

MAGALLANES: DINÁMICA ECONÓMICA Y DEMOGRÁFICA 1960-2006; LEYES DE EXCEPCIÓN PARA EL DESARROLLO; QUÉ HACER Y QUÉ EVITAR.

JOSÉ VERA GIUSTI*

RESUMEN

Durante décadas, la economía de la Región de Magallanes ha crecido a una tasa significativamente inferior a la del resto del país. Aún cuando la dinámica económica no ha variado sustancialmente desde 1960 hasta la fecha, se pueden distinguir dos períodos con diferentes escenarios: 1960 – 2000 y del 2000 en adelante. El motivo de separación es que entre 1999 y 2000 se produjeron cambios institucionales (leyes de excepción) importantes, acompañando a otras modificaciones que ya comenzaban a evidenciarse en la estructura productiva regional.

Junto con un pobre desempeño de la economía, la dinámica demográfica de la Región ha sido también muy discreta, en particular en Tierra del Fuego y muy especialmente si se la compara con aquella de la población argentina en la isla. En tanto que la población en Tierra del Fuego argentina ha crecido casi 40 veces desde 1920 hasta el año 2002, en igual período la población en Magallanes apenas se quintuplicó y en Tierra del Fuego chilena no alcanzó a triplicarse.

Se percibe además una tendencia de largo plazo al deterioro del capital humano regional, asociado a la institucionalización de estímulos perversos para la Región: No se fomenta ni premia la radicación de profesionales y en cambio, hay grandes incentivos para la radicación de personas que sólo aportan su pobreza, con ninguna o escasa calificación.

Por último, un somero examen del entorno legal de excepción, en particular de la eficiencia agregada de la Ley Navarino arroja resultados sorprendentes. Se puede apreciar que la Ley ha importado desembolsos cuantiosos para el Fisco por la vía del pago de bonificaciones. Como contraparte al pago de estas bonificaciones, se habían materializado inversiones por unos US\$ 25 millones en Tierra del Fuego (Porvenir principalmente) hasta el año 2004, con la creación de unos 1.200 nuevos empleos.

La información disponible nos muestra que ni los cambios en la estructura productiva regional ni la operación de la Ley Navarino han modificado la dinámica económica de la Región ni sus tendencias demográficas de largo plazo. Junto con ello, surgen dudas respecto de la justificación y eficiencia del cuerpo legal,

PALABRAS CLAVES: Región de Magallanes y Antártica chilena, Decreto con Fuerza de Ley N° 889, Ley 18.392 (Ley Navarino), Producto Interno Bruto (PIB), Índice de Actividad Económica Regional (INACER) al menos en su formato actual.

* Economista Universidad de Chile. M.A.D.E. Boston University junio 2008.

MAGALLANES: ECONOMIC AND DEMOGRAPHIC DYNAMICS 1960-2006: SPECIAL DEVELOPMENT LAWS; WHAT TO DO AND WHAT TO AVOID

ABSTRACT

For decades, the economy of Magallanes has been growing at a rate significantly slower than the rest of the country. Even though there haven't been substantial changes in economic dynamics since 1960 onwards, two distinct periods can be identified: 1960-2000 and 2000 onwards. The reason for separating them is that between 1999 and 2000 important institutional changes came about (laws of exception), along with changes in the regional productive structure that were already in progress.

Along with its poor economic performance, the Region's demographic dynamics has also been discreet, particularly in Tierra del Fuego and even more if compared with the Argentine population in the island. While total population in Argentine Tierra del Fuego grew almost 40 times since 1920 until 2002, it only quintupled in Magallanes and in Chilean Tierra del Fuego increased by a factor of less than three.

There is also a long term regional human capital impoverishment trend, linked to perverse institutional stimuli: There are no rewards for the settlement of professionals in Magallanes, while there are important incentives attracting people with little if any qualification.

Lastly, a brief scrutiny of the legal setting, particularly exception law N° 18.392 (Navarino) provides some surprises. This law has required substantial disbursements by the Chilean State as incentives for investors in Tierra del Fuego. The subsidies' counterparts are some US\$ 25 million in investments in Tierra del Fuego (up until 2004), along with the creation of around 1,200 new jobs in the island.

However, available data tells us that neither regional productive structural changes nor the operation of Law Navarino have brought upon changes on the economic dynamics or long term demographic trends in the Region. At the same time, justifiable doubts arise regarding the justification and efficiency of the law in its present form.

KEY WORDS: Gross Domestic Product (GDP), Regional Economic Activity Index (REAI), Region of Magellan and Chilean Antarctica, Decree N° 889, Law N° 18.392 (Law Navarino).

LA ECONOMÍA DE LA REGIÓN DE MAGALLANES

PERÍODO 1960-2000

De acuerdo a datos oficiales del Banco Central de Chile, Magallanes ha sido, de lejos, la Región con la más baja tasa de crecimiento en Chile, incluyendo la Región Metropolitana.

Las cifras indican que el PGB creció a un promedio anual de 3,6% entre 1960 y 1992, en tanto que Magallanes sólo alcanzó una media de 1,6%.

Esta situación se ve reflejada en el cuadro N° 1. Es también una primera indicación de que no hay convergencia entre la información cuantitativa de base y la percepción general, largamente sostenida, de que Magallanes es una especie de "isla de bienestar"

dentro de Chile, en la que sus habitantes disfrutaban de mejores condiciones de vida que la mayoría de los chilenos.

Además, durante este período, Magallanes no solamente creció menos que todas las demás regiones, sino concurren asimismo procesos de cambios cualitativos que se reflejaron en la productividad promedio.

Tal como lo muestra el cuadro N° 2, durante este mismo lapso de 32 años, el Producto Medio por Persona disminuyó en Magallanes. Fue la única Región en el país en la que este indicador tuvo valor negativo y obviamente ocupó también el último lugar en esta categoría.

Este indicador puede ser interpretado como una aproximación gruesa de la productividad promedio global en la Región: Dado que mide la relación entre producción y población total, una baja en éste

Cuadro N° 1: Tasa de Crecimiento Promedio 1960-1992

PIB TOTAL	1960-1992	Ranking
I Región	3.8%	7
II Región	4.6%	1
III Región	4.0%	5
IV Región	4.0%	4
V Región	2.6%	12
VI Región	3.2%	8
VII Región	4.1%	3
VIII Región	3.1%	10
IX Región	3.0%	11
X Región	3.1%	9
XI Región	4.4%	2
XII Región	1.6%	13
Región Metropolitana	3.9%	6
Total País	3.6%	

Fuente: Banco Central de Chile

sobre un período extendido de tiempo muestra que la productividad total es la que cambió, debido a la presencia de factores estructurales que pueden afectar al capital o a la mano de obra.

Puesto de otra manera, una disminución en la producción per cápita, especialmente en el largo plazo, implica que la contribución personal promedio al Producto Regional ha caído. En el caso de Magallanes, muy probablemente por una combinación de productividad decreciente de capital y de mano de obra.

La productividad total en una economía puede caer solamente asociada a la presencia de uno o más de los siguientes factores:

1) La productividad de la mano de obra se ha mantenido constante en el tiempo o ha crecido, pero simultáneamente ha ocurrido una caída aún mayor de la productividad del capital, ambos factores ponderados;

2) La productividad de la mano de obra ha disminuido proporcionalmente más de lo que ha aumentado la productividad del capital;

3) Ambas productividades, del trabajo y del capital, han decrecido con el paso del tiempo.

Es importante determinar cuáles son los factores estructurales que realmente han jugado un rol relevante en Magallanes, ya que las políticas correctivas que se apliquen dependerán directamente de un diagnóstico correcto respecto de la naturaleza de las deficiencias de los factores capital y trabajo.

Cuadro N° 1-A: Productividad Promedio General 1960-1992

Productividad. Per Capita	1960-1992	Ranking
I Región	0.7%	12
II Región	2.6%	2
III Región	1.9%	7
IV Región	2.5%	3
V Región	1.1%	11
VI Región	1.8%	8
VII Región	3.0%	1
VIII Región	1.7%	9
IX Región	2.1%	6
X Región	2.1%	4
XI Región	2.1%	5
XII Región	-0.4%	13
Región Metropolitana	1.5%	10
Total País	1.8%	

Fuente: Banco Central de Chile

El análisis en profundidad de estos factores escapa el alcance del presente trabajo, sin perjuicio de lo cual disponemos de algunos indicios respecto de cuáles han sido las variaciones posibles en ellos.

1. Productividad del capital

Primeramente, es claro que la sostenida declinación de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en la extracción petrolera ha afectado la productividad marginal del capital regional, especialmente considerando que hasta mediados de los 80 las actividades mineras (la gran mayoría de extracción de petróleo) daban cuenta del 50% del PIB regional (ver cuadro N° 2). Sin embargo, no puede concluirse directamente que la productividad del capital haya caído en el sector, ya que simultáneamente con la declinación de la extracción petrolera, se incrementó la producción de gas natural.

Por lo demás, para poder afirmar algo sensato respecto de la productividad del capital regional es preciso examinar la situación al interior de cada uno de los sectores productivos y de servicios, e incluso podemos esperar grandes diferencias al interior de ellos. Se requiere obviamente de más análisis.

Conjuntamente con esto, debe considerarse que Methanex Chile había ya realizado importantes inversiones en Magallanes, iniciadas en 1988 con el comienzo de la producción de metanol en la Región. Hacia el 2002, estas inversiones se habían traducido en tres trenes plenamente productivos, que por sí solos daban cuenta de alrededor del 20% del PIB

Cuadro N° 2.

XII REGIÓN: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, AÑOS 1985, 1997 (En porcentajes)		
ESPECIFICACIÓN	1985	1997
Agropecuario-Silvícola	5,2%	3,8%
Pesca	4,7%	7,6%
Minería	48,3%	17,9%
Industria Manufacturera	5,0%	27,5%
Electricidad, Gas y Agua	0,6%	0,8%
Construcción	3,6%	3,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	8,5%	14,1%
Transporte y Comunicaciones	4,2%	6,7%
Servicios Financieros (1)	5,4%	7,0%
Propiedad de Vivienda	3,9%	3,8%
Servicios Personales (2)	3,9%	4,3%
Administración Pública	8,8%	6,3%
Menos: Imputaciones Bancarias	-2,1%	-2,8%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0%	100,0%

Fuentes: Banco Central de Chile; INE; elaboración propia del autor.

regional. Sin duda la emergencia de Methanex dentro del cuadro ha debido tener un efecto significativo sobre la productividad del capital regional, que es menester analizar y dimensionar.

2. Productividad de la mano de obra

En segundo término, aún cuando no disponemos de información confiable en relación a aspectos cualitativos de la fuerza de trabajo (su productividad), algunas tendencias demográficas de largo plazo sugieren fuertemente que ésta ha caído.

Una de las más significativas es la siguiente: La Región presenta las tasas más altas de migración interregional (alrededor de un 15%) comparada con el promedio nacional de 11%. Esta mayor movilidad no tendría *per se* que constituir un factor negativo respecto de la evolución de la productividad de la mano de obra, pero en Magallanes debe analizarse en conjunto con otro factor: El éxito de programas sociales de la Concertación se han traducido en un generoso conjunto de subsidios a los consumos básicos y de acceso a vivienda propia, que han obrado como un comprensible imán para habitantes desposeídos de regiones próximas, que han visto en la migración a Magallanes una alternativa de solución de sus problemas. El resultado previsible es importación neta de capital humano con escasa o ninguna calificación.

3. Evolución de la estructura productiva regional

Sin ahondar en la forma de la evolución de los factores productivos trabajo y capital, el resultado agregado es que prevalece en la Región la floja tasa de crecimiento económico, muy por debajo de la media nacional.

Curiosamente, la tasa de crecimiento del PIB regional se ha mantenido prácticamente sin variaciones notables y siempre por debajo del promedio país, pese a que desde la década de los años 90 ya se habían producido importantes cambios en la estructura productiva regional, que sin embargo no se han traducido en mayores niveles de actividad económica.

El cuadro N° 2 muestra los fuertes cambios en la estructura productiva regional que venían gestándose ya desde finales de la década de los 80, fuertemente marcada por la construcción de la planta de metanol en Cabo Negro.

Se aprecia en primer término la brusca caída de la gravitación del sector Minería, que en 12 años baja su participación en el PIB regional de 48,3% al 17,9%. Esto es concurrente con el explosivo crecimiento de la importancia del sector de Industria Manufacturera, que pasa del 5% en 1985 a 27,5% del PIB en 1997. Ambos cambios son explicables por la combinación de dos factores: la reducción de la explotación de petróleo y el cierre de Cocar por una parte y, por otra, la aparición de la industria Methanex a partir de 1988 en las cuentas regionales.

Cuadro N° 3: Chile; Magallanes: Tasas de crecimiento comparadas periodos seleccionados.

	CHILE	MAGALLANES
PERÍODO 1986-1997	7,85%	2,53%
PERÍODO 1992-1997	7,61%	1,58%

Fuentes: Banco Central de Chile; elaboración propia del autor.

El otro cambio interesante son el notable incremento en la participación de Comercio, Restaurantes y Hoteles, que crece de 8,5% a 14,1% del PIB en el período, junto con la expansión de Transporte y Comunicaciones, que sube de 4,2% a 6,7% del PIB en igual lapso. Todo esto es coherente con el crecimiento de la actividad turística en la Región y sus productos y servicios relacionados, como transporte y parcialmente comunicaciones, siendo esta apreciación consistente con las estadísticas sectoriales.

Simultáneamente con este cambio en la estructura productiva, un examen de la información regionalizada hasta 1997, reconfirma el estancamiento de largo plazo del PIB regional. Observando el cuadro N° 3, se aprecia que Chile mantuvo una tasa de crecimiento promedio en torno al 8% entre mediados de los años 80 y mediados de los 90, con un Magallanes largamente rezagado alrededor del 2,5%.

PERÍODO 2000-2007

La dinámica económica en este período está marcada por dos hitos importantes, de distinto origen: Por una parte, se puede hablar de la consolidación de la “nueva” estructura productiva regional, muy similar a la que muestra la gráfica de 1997, y que difiere sustancialmente de la que había prevalecido hasta mediado de los años 80 (ver cuadro N° 2). Esta nueva estructura se caracteriza por la emergencia de una actividad industrial, la elaboración de metanol, de enorme gravitación en el PIB regional; el potenciamiento de las actividades turísticas y el incipiente desarrollo de las actividades vinculadas con la salmonicultura, junto con la declinación de las actividades mineras tradicionales, petróleo y carbón.

El segundo hito es de carácter institucional: En marzo de 1999, la promulgación de la Ley N° 19.606 hizo extensivos a la totalidad de Tierra del Fuego los beneficios contemplados en la Ley N° 18.392 (Navarino). Esta modificación del entorno

legal para la inversión privada en la Región ha tenido y está teniendo importantes repercusiones sobre la economía regional, aunque no necesariamente las del propósito de las autoridades. Dado que se trata de un factor aislado (la Ley) y que ha sido objeto de diversas controversias, se analiza en forma separada más adelante.

Es conveniente anotar asimismo que las series regionales del PIB muestran fluctuaciones anuales mucho más marcadas que las series nacionales. En buena medida esto se debe a otro importante factor que deriva de la estructura productiva de la Región: Dado que una fracción significativa de su PIB proviene de muy pocos productos (en este caso, gas, petróleo y metanol), que además son “commodities”, cualquier fluctuación de sus precios en los mercados internacionales se reflejan directamente en el valor nominal del PIB, constituyendo un importante factor de inestabilidad para la economía regional.

Por otra parte, es preciso anotar que esta es una situación que se repite en la totalidad de las regiones en distinto grado, salvo en la Región Metropolitana. El motivo es simplemente que la evolución del PIB nacional incorpora una gama mucho más amplia de productos y actividades que los de cualquier región en particular, suavizando por ello las fluctuaciones anuales percibidas en esta y otras regiones. Esto se ve reflejado en el cuadro siguiente.

Una breve nota explicativa previa al análisis de los contenidos del cuadro N° 4: Se ha preferido utilizar la serie completa del Índice de Actividad Económica Regional (INACER) en lugar del PIB regional debido al desfase de más de 3 años que tienen las cuentas regionales. Si bien el INACER no mide las variaciones del PIB, es un estimador aceptado de sus cambios, por sector productivo. Dado además que nos interesa extender lo más posible la serie de análisis, se ha optado por este indicador, actualizado al trimestre marzo-abril de 2008.

El cuadro N° 4 nos muestra dos fenómenos interesantes: Por una parte, confirma lo que se

Cuadro N° 4: Índice de actividad económica para Magallanes (Año base: 1996)

AÑO	INDICE (CON METANOL)	CAMBIO EN 12 MESES (con metanol)	INDICE (SIN METANOL)	CAMBIO EN 12 MESES (sin metanol)
1996	100,0		100,0	
1997	119,4	19,4	105,5	5,5
1998	115,6	-3,2	98,9	-6,6
1999	129,3	11,8	101,9	3,0
2000	143,6	11,1	104,4	2,5
2001	139,0	-3,2	102,2	-2,2
2002	137,7	-1,0	96,6	-5,6
2003	133,6	-3,0	96,6	0
2004	139,5	4,5	104,2	7,6
2005	152,1	12,6	113,5	9,3
2006	159,5	7,4	115,9	2,4
2007	141,2	-18,3	118,8	2,9

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); elaboración propia del autor.

indicaba: la gran variabilidad que tiene la serie de actividad económica regional de año en año, mucho más pronunciada que las series nacionales. Por otra, queda en evidencia el enorme impacto que tiene el metanol sobre el nivel global de actividad económica regional: Las variaciones anuales se hacen aún más significativas, acentuando las ya bruscas variaciones de la serie regional.

Este es ciertamente un efecto no deseado y fácilmente conducente a errores en la lectura de la dinámica económica de Magallanes: Como se indicaba, el metanol, siendo un “commodity” con su precio fijado en los mercados internacionales, tiene enorme gravitación sobre el valor total del PIB regional. Al variar sus precios por condiciones enteramente ajenas a Magallanes, a Chile o a su dinámica económica, tales variaciones se ven directamente reflejadas en el PIB local, generando la falsa impresión de se han producido variaciones importantes en la actividad económica de la Región.

Para efectos de comprender mejor cuál es el verdadero ritmo de la economía regional, es preferible examinar las series sin incluir el metanol: esto ha sido recogido por las autoridades, que mantienen separadas las dos series del INACER regional: Con y sin metanol.

Con todo, entendiendo que las fluctuaciones de los PIB regionales son un fenómeno recurrente, propio de las estructuras productivas locales, persiste el hecho de que la particular estructura productiva de Magallanes la mantiene varios pasos detrás del resto de las regiones en materia de dinámica económica.

Esto se aprecia claramente reflejado en el cuadro N° 5, en que se registran las variaciones anuales del INACER en un lapso de 11 años. En el caso de Magallanes, se ha excluido el metanol de las series y resulta evidente que la Región continúa manteniendo un ritmo de actividad notoriamente inferior al promedio nacional y al de todas las regiones del país.

Las últimas cifras tampoco sugieren algún cambio en la tendencia. Por el contrario, como puede apreciarse en el gráfico N° 1, Magallanes continuaba hasta marzo de 2008 liderando negativamente el ritmo de actividad económica en el país.

En suma, la totalidad de la información económica disponible muestra a Magallanes como una región que ha tenido una dinámica consistentemente (sobre 50 años) más baja que el país en su conjunto, incluso durante períodos en que han aparecido en escena proyectos industriales de envergadura, como la planta de metanol. Además, considerando el largo tiempo en que se han mantenido estas condiciones de pobre desempeño económico, es claro que apuntan a la persistencia de problemas estructurales en la economía de la Región, no resueltos pese a los cambios que se han consolidado en la composición del producto regional y a la aplicación de leyes de fomento excepcionalmente generosas.

LA ECONOMÍA DE TIERRA DEL FUEGO

En cuanto a la economía de Tierra del Fuego, ésta ha sido sumamente dependiente de la economía de la Región. Sus actividades son marginales dentro del total regional, tanto en términos de su

Cuadro N° 5.

INACER POR REGIONES: VARIACIÓN ACUMULADA (en porcentajes) SIN METANOL												
	Promedio 1997	Promedio 1998	Promedio 1999	Promedio 2000	Promedio 2001	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	Promedio 2005	Promedio 2006	Promedio 2007	Δ EN 11 AÑOS
TARAPACÁ	11,7	-3,0	29,7	1,3	0,1	-3,4	-4,2	21,2	-13,3	12,0	7,1	5,4
ANTOFAGASTA	13,0	4,6	1,4	3,8	2,8	0,3	7,7	10,6	3,9	-1,0	7,5	5,0
ATACAMA	9,0	7,8	0,6	2,1	-0,5	-3,4	7,5	2,9	5,8	9,9	6,1	4,3
COQUIMBO	11,2	-4,4	1,9	60,3	5,7	-6,5	-0,9	9,8	-3,0	5,0	-0,5	7,1
VALPARAