

Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica*

Economic invisibility of Chile's end regions

Sergio Soza-Amigo**

Universidad de Magallanes, Punta Arenas, Chile

Loreto Correa***

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile

Recibido: 23 de diciembre de 2013. Aprobado: 18 de agosto de 2014.

Resumen

En este artículo se constata que las zonas extremas de Chile no poseen una estructura que viabilice un modelo de desarrollo homogéneo respecto a las demás regiones, y que dichas diferencias se manifiestan en sus composiciones demográficas y económicas. La hipótesis central de este trabajo es que las regiones extremas del norte y sur-austral son prácticamente invisibles en el contexto económico nacional. Además, se advierte a través de un análisis *input-output*, que en el desarrollo endógeno de ambas regiones extremas, Arica y Parinacota no es capaz de generar recursos para satisfacer sus propias necesidades de desarrollo, y que Magallanes y Antártica Chilena al menos ha construido su base económica de manera más formal y diversificada.

Palabras clave: regiones extremas, Chile, siglo XXI.

* Se reconocen y agradecen los financiamientos entregados por Fondecyt, por medio del proyecto N° 1120405: "Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI", así como la colaboración de la licenciada Cinthia Avellaneda Vera. Informamos que una versión preliminar y complementaria de esta investigación fue publicada en la *Revista ESD* ("Políticas públicas y gobernabilidad en las zonas extremas de Chile 2010-2012", 1, 17-42) y en XIV Reunión de Economía Mundial, Universidad de Jaen, España, 2011.

** Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad de Magallanes. Av. Bulnes 01855, Punta Arenas, Chile. Correo electrónico: sergio.soz@umag.cl

*** Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Correo electrónico: lcorrea@anepe.cl

Abstract

This article verifies that the end regions of Chile do not have a structure that makes viable a homogeneous development model in relationship to the rest of the regions, and these differences are manifested in their demographic and economic compositions. The central hypothesis of this article is that the end regions in the north and the extreme south are practically invisible in the national economic context. The proposed article notes that, in analyzing the endogenous development of both regions, in the north Arica and Parinacota are not able to generate resources to meet their own development needs, and in the south the Magellan and Chilean Antarctica regions have at least built their economic base in a more formal and diversified manner.

Keywords: end regions, Chile, XXI century.

Introducción

Hasta no hace mucho tiempo, el acontecer de las provincias en Chile era una realidad secundaria en la escena político-económico nacional. Los cambios de gobierno, de un régimen autoritario a uno democrático, tal como en otros países del continente, obedecen en parte a la larga influencia del control social de los centros de poder, localizados históricamente y centenariamente en las distintas capitales (Taylor y Flint, 2002, p. 352). Sin embargo, dos elementos comenzaron a destacarse en el espacio político chileno a fines del siglo XX: por un lado, los abismales niveles de desigualdad económica existentes, reflejados en la estructura salarial y productiva del país; y, por el otro, el peso real de las regiones en la economía nacional, especialmente las que ejercían una influencia de tipo geopolítica más que económica, como el caso de las regiones aisladas y extremas (Benavente, 2010, p. 80). De las diferencias entre el centro y lo que podemos considerar la periferia nacional, en particular de las diferencias observadas en los extremos de Chile, surge la idea de comparar qué ocurre entre las regiones *extremas* de Arica y Parinacota (la más septentrional, región XV) y Magallanes y Antártica Chilena (la más austral, región XII), en especial cuando se observa que la nación basa su estabilidad económica en función de políticas macroeconómicas, las que en ocasiones le quitan espacio para seguir creciendo a las regiones que no pueden armonizar su desarrollo con la estructura económica nacional.

El interés por la septentrional región de Arica y Parinacota, aun cuando no está en el mismo nivel de aislamiento que Magallanes, está dado en tanto se ubica en un espacio fronterizo lejano pero con conectividad terrestre. Su triple frontera, más su conectividad con el resto de Chile, otorga una aparente ventaja en términos económicos desde una perspectiva comercial. En los años 60, Arica (capital de la región de Arica y Parinacota) basaba su economía en una incipiente actividad industrial vinculada a la manufactura automotriz, la cual colapsó a fines de los 70 por el cambio de modelo económico nacional. Posteriormente, el auge de la pesca y el puerto de Arica han sido los únicos motores de su economía. Solo en los años 90 y acercándose al nuevo siglo, el desarrollo de Arica se ha canalizado por la actividad turística, impulsando al sector de la construcción y servicios.

En el caso de la austral región de Magallanes, el interés radica en su condición de zona aislada del territorio nacional, pues carece de una carretera que la conecte directamente con el resto del país. Las vías de conectividad nacionales de Magallanes y Antártica Chilena son marítimas, aéreas y terrestres —a través del territorio argentino—, siendo esta última la más utilizada por su población en épocas estivales. Dada su geografía y latitud, Magallanes presenta un escaso desarrollo agrícola y ha perdido su pujanza ganadera. A inicios de los años 60 basaba su economía en la minería; con el correr del tiempo fue transitando hacia la industria manufactura, decantándose hacia los productos químicos, de caucho y plástico, los que concentran alrededor del 30% del PIB (Producto Interno Bruto). Esta participación tendería a desaparecer dado el agotamiento del gas natural, principal insumo en la industria de metanol (Soza-Amigo y Aroca, 2011, p. 117).

Si bien la visibilidad regional es una lucha generalizada, existe un correlato particular desde las regiones llamadas *extremas*. Este trabajo demostrará que dichas regiones “son prácticamente invisibles”. Al analizar la problemática desde la perspectiva del desarrollo endógeno se constata que Arica y Parinacota no es capaz de generar recursos para satisfacer sus propias necesidades de desarrollo, y que la región de Magallanes y Antártica Chilena al menos ha construido su base económica de manera más formal y diversificada. Con ello se observa que el Estado de Chile no ha logrado una total articulación de políticas públicas demográficas y económicas respecto de sus zonas extremas.

El trabajo se compone de una aproximación a la problemática y perspectiva del desarrollo endógeno, desde donde entenderemos, secundariamente, lo que ocurre con las regiones en estudio. En tercer término, se realiza una comparación de las características de ambas regiones a través de un análisis *input-output* y *shift-share*, técnicas de la economía que permiten describir y analizar el estado actual de aspectos como los encade-

namientos productivos que surgen de las relaciones de compra y venta de insumos entre actividades y la estructura del empleo, en términos de generación, captación y exportación del mismo, respectivamente. Finalmente, las conclusiones obtenidas se pueden sintetizar en que las regiones extremas de Chile poseen características muy diferentes entre sí. En el caso de Arica, sus actividades y productos se alinean con el turismo, situación contraria a la que se observa en Magallanes, aun cuando presenta atractivos naturales únicos. Asimismo, estas regiones no están en línea con la estructura productiva del país ni en consonancia con las principales políticas que emanan del nivel central.

Teoría del desarrollo endógeno y descentralización

La búsqueda de un enfoque homogéneo en el ordenamiento territorial de las regiones constituye un desafío para cualquier país. Esta apuesta por buscar la homogenización y el desarrollo integral de las regiones, nace de la desigualdad ligada a la centralización del poder y los recursos estructurada en el contexto colonial. El debate sobre el centralismo y el rol del Estado atraviesan la historia contemporánea del continente y rebaten la noción de verticalidad de la toma de decisiones. Así, la teoría del desarrollo, la geografía económica, la localización, competitividad, el enfoque de los *clusters* como efecto de la aglomeración y redes, son claves para comprender el funcionamiento territorial (Hernández-Valencia y Lasso-Ramírez, 2012, p. 24).

