de naciones.

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

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

Brasil, México y, sobre todo Argentina, adquieren especial importancia en esta perspectiva. Los primeros por el tamaño de sus mercados, Brasil por su importante base industrial y su relativa proximidad. Y Argentina, además, por su contigüidad geográfica, ciertas similitudes sectoriales y la necesidad de accesos más expeditos a los mercados del Pacífico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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