



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD E/20

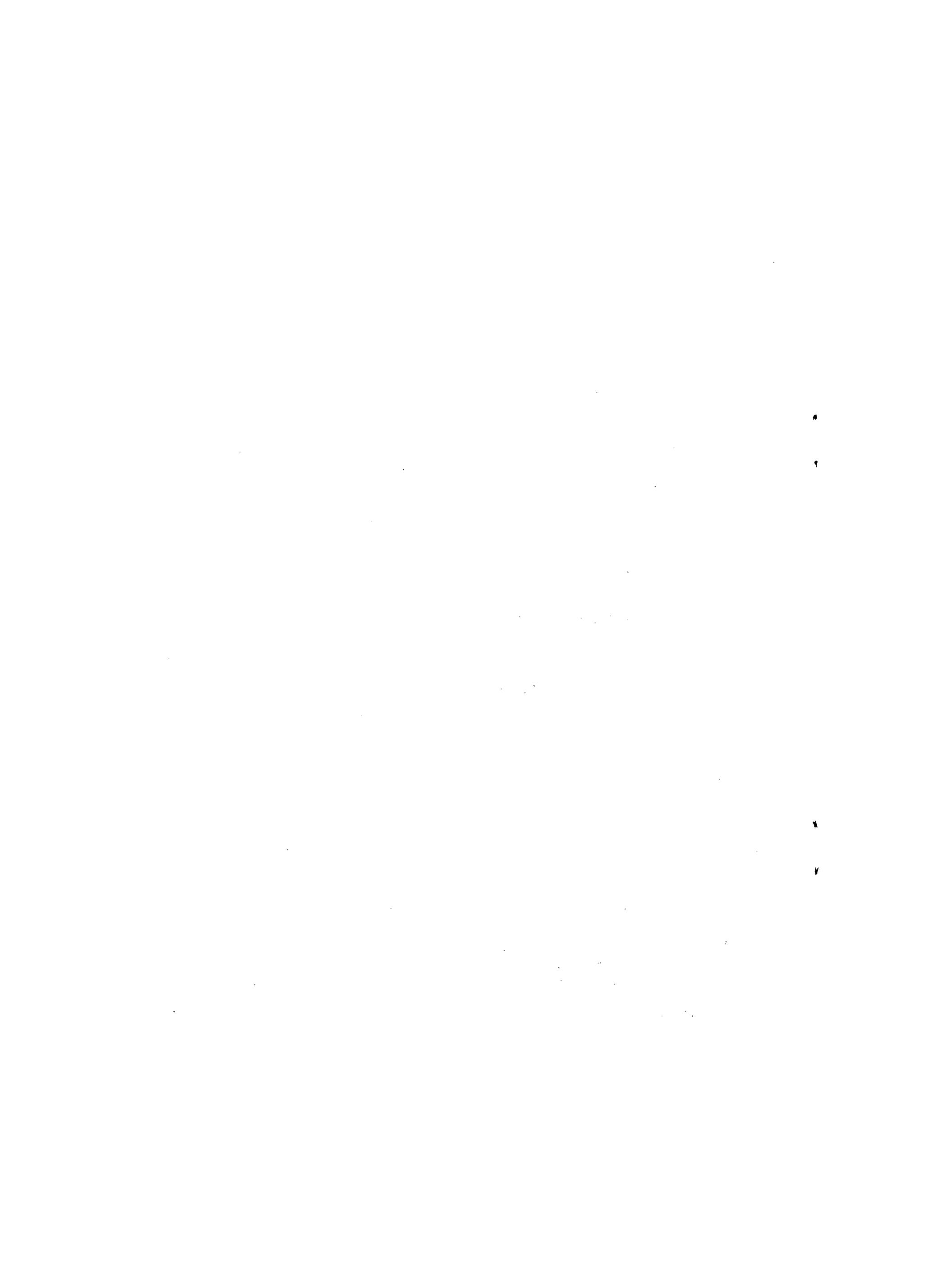


NOTAS PARA PERFILAR UNA POLITICA DE DESARROLLO
REGIONAL EN CHILE *

Bernardino Sanhueza

* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, fue preparado por el autor para un seminario de discusión interna en el CIDU en 1972.

77-10-2638



NOTAS PARA PERFILAR UNA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

1. Consideraciones generales

1.1 Desde hace muchos años, hablar en Chile del llamado "centralismo" es un tópico que ha alcanzado todos los niveles de la opinión pública. Con ello se quieren señalar, principalmente, dos cosas: la primera, que el aparato burocrático del estado concentra casi todo su poder decisorio en los funcionarios que están en la capital y, la segunda, que la vida política, económica, social y cultural del país se desenvuelve preponderantemente en Santiago y que, como resultado de esto, la atracción de esta ciudad se torna irresistible para los habitantes que viven en otras provincias del territorio nacional. Como consecuencia de esta situación, al comienzo de la década de los años setenta, más de un tercio de la población del país se concentraba en un solo conjunto urbano; Santiago.

Existe un consenso nacional en el sentido que el "centralismo" así perfilado es un mal que debe ser corregido, aunque este consenso no está basado en un análisis en profundidad del fenómeno, sino más bien en unas relativamente vagas recriminaciones contra el crecimiento capitalino en contraste con la pobreza y la carencia de medios de las otras provincias del país. Este consenso parece haberse formado en el curso de la segunda mitad, y más propiamente en el último tercio del siglo XIX, y se ha hecho más fuerte a partir del primer cuarto del presente siglo.

Siguiendo una vieja tradición chilena que se expresa en la creencia que los problemas que se presentan en la vida social pueden solucionarse simplemente por medio de la dictación de algunas disposiciones legales ^{1/}, durante

^{1/} Esta tradición no se manifiesta solamente en el período republicano de la historia de Chile, sino que se remonta a los años de la Colonia. En esta época el leimotiv de las peticiones al Rey de los Cabildos, Gobernadores y, en general, de las personas, son requerimientos para cambiar determinadas situaciones legales.

años la lucha contra al "centralismo" se ha dado en torno a lo que se denominó la descentralización administrativa de los organismos del estado, en el sentido que hoy día tiene la desconcentración de atribuciones de los entes públicos. Una manifestación de esta lucha es la declaración programática de la Constitución Política del Estado del año 1925 que dice a la letra, en su artículo 107, lo siguiente: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior". Esta disposición fue considerada en la época como el golpe de gracia que derrotaba definitivamente el combatido "centralismo".

Sin embargo, la verdad es que pese a todas las buenas intenciones, a las declaraciones, a las disposiciones constitucionales y aún a los incentivos económicos que se han otorgado a las provincias, en los cuarenta y siete años transcurridos desde la promulgación de la Constitución, la concentración política, administrativa, económica y cultural ha aumentado notablemente. De continuar esta tendencia, a fines de la década de los años setenta, alrededor del 40% de la población de Chile vivirá en la zona metropolitana de Santiago.

La razón de esta tendencia a la exagerada concentración de la población del país en una sola ciudad, es preciso buscarla en ciertas características del desarrollo económico y social del país en la segunda mitad del siglo pasado y en el primer tercio del siglo XX y, fundamentalmente, en la circunstancia que en los fenómenos sociales los efectos de retrocausación hacen que la tendencia inicial se acentúe con el tiempo, si no se toman las medidas de control adecuadas. Por otro lado, la intervención del estado en la economía, a través de un creciente número de instituciones que han actuado y siguen actuando en forma fuertemente concentrada, ha significado una ayuda adicional para agravar el problema. No está demás reiterar al respecto que el peso de

/la tradición

la tradición legalista de Chile, hace que las nuevas instituciones se copien de las anteriores con cualidades y defectos y, entre estos últimos, se destaca la concentración de atribuciones generalmente en una sola persona, o en un Consejo o Directorio que funciona en la capital.

Además ha existido otro factor, en el aspecto legal, que ha jugado en favor de la acentuación de la tendencia centralista. Debido a la falta de legislación sobre la materia, no existen en Chile Tribunales de Justicia Administrativos y, en general, a los jueces ordinarios les está vedado conocer de las actuaciones de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones. Debido a esta circunstancia, el poder de las instituciones del estado se ha ejercido, muchas veces, en forma discrecional y sus representantes se han acostumbrado a actuar sin importarles mucho la reacción de la comunidad. De haber existido Tribunales Administrativos, las Municipalidades, por ejemplo, habrían podido reclamar de la inconstitucionalidad de muchas leyes que le han ido cercenando sus atribuciones de tal manera que hoy día constituyen instituciones casi decorativas.

1.2 Desde fines del siglo pasado, algunos dirigentes políticos captaron la realidad del fenómeno social y económico que hacía concentrarse casi toda la actividad del país en la ciudad de Santiago y trataron de poner un remedio a esta situación, principalmente, como hemos dicho, mediante la dictación de una legislación adecuada. Ejemplos de estas tentativas son el proyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente Balmaceda en el año 1890 y las proposiciones, en el mismo sentido, hechas por el senador don Héctor Zañartu en la Comisión de Reformas Constitucionales que redactó la actual Constitución Política del Estado. Por su claridad conceptual y su actualidad, vale la pena reproducir lo expuesto por el señor Zañartu en esa oportunidad:

/ "Para llegar

"Para llegar a la descentralización administrativa es indispensable la división del territorio en grandes provincias, que formen entidades de importancia por su riqueza y población, y que tengan comunidad de intereses, por la calidad de su producción y actividades, vías fáciles que las unan entre sí, etc.; que tengan ciudades capitales con instituciones de crédito, comercio, industrias, sociabilidad y comodidad bastantes para que la vida pueda ser en ellas útil y agradable. Debe darse, además, a la provincia mucha autonomía y libertad para nombrar a las autoridades inferiores, funcionarios judiciales de poca categoría, personal de instrucción primaria, beneficencia y policía".

"La provincia necesita también contar con recursos propios para lo cual puede poder aplicar contribuciones autorizadas por ley, crear circunscripciones comunales y las cuentas de inversión de las mismas, determinar la cuota que debe pagarse por los servicios municipales, aprobar empréstitos y propender a la municipalización de servicios, sometiendo sus acuerdos en ciertos casos a la ratificación del Senado, autorizar la construcción de caminos, puentes y también de ferrocarriles particulares, con excepción de los internacionales ^{1/}".

La proposición del señor Zañartu fue derrotada por la argumentación del Presidente de la República de la época, don Arturo Alessandri Palma, quien dijo que era más conveniente dividir al país en provincias pequeñas para así evitar cualquier intento federalista. Los demás miembros de la Comisión, que estaba constituida por destacados juristas y políticos, al parecer no participaron en el debate y dieron la razón, tácitamente, al Presidente de la República.

^{1/} Actas de la Comisión de Reformas Constitucionales, Vigésima primera sesión, 15 de junio de 1925, p. 273.

Como una concesión, y para satisfacer siquiera en parte las demandas para robustecer la vida de las provincias, el señor Alessandri propuso la declaración programática del artículo 107, antes citado, y la creación de las Asambleas Provinciales. Ambas disposiciones han quedado solamente en la letra de la Constitución.

Posteriormente, en los años 1948 y 1964, se propusieron por los gobiernos de los Presidentes González Videla y Eduardo Frei sendos proyectos de reforma constitucional que recogían, en parte, las ideas anteriormente expuestas en relación con la creación de grandes provincias o regiones. Sin embargo, ambas iniciativas tampoco lograron ser aprobadas por el Congreso Nacional.

¿Cómo es posible que un Congreso compuesto en su mayoría por parlamentarios de las provincias, pues se eligen de acuerdo a la distribución de la población del país que dió el Censo del año 1930, época, como veremos más adelante, en la cual la concentración de la población en la provincia de Santiago todavía no era tan acentuada, no aprobara con entusiasmo medidas para ir a una desconcentración de la actividad del estado?

Una respuesta a esta interrogante es que, dado el juego de mayorías y minorías en el Parlamento, han primado más los problemas del corto plazo, que tenían un efecto más inmediato en la opinión pública, que el deseo de provocar una reestructuración profunda en el sistema administrativo del país, cuyos efectos serían perceptibles a mediano y largo plazo, esto es, en un lapso demasiado prolongado para captar el interés de la mayoría de los políticos. Sin embargo, podrían existir otras razones para explicar esta actitud que calan más hondo en el problema del "centralismo".

Para el establishment político chileno, en el cual los parlamentarios juegan un papel preponderante y no sólo en materias legislativas, la desconcentración administrativa vendría a innovar violentamente en su actual sistema de trabajo. En efecto, muchas veces, sino la mayoría, los parlamentarios con

el fin de mantener su clientela electoral desempeñan una labor de intermediarios, para obtener del poder central apurar o llevar a buen término las tramitaciones burocráticas de los peticionarios de provincias o para impulsar obras de desarrollo que solicita la comunidad, en especial, caminos, puentes, hospitales, etc. En consecuencia, su imagen pública se cimenta, en muchos casos, en el éxito de sus gestiones para obtener determinadas acciones del poder central y no en su labor legislativa propiamente tal o en una mezcla de ambas. A su vez, los electores se han acostumbrado a contar con esta "función" parlamentaria y les exigen a sus representantes que responden a sus peticiones. Ahora bien, si se cambiara más o menos radicalmente la estructura administrativa del estado, delegando en funcionarios regionales gran parte de las atribuciones de los ejecutivos del poder central, muchos parlamentarios quedarían privados de una parte importante de su actividad tradicional, con las consiguientes desventajas de tipo electoral que ello podría traerles. Curiosamente, además, esta circunstancia ha motivado una selección especial en los aspirantes a parlamentarios, en el sentido que, en general, se interesan por el cumplimiento de esta función las personas que aceptan de la partida estas reglas del juego y no principalmente los que tienen vocación, conocimientos y aptitudes para el trabajo legislativo, quedando esta tarea preferentemente en manos del poder colegislador, constituido por el ejecutivo.

1.3 La concentración de las decisiones de la administración del estado en los funcionarios situados en la capital del país, ha tenido también una repercusión en el sistema de trabajo de los altos ejecutivos del poder central. Es frecuente observar a estas personas con antecámaras atestadas de público, atendiendo llamadas telefónicas y citófonos a cada instante y asistiendo a numerosas reuniones que muchas veces significan tomar decisiones importantes en forma improvisada sobre múltiples problemas procedentes de todo el país.

/En estas

En estas condiciones de trabajo, no existe tiempo ni tranquilidad para pensar en las grandes líneas de acción para el mediano y largo plazo. De esta manera acontece que son personas situadas en niveles inferiores de las instituciones las que proponen y terminan imponiendo las decisiones verdaderamente importantes en estas materias. Lo racional debería ser que estos funcionarios siguieran las grandes líneas de política e instrucciones centrales que les proporcione el Director General, Gerente General o Jefe de Departamento.

Debido a estas circunstancias, se ha ido creando una falsa imagen de lo que debe ser un ejecutivo de la administración pública en el nivel central. Hoy día, seguramente, causaría cierta extrañeza un alto ejecutivo público que ejerciera su trabajo delegando sus atribuciones, para resolver los problemas locales e implementar los programas de su servicio, en sus representantes en las provincias y dejara para sí el estudio y decisión de las políticas generales de su sector. Es cierto, por otra parte, que ejecutivos con estas características quizás son más difíciles de encontrar y puede suceder que una persona oculte su incapacidad o dificultad para pensar con método en el mediano y largo plazo, por medio de un activismo que muchas veces no tiene sentido.

El trabajo abrumador que ha significado para la gran mayoría de los ejecutivos del sector público la concentración de la mayoría de las decisiones, aún las de pequeña monta, en la capital, puede ser una de las razones principales que puede explicar la poca creatividad y la falta de una actitud adecuada frente a las innovaciones, que caracteriza, en general, a la administración pública chilena. También en esta materia, el establishment de la administración pública chilena resista o por lo menos no apoya con entusiasmo, las medidas de desconcentración

/de atribuciones

de atribuciones que deberían tomarse. Piensan, consciente o inconscientemente, que si se le quitan atribuciones para ser delegadas en funcionarios regionales de sus respectivos servicios, se les está restando poder de decisión, cuando en una perspectiva correcta es todo lo contrario.

1.4 Antes de seguir adelante, es conveniente hacerse una pregunta que puede ayudarnos a comprender mejor los marcos generales en que se sitúa el problema que se pretende analizar. ¿No podría ser beneficioso para el país concentrar sus recursos humanos y de capital en un solo punto para aprovechar al máximo las llamadas economías externas y de aglomeración y otras ventajas semejantes, derivadas del tamaño de un centro urbano?

Si se responde a la pregunta anterior en forma positiva, los principales beneficios que tiene para una nación como Chile, con un número de habitantes relativamente pequeña y cuyos recursos humanos y de capital también son reducidos, concentrar población y recursos en un sólo lugar geográfico, son hacer posible en ese punto las ventajas que puede obtener un país de mayor población y de mayores recursos. Concretamente, la situación de Santiago, que en la actualidad tiene más de tres millones de habitantes, puede compararse en cuanto a tamaño de población, equipamiento urbano y servicios especializados, a otras ciudades latinoamericanas o de otros continentes, que están ubicadas en países de mayor población, y de mayores recursos. Aquí surge una pregunta que es capital para comprender en toda su dimensión el fenómeno de la centralización. ¿Pudo Santiago, en el caso que en Chile se hubieran desarrollado dos o tres centros urbanos de similar poder, alcanzar el crecimiento que ahora ostenta, no sólo en cuanto a población, lo que es obvio que no, sino en otros rubros del equipamiento y servicios urbanos? La respuesta a esta pregunta es compleja y posiblemente no habría un acuerdo unánime entre los especialistas para contestarla.

/En primer

En primer término, si bien son evidentes las ventajas que se derivan de un aumento de población en un punto determinado, ventajas que se expresan en el crecimiento del mercado y en economías externas bien conocidas, no es menos cierto que alcanzado cierto tamaño, que podríamos llamar óptimo, pueden producirse desventajas o inconvenientes que pueden ser obstáculos graves para el desarrollo. Salvar estos obstáculos puede significar un costo más elevado que el costo alternativo de localizar el aumento de población en otro lugar. Desgraciadamente, no poseemos pruebas empíricas para demostrar que esta situación se ha producido en Chile con el crecimiento desmesurado de la ciudad de Santiago, pero existen algunos elementos de juicio que nos permiten afirmar que el costo que tiene que pagar el país por ese crecimiento es mayor que las posibles ventajas que ello trae.

Piénsese por ejemplo, en las obras del metro y las importantes construcciones de vialidad urbana, que han demandado una gran inversión pública, cuyo uso alternativo en desarrollo industrial o agrícola pudiera haber rendido frutos muy importantes para el país en el mediano plazo. Además, hay que agregar el problema de la contaminación ambiental de la ciudad, que ha sido una consecuencia directa del crecimiento exagerado de la capital y cuya solución, que ya parece impostergable, por el grave peligro que está alcanzando para sus habitantes, demandará ingentes recursos que por cierto comprometerán por varios años el financiamiento de la inversión que requieran los programas de desarrollo.

La interrogación sobre la conveniencia de la concentración de los recursos, desde el punto de vista del desarrollo, puede comenzar a contestarse, entonces, diciendo que no hay dudas que una cierta concentración trae consecuencias favorables, pero que una concentración exagerada genera problemas que en último término provocan deseconomías perjudiciales para el país. Este parece haber sido el caso de Chile, por lo menos en los últimos treinta años.

/En seguida,

En seguida, es preciso considerar que la concentración del proceso de desarrollo económico y social en Santiago, ha significado en muchos casos desaprovechar los recursos humanos y naturales que existen a lo largo del territorio nacional. Además, los costos adicionales que provocan las grandes distancias entre los diferentes centros poblados de un país, que tiene más de cuatro mil kilómetros de extensión, significan un encarecimiento de los productos manufacturados producidos en el centro, tanto por el transporte hacia las provincias de los bienes de consumo final como por el traslado desde éstas de materias primas o bienes intermedios necesarios para producirlos, que en la mayoría de los casos no es compensado por las economías externas que se producen a causa de la concentración.

Por último, es necesario señalar que cada día es más evidente que, para alcanzar el desarrollo de un país, es imprescindible que la comunidad toda participe activamente en su promoción. La concentración de las decisiones del sector público, aún las de menor importancia, en ejecutivos situados en la capital, no permite, aunque se quisiera, una real participación de la comunidad en las tareas del desarrollo. En la estructura centralizada actual los integrantes de esta comunidad sentirán estas decisiones, la mayoría de las veces, como impuestas por una autoridad impersonal y lejana. En estas condiciones la participación es muy difícil, por no decir imposible.

Si queremos vivir verdaderamente en una democracia, donde sea realidad el ideal de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, no es posible dividir al país en personas de primera, segunda o tercer clase, según vivan en la capital o en el resto de las provincias. La concentración y centralización de actividades y decisiones, atenta también contra una sana convivencia política, lo que si bien no es mensurable en términos estrictamente económicos, no debe ser dejado de lado cuando se analiza globalmente el problema.

/No es

No es conveniente para los intereses del país y, por el contrario, ello está causando perjuicios que cada día son más evidentes, el modelo de desarrollo exageradamente concentrado en que se ha desenvuelto su economía en los últimos decenios. Los efectos negativos que el proceso está provocando son de todo orden y magnitud. ¿No podría explicarse, por lo menos en parte, la fuga de profesionales que sufre Chile, en el hecho de su concentración en Santiago? Es una realidad que cerca del 70% o más de los profesionales universitarios, con cinco más años de estudio, con que cuenta el país, están radicados en la capital. ¿No provoca esta situación frustraciones por la competencia y falta de oportunidades que muchos profesionales tienen por esta exagerada concentración? ¿No estarían mejor realizados si contaran con oportunidades atractivas en diferentes puntos del territorio, trabajando en una comunidad en que fuese posible descubrir valores que quedan ahogados en el tumulto despersonalizado de aglomeraciones urbanas de más de tres millones de habitantes? Ello sería factible si se consiguiera crear a lo largo del país dos o tres polos de desarrollo con los recursos y perspectivas suficientes para permitir un trabajo creador a los profesionales que forman las Universidades Chilenas.

1.5 En las páginas que siguen se intenta hacer un análisis del proceso de concentración de la población, del crecimiento territorialmente centralizado de la economía y del sistema concentrado de decisiones del sector público, que ha sufrido Chile durante un largo tiempo. Como se ha dicho se trata de un proceso complejo, típicamente interrelacionado entre sus diferentes componentes y realimentado en el transcurso de los años. Este análisis no pretende ser un abordamiento sistemático de este problema. La intención ha sido solamente exponer a través de notas sus aspectos más importantes, con miras a elaborar las bases de una política que permita, en el mediano plazo, superarlo.

/Desgraciadamente la

Desgraciadamente la investigación básica que requiere un estudio completo de este proceso todavía es muy fragmentaria. Nuestro sistema estadístico, como no podía ser de otra manera, tiene una estructura centralizada y sus cifras son muy agregadas y los muestreos tienen generalmente validez referidos al nivel nacional. Felizmente, desde el año 1965, se han comenzado a hacer esfuerzos sistemáticos para tener los elementos necesarios para un análisis de la estructura regional de nuestro país. Gracias a estos avances es posible hoy día intentar algunas aproximaciones al tema que pueden proporcionarnos una visión global de las principales cuestiones en él involucradas. Además, la atención de los especialistas y científicos sociales chilenos sobre la materia, en general ha sido escasa, y en ellos sólo pueden encontrarse algunas opiniones y conceptos fragmentarios e inorgánicos.

Es importante también tener una visión, aunque sea muy global, de la forma en que a través del tiempo se ha ido desarrollando la localización de la actividad económica y de la población. Para ello se pasará revista a los principales acontecimientos de nuestra historia que han tenido repercusión en esta materia y la forma en que estos hechos fueron influyendo para llegar a la situación actual.

Además, se pretende perfilar una estrategia que pueda ser la base para una política de descentralización y desconcentración de la actividad administrativa, social y económica del país.

Mucho de lo que aquí se expresa es el fruto de una experiencia de seis años, entre 1964 y 1970, en el trabajo de implementar una política de desarrollo regional en la Región del Bío-Bío. La realidad demostró en ese lapso que el enfrentamiento de los problemas provocados por la situación chilena, que es un caso destacado de hipercentralización, era más difícil de lo que se pensó a primera vista. En todo caso, la experiencia sirvió para confirmar las ideas

/que fueron

que fueron la base de las hipótesis de trabajo, y para hacer más evidente, si cupiera alguna duda al respecto, la necesidad urgente de emprender con mayor decisión nuevas acciones para cambiar radicalmente las tendencias que se han manifestado en el pasado en cuanto a la localización de la actividad económica y el asentamiento de la población en Chile.

2. Localización de la actividad económica y asentamiento de la población en la historia de Chile

2.1 La distribución espacial de la población en el territorio habitado de Chile, hasta el comienzo del presente siglo, tuvo una característica bien definida: la inmensa mayoría de los habitantes habitaba y trabajaba en el campo, en las labores propias de la agricultura que era la actividad económica fundamental. La única otra actividad que concentró población, con altos y bajos, fue la minería, sin contar los servicios que estaban muy poco desarrollados, y que eran la base de la actividad económica de la escasísima población que habitaba en las ciudades.

Un estudio detallado sobre la localización en el tiempo de la actividad económica y el asentamiento de la población pertenece a la historia económica y no se pretende abordarlo en esta oportunidad. Solamente se hará una descripción general de aquellos acontecimientos más importantes que han motivado cambios en esta materia y que, como consecuencia, influyeron en la concentración de la población en el territorio nacional y, también, las derivaciones económicas que ha traído la concentración de la población en algunos puntos del territorio, motivado por razones políticas, sociales o administrativas.

El fenómeno de la altísima concentración de la actividad social y económica del país en la ciudad de Santiago, es un hecho relativamente reciente en la historia del país. Podemos decir que se acentuó a partir de la década de

/los años

los años treinta en el presente siglo y quizás tuvo su mayor expresión en los años que van de 1940 a 1965. No siempre ha sido Chile, por lo tanto, un país concentrado económica y socialmente. Al contrario, en la mayor parte de su existencia como nación su economía se desarrolló en múltiples centros, predominantemente agrícolas, en el espacio que va desde Copiapó a la Frontera.

2.2 En el período de la Conquista, es sabido que el fundador de nuestra nacionalidad, don Pedro de Valdivia, pensaba que el poblamiento del país debía ser orientado hacia el sur del territorio, para lo cual se fundaron varias ciudades, entre ellas Valdivia, que estaba destinada, al parecer, en el pensamiento del conquistador a convertirse en la ciudad principal del naciente país.

Durante los siglos XVI y XVII la historia y, en parte importante, la economía de Chile giraron en torno a la guerra de Arauco. La agricultura y la minería constituyeron la base de la actividad económica; sin embargo, no fueron suficientes para sustentar al país y el Rey de España hubo de venir en socorro de la empobrecida colonia por medio del Real Situado.

Estas circunstancias hicieron de la ciudad de Concepción el centro de la vida política y militar del país en los siglos antes señalados. Los Gobernadores y la Real Audiencia tuvieron por residencia y sede, respectivamente, a esta ciudad, mientras Santiago pasaba a un segundo término.

Durante el siguiente siglo de vida de la nación, el siglo XVIII, se consolidó la vida social y económica de Chile, en el territorio comprendido entre La Serena y Concepción. Más del noventa por ciento de la población estaba dispersa en las exploraciones agrícolas. Dadas las características tecnológicas de este sector en esos años, la densidad de la mano de obra ocupada era bastante alta y los bienes de capital empleados muy rudimentarios. (Los arados de hierro se comenzaron a utilizar en forma general en el país solamente al comienzo del siglo XIX).

/Al final

Al final del período colonial la población del país alcanzaba más o menos a las 600.000 personas, de las cuales unas 360.000 habitaban en el territorio de la Intendencia de Santiago que llegaba hasta el río Maule y unas 240.000 vivían en la zona jurisdiccional de la Intendencia de Concepción, desde el río Maule al sur.

Del total de la población antes señalada, no más de 60.000 personas vivían permanentemente en las principales ciudades: La Serena, Valparaíso, Santiago, Talca, Chillán y Concepción. Existían, además, pequeñas villas de no más de mil habitantes que llevaban una existencia semi rural. Hay que tener presente también que existía una gran población transeúnte. "Durante el invierno la población de las ciudades y villas subía con la afluencia de las familias campesinas que tenían casas en las ciudades, y se recogían a ellas por los meses de mayo a octubre, cuando las labores del campo eran menos activas, a fin de poner al colegio a los niños y substraerse al aislamiento en que las dejaban los temporales, las creces de los ríos y la intransitabilidad de los caminos ^{1/}n".

Podemos estimar, entonces, que al finalizar la colonia, la población de Chile que se estimaba en 600.000 personas, excluyendo la isla de Chiloé que dependía directamente del Virreinato de Lima, vivía en una proporción cercana al 85% dedicada a las labores de la agricultura.

2.3 Producida la independencia nacional, ésta no trajo cambios notables en la vida económica del país y solamente se pueden señalar dos consecuencias que tuvieron una relación más directa con el curso del proceso del desarrollo económico y el asentamiento de la población. La primera tiene que ver con la libertad de comercio, que fue decretada principalmente por la influencia

1/ Francisco Antonio Encina: Historia de Chile, t. V, pág. 175.

/que ejerció

que ejerció en los gobernantes de la época la doctrina mercantilista y que dio por resultado la desaparición de la incipiente industria nacional que había logrado desarrollarse como fruto de la política borbónica del despotismo ilustrado. De haberse consolidado este débil desarrollo industrial, por medio de una política proteccionista, se pudo haber acelerado el proceso de urbanización de la población y la concentración de los migrantes en algunas ciudades con la consiguiente consolidación de éstas como polos de desarrollo. Sin embargo, Chile inició lo que un historiador de la economía llama una etapa de "desarrollo hacia afuera" ^{1/} la que al volcar la economía del país hacia el exterior trajo también como consecuencia un espectacular crecimiento de los puertos chilenos. Especialmente notable fue este crecimiento en el caso de Valparaíso que, de un modesto caserío a fines del siglo XVIII, se convertiría en el principal puerto del pacífico sur del siglo XIX, situación a la que contribuyó el hecho que fuera un punto de recalada obligada para los barcos que hacían el tráfico del atlántico a la costa del pacífico de norteamérica; esta ventaja terminó con la apertura del Canal de Panamá. También el puerto de Talcahuano, en menor escala, experimentó un crecimiento relativamente importante.

La segunda consecuencia destacada de la independencia nacional para el desarrollo de la economía chilena y, en especial, en relación con las tendencias de localización de la población, fue provocada por la intensidad de la guerra en la provincia de Concepción y su continuación en ella, después de la victoria de las armas patriotas, en la llamada Guerra a Muerte. Estos hechos significaron la destrucción de la economía regional, circunstancia que no aconteció en el resto del país, con el consiguiente empobrecimiento general

1/ Aníbal Pinto: Chile un caso de desarrollo frustrado

de la población y la ruina de su principal núcleo urbano, la ciudad de Concepción, que sólo comenzó a recuperarse después de 1840 ^{1/}. Todo lo anterior tuvo por efecto provocar una relativamente alta migración de la población de la provincia hacia el centro del país.

2.4 Una vez que la estructura jurídico-administrativa del país se hubo estabilizado, a comienzo de la década de los años treinta, la economía nacional comenzó un sostenido crecimiento que se prolonga hasta poco antes del año 1870. Como ya hemos anotado, durante estos años, el modelo de crecimiento estaba basado en las exportaciones de los productos agropecuarios y mineros. La demanda y los precios agrícolas se vieron estimulados por los descubrimientos de oro en California y Australia y el auge minero tuvo su base en la explotación del mineral de Chañarcillo que elevó la producción de plata a niveles muy altos.

Según el censo de población de 1865, en esa fecha habitaban en el país alrededor de 1.820.000 personas. Entre las provincias de Coquimbo y Concepción, ambas incluídas, se concentraba en forma más o menos homogénea, casi el noventa por ciento de esta población, alrededor de 1.600.000 personas. Ya hemos dicho que la inmensa mayoría de los habitantes del territorio desarrollaban sus actividades en el campo, aunque a la fecha comenzaba, lentamente, a insinuarse el proceso de urbanización, de manera que podemos estimar en alrededor de un 20% la población que vivía en ciudades y villas. En el Cuadro N° 1 se muestra la distribución de la población del país en los años 1865, 1875 y 1885, esto es, en un período de veinte años. En esta época se

^{1/} El año 1812 quedó instalada en la Caleta de Tumbes, al norte del Puerto de Talcahuano, la primera fábrica de salitre que existió en Chile y cuya materia prima eran los caliches del actual norte del país. Esta industria fue destruída en 1814 con motivo de la guerra. Ver, O. Bermúdez, Historia del Salitre, págs. 75 y ss.

echaron las bases para el desarrollo futuro del país hasta la gran crisis de 1930. Esta base fue, repetimos, una estructura económica centrada en las exportaciones de productos agropecuarios y mineros y en la importación de bienes manufacturados tanto de consumo como de capital. Un modelo de crecimiento de esta naturaleza, era muy sensible, como es obvio, a las fluctuaciones de los precios de los mercados internacionales, y ello se reflejó en las continuas crisis que experimentó el comercio exterior y por ende toda la economía nacional en este lapso.

La relativamente baja población de las provincias que integraban la antigua provincia de Concepción, en comparación con la que tenían al finalizar el período colonial, se explica, como ya lo hemos anotado, por las consecuencias desastrosas de las guerras de la independencia y también por el terremoto de 1835 que desoló su territorio. Este terremoto ha sido uno de los más violentos que ha soportado la zona, y significó la ruina de todas las ciudades y villas y la desesperación de muchos de sus habitantes. Esto provocó la emigración hacia el norte de gran cantidad de ellos.

Sin embargo, también influyeron en la decadencia del sur otros factores que vale la pena analizar, aunque sea muy someramente, porque intervinieron en el nacimiento de la tendencia que dió origen, a fines del siglo XIX, al fenómeno centralista que ha tenido su más alta expresión a mediados del siglo XX.

Estos factores tienen que ver con la desaparición del poder político que poseía la provincia de Concepción y que la hizo pesar decisivamente en la guerra de la Independencia y en el período de la Anarquía. Este poder fue violentamente disminuído en el lapso que va de los años treinta al sesenta, por el afianzamiento del poder central y la estructuración definitiva del estado chileno. En este proceso, que tuvo su confirmación en las batallas

/Cuadro N. 1...

Cuadro N° 1

Población de las provincias centrales de Chile entre 1865-85

Provincias (1)	1865	1875	1885(2)
Arauco	17.317	51.307	93.625
Bío-Bío	54.584	76.498	101.768
Concepción	146.056	151.470	182.459
Ñuble	125.409	136.871	149.871
Maule	112.699	118.474	124.145
Linares	75.384	118.761	110.652
Talca	100.575	110.388	133.472
Curicó	90.589	92.858	100.002
Colchagua	142.456	147.854	155.687
O'Higgins	102.665	98.092	87.641
Santiago	239.018	167.848	329.753
Valparaíso	142.639	178.523	203.320
Aconcagua	124.828	132.799	144.125
Coquimbo	145.895	157.977	176.344
Atacama	68.109	60.987	76.566
PAIS	1.819.223	2.075.971	2.527.320

- (1) Se han adaptado las cifras correspondientes a los territorios que en la actualidad tienen las provincias del país.
- (2) Las cifras de población del año 1885 que se da en este cuadro no coincide con las dadas más adelante que tienen otra fuente.

FUENTE: Censos de población respectivos.

de Lircay (1830) y de Loncomilla (1851), junto con consolidarse la concepción portaliana del gobierno, quedó deshecho el antiguo poder político de la provincia de Concepción y se acentuó el predominio administrativo de Santiago. Un proceso semejante se realizó en el norte con la derrota de la revolución de 1859.

/Lo expresado

Lo expresado anteriormente se refleja en forma muy nítida en la legislación de la época y especialmente en las Constituciones de 1828 y de 1833. La primera, que fue discutida y aprobada cuando la influencia política de las provincias, y especialmente la de Concepción, era más o menos acentuada, consagraba un régimen de administración interior del país bastante descentralizado. Además, creaba una Asamblea Provincial, directamente elegida por el pueblo, que poseía importantes atribuciones. Al revés, en la Constitución de 1833, promulgada después que se dió el primer golpe al liderazgo político de Concepción, en la batalla de Lircay, la administración interior quedó exclusivamente en manos del Presidente de la República, que nombraba a su arbitrio a los Intendentes y Gobernadores.

Quizás si el precio que tuvo que pagar el país para alcanzar una paz social y política y una organización administrativa relativamente eficaz, que no tuvieron los demás países latinoamericanos en el siglo XIX, fue la centralización política y administrativa de su régimen de gobierno. Desgraciadamente, ello fue una ayuda poderosa, entre otras, para la progresiva emigración de la población de Chile hacia la zona central, especialmente hacia la ciudad de Santiago y con ello se dieron los primeros pasos para llegar a la situación de desequilibrio en la localización de la población que experimentó el país en los años venideros, con los perjuicios y alto costo social que ya hemos señalado.

Todo lo dicho anteriormente explica que, el año 1865, pudiera ya apreciarse a pesar que la inmensa mayoría de la población del país continuaba viviendo en el campo, una cierta concentración de la población urbana del país en las ciudades de Santiago y Valparaíso. Es así como la población de la ciudad de Santiago, alcanzaba en 1865 a la cantidad de 115.377 personas y

/Valparaíso la

Valparaíso la cantidad de 70.438 habitantes, mientras la ciudad que la seguía en importancia era La Serena con 20.888 y Concepción sólo alcanzaba a un poco más de 16.000 habitantes.

Más, las circunstancias que se han analizado anteriormente si bien produjeron el comienzo del proceso de centralización de la población y de la economía del país, no hubieran hecho que éste avanzara en forma incontenible si no fuera por un hecho adicional que hizo que la balanza se inclinara definitivamente hacia Santiago. Este hecho fue que el centro del desenvolvimiento intelectual del país se radicó también en la capital y, más que eso, el único núcleo pensante de Chile en la época nació y se desarrolló en Santiago.

En efecto, con la consolidación de la estructura administrativa del estado chileno y el crecimiento económico, empezó a desarrollarse un movimiento intelectual que se expresó, en sus comienzos, en el periodismo, la literatura y la historia. El año 1842 se fundó la Universidad de Chile que, hasta hace pocos años, fue exclusivamente la Universidad de Santiago. Pues bien, las principales figuras de este movimiento intelectual se situaron, desde el primer instante, en la capital, con algunas excepciones en Valparaíso, especialmente en lo que dice relación con el periodismo. En una sociedad en plena formación, como era la chilena en esos tiempos, que se ha caracterizado durante toda su historia por un afán, que ha llegado a ser patológico, por copiar malamente las ideas y movimientos artísticos en boga en los países más adelantados de occidente, esta circunstancia fue decisiva para atraer hacia la capital del país la mayoría de las mentes más capacitadas y junto con ello, a la larga, el excedente económico que en la época se encontraba casi totalmente en manos privadas.

/2.5 La primera

2.5 La primera parte del último tercio del siglo XIX se caracteriza, en cuanto al desarrollo económico del país, por una serie de crisis provocadas por la baja de los precios agrícolas en el mercado internacional y problemas monetarios conexos, crisis y problemas que se prolongaron hasta la Guerra del Pacífico. Sin embargo, estas características del desenvolvimiento de la economía chilena de estos años, no influyeron notablemente en la distribución de la población que hemos visto anteriormente, como lo demuestra el resultado del Censo de Población de 1875. (Cuadro N° 1). Terminada la Guerra del Pacífico, con la incorporación al territorio nacional de las provincias de Antofagasta y Tarapacá, las exportaciones de la minería del salitre vinieron a dar un nuevo y vigoroso impulso al modelo de crecimiento "hacia afuera" y pasaron a constituir el principal sostén de la economía nacional. Lo anterior tuvo importantes consecuencias en la localización de la población de Chile, como se puede apreciar de las cifras de la población por provincias que entregó el Censo de 1895. La población por provincias desde el año 1885 adelante se muestra en el Cuadro N° 2.

A continuación, analizaremos más en detalle el desenvolvimiento de la economía chilena desde comienzos de la década de los sesenta.

Ya hemos mencionado que en este período comenzaron a producirse crisis económicas que contrastaban con el impresionante progreso alcanzado entre 1840 y 1860, lapso en el cual las exportaciones nacionales se cuadruplicaron, mientras que en los veinte años siguientes sólo se incrementaron en un veinte por ciento ^{1/}. La producción agrícola estaba centrada especialmente en las plantaciones de trigo que era el principal producto de exportación, conjuntamente con charqui y ganado pié. La industria había logrado desarrollarse

^{1/} Aníbal Pinto, op. cit., pág. 42.

Cuadro 2

POBLACION POR PROVINCIAS, ESTIMADA AL 30 DE JUNIO, DE 1885-1930

Provincias	1885	1895	1907	1920	1930
Tarapacá	54 334	101 086	120 308	118 918	115 381
Antofagasta	33 430	45 624	112 664	174 727	181 999
Atacama	63 749	61 797	63 602	49 106	62 204
Coquimbo	189 557	181 558	189 775	178 561	201 924
Aconcagua	128 323	101 836	111 645	102 334	104 919
Valparaíso	203 318	229 614	280 965	325 870	367 011
Santiago	363 901	464 061	549 719	735 429	990 079
O'Higgins	131 301	137 435	133 489	161 056	173 621
Colchagua	109 707	114 858	113 317	121 030	122 731
Curicó	63 424	71 052	72 959	75 722	77 383
Talca	122 372	123 002	122 817	127 816	144 792
Maule	91 464	94 323	81 246	85 430	75 729
Linares	109 824	105 168	108 339	120 634	125 312
Ñuble	209 842	215 488	218 170	228 202	236 035
Concepción	162 799	177 180	199 211	232 704	273 277
Arauco	69 626	62 432	62 369	62 535	62 179
Bío-Bío	99 350	90 567	96 224	106 127	115 442
Malleco	56 699	93 422	108 983	122 739	138 282
Cautín	52 589	92 585	176 471	254 789	320 967
Valdivia	38 925	55 069	80 932	120 727	151 716
Osorno	29 835	41 099	51 747	67 338	88 622
Llanquihue	33 406	40 692	53 713	71 175	94 202
Chiloé	72 153	79 721	87 094	110 902	93 733
Aysén	-	-	186	1 684	8 771
Magallanes	2 072	5 351	17 045	29 375	38 599
<u>Total país</u>	<u>2 492 000</u>	<u>2 790 000</u>	<u>3 213 000</u>	<u>3 785 000</u>	<u>4 365 000</u>

Fuente: INE: Síntesis Estadística, Junio de 1964, p. 2.

en muy escasa medida y estaba representada principalmente por curtidurías, fabricación de tejas y ladrillos y zapaterías, todas orientadas hacia mercados locales y no nacionales. Las ideas proteccionistas de algunos visionarios de la época, que pretendían desarrollarse través de este medio la industria nacional, se estrellaron contra las concepciones libre cambistas que predominaban entre los dirigentes políticos y que representan, en general, los intereses de los agricultores que defendían sus mercados en el exterior. Esta estructura de la economía, como se ha dicho, hizo que las actividades del comercio exterior dieran origen a un desarrollo de los puertos, que los hizo convertirse en centros de la vida económica, que se prolongó con altos y bajos hasta la gran crisis de 1930. Entre estos puertos el que más creció fue el de Valparaíso, que se convirtió en estos años en la capital económica de Chile. Basta señalar y para avalar la afirmación anterior, que entre los años 1860 y 1889, de las diez compañías de seguros que se establecieron en el país en ese lapso, ocho eran de Valparaíso ^{1/} y el banco comercial más poderoso fue precisamente el Banco de Valparaíso.

La minería estaba centrada en la extracción de la plata y el cobre. Especialmente importante fue en este período la producción cuprífera, hasta tal punto que Chile, al comienzo de la década de los años setenta, se convirtió en el primer productor mundial de este metal. En los años que se analizan, puede estimarse que las exportaciones mineras contribuyeron, en promedio, con un cincuenta por ciento al total. En 1730 se hizo el descubrimiento del mineral de plata de Caracoles, lo que hizo repetir, en menor escala, el fenómeno de Chañarcillo. Ambos descubrimientos contribuyeron a aumentar en forma extraordinaria la población de la provincia de Atacama y de Copiapó,

^{1/} Francisco Antonio Encina-Leopoldo Castedo: Resumen de la Historia de Chile. Zig-Zag. Tomo III, pág. 1.807.

/su capital,

su capital, que vivió días de gloria y opulencia. Sin embargo, todo este auge no logró consolidar las bases de un desarrollo permanente para la zona, independiente de las veleidades de la explotación minera.

Además, otros hechos producidos en el último tercio del siglo XIX vinieron a impulsar el desarrollo económico del país e influyeron también en la localización de su población. Ellos fueron la colonización alemana del sur y la pacificación de la Araucanía. Ambos acontecimientos vinieron a dar un nuevo impulso al sector agrícola, cuya producción mostraba algunas dificultades producidas a causa de un temprano agotamiento de las tierras en el espacio comprendido entre el Aconcagua y el Bío-Bío, especialmente al sur del río Maule.

La pacificación de la Araucanía produjo un relativamente importante desarrollo fronterizo, con la consiguiente migración y aumento de la población en ese territorio. La provincia de Malleco y parte de la de Cautín, que en esa época se denominaba Territorio de Colonización de Angol, aumentaron su población entre los años 1875 y 1885 en más de 60.000 personas. Teniendo en cuenta que la población total del país en este último año, era de alrededor de 2.6000.000 habitantes, podemos comprender y apreciar la fuerza del impulso de colonización y las consecuentes migraciones que se produjeron hacia este territorio de frontera.

El Censo de Población del año 1885, hecho inmediatamente después que terminó la Guerra del Pacífico, permite observar, en líneas generales, que se mantenía en ese año la estructura poblacional del país que existía veinte años atrás, aunque ya se nota más marcado el incipiente proceso de migración de la población del campo a la ciudad. Entre las provincias de Concepción y Santiago habitaba la mayor concentración de población campesina de Chile, que

/representaba cerca

representaba cerca de un tercio de la población total; en números redondos, unas 800.000 personas. Fue este poblacional el que comenzó a sufrir un lento, primero y acelerado después, proceso de desplazamiento hacia los centros urbanos, especialmente Santiago y Valparaíso.

Anteriormente hemos intentado una explicación del por qué la ciudad de Concepción que contaba con una tradición similar a la de Santiago, que venía desde el comienzo del período colonial, no pudo cumplir con el papel de ser un gran receptor de migrantes y cómo la centralización política y administrativa que fue una de las notas del estado portaliano y el auge comercial del puerto de Valparaíso, fueron concentrando la población de Chile en estas dos provincias. Lo que se ha dicho para Concepción puede decirse, *mutatis mutandi* para las otras ciudades del centro del país, como Chillán, Talca, Curicó, etc.

Con el desarrollo de la minería del salitre, la economía Chilena reinició en los años postreros del siglo XIX, la vigorosa tendencia de crecimiento que se había iniciado a mediados del siglo y que se basaba en el comercio exterior. Sin embargo, en este período se produce un cambio muy importante en la composición de las exportaciones, que comienzan a depender principalmente de un producto, en este caso el salitre. En el lapso que va del año 1844 a 1880, los productos agropecuarios representaron, en promedio, un 45% del total de las exportaciones; a fines del siglo este porcentaje había disminuído a un 15% ^{1/}. Este cambio en la composición de las exportaciones tuvo dos consecuencias importantes en el tema que nos ocupa. La primera fue que los ingresos provenientes de las exportaciones del país se comenzaron a concentrar en manos de los industriales y mineros conectados con la explotación salitrera que, por lo demás, pronto pasaron a poder de sociedades extranjeras.

1/ Aníbal Pinto, op. cit., pág. 72.

/Esta circunstancia

Esta circunstancia motivó, entre otras consecuencias, que los ingresos del comercio exterior, que eran el factor dinámico del modelo económico de la época, no se distribuyera entre un número relativamente alto de mineros y agricultores, como acontecía antes, sino que se concentraran, lo que permaneció en Chile, en muy pocas manos. Por las razones que hemos expuesto, esta concentración favoreció a las ciudades de Santiago y Valparaíso. A su vez, la inversión extranjera que vino como contrapartida de la desnacionalización de la gran minería, se expresó a través de los mismos canales. La actividad económica de las provincicas del sur siguió basada en la agricultura, pero su importancia para la economía nacional había decaído a un nivel muy bajo comparado con el alcanzado en el período 1840 - 1880.

La segunda consecuencia del cambio en la composición de las exportaciones del país, producida después de terminada la Guerra del Pacífico, fue que los ingresos del estado dependieron cada vez más de los tributos aduaneros de la minería del salitre y, posteriormente, del cobre; ingresos que fueron cuantiosos para la época, especialmente a fines del siglo pasado. Como a su vez, el gobierno que distribuía estos recursos por medio, principalmente, del financiamiento de obras públicas de infraestructura de transporte y equipamiento social y el pago de la burocracia estatal, actuaba con gran espíritu centralista, debido a las razones que ya hemos anotado, ello acostumbró a los chilenos a esperar todo de las decisiones del poder central radicado en Santiago. Por lo demás, existía en Chile desde el tiempo de la Colonia, un anticipo de esta tendencia que después se convirtió en tradición, en el sentido de poner una esperanza excesiva en las ayudas exteriores a la comunidad y no hacer descansar las soluciones a los problemas en el esfuerzo interno de dicha comunidad. No es de extrañar, por lo tanto, que la capital del país tuviera una atracción cada vez más irresistible para todos. En este contexto,

/el proceso

el proceso de inmigración del campo a la ciudad, que por estos años comenzó a acentuarse y acelerarse, llevó a un crecimiento demográfico de la provincia de Santiago que ya comenzó a presentar las características de un desequilibrio que se acentuó más en el siglo venidero.

El censo de población del año 1895 muestra en forma nítida los efectos en que la localización de la población del país tuvieron las causas que hemos analizado anteriormente. La ciudad de Santiago, que ese año ya tenía 256.403 habitantes, más que quintuplicaba la población de la ciudad de Concepción que sólo alcanzaba a 50.268 habitantes, mientras que Valparaíso tenía un poco más de la mitad de la población de la capital con 133.098 habitantes ^{1/}. En el Cuadro N° 3 se muestra la población de las principales ciudades de Chile según los resultados de los Censos de los años 1865 a 1930.

Los censos de población de los años 1907, 1920 y 1930 (Ver cuadro N° 2) confirman las tendencias en cuanto a la ubicación de ésta en el territorio nacional, que hemos venido señalando. Por las razones que suscintamente expusimos, el proceso de urbanización del país se dió desde sus comienzos en un contexto que favoreció las tendencias centralistas. Paralelamente, en este lapso, el crecimiento de la economía chilena alcanzó sus mayores logros basado en el modelo exportador, ya que su comercio exterior, a causa del auge del salitre, permitió una expansión general que desde el punto de vista de la concentración de población en Santiago y Valparaíso significó una ayuda adicional para robustecer el proceso. En consecuencia, podemos considerar el Censo del año 1930 realizado justamente en el año que comenzó el violento derrumbe del modelo de desarrollo que había seguido hasta ese

^{1/} La población de las ciudades de Concepción y Valparaíso se ha calculado sumándoles las de Talcahuano y Viña del Mar, respectivamente, para hacer consistente su comparación con la época actual en la cual estas ciudades, junto a otras que surgieron posteriormente, forman un área metropolitana.

Cuadro 3
POBLACION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DE CHILE ENTRE 1865-1930

Ciudades	1865	1885	1907	1920	1930
Antofagasta	-	7 588	32 446	53 531	53 591
La Serena <u>a/</u>	20 688	25 670	28 102	30 678	37 217
Valparaíso <u>b/</u>	70 438	109 811	188 709	217 863	242 693
Santiago	115 377	189 332	332 724	507 296	712 533
Talca	17 900	23 432	33 840	36 079	45 020
Chillán	14 657	20 755	34 269	30 881	39 511
Concepción <u>c/</u>	16 020	29 210	70 091	86 158	105 183
Temuco	-	3 445	16 037	28 546	35 748
Valdivia	3 140	5 680	15 229	26 854	34 299
Osorno	1 536	3 097	7 364	12 440	16 220

Fuente: Servicio Nacional de Estadística y Censos: XLI Censo General de Población y I de Vivienda.
Tomo I pp. 45 y 46.

a/ Incluye Coquimbo.

b/ Incluye Viña del Mar.

c/ Incluye Talcahuano.

momento el país, denominado de crecimiento "hacia afuera", como un buen punto de referencia para intentar un análisis de la situación. Debemos considerar además que los últimos años de funcionamiento de este modelo fueron, quizás, aquellos en que alcanzó su más alta rendimiento; por lo que el año 1930 puede ser tomado como un hito privilegiado para observar el fenómeno que estamos analizando.

Hacia el año 1930, pese a los esfuerzos de unos pocos dirigentes empresariales y políticos, la idea de dar un impulso a la industrialización del país no había logrado imponerse. Para ello era necesario implementar una política proteccionista; lo que iba en contra de las ideas y teorías económicas predominantes y también en contra de los intereses de los directamente beneficiados con el modelo de desarrollo hacia afuera, que pesaban decisivamente en el gobierno ejecutivo y en el Parlamento. Las escasas industrias que lograron establecerse, además de las tradicionales que venían de mucho tiempo atrás, como molinos, curtidurías, fábricas de velas, tejidos semiartesanales, etc., lo fueron más bien por la perseverancia y empuje de algunos extranjeros. En todo caso, cabe hacer notar, que la localización de estas industrias, no fue generalmente la ciudad de Santiago, sino que se instalaron preferentemente en provincias. Tal es el caso de la refinación de azúcar de Viña del Mar, los altos hornos en Valdivia y los textiles en Tomé, entre otras.

El censo de 1930 dió para el país una población de cerca de 4.365.000 personas. La ciudad de Santiago tenía ese año más de 712.00 habitantes y Valparaíso y Viña del Mar un poco menos de 250.000 habitantes. (Cuadro N° 3). En conjunto estas ciudades concentraban casi un millón de personas; lo que representaba cerca de un cuarto de la población total del país, cuando el

/porcentaje de

porcentaje de la población urbana era todavía de un poco menos de cincuenta por ciento. Concepción y Talcahuano, el otro núcleo urbano que les seguía en importancia, reunía sólo un poco más de 100.000 habitantes.

Las cifras anteriores demuestran cómo el proceso de urbanización de la población del país, que comenzó a acelerarse a comienzos del siglo XX, se orientó principalmente hacia el eje Santiago-Valparaíso y especialmente hacia la primera ciudad. Este hecho, entre otras consecuencias, dió origen al crecimiento del casco urbano de la capital hacia el oriente, en particular al poblamiento de la comuna de Ñuñoa que comenzó su extraordinario crecimiento alrededor del año 1920. Los demás centros poblados del país, que tenían una larga tradición como ciudades, en el espacio comprendido entre las provincias de Coquimbo y Concepción, ambas incluidas, no jugaron el papel de polos de atracción importantes para la creciente población que se movilizaba desde el área rural.

Ya hemos señalado algunas de las causas que pueden explicar este fenómeno, que son políticas, administrativas y sociales y, en alguna medida, geoeconómicas.

Sin embargo, hay que hacer notar que el proceso migratorio de la población del campo a la ciudad, en el caso chileno, no se produjo como en los demás países del mundo hoy día desarrollados, provocado por una industrialización que precisaba de la mano de obra de la agricultura para avanzar. Hemos visto cómo el desarrollo industrial no se inició en el país en esta etapa de su economía. Aquí la base económica del proceso migratorio fué, por un lado, la explotación minera, primero de la plata, después del cobre y, por último del salitre y, por otro lado, la actividad comercial y de servicio en las ciudades más importantes. Además, en Santiago, y en menor escala en Valparaíso, influyó también la actividad de la construcción,

/impulsada por

impulsada por los afanes de figuración social de los empresarios mineros, agricultores y del comercio de exportación e importación, que edificaron en esta época las grandes mansiones que cambiaron el rostro urbano de lo que hoy constituye el núcleo central de estas ciudades. También son de este tiempo los grandes edificios públicos que se construyeron por el estado y que se concentraron mayoritariamente en la capital de la República.

No obstante, esta base económica era indudablemente insuficiente para sustentar la acelerada urbanización del país que comenzó a comienzos del presente siglo y ello nos lleva a concluir que el crecimiento de la ciudad de Santiago no fue en sus inicios un resultado de las transformaciones económicas que experimentó el país, sino más bien la consecuencia de un proceso social que tenía otras causas y obedecía a otros patrones, un tanto alejados de los que configuraron el mismo fenómeno en otros países. Entre otras cosas, lo anterior significa que el crecimiento demográfico de la capital no fue un proceso lógico y sano que se justificara por las necesidades del desarrollo del país, o por lo menos de la ciudad, sino que, por el contrario, fue el resultado del desplazamiento inorgánico e ilógico de la población rural que se orientó a esta ciudad por otro tipo de razones que poco tenían que ver con un proceso de urbanización basado en razones económicas.

2.6 Al comienzo de la década de los años treinta se produjo, como es sabido, un cambio radical en el modelo de crecimiento que hasta el momento había tenido el país. Este cambio fue provocado por la crisis mundial que se produjo en esos años. Las exportaciones del país se redujeron a un cuarto de su monto anterior a la crisis y las importaciones disminuyeron en un ochenta por ciento. Entonces, comenzó un lento proceso de sustitución de

/los bienes

los bienes importados que, por causa de la crisis, ahora el país no podía adquirir en el exterior por la producción interna de ellos. Este proceso que, con altos y bajos, se prolonga hasta nuestros días, ha sido el motor principal del crecimiento de la economía chilena en este período. Como consecuencia de ello, el país se vió obligado a crear un sector industrial cada vez más poderoso, mediante la acción de algunas decisiones acertadas de los gobiernos de la época, como fue la creación de la Corporación de Fomento de la Producción y otras instituciones que ayudaron poderosamente a través del Estado, a la consolidación del cambio.

Fruto de este nuevo esquema de desarrollo fue una significativa modificación en la estructura económica, que se refleja en el hecho de que la industria y la construcción pasaron a contribuir con un 21,7 por ciento en 1948-52 al Ingreso Nacional, comparado con el 13,8 por ciento en el período 1925-29 ^{1/}. Por su lado, la importación de productos manufacturados en algunos rubros, por ejemplo hilados y tejidos, disminuyó en un 78 por ciento, en metales y sus productos manufacturados en 21 por ciento, y maderas y sus manufacturas en un 79,9 por ciento, en el mismo lapso ^{2/}.

¿Dónde se localizó preferentemente este incipiente desarrollo industrial del país? En aquellas ciudades que ofrecieron las mejores condiciones de mercado para los nuevos productos. Y ¿cuál era a comienzos de la década de los años treinta la ciudad chilena que ofrecía mejores condiciones desde este punto de vista? La respuesta era muy simple: la ciudad de Santiago y en menor escala Valparaíso. Con el crecimiento demográfico que ya había experimentado Santiago en el primer tercio del siglo XX y la reunión en este lugar

^{1/} Aníbal Pinto, op. cit., pág. 174

^{2/} Ibidem.

de gran parte de los capitales y de la capacidad empresarial con que contaba el país fue, si así puede decirse, natural que se concentraran allí la mayoría de las nuevas industrias que surgieron como consecuencia del proceso de sustitución de las importaciones que el país estaba imposibilitado de efectuar debido a la decadencia de su comercio exterior. Con el correr del tiempo, las economías externas, que fueron el producto de esta localización industrial, realimentaron la tendencia inicial, con lo cual el proceso se acentuó más hasta llegar al resultado actual que nos señala que más del cincuenta por ciento del producto industrial del país se genera en la ciudad de Santiago.

En esta tendencia que venimos destacando, un hecho ilustrativo lo constituye la instalación en Chile de la industria siderúrgica y de productos metálicos. Debido a requerimientos ineludibles de localización industrial, la planta siderúrgica hubo de ser instalada en Concepción, pero la industria derivada - salvo contadísimas excepciones - se instaló en Santiago.

En muchos casos esta localización de la industria de productos metálicos, a pesar del hecho que el mayor mercado consumidor está en la capital, ha producido evidentes deseconomías por el costo extra de transporte que ello significa. Sin embargo, la tendencia centralista ha sido más fuerte que estos inconvenientes ^{1/}.

^{1/} Un fenómeno similar puede acontecer en el caso de la industria petroquímica, cuyos complejos básicos se terminaron de construir en Concepción el año 1970, si no se toman las medidas adecuadas para incentivar la instalación de los productos finales derivados de la petroquímica en la zona que presenta ventajas desde un punto de vista de las economías externas.

Cuadro 4
POBLACION DE CHILE ENTRE 1930-1960

Provincias	1930	1940	1952	1960
Tarapacá	115 318	104 915	109 061	127 492
Antofagasta	181 999	146 287	196 101	222 514
Atacama	62 204	84 964	85 001	118 774
Coquimbo	201 924	247 539	278 165	318 440
Aconcagua	104 919	118 976	136 211	145 382
Valparaíso	367 011	428 404	528 655	637 542
Santiago	990 079	1 278 469	1 862 034	2 525 138
O'Higgins	173 621	201 860	238 297	269 332
Colchagua	122 731	132 279	148 045	164 243
Curicó	77 383	81 823	94 889	111 377
Talca	144 792	158 375	184 291	213 532
Maule	75 729	71 051	76 585	82 424
Linares	125 312	136 028	155 181	176 978
Ñuble	236 095	245 095	266 678	295 711
Concepción	273 277	310 663	436 678	558 869
Arauco	62 179	66 626	76 700	92 721
Bío-Bío	115 442	128 312	146 730	173 868
Malleco	138 282	155 385	169 146	181 039
Cautín	320 967	377 602	387 347	408 507
Valdivia	151 716	193 147	246 842	265 107
Osorno	88 662	108 184	130 568	149 619
Llanquihue	94 202	118 146	148 527	172 469
Chiloé	93 733	102 505	106 830	102 543
Aysén	8 771	17 148	27 864	38 544
Magallanes	38 599	49 197	58 574	75 911
<u>Total país</u>	<u>4 365 000</u>	<u>5 083 000</u>	<u>6 295 000</u>	<u>7 828 000</u>

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Síntesis Estadísticas, junio de 1964, p. 2.

Como consecuencia de la localización de las nuevas industrias en Santiago, se produjo un mayor incentivo para la migración de la población del país hacia la capital; ahora con una base económica más sólida debido a la necesidad de mano de obra. Como resultado de ello el fenómeno de crecimiento demográfico de Santiago se hizo incontenible y explosivo como lo demuestran las cifras del Cuadro N° 4.

Otro factor que debe ser tomado en cuenta en el análisis de los fenómenos que han influido en la localización de la actividad económica y de la población en nuestro país, es el persistente deterioro experimentado por el sector agrícola en relación con los otros sectores de la economía. En realidad este deterioro se venía produciendo desde antes de la gran crisis, pero es a partir de ésta que se hizo más pronunciado.

Como el mayor esfuerzo del país, y especialmente del sector público, se concentró en el desarrollo industrial y, por otro lado, la cada vez mayor población urbana comenzó a presionar fuertemente para obtener precios más bajos para los productos agrícolas que consumía, la relación de precios entre ambos sectores fue cada vez más desfavorable para el agro. Además, es un hecho que, por variadas razones, los excedentes derivados de la actividad agropecuaria no se invirtieron preferentemente en el mismo sector, si no que se transfirieron como inversiones en el sector industrial o en el comercio, que aparecían ante los ojos de los mismos agricultores como más rentables. Esta nueva situación, aceleró aún más el proceso de migración del campo a la ciudad. A lo anterior hay que agregar la gran cesantía producida por la crisis en las salitreras en el norte de Chile, que obligó a la mayor parte de la población ocupada en esta actividad a emigrar al sur.

La ciudad de Valparaíso que tenía también un número de habitantes relativamente grande, aunque bastante inferior a Santiago, era un mercado interesante para la instalación de las nuevas industrias. Contaba además con

/la ventaja

la ventaja de ser un centro financiero importante y desarrollado. ¿Por qué no cumplió el mismo papel de Santiago - esto es de receptora de la creciente inmigración del campo a la ciudad - y se convirtió en un gran centro industrial? Una respuesta a esta pregunta exigiría un estudio especial sobre la materia. Sin embargo, podría adelantarse una explicación en el sentido que por haber sido la ciudad de Valparaíso, en cierto modo, el centro del modelo de crecimiento basado en el comercio exterior que rigió en el país hasta 1930, el desmoronamiento del modelo afectó con mayor fuerza e intensidad a su directiva financiera y comercial que a la de la ciudad de Santiago, lo que trajo como consecuencia que no estuviera anímicamente capacitada para dar una respuesta adecuada al desafío que se les presentaba. Quizás los habitantes de Valparaíso esperaban con nostalgia una rápida vuelta al pasado, hecho evidentemente imposible, lo que les impidió mirar con una óptica adecuada los requerimientos de la época. Por otro lado, la planta urbana de Valparaíso presenta evidentes inconvenientes para una extensión fácil de la ciudad. En todo caso, se inició también un desarrollo industrial, en mucho menor escala que en la capital, que significó la instalación en el puerto de varias empresas manufactureras.

El caso de la ciudad de Concepción es diferente. Desde luego, su tamaño poblacional y sus recursos de capital y humanos eran bastante reducidos en relación con Santiago y con Valparaíso. Ya hemos explicado las razones históricas que explican este estado de cosas. Además, la agricultura de la zona penquista estaba ya en plena decadencia y esta actividad económica se trasladaba hacia las provincias de Bío-Bío, Malleco y Cautín. Una prueba de lo anterior la entrega el Censo de Población del año 1930, en el cual la provincia de Cautín tiene más habitantes que la provincia de Concepción. Pese a todos estos inconvenientes también en la ciudad de Concepción se establecieron algunas industrias orientadas a la producción de bienes que antes se /importaban. La

importaban. La distancia que separaba Concepción de Santiago hizo que esta ciudad tuviera un incipiente desarrollo industrial, más importante de lo que puede pensarse teniendo en cuenta la situación actual, ya que se convirtió en el proveedor natural de los mercados del sur. Existió también en la zona una conciencia de sus dirigentes sobre la necesidad e importancia de la industrialización para alcanzar un mayor desarrollo económico regional, como se comprueba por el hecho de la creación en la recientemente fundada Universidad de Concepción (1917) de una carrera profesional de Ingeniero Químico. Sin embargo, todo este incipiente desarrollo se vino materialmente al suelo con el terremoto del año 1939 que destruyó las provincias del sur, desde Talca a Malleco y ya no volvió a resurgir sino hasta comienzos de la década de los años cincuenta y en un contexto y con una intención sustancialmente diferente.

A las razones que hemos dado anteriormente para explicar por que Concepción no pudo convertirse en un centro alternativo de Santiago, para hacer de receptor de la migración de la población agrícola, conviene agregar otro antecedente que probablemente ayuda a explicarse esta situación: la situación geográfica de la ciudad muy diferente a la de Santiago que está ubicada en un lugar extraordinariamente favorable para la atracción de la población del sector agrícola. En efecto, la ciudad de Concepción está rodeada por un fuerte desarrollo de la Cordillera de la Costa, lo que hace difícil el acceso por carretera y por ferrocarril desde el Valle Central. La situación de Santiago es justamente la contraria, ya que se encuentra ubicada en pleno centro de la parte más rica de este valle y con acceso relativamente fácil desde cualquier punto de éste. También la ciudad de Valparaíso está limitada en su acceso desde el Valle Central por la Cordillera

/de la

de la Costa, aunque en este caso, probablemente, esta circunstancia tuvo menos que ver con su incapacidad para captar migrantes del campo que en el caso de Concepción.

Junto con el desarrollo industrial del país, que se inició trabajosa y lentamente después de la gran crisis, y que alcanzó su mayor auge entre los años 1940 y 1960, comenzó también una expansión del sector comercio y de los servicios. Estas actividades que, por lo demás, tuvieron un crecimiento exagerado en relación con las necesidades del país, se concentraron más que ninguna otra en la capital de la república. Las razones que explican esta tendencia son las mismas que hemos dado para el sector industrial, acentuadas por el hecho de que los avances en los sistemas de comunicaciones hacen cada vez menos relevante su localización para su funcionamiento económico, lo que sin duda ayudó para hacer más fuerte la tendencia centralizadora. La existencia de un sector de comercio y servicios, más o menos sofisticado, en un punto del territorio, frente a las deficiencias que en esta materia, como en otras, existían en el resto del país, fue el incentivo más poderoso para provocar la atracción de las personas hacia ese punto. Piénsese, por ejemplo, en los servicios de salud y la importancia que tiene para una familia la atención médica y hospitalaria oportuna y eficiente.

A todo lo anterior es necesario añadir el hecho que el nuevo modelo de crecimiento de la economía nacional que empezó a desarrollarse después de la crisis, y que ha sido caracterizado por un historiador de la economía chilena como un modelo de "desarrollo hacia adentro"^{1/}, hizo imprescindible mejorar sustancialmente los medios de comunicación en el interior del país, especialmente las vías camineras y las telecomunicaciones. Con fuerzas centrípetas tan poderosas como las que habían logrado crearse a comienzos

^{1/} Aníbal Pinto, op. cit.

de la década de los años treinta, el incremento de las comunicaciones interiores del país no pudo sino convertirse en un nuevo y poderoso instrumento para colaborar a la centralización de Chile.

Por último, es conveniente destacar que del conjunto de todos los factores, que jugaron un papel para producir la concentración económica y social que estamos analizando, quizás el más importante y decisivo fué aquél que se refiere al lugar en que se monopolizaron las directivas financieras, tanto del sector público como del sector privado. Santiago se convirtió en el único lugar donde se decidían la mayor parte de las inversiones y, en el caso del sector público, aún las de pequeña monta. En una economía donde la participación del estado fue cada vez más preponderante, este factor inclinó definitivamente la balanza e hizo que el proceso se tornara irreversible, no importa las tibias medidas que se han tomado en los últimos cuarenta años para corregir la tendencia.

Todo el proceso antes descrito se reflejó en la evolución de la estructura demográfica del país, como lo muestran las cifras del Cuadro N° 4. En el caso de la provincia de Santiago, entre los años 1930 y 1952, esto es en un lapso de un poco más de veinte años, más que se duplicó su población. En términos numéricos esto significó un aumento de la población en un millón de habitantes, mientras la provincia de Valparaíso, en el mismo lapso, sólo aumentaba su población en un poco más de ciento cincuenta mil habitantes y la provincia de Concepción en más o menos la misma cantidad. Por otro lado, hubo provincias como Tarapacá, Antofagasta y Maule, que entre los años treinta y cuarenta disminuyeron su población no sólo en términos relativos sino absolutos y todas las provincias del país, excepto Santiago, entre el Censo de 1930 y el de 1960, disminuyeron su posición relativa.

/Para comprender

Para comprender en su exacta dimensión el significado de las cifras anteriores, es preciso agregar que el crecimiento demográfico de la provincia y la ciudad de Santiago no sólo se produjo como un resultado de la migración hacia ellas de la población de las demás provincias del país, sino, además, se llevó a cabo en un período en el cual la tasa de crecimiento vegetativo de la población de Chile tuvo un sustancial aumento. En efecto, durante el siglo pasado y el primer tercio del presente, las tasas anuales promedios de crecimiento de la población del país fluctuaron entre 1,1 por ciento y 1,4 por ciento. Sin embargo, posteriormente, las tasas comenzaron a subir hasta alcanzar entre 1952 y 1960 un 2,5 por ciento al año. De esta manera, entre los años 1835 y 1885, esto es en un lapso de cincuenta años, la población de Chile aumentó, más o menos, en un 1.500.000. Entre los años 1885 y 1930, o sea en cincuenta y cinco años, la población nacional tuvo un aumento ligeramente superior, alrededor de 1.800.000 personas. Por el contrario, entre 1930 y 1970, vale decir en un lapso de sólo cuarenta años, la población de Chile aumentó en más de 5.000.000 de personas ^{1/}.

La causa de este explosivo aumento en la tasa de crecimiento vegetativo del país estuvo, principalmente, en la sostenida disminución de la tasa de mortalidad infantil. A su vez, esta disminución, ha sido causada por los adelantos médico-sanitarios y, en general, por una mayor preocupación del estado por los problemas de la salud pública. Naturalmente, estas medidas se aplicaron primero en la ciudad de Santiago que en el resto de las provincias por lo que la disminución de los índices de mortalidad fue más pronunciada en la capital que en el resto de las provincias del país.

Lo anterior explica la mayor tasa de crecimiento vegetativo para Santiago que, junto con la creciente migración, llevaron el explosivo aumento de su población de los últimos cuarenta años.

^{1/} De acuerdo a las cifras de los respectivos censos de población.

Con el objeto de destacar con una máxima nitidez las tendencias demográficas que dieron por resultado la estructura actual de concentración que presenta Chile, tendencias que han configurado un proceso que se prolonga por lo menos durante cien años, se presenta a continuación el Cuadro N° 5 que muestra las cifras más importantes entre los años 1865 y 1970. En este cuadro se aprecia cómo en un lapso de poco más de un siglo la provincia de Santiago ha pasado, en cuanto a la población del país, que concentra, a representar de un 12 por ciento a un 36 por ciento de la población total. Este desmesurado crecimiento se ha llevado a efecto a costa, principalmente, de las provincias centrales del país, que de un 49 por ciento del total de la población que tenían el año 1865 pasaron a representar sólo un 26 por ciento el año 1970. El resto de las provincias, con la excepción de Concepción, han experimentado en un siglo un lento crecimiento en su porcentaje de participación en el total de la población. La mayor expresión de este crecimiento se produjo alrededor del año 1930, época en que precisamente alcanzaron su culminación, en el norte la explotación de las salitreras y, en el sur, la colonización de la araucanía, que fueron los dos acontecimientos que en el período consiguieron un mayor desplazamiento de la población nacional, con la exclusión de la migración que se orientó a la ciudad de Santiago, y en menor medida a la ciudad de Valparaíso. Las provincias centrales (Colchagua a Ñuble, ambas incluidas) eran las que poseían una mayor población que vivía en el campo y desde ellas, en forma lenta primero y acelerada después, partió en su gran mayoría la emigración hacia los centros poblados. Por otra parte, cabe destacar que la provincia de Concepción ha mantenido entre los años 1865 y 1970 una participación pareja, prácticamente un 7 por ciento, en la población total del país en todos esos años.

/Cuadro N° 5

Cuadro Nº 5

Distribución territorial de la población en Chile entre 1865 y 1970

PROVINCIAS	1865	%	1885	%	1930	%	1970	%
Santiago	239.018	12	363.701	15	990.079	23	3.230.800	36
Provincia Central ^{1/}	1.017.604	49	1.169.575	49	1.427.595	33	2.311.100	26
Concepción	146.056	7	162.799	7	273.277	6	644.100	7
Restantes Provincias ^{2/}	682.580	33	705.725	29	1.673.277	38	2.690.800	31
Total	2.085.258	100	2.401.800	100	4.364.228.	100	8.876.800	100

^{1/} Incluye provincias de Aconcagua, Valparaíso, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble.

^{2/} Incluye el resto de las provincias del país, excluidas Santiago, las provincias centrales y Concepción.

FUENTE: Censos respectivos y Cuadros Nº 2 y Nº 4.

2.7 En resumen, podemos caracterizar el desarrollo en el tiempo del proceso de localización de la población en el territorio de Chile, en los últimos cien años de su existencia como nación, como una transferencia de los habitantes del país, que eran predominantemente rurales, a la ciudad, para convertirse en un país marcadamente urbano. Este proceso, que caracteriza a todos los países que van adelante en la carrera por el desarrollo económico, no se realizó en el caso de Chile en forma paralela a la transformación de la economía de agrícola en industrial y de servicios. En otras palabras, como lo hemos explicado, la migración del campo a la ciudad no se produjo como consecuencia de la necesidad de mano de obra para la industrialización sino que, al revés, la industrialización fue más bien el camino que forzosamente tuvo que escoger el país para ocupar la mano de obra cesante que se agolpaba en las ciudades como consecuencia de la gran crisis de los años treinta. Además, debido a las causas que hemos tratado de explicar anteriormente, desde fines del siglo pasado y especialmente a partir de 1930, el proceso tendió a concentrar la migración poblacional en un solo punto del territorio, la ciudad de Santiago.

Desde otro ángulo, podemos caracterizar el fenómeno que estamos analizando como un desplazamiento de la población de lugares con un bajo nivel de vida hacia áreas con un más alto nivel de vida. La situación chilena a este respecto, con el transcurso del tiempo, ha ido haciendo crecer la brecha entre los niveles de vida de la capital y, en menor escala, de cuatro o cinco grandes ciudades de Chile y las ciudades y pueblos pequeños del sector rural. Lo anterior ha hecho que el proceso migratorio se vuelva más intenso y ésta es otra causa que puede explicar la hipercentralización de la población que padece Chile en la actualidad. Por lo mismo, el país ha tenido históricamente tasas muy altas de migración en relación con los demás países latinoamericanos. Así el número de migrantes al comienzo de la década de los años

/cincuenta en

cincuenta en Chile, Brasil, México y Venezuela (Cuadro N° 6) que reflejan los Censos respectivos, era sustancialmente mayor en el primer país que en los demás analizados. Si comparamos a Chile y Venezuela, que tienen una población de similar tamaño, vemos cómo el porcentaje de migrantes sobre la población total era de un 25 por ciento en Chile y solamente de un 18,8 por ciento en Venezuela.

Cuadro N° 6

Porcentaje de habitantes en un lugar distinto del de nacimiento

<u>País y fecha del censo</u>	<u>N° de migrantes</u>	<u>Porcentaje sobre la población</u>
Brasil 1950	5.250.600	10,3
CHILE 1952	1.461.400	25,1
México 1950	3.305.700	12,9
Venezuela 1950	908.100	18,8

FUENTE: Juan C. Elizaga, Migraciones a las áreas metropolitanas, CELADE 1970, p. 19.

Para terminar, digamos que el proceso migratorio del campo a la ciudad no se ha producido en Chile, en líneas generales, de una manera directa. Esto es, la persona que emigra no hace el trayecto de una sola vez, desde el campo a la gran ciudad que elige como punto de su residencia definitiva, sino que el migrante avanza por etapas, desde el agro a los pueblos o ciudades medianas y de éstos a las grandes ciudades. En una encuesta hecha en el área metropolitana de Santiago el año 1962, el 42,4 por ciento de los /inmigrantes llegó

inmigrantes llegó de ciudades de más de 20.000 habitantes y sólo el 12,7 por ciento directamente desde el medio rural. Si consideramos como urbanos los núcleos de población que tienen más de 5.000 habitantes, un 68 por ciento de los inmigrantes no venía directamente del campo ^{1/}.

3. Líneas generales de una estrategia para implementar una política de desarrollo regional

3.1 Un primer antecedente para elaborar una estrategia, que persigue como objetivo desconcentrar la actividad social y económica de Chile, es tener una visión clara del estado actual del problema.

El caso chileno presenta uno de los países más concentrados y centralizados del mundo, cualesquiera que sean los indicadores que se consideren. Desde luego, el área metropolitana de Santiago reúne cerca del 54 por ciento de la población urbana del país ^{2/}, las industrias instaladas en ella generan el 50 por ciento del valor agregado industrial (Censo Manufacturero de 1967) los depósitos bancarios de la capital representan el 56 por ciento del total y las colocaciones el 68 por ciento ^{3/}, y prácticamente en Santiago se concentra la totalidad de la vida cultural y artística de Chile. Los recursos humanos altamente calificados con que cuenta el país, también están concentrados en Santiago. Así, por ejemplo, el número de habitantes por médico era el año 1968 de 870 en el área metropolitana de Santiago, mientras el promedio del país alcanzaba a 1.670 y en algunas localidades predominantemente rurales había un médico por cada 12.000 habitantes ^{4/}. El 97 por ciento del gasto público en 1970 se decidía en la capital, mientras en Brasil este porcentaje alcanzaba a un 57 por ciento y un 70 por ciento en Colombia.

^{1/} Juan Elizaga: Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina CELADE, 1970, pág. 41.

^{2/} 1970 ^{3/} 30 de junio de 1970 - ODEPLAN

^{4/} Emanuel de Kadt. Distribución de la Salud en Chile, CEPLAN - Documento N° 29.

Por otra parte, en las relaciones que se producen en la actualidad entre las diferentes ciudades del país predominan, aún en el ámbito de cada región, la de éstas con Santiago. Lo anterior lo demuestran las encuestas de origen y destino de mercaderías, o indicadores como las llamadas telefónicas a larga distancia, despacho de cartas de correos y otros semejantes. Si aceptamos, en general, los principios de la teoría de los polos de crecimiento, la verdad es que en Chile están jugando, cada vez en forma más intensa, solo las influencias de un polo de crecimiento que es Santiago.

Los antecedentes antes mencionados, así como la persistencia en un largo tiempo de las tendencias concentradoras, hacen llegar a la conclusión que el proceso de centralización ha llegado en Chile a un grado extremo. No bastan para revertir la tendencia medidas ordinarias de buena administración por parte del sector público o la introducción de algunos incentivos menores para el sector privado. Para llegar a esta conclusión entre otras razones, pueden mencionarse, en un intento de englobar todas las complejas fuerzas que están interviniendo en el proceso, las siguientes:

En primer lugar, el número de habitantes que ha llegado a tener la ciudad de Santiago es tan grande en relación a la población del país, que su atracción es irresistible para el resto de los chilenos que viven en las demás provincias. Al respecto, sólo es necesario señalar que Santiago casi sextuplica, considerándolas individualmente, a las aglomeraciones urbanas que la siguen en tamaño, las áreas metropolitanas de Concepción y Valparaíso y casi las triplica, en conjunto.

En seguida, el sistema de transporte y comunicaciones del país está diseñado y funciona para favorecer y aumentar la influencia de Santiago. Los Ferrocarriles del Estado, directamente y la red vial caminera, indirectamente al no pagar sus usuarios el costo real del servicio que prestan, están subvencionando a la industria establecida en la capital y dando ventajas artificiales de localización a las nuevas industrias que se instalen en el futuro.

/Además, al

Además, al concentrarse en Santiago la casi totalidad de los recursos humanos más valiosos, desde el punto de vista de la educación, con que cuenta el país, el resto de las provincias carecen, en general, de ejecutivos capacitados para asumir un liderazgo efectivo para promover acciones adecuadas que impulsen el desarrollo regional.

Por último, el ordenamiento jurídico-administrativo de la nación está orientado, existiendo una larga tradición al respecto, a la centralización tanto funcional como territorial del país.

Las razones anteriores, que repetimos no son todas, hacen necesario considerar, como primer elemento de una estrategia para promover la desconcentración del desarrollo del país, la circunstancia que deberán tomarse medidas drásticas y extraordinarias si se quiere realmente tener éxito en la tarea.

No está demás recordar, en relación con este punto, que en los últimos cuarenta años se han ensayado una serie de recursos para incentivar la localización industrial en las provincias. Exenciones tributarias y arancelarias, han sido los expedientes más usados, pero salvo en un caso, la ciudad de Arica, estas medidas no han dado muchos resultados; por lo demás, la experiencia mundial no es muy alentadora a este respecto, y como ejemplo se puede citar los inmensos recursos invertidos en Italia, con subsidios directos a los empresarios, para desarrollar el sur del país, que no han dado los resultados que se esperaban.

Por otra parte, estas medidas drásticas que deberán tomarse en un primer momento, que se traducirán en la creación de algunos desequilibrios que, en el mediano plazo, permitirán restablecer un razonable equilibrio en la distribución de la población del país entre sus diferentes regiones, permitirán crear un clima psicológico que deberá ser la base en la que se asienten los impulsos rectificadores.

/Es cierto

Es cierto que estas medidas drásticas y en profundidad pueden conducir, en el corto plazo, a ciertas ineficiencias transitorias. Este es el costo que deberá pagar el país por no haberse dado, hace cincuenta años, una política adecuada sobre esta materia. La alternativa que es no hacer nada o tomar medidas tibias que no están en concordancia con la gravedad e intensidad del problema que se trata de solucionar, llevará en pocos años más a un caos urbano en la capital, si es que ya nos encontramos en presencia de esta situación, cuyo costo para superarlo será mucho mayor, con la desventaja que mientras tanto se estarán desperdiciando potencialidades de desarrollo en las demás provincias del país.

3.2 Un segundo punto que es capital en el diseño de una estrategia para producir un cambio en la tendencia de centralización y concentración que sufre el país desde hace muchos años, es determinar si las medidas de descentralización se aplicarán uniformemente para todas las regiones del país o, en el primer intento, se preferirá concentrar los esfuerzos en algunos puntos determinados del territorio nacional.

Para decidir sobre esta cuestión es conveniente hacer una reflexión sobre lo dicho anteriormente en relación con la génesis y desarrollo del proceso centralista en Chile. Se trata, como dijimos, de un proceso complejo, en el cual intervinieron muchos factores, que ha producido, entre otras consecuencias, una succión de los recursos humanos y de capital de las provincias en favor de Santiago. Por otra parte, la inversión pública está comprometida en costosos programas de bienestar social, como son los de vivienda, salud y educación, programas cuyos recursos no pueden ser fácilmente desviados, lo que hace que haya muchas dificultades para obtener financiamiento en grandes cantidades para proyectos de envergadura de desarrollo regional, en los sectores productores de bienes. Los problemas

/sociales, provocados

sociales, provocados por el crecimiento demográfico de Santiago, son tan graves que es imposible para un gobierno ignorarlos, lo que lleva a concentrar una proporción importante de la inversión pública en esta ciudad, lo que, a su vez, incentiva aún más la atracción de la capital para los habitantes de las demás provincias del país. Este círculo vicioso debe ser roto y la manera de conseguirlo no parece ser la de dispersar los esfuerzos en todas las regiones del país, sino más bien concentrarlos, en una primera etapa, en aquéllas que tengan más posibilidades de alcanzar rápidamente los objetivos perseguidos.

Es forzoso, al comienzo, actuar en forma desequilibrada, aprovechando las potencialidades actuales de los núcleos poblacionales más desarrollados que existen fuera de Santiago para consolidar en ellos áreas de poder regional que puedan contrapesar la influencia santiaguina.

La alternativa que es implementar desde un comienzo una política regional uniforme para todo el país, que tenga como uno de sus objetivos, una desconcentración y un crecimiento más o menos uniforme para todas las regiones, de acuerdo a las potencialidades de desarrollo de cada una, no es suficiente para provocar un cambio radical en la tendencia. Esta insuficiencia quedó demostrada por los resultados de la política regional impulsada entre los años 1965-1970 que pese a que logró manejar un conjunto de instrumentos, en el cuadro de una planificación, que permitieron robustecer notablemente el desarrollo regional, no logró vencer las fuerzas centrípetas que están impulsando la concentración social y económica de Chile.

En suma, esta estrategia de desconcentración concentrada es necesario adoptarla por dos razones. La primera, porque el avance y extensión del mal que se trata de combatir es muy grande y, la segunda y fundamental,

/porque los

porque los recursos con que cuenta el estado, y en general la comunidad nacional, para emprender nuevos proyectos de desarrollo son limitados. Además, la mayoría de estos proyectos precisan de una alta inversión para ser llevados a la práctica y la maduración de esta inversión es, en general, lenta. No sucede lo mismo en otros países, con más recursos que el nuestro, tanto naturales, humanos y de capital, y que por esta razón podrían estar en condiciones de hacer una política que abarcara todo el país con esfuerzos simultáneos en cada una de las regiones.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que una estrategia así concebida tiene el riesgo de producir desaliento y desesperanza en aquellas regiones que no fueran beneficiadas en el corto plazo y que esta circunstancia pudiera provocar un nuevo impulso para la migración de sus habitantes. Este riesgo debe ser minimizado por medio de acciones que permitan mantener la situación general y las expectativas de las regiones que serán consideradas en una segunda etapa de aplicación de la estrategia de desconcentración del desarrollo.

3.3 Un tercer punto que es importante tener en cuenta para el diseño de una estrategia cuyo objetivo sea desconcentrar territorialmente el desarrollo económico y social del país, es el que se refiere a la importancia del elemento psicológico en el éxito de la estrategia. Este elemento psicológico cobra más importancia si consideramos que, históricamente, la sociedad chilena ha sido siempre muy permeable a estímulos que pueden tener una repercusión colectiva. Debido a esta circunstancia es posible esperar que un golpe de timón en materia de descentralización pueda producir en la comunidad nacional la sensación que se está haciendo un esfuerzo serio para modificar en el corto plazo las tendencias centralizadoras y concentradoras que ha sufrido el país durante muchos años, y con ello crear un clima propicio para que esta acción produzca abundantes efectos multiplicadores

/En la

En la actualidad el principal motor que impulsa el proceso centralista es quizás la conciencia que tiene la comunidad nacional, en todos sus niveles de que prácticamente todas las cuestiones importantes que se refieren a la marcha social, económica y política del país, tanto del sector público como del sector privado, se resuelven en Santiago. Esta conciencia, sustentada en una tradición de varias décadas, hace que se mire a la capital en busca de decisiones, recursos, orientaciones o apoyos.

Naturalmente, como en todos los procesos sociales, esta conciencia de la ineptitud e impotencia de las instituciones provinciales para resolver situaciones importantes en relación al desenvolvimiento social y económico del país, se ha ido realimentando con el correr del tiempo. Ello explica la gravedad de la situación en la actualidad que se caracteriza no solamente por la dependencia de Santiago de los habitantes de todas las provincias del país, sino que además, y esto es lo más grave y decisivo, por la orientación psicológica de éstos hacia la capital, lo que deviene en una servidumbre cultural, en el amplio sentido del término, que constituye la raíz del problema ^{1/}.

Es importante, entonces, dar prioridad a las acciones que tengan una repercusión en todos los niveles de la sociedad y especialmente en aquellas

^{1/} En los últimos tres o cuatro años una nueva circunstancia ha venido a aumentar la atracción cultural de Santiago, con el establecimiento, prácticamente en todo el país, de la red de Televisión Nacional. El sistema trabaja basado en estaciones repetidoras, con la estación central en Santiago, con la cual la imagen de la vida santiaguina penetra en los hogares de provincia, lo que hace más irresistible su atracción. Lo mismo, aunque con menor impacto, ha venido realizando la radiotelefonía a través de las llamadas "cadenas de emisoras" que difunden programas radiales de Santiago.

/personas que

personas que son las encargadas, en último término, de tomar las decisiones. Este es un elemento de la estrategia al cual debería atenderse con especial cuidado, principalmente en la elección de las primeras acciones de una política que pretende cambiar la tendencia que, como hemos señalado, es muy fuerte y persistente en relación a la concentración territorial del desarrollo en Chile.

3.4 Los lugares centrales fuera de Santiago, que podrían ser adecuados para la aplicación de una política de desconcentración que permitiera en el mediano plazo crear un contrapeso a la influencia de la capital, son Antofagasta, Valparaíso y Concepción. Además, las ciudades de Arica y Punta Arenas, podrían continuar con un régimen especial por el hecho de constituir los polos de crecimiento de zonas fronterizas que revisten un interés especial para el país.

Las ciudades y áreas metropolitanas antes señaladas están ubicadas geográficamente a lo largo del territorio nacional de modo que cubren el norte, el centro y el sur y poseen ya un tamaño y un impulso de desarrollo que son una buena base para asegurar el éxito en el intento que se conviertan realmente en polos de crecimiento con cierta autonomía de Santiago. Además, estos lugares centrales están ubicados en regiones que tienen actualmente un desarrollo industrial de cierta importancia, especialmente Concepción y Valparaíso, lo que representa una ventaja comparativa, con respecto a otras regiones del país, que puede ser aprovechada de inmediato.

Por otra parte, estos lugares centrales poseen ciertas tradiciones, que desgraciadamente se han ido perdiendo con el tiempo, que pueden contribuir a crear una conciencia para unir los esfuerzos de sus habitantes y los de sus respectivas regiones en pro de un trabajo mancomunado para superar las dificultades actuales y crear las condiciones de un desarrollo que puede, en buena parte, autosustentarse.

/Lo anterior

Lo anterior se traduce en la necesidad de la generación de los ahorros regionales que puedan servir para financiar en forma paulatinamente creciente las necesidades de inversión. En la medida que esto se logre se habrá dado un paso irreversible que hará cambiar la actual tendencia centralizadora. Este es un argumento más que refuerza la idea de que si no se toman al comienzo medidas enérgicas de descentralización y desconcentración, no se logrará vencer la tendencia y, por el contrario, si se consigue con un conjunto de acciones drásticas hacerla cambiar, aunque sea en forma muy imperceptible al comienzo, se habrán dado las condiciones para que los programas de desarrollo regional den los resultados que de ellos se esperan.

3.5 Un comentario merece la circunstancia que el sistema financiero nacional, salvo la excepción de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, esté jugando un papel muy importante en la realimentación de la tendencia centralista de la economía chilena. En efecto, los canales financieros y sus agencias, bancos especialmente, actúan como instrumentos muy adecuados para absorber recursos de capital de las regiones en favor de Santiago. Como la mayoría de las decisiones, tanto del sector público, según hemos visto, se toman en la capital, los bancos comerciales concentran sus colocaciones a las unidades productivas y también a los particulares en esta plaza y éstas se ven aumentadas, en relación a los depósitos, ya que una parte importante de estos últimos, que se generan en las diferentes provincias, sirven para incrementar las colocaciones en Santiago. Lo anterior es muy fácil de efectuar, y se realiza en forma insensible, porque existe un sistema único de encaje bancario para todo el país, con algunas excepciones de menor importancia, y porque los bancos actúan con sucursales que manejan totalmente desde su casa matriz, que se encuentra en Santiago, donde tienen su domicilio principal y su

/Directorio. No

Directorio. No es de extrañar, en estas circunstancias, que exista un permanente drenaje de recursos de capital desde las provincias en favor de Santiago ^{1/}.

Sin embargo, el sistema financiero puede ser también uno de los instrumentos más eficaces para alcanzar un desarrollo nacional desconcentrado, con la ventaja que el sistema puede ser utilizado, sin cambios institucionales, en una política sustancialmente diferente. Por ejemplo, sería posible estructurar un sistema de encaje bancario diferenciado, para incentivar a las agencias financieras que se ubican en las regiones (excluido Santiago) o en determinadas microregiones que interese desarrollar. Esta política puede realizarla el Banco Central dentro de las atribuciones que actualmente posee y podría ser el primer paso para llegar, en el mediano plazo, a regionalizar el sistema bancario, en el sentido que sólo pueden existir bancos regionales con un radio de operación exclusivamente dentro de los límites regionales.

3.6 Al sector público se le culpa corrientemente como el gran responsable de la centralización del país. Como lo hemos señalado, determinar a los culpables de la situación actual no es tan simple y por la persistencia en el tiempo del fenómeno, las causas y efectos se han entremezclado con gran complejidad. Sin embargo, es evidente que los organismos del estado pueden y deben ser la avanzada en una estrategia para promover un desarrollo nacional desconcentrado.

Una solución integral al problema, en la metodología tradicional que se ha usado en Chile, supondría una reforma constitucional y de las numerosas

^{1/} La situación bancaria que existió en el país como consecuencia de la política de CORFO de comprar la casi totalidad de las acciones de los bancos, lejos de mejorar la situación que se señala parece haberla agravado.

leyes orgánicas de los servicios públicos, para de esta manera crear una nueva estructura jurídico administrativa que permitiera la designación de jefes o autoridades regionales con autoridad y recursos para manejar el estado en forma descentralizada y desconcentrada.

Por las razones que hemos tratado de explicar en los capítulos anteriores, esta forma de aproximación al problema es lenta y poco eficaz, en el corto plazo y, además, es tal la extensión y complejidad de una reforma de esta especie que probablemente no se llevaría nunca a la práctica. Por otra parte, este tipo de medidas difícilmente puede provocar un impacto psicológico en amplias capas de la comunidad que es uno de los prerequisites para asegurar el éxito de la estrategia. No se desconoce el hecho que, en largo plazo, deberá realizarse una revisión total de la institucionalidad del estado chileno, encaminada a crear los mecanismos necesarios para que su acción, sin perder de vista la unidad fundamental del país, pueda desenvolverse respetando una autonomía razonable en todas las regiones. Más, esta visión tradicional para abordar el problema debe ser desechada desde el punto de vista que se ha adoptado en la elaboración de estas bases para una estrategia de promoción del desarrollo regional. En consecuencia, no constituirá un punto esencial para frenar la tendencia centralista de la economía nacional, la reforma integral del aparato jurídico-administrativo del estado. Al contrario, puede ser un error seguir este camino, como hasta ahora se ha pretendido en varias oportunidades, porque desvía la atención y el debate sobre materias adjetivas y no lo centra en aquellas materias económicas y sociales que constituyen el meollo del problema. Además, puede provocar y de hecho ha sido así en algunas ocasiones, discusiones estériles a causa de ridículas rivalidades provincianas, todo lo cual consume energías que deberían estar orientadas hacia la consecución de objetivos más vitales en el corto plazo.

/En todo

En todo caso, es necesario pensar en algunas reformas legales claves que permitieran crear instrumentos eficientes desde el punto de vista del sector público, que sirvieran de experiencias pilotos en materia de desconcentración administrativa. A modo de ejemplo, podrían mencionarse la posibilidad de una reforma de la ley de bancos que permitiera estimular el crecimiento de los bancos regionales con los correspondientes cambios en la operación del Banco Central. En el caso del Banco del Estado habría que ir derechamente a la creación de tres o cuatro entidades con personalidad jurídica diferente, con sede en las ciudades que se elijan para centralizar los esfuerzos de desconcentración y una entidad central para fijar las políticas nacionales del banco y una labor de inspección y coordinación. Además, en algún sector clave de la administración por su repercusión en la comunidad, que podría ser, por ejemplo, el sector vivienda y urbanismo, podrían desconcentrarse radicalmente las funciones de sus corporaciones ejecutivas. Por otra parte, deberían robustecerse notablemente, y en especial otorgarle los recursos propios indispensables, en los lugares centrales que cumplen el papel de avanzada en la estrategia de desconcentración, y en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Concepción establecer gobiernos metropolitanos que, por encima de las atribuciones de las municipalidades que conforma la respectiva área metropolitana, tengan la función de orientar y ejecutar las grandes obras de infraestructura y equipamiento que requiere el tamaño de su población y su papel de polos de crecimiento regional o nacional.

Reformas institucionales como las anteriormente señaladas podrían ser suficientes en una primera etapa para ser un soporte mínimo para implementar una estrategia que tenga como objetivo hacer cambiar la tendencia centralizadora que viene sufriendo el país desde hace mucho tiempo. Además, habría también que considerar que siempre se presentan oportunidades en nuestra

/frondosa legislación

frondosa legislación administrativa, a causa del proceso, que podríamos llamar natural, de la transformación de la legislación. Podrían aprovecharse estas oportunidades para ir implementando una política de desconcentración administrativa, lo que permitiría ir paulatinamente logrando avances en esta materia, sin necesidad de ir a la discusión de complejas reformas legales.

También es un hecho que, en la actualidad, no son aprovechadas integralmente las facultades que les otorgan sus leyes orgánicas a numerosas instituciones del sector público, simplemente porque falta la voluntad de sus altos ejecutivos para desconcentrar muchas de sus atribuciones en autoridades regionales. En relación con esta situación, pudiera ser útil el funcionamiento por algunos años de una oficina especial, dependiente probablemente de la Presidencia de la República, compuesta de muy pocas personas altamente calificadas y con poder político suficiente, para promover iniciativas de desconcentración en los diferentes servicios públicos aprovechando las atribuciones que éstos actualmente tienen o que se puedan crear aprovechando las reformas que periódicamente se efectúan en la legislación, como anteriormente hacíamos referencia. El jefe de esta oficina podría tener el rango de ministro sin cartera.

3.7 Por otra parte, debería pensarse en un conjunto de medidas que tengan por finalidad incentivar la localización de las unidades productivas, tanto de bienes como de servicios, en aquellos lugares centrales que hayan sido elegidos para ser la avanzada en el proceso de desconcentración de la actividad económica que se pretende desencadenar. En esta materia existe una abundante experiencia que desgraciadamente no presenta resultados muy halagadores. Tradicionalmente los expedientes más socorridos han sido la creación de incentivos tributarios y/o arancelarios, lo que se ha traducido

/en una

en una frondosa legislación de excepción, tanto en el aspecto sectorial como territorial. No es esta la oportunidad para entrar a dar una visión, aunque sea general, de todos estos incentivos que se traducen, mayoritariamente, en excepciones a la tributación general y en la creación de impuestos especiales para determinadas localidades. Sin embargo, existe consenso que esta práctica ha llevado a la creación de un sistema de incentivos tan inorgánico, complejo y, en ciertas ocasiones, contradictorio, que causa más perjuicio que beneficio al desarrollo económico nacional.

Agotada la vía de los incentivos tributarios y arancelarios, es preciso buscar nuevos expedientes que permitan dar un impulso al desarrollo económico de las regiones. Estos nuevos expedientes deberán ser lo suficientemente fuertes para producir los efectos deseados y posibilitar el "despegue" de la economía regional que se trata de incentivar.

A título de ejemplo, podrían considerarse estímulos como el establecimiento de tarifas diferenciadas en el consumo de energía eléctrica para consumo industrial, según el lugar geográfico donde éste se efectúe. Desde luego, y como norma general, debería fijarse una tarifa más alta en el caso de la provincia de Santiago a fin de desalentar el establecimiento de nuevas industrias. También podrían considerarse tarifas diferenciadas según subsectores industriales. Esto podría ser el caso de la industria petroquímica establecida en Concepción o la industria elaboradora de cobre establecida en Antofagasta.

Como el manejo de un instrumento como el mencionado anteriormente es un asunto delicado, cuyo mal uso puede traer consecuencias negativas para la industria nacional y está íntimamente relacionado con el establecimiento de una política general de energía para todo el país, debería crearse una Comisión Nacional de Energía que fuera la encargada de establecer y regular
/y supervigilar

y supervigilar un sistema de estímulos basado en tarifas diferenciales para el consumo de energía eléctrica para uso industrial.

De la misma manera, el establecimiento de un sistema diferenciado en las tarifas de transporte puede ser un expediente eficaz para incentivar al sector privado y también al sector público, a la instalación de nuevas industrias en aquellos lugares centrales que hayan sido seleccionados para iniciar la desconcentración concentrada que estamos propiciando como un elemento estratégico fundamental para vencer la tendencia centralista.

Es seguro que medidas como las anteriormente señaladas y otras semejantes producirán fuertes resistencias de parte de los intereses creados por la concentración económica en Santiago. Probablemente se argumentará que ese tipo de medidas puede crear obstáculos para el desarrollo industrial del país y, en algunos casos, ello podrá ser verdadero. Al respecto, insistimos que este será el precio que deberá pagarse por no haberse diseñado a tiempo una política adecuada en relación con la localización de la actividad económica a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. La alternativa es no hacer nada o continuar con medidas que han probado hasta la saciedad su fracaso e inoperancia, lo que llevará indefectiblemente a una concentración aún más monstruosa de la economía y de la vida social del país en la capital de la República, lo que en pocos años más producirá situaciones insostenibles.

La estrategia de desconcentración anteriormente perfilada producirá también algunos desequilibrios, en el corto plazo, entre los polos de desarrollo que se elijan para concentrar los recursos para provocar la creación de dos o tres nuevos lugares centrales que puedan contrarrestar la tendencia centralista de Santiago y las demás ciudades y regiones del país que tendrán su oportunidad en una segunda instancia. En todo caso, estos desequilibrios serán menos graves que los que actualmente existen entre Santiago y las

/demás provincias

demás provincias del país, pero es conveniente prestarles atención y pensar en algunas medidas que puedan neutralizarlos. Estas medidas podrían ser del tipo de ayudas directas a aquellas zonas más deprimidas para la construcción de equipamientos comunitarios de bajo costo, construcción de obras de infraestructura para la industrialización de los productos del agro, intensificación de los programas de reforestación y en especial, inversión en estudios de prefactibilidad y de recursos naturales, de manera que en el mediano plazo pueda contarse con un conjunto de proyectos, técnicamente estudiados, que puedan ser la base de los programas de desarrollo regional. Estas y otras medidas semejantes, podrían ser adecuadas para no provocar frustraciones en los habitantes de aquellas regiones que no fueran consideradas para dar el impulso inicial a una estrategia de desarrollo nacional desconcentrado.

3.8 En fin, con el objeto de provocar un impacto psicológico en la población que posibilite que la comunidad nacional cambie su mentalidad centralista, deberían promoverse un conjunto de medidas del gobierno que tuvieran como característica hacer creer y convencer a la opinión pública y sus medios de expresión que, en forma concreta y no a través de declaraciones, la autoridad está decidida a implementar una política desconcentradora. Estas medidas podrían ser del tipo siguiente: traslado de la sede del Instituto Forestal al sur del país, probablemente a la ciudad de Concepción. Cambio de domicilio de algunas grandes empresas públicas a las provincicas donde tienen su principal sede de actividad, por ejemplo, la CAP a Concepción y Cobrechuí a Antofagasta; traslado de todos los servicios portuarios a la ciudad de Valparaíso. Al mismo tiempo, debería hacerse conciencia en los habitantes de Santiago que una política de esta naturaleza no va en contra de los intereses de la capital sino, por el contrario, es la única vía para impedir que el crecimiento desorbitado de la ciudad lleve inevitablemente hasta que una verdadera catástrofe urbana cuyos perjudicados más directos serían sus propios habitantes.

/3.9 En resumen,

3.9 En resumen, las características principales de una estrategia para implementar una política de desarrollo nacional desconcentrado deberían ser las siguientes:

- a) Adopción de medidas extraordinarias, en concordancia con la gravedad del problema, que tengan por objeto hacer cambiar el curso de las principales tendencias que alimentan la corriente centralista en el mediano plazo;
- b) Acción concentrada en aquellas ciudades o conjuntos urbanos del país que estén en condiciones, actualmente, de constituirse en centros de poder que puedan contrapesar la influencia de Santiago, y en que, por lo tanto, en relación con los recursos que en ellos se inviertan, los resultados de la política que se implementa sean más rápidos;
- c) Atención limitada a los aspectos jurídico-administrativos del proceso de desconcentración, salvo en aquellas instituciones y mecanismos que se consideren esenciales para el éxito de la estrategia. Lo anterior, tiene la ventaja de evitar un complejo debate que sería inevitable si se tratara de abordar globalmente esta materia y, lo que es más importante, que podrá hacerse en el futuro con la experiencia que habrá dado el funcionamiento de una economía nacional, en la cual Santiago habrá dejado de ser el único polo de desarrollo;
- d) Valoración adecuada de los elementos psicológicos que han llevado a que el chileno tenga una mentalidad centralista, con el objeto de hacerla cambiar por medio de algunas acciones gubernamentales que produzcan efectos psicológicos en el sentido contrario.

Las notas precedentes han tratado de sentar las bases sobre las cuales podría elaborarse una estrategia para alcanzar un desarrollo nacional desconcentrado. Esta estrategia tendría como objetivos en el mediano plazo frenar

/sustancialmente la

sustancialmente la ola migratoria que sufre Santiago, de tal manera que se obtenga que su crecimiento demográfico sea igual a la media del país, a través de la consolidación de tres o cuatro polos de desarrollo, fuera de Santiago, que sean los pivotes sobre los cuales, a más largo plazo, pueda transformarse la estructura socioeconómica de Chile. Lo anterior permitiría pasar de un país hipercentralizado, como lo es en la actualidad, a una situación en que, sin perder de vista la unidad nacional, pudiera obtenerse una razonable autonomía regional. Si así sucediera, en un plazo no superior a los diez años, se habría creado una base nueva para el despegue de la economía del país que tendría como resultado un aprovechamiento mucho más racional e intenso de sus recursos naturales, humanos y de capital y, en consecuencia, una tasa mucho más alta que la tradicional en el crecimiento del producto nacional. También se obtendría el funcionamiento más racional de las instituciones políticas que dan expresión a nuestra convivencia democrática, por medio de una más directa participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part focuses on the role of technology in modern data management. It discusses how cloud-based solutions and data integration platforms can streamline processes and improve data accessibility across different departments.

4. The fourth part addresses the challenges associated with data security and privacy. It provides recommendations for implementing robust security protocols and ensuring compliance with relevant regulations to protect sensitive information.

5. The final part concludes by summarizing the key findings and offering strategic recommendations for future data-driven initiatives. It stresses the importance of continuous monitoring and adaptation to changing market conditions and technological advancements.

1
2

3
4



1

2