La máxima de Tocqueville (1984, p. 30) posee la doble lectura de la significación de un modelo centralizado para el diseño e implementación de políticas y sus efectos: “la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”. Justamente ello plantea, de una manera u otra, la ampliación de la visión unitaria de la administración por una visión integral sobre cómo hacer para que los territorios locales manejen criterios y decisiones propias.

En ese plano, un desarrollo más equitativo entre regiones debe estar ligado al crecimiento económico y la expansión productiva (Sunkel y Paz, 1970, p. 125). Al respecto, una de las teorías más aceptadas fue la concebida por el economista Perroux (1964, p. 185), que planteó la industrialización como generadora de polos de desarrollo. La popular noción de Perroux era impracticable en América Latina: la secuencia de la industrialización europea y la constante de la dinámica primaria exportadora fueron insalvables.

Por ello, el instrumento de medición del desarrollo se centró inicialmente en el PIB, que con el tiempo focalizó el desarrollo hacia el bienestar de las personas, adicionando factores como ingreso, empleo y equidad (Boisier, 2001, p. 50). La subjetivación de los objetivos, desde el crecimiento económico a otros más centrados en las necesidades y la definición local de beneficios menos materiales, dio paso a otras nociones como las de desarrollo humano, que incorporó aspectos tales como la calidad de vida, la longevidad y el conocimiento. Este fue un primer paso hacia una visión integral e interdisciplinaria del desarrollo y sus implicancias (Boisier, 2001, p. 51).

Más allá de la resignificación del concepto, el desarrollo económico sigue estando en el centro de las políticas para las regiones, pero desde una perspectiva que se aleja de las teorías clásicas de redistribución desde un Estado, acercándose a la utilización del potencial territorial para generar competitividad. Ello porque el desarrollo local guarda referencia con procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas (CEPAL, 2000, p. 6), manteniendo así una lógica de crecimiento económico, esta vez endógeno. Este concepto, elaborado a partir de los aportes de la CEPAL por Vázquez-Barquero (1988), es la base de este estudio.

Desarrollo y territorio se conciben orgánicamente en unidades de producción de forma sistémica. Para que las empresas locales puedan ser competitivas y eficientes deben crearse economías de escala que reducen los costos de transacción (Krugman, 1995, p. 59). Sobre su funcionamiento, la eficiencia del sistema considera las instituciones y regulaciones propias del territorio. Por ello, la política regional se concibe en muchos casos como “un efecto compensatorio de los desequilibrios económicos y sociales provocados por la inserción de la economía nacional al mercado externo” (Asuad, Quintana y Ramírez, 2007, pp. 5 y 18). El debate ha cuestionado las lógicas de producción sociales y normas culturales que pueden dificultar el sistema. Así surge la noción de desarrollo endógeno con una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural, que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social (CEPAL, 2000, p. 6).

En esa lógica, la noción de desarrollo endógeno viene a superar la orientación eminentemente social, asistencial y estrechamente ligada a la creación de proyectos parciales. Este es, sostenemos, el problema de fondo en Chile. En efecto, más allá del gasto público, la activa participación de los actores locales —tanto públicos como privados— en la decisión de inversión hace fundamental considerar la dinámica económica, requisito esencial en un proceso de cooperación y competencia, generando una interdependencia que da

sentido y estabilidad a la economía local (Stöhr, 1981; Arocena, 1995; Vázquez-Barquero, 2005 citados en CEPAL, 2000, p. 6). A su vez, esta interacción proporciona espacio a procesos democratizadores, en tanto la negociación es inherente a la interacción. Por su parte, Boisier (2000b, p. 79) plantea que para la existencia del desarrollo endógeno armónico debe haber una organización flexible de la producción, desarrollo urbano del territorio, innovaciones y difusión del conocimiento y densidad institucional. Vistos integral y globalizantemente, también han influido aspectos:

Vinculado (s) al territorio, no solo porque afecta a las naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio. El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones y que, a su vez, se ve afectado por el comportamiento de los actores locales (Vázquez-Barquero, 2000, p. 50).

Esto implica un desafío para los actores locales, quienes se enfrentan a la velocidad de los intercambios que este proceso les impone, tanto en su capacidad de producción como en la toma de decisiones. Justamente en ello la interrelación dinámica que aporta a la economía mayor de la que forman parte enfrenta a las regiones a la obligación de sumarse o restarse del modelo país.

Quintero y Gallardo (2008) advierten de las desavenencias y efectos negativos de la globalización en el marco de políticas neoliberales. La polarización de los territorios con mayor competitividad o beneficios de localización (entendida como un mayor número de agencias administrativas que apoyan el proceso), genera mayor desigualdad. Esto se ejemplifica como sigue:

En general las regiones ganadoras en América Latina se identifican con las grandes áreas metropolitanas y las regiones con recursos exportables, mientras que las regiones perdedoras son principalmente aquellas nacidas con la sustitución de importaciones y casi todos los demás territorios (p. 40).

Sin embargo, habría efectos adversos, como altas tasas de desempleo y falta de acceso a los servicios básicos, consecuencias negativas sobre la economía local que puede llevar a una mala inserción en la división interespacial del trabajo (Furió, 1994, p. 99). Según Furió, el mecanismo de regulación sería uno de los problemas centrales, en tanto no queda claro si es rol esencial del Estado precaverlo o bien asunto de los órganos regionales.

La teoría del desarrollo endógeno requiere de descentralización y ampliación de espacios de autonomía, para que la misma toma de decisiones no tenga obstáculos administrativos (Boisier, 2002, pp. 12 y 13). En esta línea, Quintero y Gallardo (2008, p. 47) sostienen que “se produce un cambio en la lógica de funcionamiento del Estado, que conlleva necesariamente a la búsqueda de nuevos referentes y estrategias de desarrollo regional”; en este contexto se replantea el rol del Estado más allá de la subsidiariedad en una economía de mercado. Aparece así la noción de centralidad como principal proveedor de obras públicas para fortalecer la conectividad como parte de la concreción de los objetivos de los gobiernos (Rozas y Figueroa, 2006, p. 13). Además es el Estado quien apoya la mejora en la formación de recursos humanos, la organización territorial, creación de *clusters* y la localización de instituciones que se coordinen entre sí.

En términos prácticos, según Sergio Boisier (2002, p. 2) existe una confusión en la conceptualización detrás de las políticas para las regiones. Plantea que existen tres conceptos que difieren entre sí en términos de resultados necesarios en el análisis territorial: **d**eslocalización, que implica un cambio de ubicación geográfica de un órgano del Estado, pero sin capacidad de decisión; la **d**esconcentración, que implica la derivación de cuotas de poder en la toma de decisiones desde el nivel central al regional, manteniendo la relación de jerarquía; y **d**escentralización, que se define como “la creación de un ente distinto de aquel del cual se va a transferir capacidad decisoria”. Estas tres “**d**” suponen la concesión de personalidad jurídica, de recursos y normas propias de funcionamiento. La dificultad de implementar la descentralización, eje de la relación Estado-territorio, estaría dada por la tradición centralista de América Latina.

En suma, se aprecia que, si bien hay claridad sobre los objetivos detrás de la conceptualización, este cambio de lógica requiere una modernización multidimensional por parte del Estado, tendiente a profundizar los procesos democráticos, de participación, mayor eficiencia de la administración pública, apoyo y compromiso conscientes en / desde el desarrollo local.

En Chile se ha impuesto como un mecanismo fundamental para el desarrollo la idea de un país descentralizado. Sin embargo, dicha descentralización no ha quedado definida ni en ámbitos y/o potenciamiento. El discurso público supone un desarrollo homogéneo, sus competencias y funcionalidad aún no generan los resultados esperados (Cunill-Grau, 2012, p. 139). El efecto más dramático del fenómeno se observa en el peso económico de sus zonas extremas del norte y sur del país.

Las regiones olvidadas

La sensación de postergación regional es un fenómeno extrapolable a un sinnúmero de Estados contemporáneos. En efecto, la modernidad y la concentración urbana en las capitales latinoamericanas han provocado una enorme distancia en la asignación de servicios y actividades en la población de los Estados hacia ciudades y localidades intermedias; se ha invertido en gasto social y público, pero de manera directamente proporcional a la población. En términos de tamaño, a modo de ejemplo, considérense las capitales de México, Brasil, Argentina o Perú, países donde una proporción importante de la población reside en las capitales o su entorno. En Chile, la geografía determinó un poblamiento en la zona central. Al millón de habitantes que comprendía el país entre Copiapó y el Río Maule en el período colonial, siguió una progresiva concentración urbana en la ciudad de Santiago en el siglo XIX, que se afianzó en paralelo con el declive de la industria del salitre a inicios del siglo XX¹.

La formación y consolidación de la institucionalidad del Estado chileno, marcadas por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista (Boisier, 2000a, p. 84; Montecinos, 2005, p. 460), ha implicado, entre otros aspectos, que el modelo de desarrollo y el accionar estatal queden circunscritos al Valle Central, dejando a las regiones fronterizas del sur y norte del país en un plano secundario. Tanto desde la academia como desde la propia administración pública, el aislamiento de las zonas extremas y la consecuente necesidad de insertarlas en las dinámicas de desarrollo nacional se han reconocido como parte de las deudas del Estado chileno en términos de desarrollo y gobernanza (Boisier, 1995, 1999; Orrego, 2007; Delamaza, 2004; OECD, 2009).

Opciones locales hubo para Arica con la creación del Puerto Libre (1953), la Junta de Adelanto (1956) o el Plan Andino en los 70 (Galdames y Ruz, 2010, pp. 257 y 258). Lo propio en Magallanes, expresado recientemente en la creación de la Estrategia Regional de Desarrollo que regirá en el período 2010-2020. A nivel nacional, la planificación para las regiones extremas se institucionalizó en los 90 en el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE, 1994), adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) que funciona desde el 2001. El objetivo de este organismo se orienta a proponer políticas de desarrollo regional, local y provincial para las regiones de Arica y Parinacota, Isla de Pascua, Chiloé, Aysén, Ma-

¹ Para situar al lector en el contexto histórico, se recuerda que la colonización de Magallanes se inició en 1842. Esta fue anterior a la de Arica, la que pese a su antigua ocupación indígena, solo fue regularizada por el Estado de Chile tras la Guerra del Pacífico con el Tratado de Lima de 1929.

gallanes y la provincia de Palena, regiones que se caracterizan por niveles de aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público y bajo nivel de desarrollo socio-económico². Sin embargo, tradicionalmente la ausencia de una identificación de la realidad regional con el centro del país, entendida como “la capital”, llega a tal nivel, que las regiones se perciben secundariamente en importancia respecto de la toma de decisiones nacionales.

A modo de ejemplo pueden observarse los promedios de concentración demográfica para las regiones materia de estudio durante el 2003. En el caso de Arica, de acuerdo al Censo 2002 su población equivalía al 0,8% del total nacional; mientras que Magallanes representaba un 0,7%³. Lo anterior es un aspecto que también se manifiesta en el PIB. El promedio 2003-2008, si se considera la antigua clasificación regional, esto es Tarapacá y Magallanes, asciende a un 3,6%. La creación de Arica y Parinacota el 2008 no ha mejorado sustancialmente la situación.

Si bien es cierto, las diferencias entre el mundo rural y urbano, o la concentración demográfica entre el centro y las demás regiones, siempre existieron, ha sido a partir de los años 90 que quedaron expuestas las contradicciones del modelo económico chileno. Esta realidad, que hoy es transversal a las sociedades latinoamericanas, ha obligado a Chile a detenerse. El punto es que pese a que los ingresos en las regiones extremas son mayores, el costo de vida es mayor, lo cual se expresa en el valor de los combustibles y los alimentos de primera necesidad (frutas y verduras), particularmente en Punta Arenas, capital de la región de Magallanes y Antártica Chilena (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN) (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

Arica y Parinacota

Arica debe su formación a la sucesiva ocupación de diversos pueblos precolombinos. Ocupada entre el siglo IV y IX d.C. por los Tiwanaku, fueron ellos quienes le dieron el nombre de *Ariacca*, *Ariaka* o *Ariqui*. Tras la Conquista, la zona fue dominada por los quechuas y, posteriormente, desde 1536 por los españoles. El acta de fundación denomi-

² Coadyuvan incipientemente en esta tarea, instancias como la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores, DICORE, creada en 2009, que es responsable de apoyar y coordinar a las regiones y municipios de Chile en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional.

³ Datos obtenidos del informe “CHILE: proyecciones y estimaciones de población. País y regiones: total urbano-rural Período de información: 1990-2020”, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

na a Arica “San Marcos Evangelista” en 1541. En 1545, cuando el indígena Diego Huallpa descubre Potosí, deja a esta localidad como principal puerto de salida de la plata alto-peruana. En el periodo colonial la “Muy Ilustre y Real Ciudad de San Marcos de Arica” (1570) constituyó un enclave relevante para el comercio español. Tras la independencia peruana en 1823, Arica pertenece al departamento de Arequipa (Perú). Tacna y San Lorenzo de Tarapacá forman parte de la provincia de Arica.

La disputa política, acaecida tras la Guerra de la Confederación (1836-1839), dejó a Arica en una situación compleja y al arbitrio del período anárquico peruano y boliviano (Pérez del Castillo, 1980, p. 173). Las décadas posteriores y hasta la Guerra del Pacífico permitieron que esta ciudad del espacio desértico-costero de Tacna-Arica-Tarapacá constituyera un foco de atención para el comercio guanero, donde “se advierte que el verdadero triunfador ubicuo fue el capitalismo inglés” (Clementi, 1987, pp. 82 y 87). El 31 de octubre de 1884, un año después de la finiquitación de la Guerra del Pacífico (1879-1883), el Congreso Nacional de Chile declara la creación de la Provincia de Tacna, consagrando en el artículo 1º “los territorios de Tacna i Arica” como parte integrante de la República de Chile (Anguita, 1912, p. 630). Aun cuando las disputas territoriales por el espacio sur peruano se resolverán con Chile en 1929, tras la Guerra del Pacífico, la administración chilena predomina sobre esta ciudad.

Creada como región desde el 2007 (Ley 20.175 del 23 de marzo de 2007), Arica y Parinacota tiene una superficie de 16.898,6 km², lo que representa el 2,24% de la superficie del país⁴. La población regional es de 189.644 habitantes, equivalente al 1,24% de la población nacional, con una densidad que alcanza a 11,22 hab/km². Por otra parte, según la información recogida de la Base de Datos INE, de la Dirección Regional Arica y Parinacota, se observa que la población proyectada al año 2020 va en disminución a razón de un 4% por quinquenio, aspecto que probablemente incidirá en su desarrollo⁵.

Arica y Parinacota se encuentra geográficamente ubicada como punto de convergencia entre los países que componen la Macrorregión Andina, lo que la convierte en una zona estratégica para satisfacer las necesidades logísticas hacia el Asia Pacífico. Ello sería una de las razones que justifican que la actividad económica de la ciudad de Arica circula en torno al puerto, el transporte y almacenaje, proyectando su actividad al comercio con Perú y Bolivia.

⁴ Apenas 1.400 km² más que la región Metropolitana.

⁵ La región está dividida administrativamente en dos provincias: Arica y Parinacota, y cuatro comunas: Arica, Camarones, Putre y General Lagos. La capital regional es Arica.

Con el fin de observar la estructura del empleo en la región de Arica y Parinacota, se hace uso de la técnica *shift-share*, empleando como variable la Población Económicamente Activa, obtenida de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE); se descarta la utilización del PIB por considerarse que no es representativo de los cambios e influencia a evaluar (Soza-Amigo, 2010, p. 112). El período utilizado será enero-marzo (2010 a 2013). No se consideran años anteriores dada la imposibilidad de información empalmada entre la antigua encuesta de empleo (ENE) y la nueva (NENE).

Respecto a la variación en el empleo, el mismo disminuyó en un 8%. Sirvieron para amortiguar esta baja las alzas en minas y canteras y los servicios financieros, el resto de actividades presentan una baja que en promedio es cercana al 22%, siendo la mayor de ellas en electricidad, gas y agua (45%), seguida de pesca (30%), industria manufacturera (27%), construcción (29%) y transporte y comunicaciones (24%).

La actividad que más empleos aportó en Arica (enero-marzo de 2013) es el comercio, con un 23%, seguido de agricultura, ganadería, caza y silvicultura con un 12%. Más distantes y próximos al 8% se encuentran minas y canteras, industria, transporte, administración pública y enseñanza.

La distribución interregional señala que el sector que laboralmente más aportó a la economía nacional fue el de minas y canteras, que ocupó a 2.475 personas. Es decir, de los más de 200.000 empleos que existían en Chile en tal actividad, la región de Arica y Parinacota aportó escasamente con un 1%, lo que nos indica la escasa participación que hace esta región al total del empleo utilizado en un contexto nacional. La especialización relativa o intrarregional se situaría en esos sectores así como en agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Esto último es interesante dado que para el 2007 no se observaba una importante influencia del primero en la economía, lo cual da luces de una posible e incipiente identidad económica regional.

La base económica que forma la región se justifica por la exportación de empleos en los sectores minas y canteras, comercio y administración pública, mientras que se observa una demanda interna muy importante en industria manufacturera, construcción y servicios financieros.

El diferencial estructural total señala que los cambios que se evidencian en la economía son justificados por una importante diferencia respecto al patrón de comparación (la economía chilena). Si la región se hubiese “sintonizado” con la dinámica nacional, hubiese ganado 15.000 puestos de trabajo. En tal sentido, se concluye que las necesidades

de empleo que se van generando en el país no son captadas por la dinámica económica de Arica y Parinacota. En forma puntual, tales pérdidas “hipotéticas” se dan más en los sectores pesca (4.400 personas); manufactura (3.300 personas); comercio, restaurantes y hoteles (3.090 personas); transporte y comunicaciones (2.920 personas) y; 4.380 puestos entre administración pública, enseñanza, salud y otros servicios sociales. Por su parte, actividades que hubiesen aportado con empleos por asociarse a la dinámica nacional habrían sido minas y canteras (1.420 personas) y servicios financieros (250 personas).

Por otra parte, la condición bifronteriza de Arica y Parinacota ha favorecido el desarrollo del comercio y el turismo, logrando consolidarse gracias a sus atractivos naturales y al clima privilegiado que se presenta durante todo el año. Sin embargo, el régimen de lluvias, así como su localización en una planicie costera desértica, no ofrece sino ventajas parciales a nivel agropecuario en las zonas de cauces hídricos de Azapa, Lluta, Camarones y Vitor. A nivel de proyectos, ciertamente el Estado ha propiciado una serie de iniciativas regionales. Sin embargo, la mayor parte de ellos apunta a la reconstrucción y habilitación de infraestructura⁶.

La evolución del PIB regional señala una concentración en el sector minero, seguida por el de turismo. En ese sentido, las cifras en materia productiva se concentran en el sector primario exportador y en el terciario. Claramente el sector manufacturero se encuentra alejado de las prioridades regionales. En cuanto a los sectores de la economía, ninguno ha manifestado mayores variaciones. El PIB regional obtenido de datos oficiales demuestra que paulatinamente la concentración se ha ido profundizando en el sector primario (Sánchez, 2009, pp. 101 y 102). En términos del PIB, el tema es aún más dramático, toda vez que su participación es marginal a nivel nacional. Este condicionamiento explicaría el escaso crecimiento demográfico y la emigración constante de la población.

Ahora bien, si esas constantes históricas de la región la hacían pasible de problemas económicos, hoy esta debilidad configura un escenario complejo. En la actualidad existen amenazas exógenas como el contrabando de mercancías y el narcotráfico en materia de seguridad, pero también en lo que se ha dado en llamar la “peruanidad cultural de Arica”, en un proceso de homogenización con Tacna (Podestá, 2011, p. 125).

En cuanto al desarrollo territorial, se advierte la creación del Plan Frontera Norte con la idea de proporcionar una serie de apoyos logísticos e institucionales para fortalecer

⁶ Véanse el listado de proyectos regionales para las zonas extremas que posee el CIDEZE (2009) y las cuentas anuales de la Intendencia Regional.

la seguridad en torno a amenazas emergentes como el contrabando de vehículos, tráfico de estupefacientes y migración ilegal. Sin embargo, los dos años que lleva el Plan Frontera no evidencian sino solo mayores niveles de incautaciones, pero no apuntan a un margen adicional en términos de actividad productiva (Villegas, 2012).

Para el período 2003-2009 no hubo un cambio sustancial de los indicadores macroeconómicos que acusen un incremento en la actividad productiva de la misma manera, o parecida, a la región Metropolitana y al resto del país (exclúyase Magallanes). Aun cuando en Arica ha habido una dinámica formalmente favorable en términos de crecimiento, la velocidad con que lo hace a nivel local se diferencia del resto. Ello redundo en el descontento social, en el que el movimiento social regional “39 años de abandono” recoge una serie de demandas sociales que permiten revisar *in extenso* la postergación regional, particularmente en casos de corrupción e institucionalidad local.

Por otra parte, la creación de la región de Arica y Parinacota no ha logrado revertir el rol secundario de la economía pesquera y minera. La causa está dada porque Iquique es un importante puerto pesquero del país y región minera del Norte Grande de Chile. Así, mientras no exista una política que ayude a mitigar también las debilidades y desequilibrios regionales, que incluyen la falta de conectividad e intercambio con las áreas fronterizas, la situación de Arica seguirá postergada (Sánchez, 2009, pp. 101-103). De ello se desprende que con la creación de la región de Arica y Parinacota fue posible responder a la demanda política por desligarse de la tutela de Iquique, pero que ella en ningún caso tuvo aparejada una mirada integral de desarrollo. Con ello se da una doble marginalidad: por un lado, respecto al centro; por otra parte, en función de la macrorregión del norte chileno. Un aspecto que evidencia este hecho es el mantenimiento de una nueva región en el país sin una senaturía hasta la fecha⁷.

Desde una perspectiva más estática y focalizada en la comuna de Arica —la que se toma como *proxy* de la realidad regional—, se puede observar utilizando la técnica *input-output* (ver anexo)⁸ que, a partir de esta, se puede determinar la importancia que tienen las distintas actividades en dicha economía. Basados en este enfoque, se aprecia en un contexto más amplio que el presentado que, efectivamente para el 2007, las actividades motores de desarrollo según las técnicas de encadenamientos y campos de influencia

⁷ Un ejemplo de ello es que la región creada en 2007, al mes de agosto de 2014 aún carece oficialmente de una circunscripción senatorial independiente de Tarapacá, lo cual, en cierta forma, confirma lo expresado.

⁸ En estricto rigor, la tabla se obtuvo mediante la técnica RAS, y de un tamaño de 40 por 40 actividades, las que por efecto visual se han resumido a tres sectores (primario, industrial y de servicios).

eran las vinculadas al sector servicios, las que además concentraban un 55% del PIB de esa comuna (38% en industria primaria y un 6% para la industria manufacturera).

Por su parte, al revisar en forma más profunda dicha economía, se observa que el sector servicios, en concreto aquello relacionado con el turismo y las actividades que en parte derivan de él —por ejemplo, la 29 (hostelería y restaurantes); 28 (servicios comerciales); 27 (construcción); 35 (servicios empresariales) y; en menor grado, las actividades vinculadas al cobre, mineral característicos del norte de Chile—, son las que efectivamente dan dinamismo a dicha economía.

Un aspecto llamativo de la tabla *input-output* obtenida para la comuna de Arica es el efecto que produce la actividad de hostelería y restaurantes. En su proceso productivo, la actividad incide a lo menos en 12 actividades (productos agrícolas; frutas; ganado; productos pecuarios y carne; productos silvícolas, maderas y papel; pescados, mariscos y productos del mar industrializados; conservas; productos lácteos; productos de la molinería, pan, fideos y pastas; licores; cervezas; bebidas alcohólicas y vinos; servicios de transporte marítimo y aéreo y; servicios de esparcimientos y otros servicios), aspecto no menor si se considera que tal comuna cuenta con atractivos propios que inducen a pensar que la identidad productiva debiera ser coherente con tal perfil. Adicionalmente, estas actividades afectan a otras en forma indirecta a partir de los primeros requerimientos, lo que sin dudas da detalles de lo importante que es esta actividad para la comuna y del potencial impacto que puede llegar a tener en el corto plazo en la región. En tal sentido, preocupa que la aplicación de políticas macroeconómicas, que están más pensadas en una estabilidad nacional que en una regional, pueda llegar a quitar espacio —en un sentido de desarrollo— a tal región, por estar precisamente en disonancia con tal estructura.

Magallanes y Antártica Chilena

Al igual que la región de Arica y Parinacota, Magallanes obedece a un proceso de expansión y conquista de un territorio (González, 2006, pp. 39 y 40). A diferencia de la incorporación de Arica a la vida nacional, como resultado de la Guerra del Pacífico, Magallanes tiene una larga data histórica, y debe su ocupación al deliberado proceso de colonización del gobierno de Manuel Bulnes a mediados del siglo XIX. Su ciudad capital, Punta Arenas, fue fundada en 1848.

Magallanes posee una superficie de 132.297,2 km² que representa el 17,5% de la superficie del país, aspecto que contrasta con la población regional que supera los 158.657 habitantes, equivalente al 1,0% de la población nacional. Su densidad alcanza a 1,1 hab/km², esto es nueve veces menor que Arica y Parinacota. El crecimiento de la población en el período intercensal fue de 5,3%, el más bajo del país. La población rural alcanza a 11.157 personas, representando el 7,4% de la población total regional, en tanto, la mayor parte se ubica en la ciudad capital de la región (Punta Arenas⁹). Su población está mayoritariamente compuesta por inmigrantes de Chiloé, isla ubicada algo más de 1.000 km al norte de la región de Magallanes, a la cual se une un grupo de inmigrantes europeos atraídos por la industria ganadera de fines del siglo XIX (asturianos, ingleses y escoceses), quienes fueron secundados por eslavos (croatas), que llegaron por la fiebre del oro y permanecieron en una zona aislada pero tranquila e inmersa en un bello paisaje natural.

Un aspecto similar al observado en Arica es su tasa de población proyectada al 2020. En tal sentido, si bien en Arica disminuye a razón del 4% por quinquenio, en Magallanes la situación no es tan distinta, ya que su población regional se incrementaría y concentraría en aproximadamente un 1% en la comuna de Punta Arenas. Ello confirma que las posibilidades y condiciones de arraigo son escasas. Esta puede ser la causa por la que no se contempla la instalación de bienes públicos de calidad, si el objetivo es generar arraigo.

Siguiendo la misma lógica presentada para la región de Arica y Parinacota, se ha analizado cuál fue la variación laboral en Magallanes (2010-2013). En este caso se observó que el empleo se incrementó en un 10%. La mayor variación se registra en electricidad, gas y agua y minas y canteras, que en promedio se incrementan en un 200%. El resto de las actividades aumenta su participación en razón de un 35%, siendo las únicas bajas en agricultura, ganadería, caza y silvicultura (1%); industria manufacturera (19%) y, entre administración pública, salud, enseñanza y otros servicios sociales (6%).

La actividad que aporta el mayor número de empleos es el comercio con un 22%, seguido por agricultura, ganadería, caza y silvicultura con un 12%. El resto de las actividades en promedio aportan con un 7,5%.

Desde la perspectiva de la distribución interregional, se destacan dos sectores, pesca y administración pública, los que participan sectorialmente del total nacional con

⁹ La región de Magallanes está dividida administrativamente en cuatro provincias y 10 comunas. Las provincias son Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.

un 3,12 y 2,53% respectivamente, el resto de las actividades presenta un promedio cercano al 1%; es decir, en general, el aporte sectorial de la región de Magallanes bordea el 1% a nivel nacional, evidenciando poca presencia en la importancia del contexto país.

Referidos al aspecto intrarregional, la especialización en Magallanes estaría asociada al sector público, seguido por construcción y restaurantes y hoteles. En tal sentido, aquí se vislumbra la importancia que tiene el Estado con su presencia en esta región, y, por otra parte, la relevancia que comienza a tener la construcción y las actividades ligadas al turismo (hoteles, restaurantes, transportes, etc.).

La base económica de Magallanes da cuenta de la exportación de empleos en sectores tales como administración pública, construcción, pesca y minería, en el mismo sentido acusa una necesidad en empleos, que sería incluso mayor que su capacidad de exportarlos en sectores ligados a agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

Un aspecto interesante de revisar surge de la pregunta: ¿qué hubiese ocurrido si la economía magallánica hubiese seguido la misma dinámica que la economía nacional? En tal sentido, se observa que el efecto diferencial estructural total es mucho más bajo que el detectado para la región del norte, llegando a una pérdida aproximada de 1.000 puestos de trabajos, pérdida que es entendida por la presencia de un efecto diferencial¹⁰ que es dos veces mayor que el estructural —este se refiere a la importancia que tienen los sectores más dinámicos de la economía nacional en el ámbito local—. Los sectores que contribuirían a ganar puestos de trabajo básicamente serían minas y canteras con transporte y comunicaciones. Ambos aportarían más de 3.200 empleos, mientras que las pérdidas se darían por servicios sociales e industria manufacturera, con más de 6.800 puestos entre ambos.

Si la distancia respecto del centro es relevante para la región de Arica y Parinacota, el problema tiene una vertiente adicional para Magallanes. La ruptura natural con el resto de Chile convierte a esta región en su propio enclave. La geografía juega aquí un rol determinante en el sistema de transportes y afecta directamente los factores de densidad poblacional, mercados de consumo y el sustento de cualquiera de sus actividades económicas, particularmente al turismo¹¹.

¹⁰ El efecto diferencial indica las consecuencias que se producen en la estructura, dada la relación entre los sectores que dan y quitan dinamismo a la economía local, lo que se explica debido a que no todas las actividades locales llevan la dinámica dada a nivel regional y/o nacional.

¹¹ Hoy las Torres del Paine son el principal atractivo turístico de Chile. Su insularidad y su fragmentación geográfica producen uno de los paisajes más bellos del país, cruzados por montañas, nieves eternas, fiordos y glaciares, que se conjugan en los Campos de Hielo Sur.

La construcción de la región no ha sido sencilla. La carretera Austral, impulsada durante el gobierno militar, fue concluida a inicios del 2000. Hasta ese entonces solo se accedía a ella a través de avión y embarcaciones de Navimag, empresa de transporte de mercancías para el abastecimiento local. En comparación con la zona del extremo norte de Chile, a la cual se accede por tierra a través de la Ruta 5 norte en 24 horas aproximadamente, y conecta con Bolivia a través de la ruta CH-11. Para Punta Arenas, la demora es de dos días, atravesando por territorio argentino durante los meses estivales. Si 2.062 km separan a Arica de Santiago, Punta Arenas y Santiago se separan por 3.141 km de longitud en línea, lo que equivaldría a los 2.908 km que separan Moscú de París. Una región de estas características es un desafío nacional. Es un país dentro de un país.

En términos comerciales, Punta Arenas, a diferencia de Arica, cuenta con una zona franca¹². Esta característica favorecería la conectividad e intercambio con la población de Río Gallegos, ciudad argentina de la Provincia Santa Cruz. Desde una perspectiva productiva, la ganadería ovina es la principal riqueza¹³, sin embargo, la estructura productiva tiene matices.

Mucho más compleja y diversificada que la economía del extremo norte chileno, Magallanes representó un permanente desafío a una sociedad compuesta enteramente por migrantes. Sin embargo, la crisis de 1929 dejó huellas permanentes en la región, a raíz de la disminución estructural y sus efectos tras el cierre de aserraderos, astilleros, maestranzas y talleres mecánicos, graserías y frigoríficos (Martinic, 2001).

A la crisis de lo que se podría denominar “el modelo de subsistencia”, en la región de Magallanes se suma el progresivo nivel de conmutación de la población puntarenense en el único centro demográfico relevante de la región. En efecto, la baja calidad de bienes públicos origina una constante presencia de conmutantes cuyos salarios se gastan en regiones que se asumen son sus residencias, terminando por constituir una economía marginal (Soza-Amigo y Aroca, 2010, pp. 94 y 95). En línea con lo anterior, destacan el peso y el condicionamiento de la explotación petrolera, pero sobre todo de la industria química amparada en la producción de metanol.

¹² Zona Franca es una zona comercial enclavada en el centro de la ciudad, en la cual los productos a la venta gozan de beneficios tributarios.

¹³ “Efectivamente, el desarrollo casi prodigioso de la crianza lanar que había llevado a la dotación animal territorial a sobrepasar 1.500.000 cabezas al comenzar la primera década del siglo XX, exigió disponer de los medios industriales más adelantados para el beneficio de los excedentes animales y de sus subproductos. Ello significó la inversión de importantes capitales en una actividad industrial como no se conocía hasta entonces en el territorio de Magallanes” (Martinic, 2001).

Basados en los aportes que se hacen al PIB regional, la actividad que mayor contribución realiza a este es el metanol (+30%). Sin embargo, este lugar de privilegio se invierte cuando se analiza la importancia de una actividad en términos de sus relaciones indirectas en el resto del sistema económico. En tal sentido, una actividad aporta más al desarrollo económico en la medida que más interacciones presente con su entorno (se excluye su autoconsumo); por tanto, a mayor número de relaciones indirectas que forme, más aportará¹⁴. A lo anterior se suma el efecto de conmutantes en aquella región, en términos de recursos que se pierden por este concepto, sus consecuencias son similares a la inversión que se realiza vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al menos para la comuna de Punta Arenas. Por otro lado, en términos de excedente bruto de explotación del metanol, no se observa reinversión. Caso contrario al petróleo, cuyos excedentes son reinvertidos a través del Fondo de Desarrollo para Magallanes (FONDEMA). Aun cuando esta condición favorable debiera motivar un incremento del desarrollo, no hay tal, lo que se comprueba luego de revisar el período 2000-2010 (Soza-Amigo y Aroca 2010, p. 94; 2011, p. 120; 2012, pp. 118 y 119).

Realizando una comparación similar a la realizada para la matriz *input-output* de Arica, para el caso de Magallanes, se tomarán como *proxy* de su estructura las matrices que se tienen de Punta Arenas referidas a los años 2003 y 2007¹⁵. De tal ejercicio se observa que las actividades “claves” para el año 2007 son: petróleo crudo, combustibles y lubricantes (s6); y, transporte terrestre (s30). El inconveniente está en que la actividad “petróleo” no manifiesta efectos de “dispersión” en un sentido de “distribución” importantes; no así, el transporte terrestre, que tanto en un sentido de demanda como de oferta, presenta efectos de dispersión por sobre el promedio.

Por otra parte, si el análisis solo se centra en las actividades que más distribuyen sus efectos en la comuna de Punta Arenas en un sentido de demanda, se observa que ellos son los productos de molinería; pan, fideos y pastas; pero, sus efectos en términos de oferta son próximos a la media, es decir, pequeños cambios en su demanda y oferta de insumos afectarán más que el promedio de las otras actividades y productos al sistema económico.

Focalizando el análisis en los impactos generados por los multiplicadores de producción y distribución que generan tanto las actividades como productos en un sentido de demanda y oferta de insumos, las actividades que más incidían por la vía de los cam-

¹⁴ La teoría económica señala que las relaciones indirectas contribuyen en forma importante al desarrollo local.

¹⁵ La que presenta similares características en su obtención y estructura con la de Arica, y que nuevamente se presenta resumida en anexo.

bios en la demanda al sistema económico eran aquellas que pertenecían a los sectores primarios y de la industria manufacturera. Esto se observó también desde el punto de vista de las actividades que más repercutían por la vía de los “cambios en los *inputs* primarios”.

Desde otra perspectiva, si se analiza el cambio de la economía del 2003 al 2007 se constata un aumento de las relaciones interindustriales y el abandono progresivo de la dependencia de ciertas actividades. En esto, la economía local manifiesta un avance notorio. A su vez, este cambio no solo se ve reflejado en un aumento de las interrelaciones existentes, sino que también suma nuevos tipos de interrelaciones entre actividades y productos. Esto manifiesta el avance hacia una economía más robusta en términos de intercambio, particularmente en el sector servicios. Con todo, la economía austral no presenta aún interrelaciones sustancialmente mayores que las observadas en las actividades extractivas o manufacturera y, además, tampoco se asemeja a la estructura económica que presentó Chile.

De los *clusters* que se identifican para el 2007 respecto a los de 2003, se observa que son los esperados en el sentido de las dependencias que se forman, en especial el de la construcción, vidrio y productos de minerales no metálicos (s20); productos básicos del hierro, acero y metálicos (s21) y muebles (s23). Sin embargo se advierte un debilitamiento en ellos.

Otro *clúster* que llama la atención, al igual que en Arica, es el de servicios de hostelería y restaurantes: productos de la molinería; pan, fideos y pastas (s12); licores; cervezas; bebidas analcohólicas y vinos (s15), sobretodo este último, donde quedan claros los encadenamientos entre las distintas actividades. También se observa un crecimiento de los servicios hoteleros y de restaurantes (s29).

Si se compara el sector del transporte marítimo y aéreo, se observa un crecimiento tanto para Arica como para Magallanes. En el caso de Arica, esto se relaciona con el incremento del transporte de carga del Puerto de Arica, íntimamente vinculado al aumento de las exportaciones bolivianas (Correa, Muñoz y García, 2013, pp. 37 y 38). En el caso de Punta Arenas, el transporte, tanto aéreo como marítimo, se relaciona con el sector turismo, la entrega de alimentos y otros bienes para esta región.

En el caso de Magallanes, la condición de zona extrema es particularmente determinante en el nivel de contacto con las demás regiones, aspecto que se materializa a modo de ejemplo con el alto valor de los combustibles que allí se venden, dado lo alejado de esta región. El continuo reclamo regional fue determinante en el movimiento social

del verano del 2011 (Montecinos, 2013, p. 36), en donde los pobladores quedaron absolutamente aislados en términos de transporte y además en un nivel de escasez de víveres. El nivel de especulación comercial, así como la ausencia de suministro de combustibles, fue completo. La insistencia del movimiento local por portar signos o emblemas (*bandera negra*) a fin de manifestar el descontento social, fue transversal a todos los partidos políticos de la región, evidenciando una lucha colectiva.

Conclusiones

Este trabajo versa y traduce cómo, por muy distantes que se encuentren las regiones en estudio, ellas comparten una realidad, una forma de desarticulación con la economía nacional que manifiesta la postergación frente a las demandas y concentraciones del centro del país.

La estructura económica del país del siglo XXI tiene antecedentes en diversos estudios realizados por el Estado. Sin embargo, a los diagnósticos no se le han dado o conferido planes de desarrollo económico consistentes y duraderos en el tiempo. Este esquema de planificación, distante de los intereses regionales, fue sostenible hasta el terremoto del 2010¹⁶, cuando el desastre del centro del país exhibió por semanas las ruinas y diferencias dentro de Chile.

Chile no ha establecido un debate sobre el tipo de regiones que desea desarrollar. Hasta hace unas pocas décadas, el hermetismo de la economía nacional y su funcionamiento tenían un camino claro en una economía de mercado exitosa y ejemplar. La visión del territorio abrió un espacio para el reconocimiento local que no se ha cerrado, sino por el contrario, se ha abierto hacia la emergencia de nuevos roles, procesos económicos, de seguridad, movimientos sociales emergentes; entre otros. Por ejemplo, Magallanes y las movilizaciones por el alza en el precio del gas en el 2011¹⁷.

¹⁶ Localizado entre las regiones de Valparaíso y la de la Araucanía (zona centro-sur de Chile). Terremoto que dejó graves daños en distintas ciudades del sur del país, entre ellas Concepción, Constitución, Dichato, entre otras; 525 fallecidos, y alrededor de 2 millones de damnificados.

¹⁷ Movilizaciones que si bien mantenían un carácter localista, dieron pie a reivindicaciones desde otras regiones, como en la Región de Aysén, que el 2012 inició una serie de protestas por demandas de desarrollo regional. Para más información ver: <http://www.laprensaaustral.cl/files/suplementos/resumen2011.pdf>

El despoblamiento y la falta de desarrollo en los extremos norte y sur no solo presentan un problema económico de asimetrías internas, también incide en la seguridad territorial del país. La falta de aplicación de programas que repercutan en la creación de empleo estable y sostenible en el tiempo es un desafío urgente de las regiones. En el caso del norte, las amenazas advierten ya en la práctica temas tales como narcotráfico, contrabando e inmigración ilegal. En el sur, las debilidades se traducen en una efectiva participación política, tal como en el norte, pero agravada por la emergencia de conflictos que se plantean por la viabilidad de un proyecto regional potente que, al igual que en la zona norte, permita que la escasa población allí localizada permanezca en la región y no se identifique más con las regiones australes argentinas, o bien reclame su separación respecto del resto del país.

Con vocaciones económicas distintas, ambas regiones poseen nexos diferenciados con el centro del país, tanto por su historia como por su vinculación con los países vecinos. En el norte, condicionado por el comercio con Tacna y con Bolivia. En el sur, aparejado al destino e integración con Argentina. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se aprecia una conformación económica relevante.

Por el contrario, la idea de proyectos para zonas aisladas y extremas de Chile, articulados desde el centro, amparados en los subsidios y el establecimiento de planes de mitigación de pobreza, infraestructura o reconstrucción —visibles a través de la SUBDERE (2008)—, apenas disimulan el abandono por décadas, cuanto más remiten a una primera fase de instalación de unos mínimos para establecer una base productiva —en ningún sentido despreciables— del lento y desigual desarrollo del país.

En este artículo se ha profundizado sobre las bases teórico-país a partir de las cuales es posible efectuar el análisis actual. En este esquema, territorio, desarrollo y seguridad se articulan al unísono. Definiciones hacia la importancia del territorio, estrategias de desarrollo y valoración de la imposibilidad de la seguridad nacional, regional e individual se ven condicionadas por el patrón de desarrollo que ambas regiones representan, un patrón sin industria, sin metas.

En la línea de los estudios sociales, el predominio de los diagnósticos ha de superar la parte descriptiva y adentrarse en la toma de definiciones de mediano y largo plazo, superando así la inmediatez de la economía nacional. Si por mucho tiempo se creyó en el milagro económico nacional, este breve aporte permite pensar que más allá de cualquier postura ideológica, el nivel de heterogeneidad de los equilibrios productivos en modo alguno se diferencia de cualquier otra economía tercermundista.

Así como se encuentra el panorama de la estructura económica, Chile no es modelo para la región en materia de desarrollo. Los datos entregados por el Banco Central de Chile, el análisis *input-output* y *shift-share* realizado, dejan claro el estancamiento de las regiones estudiadas y no auguran posibilidad próxima de nivelación en materia de equidad. Una de las causas de ello, a nuestro entender, sería la ausencia de una armonización entre la aplicación de políticas macroeconómicas nacionales con políticas regionales de desarrollo. Sus consecuencias en muchos casos le quitan espacio a las regiones menores para crecer, en especial a las que carecen de recursos naturales tan influyentes como el cobre. En efecto, el precio del cobre afecta con su producción y variación el precio del dólar, principal referente para incrementar o disminuir las exportaciones. Esto ocurre porque la economía chilena se focaliza en mantener un escenario macroeconómico favorable, pensado “para un contexto nacional”, dejando de lado medidas paliativas referidas al posible efecto en las regiones. En ese plano, la dinámica existente le seguirá quitando espacio y población a las regiones carentes de recursos importantes como el cobre, a menos que el Estado emprenda un plan integral de desarrollo nacional.

Referencias

- Anguita, R. (1912). *Leyes promulgadas en Chile*. Santiago, Chile: Imprenta, Litografía í Encuadernación Barcelona.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay.
- Asuad, N., Quintana, L. y Ramírez, R. (2007). *Patrones de dispersión y fuerzas económicas de la ciudad de México de 1993-2003*. Ciudad de México, México: Facultad de Economía, Universidad Nacional de México. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/ce-drus/descargas/Patrones%20de%20dispersi%C3%B3n.pdf>
- Benavente, D. (2010). *Descentralización. La revolución olvidada*. Temuco, Chile: Universidad Católica de Temuco.
- Boisier, S. (1995). *El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno*. Documento Serie de Investigación, 15. Santiago, Chile: ILPES.
- . (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago, Chile: CEPAL.

- . (2000a). Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26 (77), 81-107.
- . (2000b). El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. *Prisma*, 13, 76-96.
- . (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En O. Madoery y A. Vázquez-Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- . (2002). *2001: la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. Ponencia presentada en seminario Los estudios regionales en Antioquia. Medellín, Colombia: INER-UDEA.
- CEPAL. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual*. Doc. LC/R.1964. Santiago, Chile: CEPAL.
- Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales -CIDEZE. (1994). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Recuperado de <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/comit%C3%A9-interministerial-para-el-desarrollo-de-las-zonas-extremas-y-especiales-cideze-3>; y en http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-69493_recurso_1.doc.
- Correa, L., Muñoz, J. y García, V. (2013). La cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana: antecedentes y posibilidades. *Encrucijada Americana*, 2, 27-41.
- Clementi, H. (1987). *La frontera en América*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Leviatan.
- Cunill-Grau, N. (2012). La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. En G. Delamaza, N. Cunill-Grau y A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización* (pp. 93-132). Santiago, Chile: RIL editores.
- Delamaza, G. (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: El rol de los municipios*. Santiago, Chile: Programa de Innovación y Ciudadanía.
- Furio, E. (1994). El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo. *Estudios Regionales*, 40, 97-112.

-
- García, J. y Rodríguez, J. (2009). *Notas del curso Teoría y práctica del desarrollo local*. Doctorado cooperativo Universidad La Laguna (España), Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Galdames, L. y Ruz, R. (2010). La junta de adelanto de Arica y John V. Murra: dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile. *Revista Chungara*, 42 (1), 257-270.
- González, S. (2006). *Arica y la triple frontera: integración y conflicto entre Bolivia, Perú y Chile*. Iquique, Chile: Ediciones Aríbalo.
- Hernández-Valencia, R. y Lasso-Ramírez, N. (2012). Revisión conceptual para una propuesta de desarrollo regional. *Revista Memorias*, 10 (18), 21-35.
- Krugman, P. (1995). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Martinic, M. (2001). La actividad industrial en Magallanes entre 1890 y mediados del siglo XX. *Historia*, 34. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0717-71942001003400004
- Ministerio de Desarrollo Social. (2010). CASEN 2010. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, CASEN 2010. Santiago, Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Montecinos, E. (2005). Antecedente sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (31), 443-462.
- . (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿nueva regionalización o más descentralización? *Revista de Estudios Parlamentarios*, 8, 35-60.
- Orrego, C. (2007). Modernización del Estado y la gestión local. En CEP-Expansiva, *Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos* (pp. 55-64). Santiago, Chile: CEP y Expansiva.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development (2009). *Territorial Review. Chile-2009*.
- Podestá, J. (2011). Regiones fronterizas y flujos culturales: la peruanidad en una región chilena. *Universum*, 26 (1), 123-137.

- Pérez del Castillo, A. (1980). *Bolivia, Colombia, Chile y el Perú*. La Paz, Bolivia: Los Amigos del Libro.
- Perroux, F. (1964). *La economía del siglo XX*. Barcelona, España: Ariel.
- Quintero, M. y Gallardo, L. (2008). La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 13 (26), 39-48.
- Rozas, P. y Figueroa, O. (2006). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Sánchez, R. (2009). Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento. *Revista Geográfica Venezolana*, 50 (1), 87-107.
- Soza-Amigo, S. (2010). La identidad magallánica dados los principales cambios estructurales acaecidos en Chile entre 1960 y 2008. *Magallania*, 38 (1), 109-136.
- Soza-Amigo, S. y Aroca, P. (2012). Simulation and Analysis of Punta Arenas Economy Based on Input-Output Tables 2003 and 2007. *Magallania*, 40 (2), 113-127.
- . (2010). Lost Opportunities in Magallanes. *Magallania*, 38 (2), 89-101.
- . (2011). Small, Isolated and Commodities Dependent Economies: The case of the Oil and Methanol in the County of Punta Arenas, Chile. *Magallania*, 39 (2), 113-135.
- Stöhr, W. B. (1981). *Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm*. Chichester, Inglaterra: J. Wiley and sons Ltd.
- Subdirección de Desarrollo Regional SUBDERE. (2008). *Política pública para territorios especiales aislados*. Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales. Recuperado de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/articles-67660_recurso_2.pdf
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México, México: Siglo XXI editores.
- Taylor, P. y Flint, C. (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid, España: Trama Editorial.

-
- Tocqueville, A. (1984). *La democracia en América Latina*. Madrid, España: SARPE.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, España: Ediciones Pirámide.
- . (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26 (79), 47-65.
- . (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Villegas, M. (2012). *Plan Frontera Norte: una apuesta a la coordinación interagencial*. *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. Recuperado de <http://www.anepe.cl/2012/07/plan-frontera-norte-una-apuesta-a-la-coordinacion-inter-agencial/>

Anexos

Anexo 1. Relación entre actividades y productos.

Sector	Actividad	Nombre
Primario (s1)	1	Productos agrícolas
	2	Frutas
	3	Ganado; productos pecuarios y carne
	4	Productos silvícolas; maderas y papel
	5	Pescados, mariscos y productos del mar industrializados
	6	Petróleo crudo y combustibles y lubricantes
	7	Cobre
	8	Otros minerales
Industrial o Manufacturero (Industrial; s2)	9	Conservas
	10	Aceites y grasas
	11	Productos lácteos
	12	Productos de molinería; pan, fideos y pastas
	13	Otros productos alimenticios
	14	Alimentos para animales
	15	Licores; cervezas; bebidas analcohólicas y vinos
	16	Productos del tabaco
	17	Textiles, prendas de vestir, cuero y calzado
	18	Impresos y grabaciones
	19	Productos químicos, de caucho y de plástico
	20	Vidrio y productos de minerales no metálicos
	21	Productos básicos de hierro, acero y metálicos
	22	Maquinaria y equipo eléctrico y no eléctrico
	23	Muebles
	24	Otros productos manufactureros

Terciario o de Servicios (s3)	25	Electricidad
	26	Gas y agua
	27	Productos de la construcción
	28	Servicios comerciales
	29	Servicios de hotelería y de restaurantes
	30	Servicios de transporte ferroviario y caminero
	31	Servicios de transporte marítimo y aéreo
	32	Servicios conexos de transporte
	33	Servicios de comunicaciones
	34	Servicios financieros y de seguros
	35	Servicios empresariales
	36	Servicios inmobiliarios y de propiedad de vivienda
	37	Servicios de administración pública
	38	Servicio de educación pública y privada
39	Servicio de salud pública y privada	
40	Servicios de esparcimiento y otros servicios	

Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 2. Matriz insumo-producto para la comuna de Arica en 2007
(millones de pesos del año 2003).**

	Rama	S1	S2	S3	Ventas intermedias	Demanda final	VBP
s1	Primario	26.751	5.178	3.892	35.821	1.528.840	1.564.661
s2	Secundario	3.271	23.912	14.396	41.580	288.225	329.804
s3	Terciario	21.851	61.183	229.247	312.281	2.118.606	2.430.887
	Consumo intermedio	51.873	90.273	247.535			
	Beneficios (EB)	1.163.895	141.249	939.477			
	Salarios (REM)	342.991	94.317	1.195.859			
	Impuestos (IIN)	5.901	3.966	48.015			
	Insumos primarios	1.512.788	239.531	2.183.351			
	Valor Bruto de Producción (VBP)	1.564.661	329.804	2.430.887			

Fuente: Elaboración propia mediante la técnica RAS¹⁸.

¹⁸ Un detalle del número de actividades se muestra en el anexo anterior.

**Anexo 3. Matriz insumo-producto comuna de Punta Arenas en 2007
(millones de pesos del año 2003).**

	Rama	S1	S2	S3	Ventas intermedias	Demanda final	VBP
s1	Primario	22.488	53.049	10.926	86.463	135.070	221.533
s2	Secundario	62.010	399.157	107.129	568.296	225.034	793.330
s3	Terciario	34.423	95.521	237.212	367.156	444.474	811.630
	Consumo intermedio	118.921	547.728	355.266			
	Beneficios (EB)	53.565	185.337	192.533			
	Salarios (REM)	48.148	39.693	255.962			
	Impuestos (IIN)	899	20.571	7.868			
	Insumos primarios	102.612	245.602	456.363			
	Valor Bruto de Producción (VBP)	221.533	793.330	811.630			

Fuente: Elaboración propia.