

# SANTIAGO: TENDENCIAS Y POSIBILIDADES DE DESCONCENTRACION DE LA INDUSTRIA EN LA MACRO REGION CENTRAL\*

FRANCISCO SABATINI  
Instituto de Estudios Urbanos  
Universidad Católica de Chile

---

## INTRODUCCION

---

En la discusión de los pros y contras de la concentración urbana en Santiago resulta útil distinguir entre cercanía y aglomeración de actividades y población, cuando nos ocupamos de los problemas ambientales. La cercanía es ventajosa en términos económicos y culturales, y no conlleva presiones difíciles de manejar sobre los ecosistemas naturales. La aglomeración, en cambio, sí las produce.

El desarrollo industrial chileno ha sido históricamente factor importante de aglomeración urbana, tanto por las economías de escala como, muy especialmente, por las llamadas "economías externas", que así se logran (acceso a una serie de servicios e infraestructuras que no pueden proveerse individualmente las firmas; y disponibilidad de mano de obra).

Desde hace años, incluso décadas, se viene considerando la posibilidad de que la principal ciudad del país deje de ser una aglomeración (Santiago), y llegue a ser una "región urbana", compuesta por muchas ciudades y localidades que el transporte y la integración económica volverían cada vez más cercanas (la Macro Región Central)<sup>1</sup>. Con la agudización de los problemas ambientales en Santiago esta idea de una "desconcentración concentrada" cobra vigencia.

La *idea central* de estas páginas es discutir la posibilidad de favorecer la "desconcentración concentrada" de la industrialización sin salirse de los esquemas de mercado. Para que ello fuera posible tendríamos que identificar tendencias o posibilidades sobre las cuales, y en favor de las cuales, pudieran "montarse" políticas públicas. ¿Las transformaciones en curso en el sector industrial, especialmente después de la crisis de los años 1982-1983, favorecen esta posibilidad? Pienso que sí.

---

\* Ponencia escrita presentada al Seminario Industrial Urbano organizado por CIPMA (Santiago, enero 1991) como parte de su ciclo de seminarios titulado "Acción ambiental: ¿Obstáculo o impulso al desarrollo?".

---

<sup>1</sup> Denominación dada a las antiguas provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua, O'Higgins y Colchagua en el estudio Región Central de Chile realizado en los años 1970 y 1971 por el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), actual Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En una primera sección establezco un paralelo entre los orígenes de la Revolución Industrial inglesa y europea y las profundas transformaciones actuales de la economía y la industria a nivel internacional (o Revolución Tecnoproductiva), centrandome el análisis en los factores espaciales. La búsqueda de "economías de tiempo" parece común a ambos procesos de cambio, pero con distinto efecto espacial: aglomeración, en el primer caso; y cercanía (con posibilidades de desconcentración relativa de la industria), en el segundo. La conformación espacial más típica de la nueva situación, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, es la "desconcentración concentrada" de la industria, las actividades económicas y la población en grandes "regiones urbanas".

En la segunda sección describiré brevemente la relación histórica entre industrialización y urbanización en Chile, intentando evaluar cuáles son los elementos de contexto nuevos que hacen esperar un cambio en el patrón de urbanización prevaleciente, caracterizado por una fuerte concentración de la urbanización en Santiago.

En tercer lugar revisaré, por una parte, los escasos antecedentes empíricos de que se dispone sobre cambios que ya se insinúan en dicho patrón de urbanización, y, por otra parte, la actual reorganización del proceso de industrialización y sus impactos espaciales.

El trabajo se cierra con un comentario sobre la hipótesis de la constitución de la Macro Región Central del país como una "región urbana". En tal escenario urbano se podrían compatibilizar conservación ambiental, competitividad industrial y calidad de vida.

Las reflexiones que se entregan en estas líneas tienen un carácter marcadamente especulativo. Por una parte, los efectos espaciales de la Revolución Tecnoproductiva distan de ser unívocos. Por otra parte, los antecedentes empíricos sobre los cambios más recientes en materia de localización industrial y patrones de urbanización en Chile son insuficientes, cuando no del todo inexistentes.

---

## 1. INDUSTRIALIZACIÓN Y "ECONOMÍAS DE TIEMPO"

---

El crecimiento acelerado sin precedentes de las ciudades inglesas que acompañó a la Revolución Industrial es un hecho conocido. Aglomeración urbana y transformación industrial se alimentaban mutuamente. Esta asociación se fue repitiendo en muchas partes del mundo, con especial explosividad en las naciones del Tercer Mundo, entre ellas, Chile. En estos países se estableció una relación entre industrialización y concentración de la urbanización en una o pocas ciudades por país, lo que es especialmente marcado en América Latina. ¿Significa esto que la industrialización inevitablemente va de la mano con la urbanización (y con la concentración urbana en nuestros países)? Pensamos que no.

La búsqueda de "economías de tiempo" fue factor desencadenante, tanto de la Revolución Industrial como de la actual Revolución Tecnoproductiva. Sin embargo, por la distinta base tecnológica existente, el efecto espacial ha sido diferente.

### a) *Revolución Industrial*

La Revolución Industrial (1760-1830, aprox.) fue precedida por una larga crisis económica que abarcó casi todo el siglo XVII y principios del XVIII (Hobsbawm, 1981). Sin duda, el efecto más importante de la crisis sobre la organización industrial consistió en eliminar al artesanado urbano y a las ciudades artesanales de la producción en gran escala; y en establecer el sistema de la "industria rural a domicilio" (Hobsbawm, 1981: 46), conformada por familias campesinas que tradicionalmente habían alternado el trabajo en los cultivos con la manufactura a pequeña escala.

Esta industria fue estimulada por comerciantes avezados que, al margen del "public market" reglamentado y controlado desde las ciudades, estructuran un *private market* que organizaba compras directas y a menudo anticipadas a productores y a campesinos, aprovechando importantes suministros para ejércitos y grandes ciudades (Braudel, 1986: 35).

La "industria rural a domicilio" funcionaba por encargo. Una modalidad consistió en que los comerciantes proveían la materia prima a los artesanos rurales, y luego pasaban a recoger el producto. Lo que estos comerciantes buscaban era acelerar la velocidad de los negocios. Sus oportunidades de vender no se compadecían con los límites a la producción impuestos por las rígidas normas de los gremios de artesanos urbanos. También buscaban escapar a los altos costos de la mano de obra urbana originada en precios agrícolas elevados, uno de los factores desencadenantes de la crisis.

La búsqueda de estas "economías de tiempo" estimula, en una siguiente fase, a los inversionistas industriales a reunir a los artesanos en un solo gran establecimiento manufacturero. De hecho, se les denominó "talleres reunidos", delatando así su origen. Sin duda, a tal resultado contribuyó el proceso de cercamiento de tierras comunales y, en general, la expulsión masiva de campesinos de la tierra que acompañó la desorganización del régimen feudal en los dos siglos previos a la Revolución Industrial.

Durante el siglo XVII se generalizan los "talleres reunidos", produciendo una concentración regional de la industria. La producción de textiles fue la precursora, pero pronto el sistema se extendió a otras ramas (como los productos metálicos). Los "talleres reunidos" se situaban generalmente al lado de los ríos, por ser el agua la fuente principal de energía hasta avanzado el siglo XVIII; además, los cursos de agua representaban una importante vía de transporte de productos (Cole, 1957).

De tal forma la aglomeración geográfica de artesanos en los primeros establecimientos manufactureros representó una forma de conseguir "economías de tiempo", sin que mediaran cambios tecnológicos. Pero esta aglomeración proporcionaría insospechadas posibilidades de elevar la productividad por la vía de la división interna del trabajo.

Una vez que se revolucionó la base técnica de la industria (especialmente cuando se superó la dependencia de la energía hidráulica) las "economías de escala" pasaron a dominar la industrialización, que

se fue localizando en las grandes ciudades. La "industria a domicilio" y los "talleres reunidos" contribuyeron decisivamente a la acumulación de capital que haría posible las inversiones (en carreteras, puertos, barcos, trenes) necesarias para la expansión del sistema fabril, en gran medida de base urbana durante la Revolución Industrial (Hobsbawm, 1981: 48).

En suma, la procura de "economías de tiempo", objetivo que demostró ser importante para abrir el camino de superación de la crisis general de la economía europea del siglo XVII, favoreció la aglomeración espacial de la industria, proceso que culminaría en la Revolución Industrial, primero en Inglaterra y luego en otros países europeos.

#### b) *Revolución Tecnoproductiva*

La profunda transformación en curso de la economía internacional, que hemos denominado Revolución Tecnoproductiva, arranca de la crisis que se iniciara al comienzo de la década de los años 70. Esta crisis, cuyos orígenes no es del caso analizar, se manifestó en fuertes caídas en las utilidades de las empresas en los países desarrollados. Sin poder ajustarse por el lado de la mano de obra, cuyo costo ascendente contribuyó, sin duda, a la crisis, las plantas industriales "migran" hacia regiones o países sin esas restricciones.

Por otra parte, el papel del Estado en la economía cambia. La crisis fiscal de los Estados se repite, y con ello se debilita el Estado del Bienestar. De interventor directo en la economía, el Estado se convierte en promotor de la expansión de los negocios privados. La "migración" de plantas y la transformación del Estado fueron tal vez los primeros cambios importantes derivados de la crisis. Se los englobó bajo el término "reestructuración geográfica y económica"<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Igual como la crisis económica que antecedió a la Revolución Industrial formó parte de un cuadro de profundas transformaciones sociales y culturales (Laski, 1939), la actual transformación corresponde también a un fenómeno social, cultural, ideológico y no tan sólo económico.

Las políticas de salida de la crisis económica (durante los años 80, básicamente) producen nuevas transformaciones. Lo más destacado es la conformación de una economía de mercado internacional altamente integrada. Los proteccionismos pierden terreno. La integración de las economías nacionales a este sistema único por la vía del desarrollo de un sector de exportación altamente competitivo parece un pie forzado. Las actuales experiencias socialistas de Francia y España lo demuestran.

Por otra parte, esta "internacionalización" de la economía, de la cual la empresa transnacional es agente de primera importancia, plantea problemas de escala espacial y de tiempo al funcionamiento económico. El desafío rememora al del siglo XVII, cuando se debía acelerar la velocidad de la producción industrial para ponerse a tono con la expansión económica y geográfica de los mercados. Relacionada con este desafío, la segunda gran transformación es, sin duda, la revolución tecnológica basada en la informática. Tiene dos rasgos principales: a) es una revolución focalizada en el proceso más que en el producto (cambia la forma de hacer las cosas más que lo que se hace); y b) su materia prima es la información, lo que vale tanto para la microelectrónica, la biogenética o las telecomunicaciones (Castells, 1987).

Las "economías de tiempo" constituyen nuevamente un objetivo central en el camino de salida a la crisis. Y las nuevas tecnologías permiten un gran salto adelante, en tanto significan una introducción masiva de flexibilidad y eficiencia en la relación entre agentes económicos. Los mecanismos financieros se integran a escala mundial haciéndose expeditos; lo mismo ocurre con los sistemas de comercialización. A nivel de producción de bienes y servicios, la eficiencia y flexibilidad se alcanzan mejor con unidades de menor tamaño.

Las nuevas tecnologías permiten introducir el principio de abastecimientos asegurados contra pedido (el denominado "just-in-time") en reemplazo del antiguo principio basado en las existencias de inventarios o stocks ("just-in-case") (Lipietz y Leborgne, 1990: 113). En

términos más generales, las nuevas tecnologías, al facilitar la estandarización de los productos, la segmentación vertical (o en módulos) del proceso de trabajo y su gestión integrada, abren nuevas posibilidades de desintegración vertical de empresas. Se tiende a la conformación de redes de firmas especializadas que trabajan como subcontratistas "contra pedido" de una o varias empresas o, bien, a la conformación de territorios de alta densidad de relaciones entre muchas empresas especializadas. El contenido tradicional de las "economías de escala" (asociado a la gran planta fabril) se transforma; las "economías de tiempo" terminan por predominar sobre el conjunto del proceso, desde el diseño hasta la comercialización, a través de la gestión "just-in-time" (Lipietz y Leborgne, 1990: 124-5). Las economías de escala ya no existen para la producción de la mayoría de los bienes de consumo, así como para algunos bienes de capital, según Gorz (1985: 20).

La Revolución Industrial se preparó lentamente a través de la separación gradual de los pequeños productores campesinos de manufacturas de sus medios de producción. Las economías de tiempo (y luego las de escala) se consiguieron a través de su proletarianización. La división social del trabajo (entre una multiplicidad de pequeños artesanos rurales y urbanos concurrentes a ferias y mercados de las urbes), fue sustituida, en medida importante, por la división del trabajo al interior de la empresa manufacturera. Se transitó desde la relativa dispersión de productores a su aglomeración, primero junto a los cursos de agua y luego en las ciudades industriales.

La actual Revolución Tecnoproductiva hasta cierto punto significa hacer el recorrido inverso. Fomenta la aparición masiva de pequeños empresarios. La desintegración de la gran planta fabril a través de la subcontratación devuelve importancia a la división social (interproductores) del trabajo, a expensas de la división intraempresa del trabajo. La Revolución Tecnoproductiva posibilita, por último, una mayor deslocalización de procesos y subprocesos productivos (de Mattos, 1990).

El impacto potencial sobre la organización (e integración) espacial de actividades

es, entonces, enorme. Las empresas y las instituciones pueden relacionarse técnicamente en términos de transmisión de mensajes e información sin necesidad de contigüidad geográfica (Castells, 1985: 48). Desde un punto de vista económico y técnico, la aglomeración tiende a volverse innecesaria. Se requieren cercanía, comunicación, coordinación, pero no necesariamente aglomeración.

En general, el tipo de ventajas asociadas a la concentración espacial que las empresas industriales buscan tiende a cambiar. Variarán según situaciones y ramas, pero se las puede resumir en la idea de "cercanía". La procura de cercanía está detrás de la conformación, tanto de concentraciones espaciales de innovación y desarrollo (los llamados "tecnopolos"), como de la conformación de redes de empresas o cadenas productivas operando bajo el concepto "just-in-time". Por otra parte, hay factores que impulsan a dispersarse relativamente, siendo la presión sindical el más mencionado en la literatura. La nueva tecnología posibilita la dispersión, pero ésta también requiere de cierto grado significativo de dotación de infraestructuras que la viabilicen materialmente. En seguida veremos cómo se tiende a resolver esta tensión entre nuevas exigencias de concentración y posibilidades de dispersión, con especial mención a los países latinoamericanos.

c) *La "desconcentración concentrada": una tendencia contemporánea*

En la medida que los cambios tecnológicos corresponden más al área de procesos y organización que al área de productos —pese a la existencia de nuevos productos de alta tecnología—, el impacto de dichos cambios no se limita a las industrias de alta tecnología (Gatto, 1989: 14). Entre esos cambios destaca el espacial.

Las implicancias espaciales de la Revolución Tecnoproductiva no son, sin embargo, unívocas ni menos deterministas. Hay fuerzas que impulsan a la concentración como otras que impulsan a la dispersión (Gatto, 1989: 20). Pero las primeras siguen primando sobre las segundas.

El único caso destacado de dispersión a gran escala se refiere a la primera reacción a la crisis: el cierre de amplios parques industriales en los países desarrollados y la migración de las plantas buscando mano de obra barata en regiones y/o países periféricos (combinada con una inmigración masiva de mano de obra desde los países periféricos). Este ha sido el caso de los Estados Unidos, pero parece difícil que pueda proyectarse en el largo plazo por la polarización social que conlleva (se habla, incluso, de la "latinoamericanización" de los Estados Unidos).

En general, la Revolución Tecnoproductiva impulsa la concentración, lo que resulta consistente con la importancia que han cobrado las "economías de tiempo". Sin embargo se observa por todas partes un cambio en el carácter de esta concentración. Los requerimientos de oportunidad y velocidad de los intercambios de información asociados a la modernización (las "economías de tiempo") presentan ciertos grados de libertad en cuanto a localización de las actividades industriales (Gatto, 1989: 23). Así, la nueva tecnología abre la posibilidad de liberarse de ciertos costos asociados con la aglomeración (especialmente costos de la mano de obra, precio del suelo y, en lo venidero, costos ambientales). El patrón que se abre camino es la dispersión al interior de regiones urbanas, esto es, la "desconcentración concentrada".

Esta tendencia es válida tanto para países desarrollados (Castells, 1985: 45; Gatto, 1989) como para países en vías de desarrollo (Soler y León, 1988, para el caso de Chile; Azzoni, 1990, para el caso de Brasil; y Jaramillo y Cuervo, 1990 discuten, en general, el caso latinoamericano). En los países desarrollados las distintas alternativas de organización industrial que se han generado (como los "tecnopolos" o las "áreas sistémicas") tienen en común, desde el punto de vista espacial, la conformación de "regiones urbanas". Estas se forman, ya sea por conurbación de ciudades grandes; por una combinación de menor ritmo de crecimiento de metrópolis y acelerado crecimiento de ciudades intermedias cercanas; o por un crecimiento de la población rural, pero no de las actividades primarias,

alrededor de grandes ciudades (Castells, 1985: 45-46; Lipietz y Leborgne, 1990: 132). Desde el punto de vista funcional, estas realidades emergentes tienen en común un fenómeno de "sinergia local" impulsor de la creatividad y el crecimiento económico (Boisier, 1988). Se trata, en general, de ventajas locacionales "construidas" más que de ventajas estáticas naturales (Gatto, 1989: 28).

La diferencia fundamental entre países desarrollados y países latinoamericanos es que en estos últimos la conformación de "regiones urbanas" al interior de la cuales puede dispersarse la industria, queda limitada a las áreas metropolitanas existentes. La fuerte concentración histórica del proceso de urbanización en una o pocas ciudades por país ha hecho que la base de infraestructuras y servicios de apoyo al desarrollo industrial no puedan encontrarse en otras ciudades y regiones, como en cambio sí ocurre en muchas ciudades y regiones al interior de los países desarrollados. Además, en los países latinoamericanos la menor fuerza sindical de la mano de obra no impulsa tanto a las empresas a buscar nuevas localizaciones para vencer esta resistencia (Jaramillo y Cuervo, 1990: 123). En efecto, en los países desarrollados la aparición de las "regiones urbanas" no siempre ha coincidido con las antiguas áreas industrializadas.

---

## 2. INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION EN CHILE

---

Las implicancias de la Revolución Tecnoproductiva sobre la localización industrial tienen especificidad propia en nuestro país. Esta especificidad se relaciona con el cambio de modelo de desarrollo económico desde la Sustitución de Importaciones (SI) a la Diversificación de Exportaciones (DE). Se argumentará en el sentido que el cambio de modelo económico, en el marco de la Revolución Tecnoproductiva, nos tiene en el umbral de una transformación territorial profunda y de largo plazo. Dicha transformación ocurre en dos planos: a nivel nacional y a nivel de la Macrorregión Central.

El impacto del modelo de desarrollo económico sobre la urbanización y la organización del territorio depende, por una parte, de las características del modelo (en cuanto a sectores económicos que lideran el crecimiento y a la tecnología de transporte y comunicaciones, principalmente); y, por otra parte, dicho impacto depende de la forma geográfica del país.

En Chile, los efectos que sobre la concentración urbana tuvo el paso de un modelo primario-exportador al modelo de SI, se originan en el reemplazo de la producción primaria para la exportación por la producción "protegida" de manufacturas para el mercado interno. La exportación primaria en las regiones generaba conexiones directas hacia el exterior, y además tenía cierto impacto de crecimiento de centros poblados (piénsese en las salitreras). El modelo de industrialización por SI favoreció, en cambio, la concentración de población y actividades en Santiago. El progreso de la tecnología de transporte —ferrocarriles primero, y transporte caminero después— permitió una ampliación e integración del mercado nacional centrado en Santiago.

La forma geográfica del país favoreció que el cambio de modelo tuviera implicancias espaciales importantes. Hacia fines del siglo XIX casi todo el territorio nacional, salvo el extremo sur, estaba incorporado a la economía de exportación, aprovechando su forma alargada y consecuente facilidad de conexión con el exterior (Hurtado, 1966: 34). En cambio, el modelo de SI requirió una reorganización radical de circuitos económicos con el fin de conformar un mercado nacional de consumo. Por contraste, en Argentina los modelos primario-exportador y de industrialización por SI se implantaron sobre la misma matriz territorial y de comunicaciones: con su centro en Buenos Aires y una estructura radial de comunicaciones hacia el resto del territorio, ya sea para sacar la producción primaria y distribuir bienes importados, especialmente en la primera etapa, o para comercializar la producción industrial bonaerense, en la segunda.

Consecuentemente, el cambio hacia un modelo de DE está teniendo un considera-

ble impacto territorial. Se estaría revirtiendo la tendencia histórica a la concentración urbana en Santiago. Sin embargo, parece útil comparar esta nueva economía de exportación con el período primario-exportador previo a la SI. ¿Por qué habría de generarse ahora un cambio estable y de largo alcance de la organización territorial en favor de la desconcentración de la urbanización, si antes no se consolidó un patrón de ese tipo en el país? ¿Qué diferencia al antiguo del actual modelo de economía de exportación?

La desconcentración territorial que el antiguo modelo primario-exportador favoreció fue más precaria que lo que podría ocurrir con la actual economía de DE, principalmente por las siguientes dos razones:

(i) Actualmente es posible industrializar (agregar valor) a la explotación de los recursos naturales que se exportan. Por lo demás, se trata de un imperativo si se quiere mejorar la competitividad en el plano internacional. A juicio de Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de CEPAL, la industrialización de nuestros países debe enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios con el fin de integrar un sistema productivo en que crezca generalizada y homogéneamente la productividad (1990). En cambio, en el modelo primario-exportador del pasado, tales posibilidades eran limitadas y, además, los países desarrollados imponían fuertes aranceles a productos manufacturados, no así a los primarios. Era más competitivo no industrializar la exportación primaria. De alguna manera, estas limitaciones hicieron prevalecer el modelo de SI por sobre la alternativa histórica de haber industrializado los recursos naturales de exportación (esto es, haberles agregado valor por medio de la manufacturación) (Hurtado, 1966).

Esta falta de industrialización y diversificación de la base económica regional explica la relativa debilidad e inestabilidad del crecimiento poblacional que acompañó a la expansión primaria, cuyo caso más elocuente fueron las llamadas oficinas salitreras. Parte importante del excedente económico (proveniente justamente del impuesto al salitre en una época) se gastaba

en Santiago; el Estado era controlado por las clases de base latifundiaria, que fueron trasladando su residencia a Santiago. La economía agraria del centro y sur del país no estaba mayoritariamente orientada a la exportación ni generó un impacto urbano relevante.

(ii) Las actividades productivas primario-exportadoras tienen una marcada orientación (espacial) hacia los recursos naturales; pero no dependen mayormente de los servicios, la diversificación de actividades y, en general, de las "economías externas" que ofrecen las ciudades, a diferencia de la industria manufacturera. Hay relativa independencia entre crecimiento de actividades primarias y urbanización. Así, las migraciones y cambios en la distribución espacial de la población que suelen acompañar a la expansión primaria, sea minera, agrícola o forestal, no tienen la estabilidad que el crecimiento de una ciudad.

En definitiva, en la industrialización de los bienes primarios de exportación reside la fuerza principal de la desconcentración de la urbanización que se estaría iniciando en Chile.

---

### 3. CAMBIOS RECIENTES EN LOS PATRONES DE URBANIZACION Y DE LOCALIZACION INDUSTRIAL

---

#### a) *La desconcentración de la urbanización: primeros indicios*

Los sistemas urbanos presentan una considerable inercia al cambio. No es posible esperar cambios dramáticos ni rápidos derivados de transformaciones económicas, lo que dificulta la evaluación de las tendencias actuales por encima de lo que significa la falta de información comentada anteriormente.

Hay, sin embargo, tres tipos de datos que permiten sostener que se ha iniciado una desconcentración de la urbanización:

(i) La tasa de "primacía urbana" dejó de crecer entre 1970 y 1982.

A lo largo de este siglo, Santiago ha ido concentrando un porcentaje creciente de la población del país, desde aproximadamente

un 10% en 1907 a un 35% en 1982. La primacía de Santiago en el sistema de asentamientos humanos del país, expresada por diversos indicadores cuantitativos, fue también creciendo; sin embargo, dejó de crecer en el período intercensal 1970-1982 (Soler *et al.*, 1985; Soler y León, 1988).

(ii) Ciudades intermedias crecieron a mayor tasa que Santiago entre 1970 y 1982.

Durante el período de SI tuvo lugar un persistente movimiento migratorio campo-ciudad originado en un severo y persistente estancamiento agrícola (Geisse, 1983). Por su parte, la modernización de la agricultura, que recibió un estímulo importante con las políticas agrarias de los años 60 (la Reforma Agraria incluida), también dio lugar a migraciones. En general, todas estas migraciones favorecieron la aparición de nuevas ciudades intermedias; y, en el caso de las áreas de modernización agrícola, preferentemente el crecimiento más acelerado de las existentes (Geisse, 1983).

Las ciudades intermedias jugaron un rol clave en el modelo de SI: contribuir a la expansión e integración del mercado nacional (Geisse, 1983). Se fue constituyendo una red de centros que permitía comercializar los bienes manufacturados en el territorio nacional, lo que se vuelve especialmente importante cuando la etapa "fácil" de la industrialización por SI llega a su fin en los años 50. Coincidentemente, es a partir de entonces que se observa un crecimiento más rápido de la población en ciudades intermedias que en Santiago.

Entre 1970 y 1982 (fecha de los dos últimos censos de población) se observa un crecimiento significativo de la población en ciudades intermedias, pero mucho más por un mayor ritmo de crecimiento de ciudades que en 1970 ya eran intermedias que por el surgimiento de nuevas ciudades intermedias. A nivel nacional, 56 de las 120 ciudades intermedias (entre 5 y 500 mil habitantes en 1982) crecieron más rápido que Santiago (esto es, un 46,7%).

En la MRC este fenómeno tuvo particular fuerza: 23 de las 34 ciudades intermedias (un 67,6%) crecieron más rápido que Santiago. La modernización del agro vinculada a la expansión de las exportaciones

frutícolas después de 1973 estaría detrás del crecimiento de estas ciudades intermedias en la MRC. Volveremos sobre este punto más adelante.

(iii) Disociación entre residencia rural y actividad rural, y entre residencia urbana y actividad urbana.

Con la modernización de la producción primaria (mecanización agrícola o minera, reducción de tamaño de los predios, salarización de las relaciones laborales) y el mejoramiento de la infraestructura y medios de transporte, ha ido creciendo en el país un contingente de población que vive en áreas urbanas y encuentra su sustento económico en actividades primarias. Esto ocurre tempranamente en áreas de explotación minera (en el Norte, especialmente) y, más tarde, en áreas agrícolas.

En distintos países esta disociación se ha acelerado con la Revolución Tecnoproductiva. En ciertas "regiones urbanas" de los países desarrollados, como en la costa Este de los Estados Unidos, es posible observar actualmente una disociación entre ruralidad y actividad agrícola; ha crecido la población rural, pero no el empleo en actividades primarias (Castells, 1985). Aunque de signo contrario a la tendencia observada en Chile, ambas realidades tienen en común que la separación entre áreas rurales y ciudades se debilita. En términos ideológicos, se estaría superando la dicotomía "sociedad rural"- "sociedad urbana", tan central al paradigma de la modernización que inspiró nuestros esfuerzos de desarrollo por décadas.

#### b) *La nueva industrialización: implantación espacial*

Luego de la recesión de los años 1982-1983 el crecimiento de la industria nacional ha sido sostenido, superando los niveles de empleo y producto de 1981 e, incluso, de 1972 (Díaz, 1989: 19, 28). De hecho, el crecimiento industrial ha sido el motor de la recuperación de la economía nacional después de la recesión mencionada. Ha generado eslabonamientos y efectos de arrastre que han contribuido a dinamizar el aparato productivo en su conjunto (de Mattos, 1990).



Durante esta recuperación se han ido generalizando ciertas transformaciones del proceso de industrialización que ya se habían iniciado durante la recuperación 1976-1981 en algunas ramas. La industria nacional, por cierto no homogéneamente, se hace más eficiente y competitiva, principalmente por su creciente vinculación con la exportación, pero también por haber sobrellevado un proceso de sustitución de importaciones sin proteccionismo, como en el pasado. Entre 1982 y 1987 la producción de los sectores manufactureros sustitutos de importaciones creció en un 73,4% (Jadresic, 1990: 45). Al ser más competitiva que la industria "sustitutiva" del pasado, se ha ido incorporando también a la exportación.

Otras transformaciones de importancia del sector industrial son la privatización de empresas y la creciente presencia del capital extranjero. Merece también destacarse la constitución de un nuevo "tejido industrial" por medio de la generalización de la subcontratación, cobrando importancia las empresas medianas y pequeñas que ahora se vinculan más estrechamente (y en mercados más dinámicos) con las grandes (Díaz, 1989: 23). Otros nombres que han recibido estas transformaciones son "nueva arquitectura industrial" (Ominami, 1988) y "reorganización industrial" (Muñoz, 1988).

Esta "nueva industrialización" abre perspectivas promisorias para un proceso de desconcentración de la urbanización de largo alcance y duradero. Es posible distinguir dos procesos con sus implicancias espaciales específicas: uno a nivel de la MRC y otro a nivel de las regiones del país.

(i) *La "desconcentración concentrada" de la industria en la MRC.* En este proceso, que es el que más interesa para efectos de este trabajo, deben distinguirse dos subprocesos: uno real y otro virtual.

*La "desconcentración concentrada" real* corresponde a la creación de agroindustrias vinculadas a la actividad frutícola de exportación. Después de la crisis de 1982-3 la agroindustria se ha expandido notablemente. No sólo ha crecido la producción industrial en el rubro frutícola, sino también en el hortícola. Las exportaciones de productos hortofrutícolas elaborados se expan-

dieron (en valor FOB) de 18 millones de dólares en 1981 a 152 millones en 1989 (datos de Odepa).

Este crecimiento industrial ha estado fuertemente concentrado en la MRC. En 1988 la MRC concentraba un 70,6% de la capacidad de embalaje de frutas del país, un 70,9% de la capacidad de frigorificación, y un 91,3% de la capacidad agroindustrial (datos elaborados por Rubio y Soler, 1990, a partir de estadísticas del Directorio Agroindustrial CIREN-CORFO 1989).

A diferencia de las actividades de *packing* y frío, la agroindustria, por sus encadenamientos productivos y dependencia de servicios urbanos, probablemente esté imprimiendo un mayor dinamismo de crecimiento a las ciudades intermedias de la MRC que el que ya se apreciaba en el último período intercensal. Efectivamente, mientras las actividades de *packing* y frío se localizan próximas a las áreas de producción, debido a la perecibilidad del producto y al "timing" estricto que impone la exportación, la agroindustria, en número de plantas y en capacidad productiva, se localiza preferentemente en ciudades intermedias de la MRC, especialmente en la Región Metropolitana y la VI Región (Rubio y Soler, 1990, de donde también se han tomado los datos que se exponen en seguida).

Las comunas donde se concentraba la capacidad agroindustrial frutícola en 1988 eran, en orden de importancia y por región, las siguientes:

—V Región (con sólo un 8,0% de la capacidad de la MRC): en San Felipe, Calle Larga, Quillota y Rinconada. Las dos primeras concentraban un 82,9% de la capacidad regional; y las dos últimas comunas un 11,4%. La provincia de Valparaíso no registraba capacidad agroindustrial.

—Región Metropolitana (con un 37,5% de la capacidad de la MRC): en Buin y Peñaflores; y, secundariamente, en algunas comunas periféricas de la ciudad de Santiago.

—VI Región (con un 54,6% de la capacidad de la MRC): en Requínoa y San Fernando (71,0% de la capacidad regional); y en Malloa, Codegua, Olivar y Quinta de Tilcoco (24,8%).

Este proceso de industrialización desconcentrada dentro de la MRC estaría refor-

zando la tendencia (comentada antes) de fortalecimiento de las ciudades intermedias de la MRC que se observó en el período intercensal 1970-82. La expansión de la agricultura de exportación después de 1973 está probablemente detrás de dicho fortalecimiento, debido a que favoreció un uso más intensivo de la tierra, un fraccionamiento de la propiedad del suelo y una disminución de la importancia numérica del inquilinaje. En parte, estos cambios ocurrían desde antes; en particular, encontraron un gran impulso a mediados de los años 60 con la Reforma Agraria y la Ley de Sindicalización Campesina<sup>3</sup>.

La “desconcentración concentrada” virtual se refiere a las posibilidades de futura dispersión de industrias “tradicionales” en la MRC. La concentración de la industria en Santiago a lo largo de este siglo reside en su carácter “protegido”, que no permitió una industrialización espontánea a partir de la economía primaria-exportadora (Soler y León, 1988). ¿Qué cambios en el patrón de localización de esta industria “tradicional” puede introducir el hecho de que ahora no se trate de una industria “protegida” y que, además, comience a exportar?

Para las empresas existentes es obvio que el factor inercia debe ser el principal. Es muy costoso trasladarse, superando largamente los costos de permanecer en Santiago. Sin embargo, las nuevas empresas surgidas en esta vigorosa expansión de la industria sustitutiva pos 1982, también parecen estar localizando preferentemente en Santiago (es la misma opinión que tiene de Mattos, 1990). La “fuerza de la costumbre” debe de ser importante. En todo caso, sea como fuere, ¿por qué los nuevos inversionistas habrían de localizarse fuera de Santiago?

La constitución gradual de la MRC como una “región urbana”, lo que iría de la mano con mejoramientos en la tecnología y la

infraestructura de comunicaciones y de transporte, incentivaría la localización de parte de esta industria fuera de Santiago, pero dentro de la MRC. Esto podría ser particularmente claro para el caso de empresas incorporadas a la exportación. Al estar orientadas al mercado externo (total o parcialmente) podrían localizarse, por ejemplo, sobre los ejes Santiago-Valparaíso o Santiago-San Antonio. Los servicios especializados, tradicionalmente “aglomerados” en Santiago, estarían disponibles a través de la MRC. La nueva tecnología permite la disociación entre lugar de toma de decisión, planificación y/o diseño, por una parte, y lugar en que se provee un servicio y/o se lleva a cabo un proceso productivo, por otra. Por esta razón, las “economías externas” disminuirán en Santiago. Deben contarse también las “deseconomías” crecientes de Santiago, como el costo de la contaminación ambiental que las empresas deberán, por una vía u otra, asumir.

Tal vez la “economía externa” que más sujeta a esta industria a permanecer en Santiago es la disponibilidad de mano de obra. En todo caso, una política de fortalecimiento de ciudades intermedias podría contribuir a relajar este inconveniente.

(ii) Desconcentración de inversiones industriales en favor de las regiones.

Aunque con escaso impacto directo e inicial sobre el poblamiento, este proceso puede llegar a favorecer el surgimiento de nuevas “regiones urbanas” en el largo plazo, en tanto se logren diversificar las economías regionales a partir de la consolidación de “cadenas productivas” extensas. Dos datos que respaldan esta idea son los siguientes:

En primer lugar, la localización de las inversiones en el sector industrial de exportación, especialmente a partir de 1988, cuando crece el destino industrial de la inversión extranjera, favorece claramente a las regiones (vs. Santiago) (ver Daher, 1990). El catastro de proyectos de inversión industrial de la Sociedad de Fomento Fabril muestra claramente esta tendencia de desconcentración territorial en favor de las regiones (ver también Aninat, 1990, para proyectos 1990-95).

En segundo lugar estas inversiones in-

<sup>3</sup> En relación con estos factores resulta interesante constatar que las dos ciudades no capitales de América Latina que han tenido un mayor desarrollo industrial (Medellín y São Paulo), basaron este desarrollo en la economía de exportación del café (un cultivo intensivo), en gran medida en base a pequeños propietarios-productores (especialmente Medellín).

dustriales buscan agregar mayor valor a las exportaciones de bienes primarios. La expansión de las cadenas productivas exportadoras de bienes primarios ha incentivado esta industrialización, por la vía de agregar eslabones productivos orientados a la manufacturación de dichos bienes, lo que ocurre especialmente en los sectores forestal, frutícola y pesquero (de Mattos, 1990). Se trataría del proceso de industrialización "espontánea" que no tuvo lugar en el antiguo período primario-exportador.

desarrollo territorial (Scott y Storper, 1986).

Por otro lado, en el caso chileno los hechos están demostrando que la tesis de la constitución de la MRC como una "gran ciudad" o como una "región urbana" no era descabellada. Es una posibilidad cierta. Sin embargo, debe existir un esfuerzo consciente para materializar esta posibilidad, especialmente con políticas sobre infraestructura de transporte, sobre fortalecimiento de ciudades intermedias, y sobre capacitación laboral. La infraestructura de transporte resultará vital para acrecentar la "cercanía" dentro de la MRC. Las otras dos áreas de política mencionadas se relacionan con una de las principales incógnitas asociadas a la Revolución Tecnoproductiva, a saber, la relativa a las relaciones laborales.

Desde el punto de vista empresarial, políticas combinadas de fortalecimiento de ciudades intermedias y de capacitación laboral pueden ser importantes para la posibilidad de desconcentrar la industrialización al favorecer la disponibilidad local de mano de obra. Desde el punto de vista de los trabajadores, la conformación de compromisos locales entre capital y fuerza de trabajo puede ser un nuevo camino para recomponer los ámbitos de seguridad económica y social que ellos buscaban en el pasado a través de empresas y sindicatos grandes y poderosos, y empleo estable, casi siempre en Santiago.

Estos compromisos implican una asociación entre empresas, sindicatos, universidades y gobiernos regionales y locales. Suponen y favorecen el consenso social, rechazando la dualización de la sociedad, y es posible encontrarlos hoy en Suecia y algunas regiones de Japón, Alemania, Italia y Estados del nordeste de los Estados Unidos (Lipietz y Leborgne, 1990). La posibilidad de lograr una desconcentración estable de la industrialización y de la urbanización se jugará, en medida importante, en estos factores y compromisos sociales.

---

#### 4. LA TESIS DE LA MACRO REGION CENTRAL COMO UNA "REGION URBANA": COMENTARIO FINAL

---

Desde hace varias décadas se ha tendido a ver la concentración urbana en Santiago como un problema en sí mismo. En el pasado, los más se dejaron tentar por ideas poco realistas de revertir drásticamente la concentración y llegar a sistemas "equilibrados" de ciudades como las existentes en países desarrollados. Unos pocos, en cambio, defendían las ventajas que la concentración representaba, especialmente para un país en vías de desarrollo como es Chile. Ciudades como Santiago representan un acervo de recursos no disponibles en otras partes de los territorios nacionales. Conjeturaban sobre la posibilidad de una "desconcentración concentrada" como una alternativa realista para Chile, por una parte, como alternativa a la mera aglomeración y a los problemas urbanos que ya crecían asociados a ésta, y, por otra, como alternativa a la propuesta poco factible de una drástica desconcentración (ver, especialmente, Geisse y Coraggio, 1970; y Carlos Hurtado, 1966: 129-136).

Actualmente los nuevos desarrollos teóricos, como los de la geografía humana o los de la planificación urbana, están otorgando importancia central a la constitución de estas "regiones urbanas". En cuanto al tema específico de la localización industrial se busca reemplazar la "estrecha noción" de lugar o localización por la "más rica" de territorio o complejos territoriales, pasando a ser preocupación central la relación entre transformación industrial y

---

#### BIBLIOGRAFIA

---

- ANINAT, EDUARDO (1990). *Investment opportunities in Chile: results from a survey of projects 1990-95*. Santiago, marzo.

- AZZONI, CARLOS R. (1990). "La nueva dirección de la industria en San Pablo: ¿reversión de la polarización en Brasil?", en Alburquerque, F. y otros (Eds.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*. Santiago: ILPES/ONU e Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- BOISIER, SERGIO (1988). *Las regiones como espacios socialmente construidos*. Mimeo. Santiago: ILPES.
- CASTELLS, MANUEL (1985). "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", en *Metrópolis, Territorio y Crisis*. Madrid: Alfaz.
- CASTELLS, MANUEL (1987). "El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista", en Guerra, A. y otros (Eds.), *Nuevos Horizontes Teóricos para el Socialismo*. Madrid: Editorial Sistema.
- COLE, G.D.H. (1957). *Introducción a la Historia Económica*. México: FCE.
- DAHER, ANTONIO (1990). *Conversión de deuda y conversión territorial*. Mimeo. Ponencia al "Seminario Taller de Discusión de Investigadores y Planificadores del Cono Sur", Montevideo, noviembre.
- DE MATTOS, CARLOS (1990). *Modernización neocapitalista, reestructuración productiva y gestión territorial en Chile 1973-90*. Mimeo. Presentación a la Table Ronde "Innovations Technologiques et Mutations Industrielles en Amerique Latine", París, diciembre.
- DIAZ, ALVARO (1989). "Reestructuración industrial autoritaria en Chile", en *Proposiciones* 17. Santiago: Ediciones Sur.
- GATTO, FRANCISCO (1989). "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva; primeras reflexiones sobre sus implicancias espaciales", en *Revista EURE* 16 (47). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- GEISSE, G. y J.L. CORAGGIO (1970). "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", en *Revista EURE* 1 (1). Santiago.
- GEISSE, GUILLERMO (1983). *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. México: El Colegio de México-PISPAL.
- GORZ, ANDRE (1985). *Paths to Paradise: On The Liberation From Work*. Boston: South End Press.
- HOBSBAWM, ERIC (1981). *En Torno a los Orígenes de la Revolución Industrial*. México: Siglo XXI. 12ª edición.
- HURTADO, CARLOS (1966). *Concentración de Población y Desarrollo Económico: el Caso Chileno*. Publicaciones del Instituto de Economía de la Universidad de Chile '89.
- JADRESIC, ALEJANDRO (1990). "Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional; consideraciones sobre la experiencia chilena", en *Pensamiento Iberoamericano*. 17. Madrid.
- JARAMILLO, SAMUEL y LUIS M. CUERVO (1990). "Tendencias recientes y principales cambios en la estructura espacial de los países latinoamericanos", en *Revista Interamericana de Planificación* 23 (90).
- LIPIETZ, ALAIN y DANIELE LEBORGNE (1990). "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales", en Alburquerque, F. y otros (Eds.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*. Santiago: ILPES/ONU e Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- MUÑOZ, OSCAR (1988). *Crisis y reorganización industrial en Chile*. Notas Técnicas CIEPLAN 23. Santiago.
- OMINAMI, CARLOS (1988). *Problemas actuales de la industrialización y la política industrial latinoamericana*. Notas Técnicas CIEPLAN 103. Santiago.
- ROSENTHAL, GERT (1990). "La CEPAL actualizó sus planteamientos". Exposición ante simposio Reformas de Instituciones Políticas y Legales: ¿Requisito para Desarrollo Sostenido? Extracto publicado en *Diario La Época*, diciembre 23, 1990.
- RUBIO, G. y F. SOLER (1990). *Efectos espaciales de la actividad frutícola de exportación*. Mimeo. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- SCOTT, J y M. STORPER (1990). "Industrial change and territorial organization: a summing up", en Scott y Storper (Eds.), *Production, Work, Territory; The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*. Boston: Allen & Unwin.
- SOLER, F.; SABATINI, F.; ROJAS, E. y F. ARENAS (1985). *Evolución de los Asentamientos Humanos en Chile*. Documento del Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- SOLER, FERNANDO y SERGIO LEON (1988). "Cambios recientes en el sistema urbano chileno: un análisis de la dinámica histórica y particular de las organizaciones espaciales", en *Revista EURE* 14 (43). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.