

TERRITORIOS DE EXPORTACION *

ANTONIO DAHER H.
RICARDO JORDÁN F.
LUIS LIRA C.
GLADYS RUBIO M.

Santiago, Marzo de 1990

RESUMEN

La política de economía abierta y de fomento de las exportaciones, puestas en vigor en varios países latinoamericanos como expresión de la internacionalización económica y las exigencias que surgen del severo endeudamiento externo, está no sólo transformando fuertemente las economías, sino al mismo tiempo está manifestando el surgimiento de transformaciones y requerimientos territoriales no previstos.

Su efecto se deja ver en las nuevas expresiones de la distribución de la población, de la pobreza, del capital, etc.; es decir, impactos territoriales desconcentrados, que difícilmente se hubieran logrado con medidas de políticas más explícitamente diseñadas para ese objetivo.

En este contexto, este artículo resume las principales conclusiones de cuatro trabajos de los autores, donde los focos de atención están puestos en las políticas macroeconómicas, los patrones de inversión regional, el comportamiento del sector agrícola como respuesta a los anteriores, el empleo rural, la dinámica de crecimiento de los centros urbanos. A partir de éstos se extraen conclusiones y se visualizan tendencias del comportamiento de las regiones y sus recursos naturales y su papel clave en el desarrollo del país.

La relación entre procesos económicos y territoriales es reconocida históricamente, menos conocida en su interacción coyuntural, y escasamente coordinada en su proyección inmediata.

En el contexto de la relación entre las políticas macroeconómicas y las dinámicas territoriales, en estas páginas se estudia el impacto del modelo de fomento de las exportaciones, y en particular del sector agroexportador, en las estructuras regionales y urbanas en Chile.

Las políticas macroeconómicas, formuladas aespacialmente, y sus precios macro— tipo de cambio, tasa de interés, salario..., generan impactos urbanos y regionales fuertemente diferenciados, mucho más determinantes en términos territoriales que las inversiones directas del sector público, y no pocas veces contradictorias con las propias políticas de desarrollo regional (Daher, 1989a).

Estas consecuencias territoriales —positivas o negativas— son en rigor un subproducto de la gestión de la autoridad económica frente al cual las instancias de desarrollo territorial deben adecuarse y actuar por reacción, con los consiguientes costos sociales inherentes a la descoordinación e imperfección de la gestión pública.

La política de economía abierta y fomento de las exportaciones —relacionada estructuralmente con la internacionalización económica y coyunturalmente con el endeudamiento externo— no sólo está transformando las economías de muchos países latinoamericanos, sino también sus geografías (Daher, 1989a).

La “inflación urbana” latinoamericana —la fuerte migración del campo a las ciudades, la acelerada urbanización de la población y la macrocefalia extrema de muchas metrópolis—, ligada como proceso a la identidad “urbanización-industrialización-desarrollo”, propia del modelo de inversión sustitutiva, es puesta en jaque por la apertura económica y las políticas pro exportadoras.

La reactivación de los recursos naturales y en particular la modernización agrícola de la nueva economía primario-exportadora parecieran dejar a las metrópolis, con sus

* Este documento es una síntesis de varias publicaciones de sus autores relacionadas con el Proyecto FONDECYT 564/1989: Exportación y Agrourbanización.

industrias desmanteladas o deprimidas por la competencia exterior y la austeridad del consumo interno, fuera del liderazgo económico.

Los sectores económicos rurales, en cambio, y específicamente los de exportación, se han modernizado aceleradamente, transformándose de medios sociales tradicionales y de lastres económicos, en sectores de punta, motores y líderes no sólo de sus respectivas regiones, sino también de las propias economías nacionales.

La tesis central que se postula aquí es que la apertura económica chilena y las políticas macroeconómicas que la han hecho posible conllevan impactos y, más aún, requerimientos territoriales no siempre explícitos ni evaluados, y muchas veces contradictorios con las propias políticas sectoriales y de desarrollo regional (Daher, 1989b).

La política regional del período se enmarca en las propuestas de un Estado "neutro" en términos de no privilegiar ni sectores ni espacios geográficos en cuanto a inversiones se refiere, y de este modo aprovechar las "ventajas comparativas" de cada región y su consecuente especialización productiva. Este "neutralismo" plantea una doble paradoja. Hacer una política regional supone justamente la antítesis del neutralismo. Supone la voluntad de actuar sobre los desequilibrios y disparidades que se verifican en el espacio nacional. Por otra parte este neutralismo no pasa de ser un supuesto. Políticas de alcance nacional que "actúan" sobre el espacio geográfico de diferentes características producen como efecto neto impactos diferenciales que tienden a privilegiar aquellas regiones mejor dotadas de recursos de todo tipo en desmedro de otras que presentan condiciones menos desarrolladas. De hecho, es posible que se refuercen en el tiempo los desequilibrios originales (Jordán y Villarroel, 1989).

Las políticas de ajuste económico han obligado a un ajuste territorial de magnitudes y consecuencias insospechadas. Lo que no se consiguió con un cuarto de siglo de planificación regional y urbana, parece lograrse en pocos años de cambios económicos (Daher, 1989b).

Los ministerios de hacienda y los bancos centrales tienen y usan instrumentos más eficaces que las autoridades territoriales. Estas poseen la jurisdicción específica, aquéllos los medios reales.

Varios son los instrumentos que se han diseñado para llevar a cabo los objetivos de desarrollo regional (búsqueda de mayor equilibrio; aprovechamiento de recursos naturales; distribución geográfica de la población, etc.). Los hay de carácter financiero, organizacionales, de planificación, de participación, legislativos, sociales y económicos. En el plano económico-presupuestario, dos han sido los instrumentos de política regional más relevantes: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la regionalización del presupuesto del sector público. Son precisamente estos instrumentos los que interesa en forma prioritaria analizar en términos de su eficacia en relación con los objetivos planteados en la política de regionalización, y más específicamente en cuanto a desactivar las tendencias históricas centralistas del sistema político-económico nacional (Jordán y Villarroel, 1989).

1. ECONOMIA ABIERTA Y TERRITORIO

El sector agrícola es afectado de manera específica por la fase arancelaria de la apertura económica. Recientemente reformada, la agricultura chilena enfrenta una situación irregular de tenencia de la tierra, crisis empresarial, falta de capacitación y medios de producción, a lo que se agregará en seguida un creciente endeudamiento.

Lo anterior explica que la crisis agrícola coyuntural, asociada al nuevo modelo económico, aunque aguda, haya resultado menos evidente, confundida en su propia crisis histórica.

Por lo demás, en no pocos rubros el sector agrícola era uno de los menos protegidos arancelariamente en la etapa de crecimiento hacia adentro. Considerado un sector estructuralmente no moderno, los esfuerzos y privilegios nacionales favorecieron a la industria y, en general, a la creciente población urbana.

Las demandas sociales y políticas concentradas en las populosas ciudades, y la fuerza sindical industrial y en general de las actividades de raíz urbana, influyeron decisivamente en políticas de importación y de precios de bienes agrícolas tendientes a subsidiar el consumo urbano y los salarios reales de la ciudad, a costa de la economía y la población del campo (Daher, 1989b).

Desde esta perspectiva, la rebaja y el emparejamiento de los aranceles más bien terminaron con una discriminación contra la agricultura local y, de no mediar el efecto reforma agraria, habrían permitido una reasignación inmediata de recursos favorables al sector.

La apertura del mercado de capitales y la fuerte afluencia de créditos externos significó una invasión del mercado por productos importados, especialmente bienes de consumo, incluidos una serie de productos agrícolas —tales como aceite, azúcar, lácteos, etc.— cuya producción interna se consideró poco rentable. El ingreso indiscriminado de bienes importados, favorecido por una política de dólar fijo, generó un déficit creciente de la balanza comercial y una caída importante en la producción y el empleo nacionales.

En el sector agrícola en particular, los diferentes subsectores respondieron desigualmente a estas políticas. Hubo dos subsectores que recibieron especialmente el impacto positivo: el frutícola y el forestal, cuyo desarrollo posterior constituye uno de los mayores logros del modelo económico implementado. Al mismo tiempo hubo otros dos subsectores fuertemente afectados negativamente: el de los quince cultivos básicos principales y el de las hortalizas. Ambos disminuyeron su participación relativa en la formación del producto sectorial, a la vez que su producción total, llegando en el período 1982-83 a alcanzar ésta niveles inferiores a los de 1970 en algunos rubros (Rubio, 1989).

La agricultura llegará a la década de los ochenta en un proceso de rearticulación interna, con profundos quiebres en el empresariado tradicional y en el propio sector reformado, una balanza comercial sectorial sobrepasando recién el punto de inflexión, pauperización y emigraciones, y, en fin,

una evolución económica de la principal actividad rural excluida la minería, que redundará en un panorama regional crítico en gran parte del territorio. La antigua agricultura y su estructura social y productiva han sido desmanteladas. La nueva aún no surge (Daher, 1989b). Un doble boom, financiero y de consumo, basado en importaciones de créditos y bienes, producirá un breve pero espectacular auge en las grandes ciudades y en especial en la capital, en donde el sector bancario, el comercio, los servicios y la construcción se desarrollarán y modernizarán exógenamente.

Este boom terciario y urbano-metropolitano será tanto más llamativo y frágil contrastado con el menor dinamismo de los sectores productivos y de las áreas rurales.

Un doble crash, en la balanza comercial y en la de pagos, le pondrá drásticamente fin.

La deuda externa es su herencia, y los créditos y bienes adeudados, especialmente por la economía urbana, pública y privada, deberán ser pagados con las materias primas de la economía rural.

Los salarios urbanos, históricamente mejores que los rurales, se mantendrán a partir de la crisis más bajos que los regionales vinculados a la nueva economía primario-exportadora.

La década de los ochenta invierte la geografía de la pobreza, antes predominantemente rural, hoy marcadamente urbana.

Y esta trasposición del antiguo "dualismo" acontece más allá de la reducción e incluso reversión de los flujos migratorios del campo a la ciudad.

Las metrópolis, que constituyen la principal dotación de capital y trabajo de muchos países en desarrollo, y, por ende, la capacidad instalada más importante de las economías nacionales, quedan, pues, semiociosas frente a los nuevos territorios de exportación que lideran el crecimiento.

El capital, el recurso más escaso, y el trabajo, el más abundante, concentrados exponencialmente en las áreas metropolitanas, acusarán el costo económico y el costo social del nuevo ajuste (Daher, 1989b).

El ajuste cambiario inaugura una nueva fase en la apertura económica chilena, esta vez orientada al fomento del sector exportador.

En una economía abierta, el tipo de cambio ciertamente es un precio clave tanto para el sector transable como indirectamente para el no transable. La paridad cambiaria afecta diferencialmente la distinta especialización sectorial y la diversa geografía de las exportaciones y de las importaciones.

La paridad alta o baja —un precio habitualmente no de mercado— determina dos procesos económicos y territoriales diferentes, favoreciendo sea a los sectores y regiones exportadores netos, sea a los importadores.

Con todo, la hipótesis que se formula aquí es que la política cambiaria, aun cuando homogénea, es una de las que mayormente discrimina en términos espaciales (Daher, 1989a).

El gran impacto territorial de un precio no libre —el tipo de cambio— fijado por una autoridad no territorial, compromete no sólo un estudio para localizar y cuantificar tal impacto. Exige, además —conocida la sensibilidad sectorial, demográfica y territorial frente a la paridad cambiaria—, la formulación de una política territorial asociada a la política de comercio exterior.

El gobierno militar se planteó desde el comienzo algunos objetivos explícitos en cuanto a la organización espacial del territorio. En resumidas cuentas, las metas propuestas han sido la integración creciente del territorio nacional, fortalecer esa integración en las zonas de interés geopolítico e impulsar una descentralización económica, política y administrativa (Jordán y Villarroel, 1990).

Las metas que se han señalado constituyen lo que se podría llamar la “política explícita de regionalización”. Sin embargo, si se analiza en detalle la asignación regional del gasto público, es posible constatar que dicha asignación no siempre ha cumplido con los objetivos planteados. Más aún, el instrumento diseñado para cumplir con los objetivos de la política regional, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), ha trabajado con mon-

tos presupuestarios marginales dentro de lo que es el Presupuesto Nacional. Este presupuesto, que asigna recursos a cada ministerio y es, por lo tanto, de carácter sectorial, ha seguido respondiendo más bien a las tendencias históricas que a los objetivos declarados en la política regional. Es por esto que se puede hablar de una “política implícita de regionalización” que se deduce de la asignación real de recursos (Jordán y Villarroel, 1990).

La apertura económica, en su fase de desgravación arancelaria posteriormente combinada con una política cambiaria que bajó en extremo la paridad real, afectó —hasta la crisis— favorablemente la economía urbana, en particular la metropolitana, y la impactó negativamente en su base industrial más vulnerable. En las regiones, el efecto fue recesivo.

El tipo de cambio real bajo favoreció las migraciones rural-urbanas, tanto demográficas como financieras. Geográficamente produjo un efecto concentrador, pro metropolitano.

Los efectos e implicancias territoriales de la apertura económica serán muy distintos, e incluso opuestos, en la fase arancelaria con paridad real baja, por un lado, y, por otro, en la fase cambiaria pro exportadora (Daher, 1989b).

En Chile, y probablemente en países no industrializados, una paridad real alta tiende a dinamizar los sectores económicos con ventajas comparativas en los mercados internacionales, y que a su vez presenten menor inercia en su activación o reactivación. Esto remite directamente a los recursos naturales —incluido el factor trabajo— y tanto a las materias primas como a sus derivados semiindustriales. Y esto, en términos territoriales, significa dinamismo rural y crecimiento en las regiones.

Secundariamente, la paridad alta puede incidir positivamente en la industria sustitutiva eficiente y, por ende, competitiva con los productos de importación y, en plazos progresivos, fomentar la industrialización orientada a la exportación. Mientras la manufactura de sustitución suele orientarse locacionalmente a los mercados de las grandes ciudades, esta última puede tener más bien un sesgo regional a las materias primas.

El tipo de cambio real alto tiende a beneficiar más a los sectores productivos que a las actividades terciarias de base urbana, aun cuando éstas a la postre internalizan parte de las demandas y beneficios del sector exportador.

Laboralmente, la paridad alta favorece el empleo, sea porque dinamiza actividades más intensivas en mano de obra —si lo son las primario-exportadoras—, sea porque desincentiva parcialmente su sustitución por capital, según las funciones de producción y las condiciones de mercado.

Territorial y demográficamente, la paridad cambiaría alta frena e incluso llega a revertir las migraciones rural-urbanas; acelera más el crecimiento de los centros urbanos secundarios de orden local y regional y, en general, es desconcentradora en términos geográficos (Daher, 1989b).

A partir de 1982 y con notable fuerza desde 1985 se perfila un auge de los sectores económicos y áreas rurales relacionados con los recursos naturales de exportación —productos mineros, pesqueros, agrícolas y forestales— que, con distintos rasgos y especificidades, compromete al menos a nueve de las trece regiones del país.

La no ubicuidad de los recursos naturales, la existencia de regiones monopductoras y de otras diversificadas multisectorialmente, la propia heterogeneidad de la geografía física y humana de las provincias e incluso de las comunas, determinan un patrón espacial de las exportaciones de matices variados. A la localización de los recursos naturales se supereditarán la del capital financiero y la del trabajo, factores ambos de mayor movilidad geográfica (Daher, 1989b).

En Chile, como se sabe, las exportaciones se concentran en cuatro ramas: minería, pesca, agricultura y silvicultura. Las exportaciones industriales, ciertamente significativas y crecientes, en buena medida corresponden al procesamiento, de bajo valor agregado, de derivados de los mismos recursos naturales. Esto quiere decir que, en un porcentaje muy alto, la geografía de la exportación está dada por la geografía de tales sectores, cuyo producto es

en gran proporción orientado al mercado exterior. Las regiones fuertemente mineras, pesqueras, agrícolas y forestales conforman el país exportador.

La relativamente alta concentración por producto y por empresas hace posible precisar la geografía de las exportaciones. En efecto, si es cierto que las exportaciones se encuentran en cuatro sectores, no es menos cierto que, de hecho, se concentran en cuatro productos claves: cobre, harina de pescado, uvas y celulosa.

En consecuencia, la localización de estos cuatro productos representa un porcentaje suficientemente alto del total de las exportaciones como para precisar mucho más su base geográfica.

De manera similar, dada la concentración empresarial que hace que un número muy bajo de empresas estatales y privadas presente porcentajes muy altos del total exportado, la localización de dichas empresas entrega otro perfil geográfico de interés complementario al perfil por productos y por sectores económicos. La localización empresarial, sin embargo, tiene el sesgo de la orientación locacional de las casas matrices, la dificultad de incluir empresas de intermediación y el riesgo de desdibujar las relaciones interempresariales tanto accionarias como financieras y operacionales (Daher, 1989a).

Actividades arealmente más extensas, como la agrícola y la forestal, insumen proporcionalmente mayor cantidad de trabajo y con menor calificación. La gran minería y la pesca industrial, en cambio, presentan un impacto geográficamente más focalizado y son, a la vez, mucho más intensivas en capital. Por otra parte, mientras el sector forestal y el pesquero industrializan parte importante de su producción, sucede aún lo contrario con la minería y la agricultura (Daher, 1989b).

El conjunto de estas características redundará en encadenamientos económicos, demandas laborales e impactos territoriales de gran diversidad, en unos casos con perfiles de enclave y en otros con efectos multiplicadores que muchas veces trascienden a la propia región de origen.

2. DEMOGRAFIA LABORAL Y AGRARIA

La implantación del modelo neoliberal en el agro, introdujo cambios sustantivos en la estructura agraria, tales como modificaciones en la producción, en la tenencia de la tierra y en el empleo rural, que provocaron disminución de empleo permanente y sustitución de éste por el empleo temporal.

Sobre la base de estos cambios, surge un modelo agrario donde el elemento articulador es la complementación, en términos de empleo, entre empresas capitalistas modernas y unidades de producción campesinas empobrecidas (Rubio, 1989).

Como consecuencia, cobra especial importancia la disminución de la población que vive propiamente en el campo y el aumento de aquella que reside en zonas suburbanas, tales como villorrios, aldeas, pueblos y márgenes de ciudades.

El sustento familiar de estos nuevos trabajadores "asalariados" pasa a ser garantizado entonces por la movilidad ocupacional, producto posiblemente de nuevas formas de relaciones entre campo y ciudad debido al carácter urbano o semiurbano de los poblados.

Surge un campesinado con una inserción social y económica compleja, siendo un actor fundamental en el actual desarrollo agrario como trabajador temporal (a nivel nacional la mayoría de los trabajadores temporales reside en la agricultura campesina). Además es productor a tiempo parcial combinando producción propia con trabajo asalariado, lo que, lejos de implicar marginalidad económica, permite a las empresas comerciales alta estacionalidad de mano de obra en sus procesos productivos (Rubio, 1989).

El nuevo modelo agrícola ha generado una peculiar estratificación de la fuerza de trabajo. Frente a la pérdida de importancia de la ocupación campesina, se observa un aumento sustantivo de la ocupación de los asalariados, propia de la actividad empresarial, siendo mayor el número de predios con base asalariada; lo que se sustenta con la incorporación de nuevos

empresarios que han comprado tierras, y, en menor proporción, campesinos con tierras de la reforma que han logrado acumular capital e intensificar sus explotaciones.

La expansión de la agricultura capitalista moderna y de grandes conglomerados forestales ha reducido la tierra de los campesinos, pero el número de campesinos no ha disminuido proporcionalmente. Muchos de los que perdieron tierras, continúan como productores porque compraron otras, conservaron parte, han accedido a alguna subtenencia (mediería, por ejemplo), o, finalmente, por la subdivisión de pequeñas propiedades no minifunditarias, mediante mediería de hijos o allegados en parcelas de reforma agraria (Rubio, 1989).

Existe, además, un sector de trabajadores no remunerados, en general parientes de productores campesinos, que laboran permanentemente en la unidad familiar, el cual ha aumentado en los últimos años a pesar de la reactivación del sector, explicado tal vez porque la oferta de trabajo (agrícola campesina) se encuentra a considerable distancia de los mercados dinámicos de trabajo.

Las familias desplazadas por la transformación de la agricultura no migraron a las ciudades, porque al mismo tiempo se observó una fuerte escasez de empleo urbano, quedando ligadas a la tierra en múltiples formas de subtenencia con aquellos que quedaron en posesión de una parcela, lo que significa una extraordinaria ampliación del campesinado. En las regiones más deprimidas productoras de alimentos básicos la tendencia a la campesinización ha sido mayor.

De 1984 en adelante, con el cambio de políticas arancelarias para proteger la producción interna, hay una reversión. Actualmente, con tecnologías y rendimientos renovados, empresarios de tipo capitalistas medianos y grandes (por ejemplo en maíz y remolacha azucarera) producen tanto para el mercado externo como para el mercado interno de alimentos. Estos cambios se han logrado sobre la base de fuertes inversiones y cambios tecnológicos que modifican el rol del campesino, quien ha ido viendo disminuir sus posibilidades de acceso a la tierra y a tecnologías que le

permitan competir con su producción con los empresarios anteriormente mencionados (Rubio, 1989).

Actualmente se observan algunos cambios en las políticas de exportaciones que tienden a captar nuevos proveedores entre los campesinos. Tales son los casos de IANSA en remolacha azucarera como en legumbres, y de la Fundación Chile en el procesamiento y exportación de "berries" y espárragos.

Pero aún en estos rubros, donde parece abrirse un camino de oportunidad para las pequeñas explotaciones, existen limitantes que condicionan la participación más activa del campesino en el desarrollo agrícola, tales como la inversión y la tecnología.

El trabajo agrícola en la actualidad es contratado en términos diferentes a los tradicionales. Las regalías en comida, tierra y otros tienden a desaparecer frente a la remuneración en dinero. Este cambio fue directamente estimulado por legislación especial pasada a fines de los sesenta, que buscaba terminar con las relaciones de tipo paternalista semif feudales características de la hacienda. El trabajador agrícola de capataz, sota, campero, inquilino, obligado o voluntario pasa a ser asalariado (Rubio, 1989).

Surge, además, un estrato técnico administrativo, con una esfera de acción que supera los límites físicos de la unidad productiva (Ortega, 1987), manteniendo relaciones con los centros técnicos, comerciales, industriales y de servicios que trabajan para la agricultura; y siendo encargados de los intercambios entre dichos centros. Este estrato posee características propias del medio urbano.

Además, se requiere de un nuevo estrato de trabajadores agrícolas para labores especializadas, como contrapartida social a los modernos sistemas de producción, adquiriendo cierta posición negociadora, aunque sólo representan una fracción muy pequeña (40 a 45 mil en todo el país).

Finalmente se observa un conglomerado social heterogéneo cada vez más diferenciado con el pasado, según el nivel de modernización alcanzado. Dominan los obreros temporales, de masiva incorporación a la fuerza de trabajo agrícola en la última dé-

cada. Muchos de ellos sin vínculo anterior con el campesinado, provenientes de zonas urbanas o semiurbanas, en su mayoría con alto nivel de educación formal (Gómez y Echeñique, 1988).

A ellos se suman los obreros, artesanos y pequeños comerciantes de otros sectores de la economía, y con una gran relevancia las mujeres que laboran en huertos y empacadoras, también provenientes de pueblos y ciudades mayores. Todos ellos se integran a las tareas de campo en los períodos de mayor demanda estacional (Rubio, 1989).

Entre los años 1960 y 1969 el porcentaje de participación de la agricultura en la distribución de la población activa por ramas de actividad era alrededor del 28,5%, empleando alrededor de 700.000 personas cada año. El año 1970 mostraba una participación de los activos en cifras absolutas de 654.000 con un porcentaje de participación del 21,8% (ODEPLAN, 1973).

No obstante lo anterior, cifras del estudio de Gómez y Echeñique (1989) demuestran que la significación de la fuerza de trabajo agrícola en los años agrícolas 1985-1986 y 1986-1987 ha sido de 790.000 y 822.000 activos, respectivamente, con participaciones porcentuales de alrededor del 19% en la población activa nacional.

Hoy más del 50% de la mano de obra agrícola opera en forma temporal, trabajando menos de 6 meses al año (Cox, 1988; Lira, 1989).

3. AGROURBANIZACION

El sector primario-exportador, más allá de la localización rural de su fase productiva, está signado con todo por importantes características urbanas: su modernización empresarial y tecnológica, la calificación y origen de cierta mano de obra, las relaciones laborales, de comercialización y de servicios, denotan una verdadera y creciente "urbanización" —cultural e incluso física— de lo rural (Daher, 1987).

En la dimensión demográfica, sorprende verificar que la población censada y proyectada como rural es desproporcionadamente

baja en relación a las estadísticas de fuerza de trabajo rural e incluso específicamente agrícola. Más allá de la definición censal, se confirma el alto porcentaje de trabajadores urbanos e incluso metropolitanos en las actividades rurales (Daher, 1989b).

Precisamente en las regiones con áreas metropolitanas ricas en fruticultura y producción forestal esta desproporción es tanto más aguda y concluyente. En estas mismas regiones, las proyecciones demográficas para algunas provincias agroexportadoras duplican y hasta cuadruplican las tasas de crecimiento de las respectivas cabeceras regionales y de la propia capital nacional.

La desaceleración de los flujos migratorios campo-ciudad, e incluso su reversión, fenómenos provocados por la modernización y tecnificación agrícolas, parecen contradecir la tesis de expulsión progresiva del factor trabajo por el factor capital. En realidad, se verifica un proceso en el cual, si bien la productividad se incrementa aceleradamente, la producción crece aún más.

Ciertamente hay enormes diferencias en la capacidad de insumir trabajo de los diversos sectores exportadores, e incluso entre los distintos rubros de un mismo sector. Algo similar ocurre con su efecto multiplicador en términos de empleo indirecto y, finalmente, en el propio multiplicador demográfico. Con todo, el resultado agregado es ya suficientemente significativo, al punto de quebrar las tendencias históricas, y sus proyecciones importan una nueva geografía humana y urbana en gran parte del país.

Muchos de los centros urbanos menores e intermedios impactados por el boom exportador presentan ya problemas críticos de crecimiento: gran expansión del área urbana, escasez y encarecimiento de viviendas, poblaciones marginales antes inexistentes y segregación social urbana como en las grandes ciudades, alteración en la estructura demográfica de la población y modificación de la estructura de demanda de bienes y servicios; desbalance en los niveles de precios locales frente a las mayores remuneraciones de los empleados en los sectores dinámicos.

Algo similar comienza a registrarse en las capacidades instaladas portuarias y aeroportuarias, con las infraestructuras viales y, en algunas regiones, con la disponibilidad de agua y energía tanto para fines urbanos como productivos.

Cadenas de packings y agroindustrias, redes de frío, colectivos de habitación para temporeros, carreteras especializadas para productos forestales, el cobre y la fruta, comienzan a expresar físicamente un proceso de urbanización del campo que ya ha modernizado su base económica y revolucionado su cultura tradicional.

Paradójico crash urbano del boom agrícola y exportador, con situaciones deficitarias en las nuevas ciudades dinámicas y capacidades ociosas en los centros industriales y metropolitanos (Daher, 1989b).

Ciertamente el "boom agrícola" no es sólo el resultado de un crecimiento cuantitativo. Antes bien, este último se explica en gran medida por el surgimiento de una nueva agricultura, modernizada en su tecnología y gestión empresarial, y doblemente revolucionada, tanto por la reforma agraria de propiedad cuanto por la "reforma agraria de mercado", resultante de la apertura económica y la competencia internacional.

Las transformaciones cualitativas generadas por estas reformas —de tenencia, de relaciones laborales, de tecnología y organización productiva, de comercialización, e incluso de tipo social y cultural— han detonado un conjunto de impactos territoriales asociados a los cambios estructurales de la agricultura, generándose así no sólo una evolución incremental o aditiva en la organización urbano-regional, sino también, y sobre todo, una tendencia de cambio estructural, inconcluso aún por la relativamente reciente y no completa modernización agrícola, por una parte, y por la fuerte inercia de las estructuras espaciales, por otra (Daher, 1989a).

La modernización agrícola —la conversión acelerada de la agricultura de sector tradicional de la sociedad y de la economía en sector de punta—, lejos de expulsar población, ha frenado e incluso revertido los flujos migratorios campo-ciudad, impactando los centros urbanos y asenta-

mientos rurales (sea por incremento o decremento), y transformando las relaciones interurbanas y estructuras intraurbanas, tanto en el plano habitacional cuanto en el de las infraestructuras y servicios.

La modernización agroexportadora, proceso territorialmente asimétrico y asincrónico, ciertamente positivo en muchas dimensiones, conlleva, sin embargo, una verdadera crisis de crecimiento en los asentamientos humanos como subproducto imprevisto del "boom agrícola".

La nueva agricultura genera un "efecto-suburbanización" caracterizado por trahumancia y relocalización demográfica; emergencia de nuevos centros paraagrarios y villorrios agrícolas; conformación de corredores o conurbaciones rurales de agroindustrias, packings y frigoríficos; marginalidad y "loteos brujos" en ciudades medias; campamentos y colectivos para afuerinos temporales; "callampas" rurales; transporte local y regional de mano de obra, insumos y productos; presiones y demandas de infraestructuras, equipamientos y servicios.

Esta agrouurbanización es en rigor una suburbanización en su doble acepción: en tanto periurbana o satelizada, y en cuanto cualitativamente infraurbana (Daher, 1987).

En las macrorregiones cabeceras metropolitanas nacionales, las ventajas comparativas de localización —concentración de población y mercados, proximidad de los principales puertos de exportación, red de vialidad interregional y demás externalidades positivas— se suman a sus propios recursos naturales para generar un dinamismo agrícola que involucra a un sinnúmero de asentamientos rurales. La combinación "agroexportación-externalidad metropolitana" representa simultáneamente un proceso de suburbanización agraria y ruralización metropolitana, agregando al impacto agrario el de las propias presiones de expansión urbana, todo ello sumado a la concentración portuaria en dos de las tres áreas metropolitanas.

No concluido el crecimiento frutícola, en franca expansión el sector forestal y sus derivados, auspiciosa la horticultura y en reserva la ganadería, el fenómeno de la

agrouurbanización recién prefigura su magnitud de mediano y largo plazo, anunciando acaso un potencial "crash urbano del boom agrícola".

La agrouurbanización de exportación redefine la tradicional relación urbano-rural y los términos de intercambio campo-ciudad; pone en jaque la propia definición física, económica y sociocultural de lo urbano; invalida los modelos territoriales clásicos basados en el supuesto de economías cerradas; desafía las tradicionales analogías urbanización-industrialización y urbanización-terciarización; exige una mayor integración entre los planes urbanos y los de desarrollo regional y, en definitiva, entre los planes y la gestión territorial, por una parte, y las políticas económicas, por otra (Daher, 1989a).

4. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS

Los sectores transables y no transables han presentado diverso comportamiento en los períodos de auge y caída de la economía. En Chile, los primeros tienen una clara localización regional y rural, mientras que los no transables por lo general están radicados en las áreas urbanas y metropolitanas (Daher, 1989b).

En particular, como consecuencia de lo anterior, destaca la desaceleración del crecimiento económico y demográfico de algunas de las grandes ciudades, en especial Santiago. Sus respectivas regiones, a pesar de poseer sectores exportadores de primera importancia, han bajado su contribución al producto nacional, dado el mayor peso específico de las actividades urbanas en la composición intrasectorial regional. Además, las dos principales regiones sedes metropolitanas han tenido un crecimiento de su producto inferior al del país durante todo el período de apertura económica.

Todo esto podría evaluarse positivamente como un éxito desde la perspectiva de los tradicionales objetivos de desconcentración metropolitana y equilibrio regional. Pero, sin duda, involucra una contraparte negativa, cual es la subutilización del capital fijo de las metrópolis —que equivale a varias veces el producto nacional

anual—, además de la capacidad ociosa laboral en aquellas que atenta contra la eficiencia y la equidad (Daher, 1989b).

Como se ha planteado, los efectos territoriales de las fases arancelaria y cambiaria han sido muy diferentes, y si algunos de ellos ya resultan claros y conocidos, muchos otros apenas se perfilan dada la fuerte inercia de las estructuras territoriales.

La movilidad geográfica del capital financiero —la mayor entre los factores productivos— hace posible prefigurar, sin embargo, los impactos y demandas territoriales en el futuro próximo mediato.

La orientación sectorial y regional de las inversiones privadas y públicas, nacionales y extranjeras, y sus implicancias laborales directas e indirectas, y en último término demográficas, van configurando el perfil de los nuevos territorios en distintos horizontes temporales (Daher, 1989b).

¿Cuál ha sido, por ejemplo, la asignación efectiva de recursos en el ámbito regional por parte del Estado durante el período 1978-88 en los sectores de vivienda, obras públicas y agricultura?

Si se analiza la fracción del gasto en obras públicas, que es susceptible de regionalizarse, se aprecia que la mayor inversión se realiza en vialidad y en obras sanitarias. El monto promedio de la inversión regionalizable durante la década 1978-88 alcanza a los 51 mil millones de pesos anuales (\$ octubre 1989). De ese total, alrededor del 26% se concentra en la Región Metropolitana, seguida de la Décima y Octava, que concentran el 12% y el 10%, respectivamente. En términos per cápita, las regiones que reciben mayor inversión son la Undécima (\$ 27,9 mil/hab.), la Duodécima (\$ 11,2 mil/hab.) y la Segunda (\$ 10,7 mil/hab.) (Jordán y Villarroel, 1990).

El monto promedio de la inversión regionalizable en vivienda durante el período alcanza a los 36 mil millones de pesos (moneda de octubre 1989), es decir, un 30% menos que la inversión en obras públicas. El grueso de esta inversión se destina a los programas de vivienda y subsidio habitacional. Las regiones que concentran la inversión son la Región Metropolitana

(46,6%), la Quinta (10,4%) y la Octava (9,8%), que corresponden a las tres más pobladas del país. En términos per cápita, la inversión es bastante homogénea, mostrando una leve concentración en las regiones Undécima (\$ 7,5 mil/hab.) y Duodécima (\$ 5,3 mil/hab.), mientras la Región Metropolitana se ubica en cuarto lugar (\$ 3,4 mil/hab.) (Jordán y Villarroel, 1990).

La inversión regionalizada promedio durante el período para el sector agrícola alcanza a los 6 mil millones de pesos (\$ octubre 1989), lo que representa apenas un 12% de la inversión en obras públicas y un 17% de la inversión en vivienda. La inversión regionalizable en agricultura proviene de los programas de asistencia tecnológica y de crédito a pequeños y medianos agricultores. Los montos de inversión se concentran muy homogéneamente en las regiones Sexta a Décima, las que, en conjunto, acumulan el 79% de la inversión total del país. En términos per cápita la distribución es homogénea, concentrándose levemente en las regiones Sexta (\$ 1,7 mil/hab.), Novena (\$ 1,3 mil/hab.), Décima (\$ 1,2 mil/hab.) y Séptima (\$ 1,0 mil/hab.) (Jordán y Villarroel, 1990).

En general, es posible apreciar que la así llamada “política implícita de regionalización” ha sido consistente con el objetivo de privilegiar las regiones de mayor interés geopolítico. Sin embargo, un caso en que no se rompe la concentración histórica de la inversión en la Región Metropolitana es el del gasto en vivienda. Esta región concentra casi el 47% de la inversión nacional en el sector y se ubica en cuarto lugar en inversión per cápita. Cabe destacar que mientras obras públicas y agricultura son sectores más desconcentrados de la inversión, vivienda es un sector que permite un mayor margen de maniobra. A pesar de lo anterior, la Región Metropolitana mantiene su gravitación histórica en la distribución de recursos (Jordán y Villarroel, 1990).

En el futuro, 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, viajes y portuarias, que requerirán de proyectos innovadores de incidencia estratégica en el ordenamiento territorial por los efectos multiplicadores y ventajas comparativas que importan.

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 (Daher, 1989a).

En el sector minero el mayor aporte cuantitativo provendrá 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 desincentivarán 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 mercado 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 (Daher, 1989a).

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.

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 (Daher, 1989a).

Por de pronto, las regiones se han convertido en el Banco Central del país, y sus recursos naturales en las principales reservas nacionales.

Ellos se han convertido en los medios de pago de la deuda, y en el medio de vida de la cuarta parte de la fuerza de trabajo, e indirectamente de un porcentaje mucho más alto de la población nacional (Daher, 1989b).

BIBLIOGRAFIA

- COX, M. (1988). "Bases de un Programa de Desarrollo Sostenido y Equitativo del Agro Chileno" (versión preliminar). Seminario Internacional La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas, 1-4 septiembre 1988. Punta de Tralca, Chile. GIA-CLACSO.
- DAHER, A. (1987). "Agrourbanización 'for export' ". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, Vol. XIV, Nº 41, 7-14.
- DAHER, A. (1989a). "Políticas Macroeconómicas, Tipo de Cambio y Desarrollo Territorial". Seminario Internacional, Revolución Tecnológica, Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales, 22-25 agosto 1989. Santiago de Chile. Naciones Unidas - ILPES, Pontificia Universidad Católica de Chile - IEU.
- DAHER, A. (1989b). "Ajuste Económico y Ajuste Territorial en Chile". Seminario Internacional Consecuencias Regionales de la Reestructuración de los Mercados Mundiales: Políticas Alternativas Relativas a la Escala Regional y Local. Buenos Aires, 14-17 noviembre 1989. Fundación F. Ebert - Centro de Estudios Urbanos Regionales. CEUR.
- GOMEZ, S. y ECHENIQUE, J. (1988). "La Agricultura Chilena, las dos caras de la modernización". FLACSO - AGRARIA, Santiago, Chile.
- JORDAN, R. y VILLARROEL, P. (1989). "¿Es Chile un País Regionalizado?" En *Revista del Trabajo Social*, 57-58, número especial de Desarrollo Local, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- JORDAN, R. y VILLARROEL, P. (1989). "Evolución de la Inversión Regionalizada en los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Agricultura" (versión preliminar). Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- LIRA, L. (1989). "Sector Agropecuario: Reflexiones para no dormir la siesta". Primer Congreso Nacional de Planificación, 12-14 junio 1989, Santiago de Chile. Sociedad Chilena de Planificación.

ODEPLAN (1973). "Balances Económicos de Chile 1960-1973". Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile.

ORTEGA, E. (1987). "Transformaciones Agrarias y Campesinado". CIEPLAN, Santiago, Chile.

RUBIO, G. (1989). "Exportación y Agrourbanización. Modelo de Economía Abierta y Política de Fomento de las Exportaciones: Sus efectos sobre la Producción y el Empleo", Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.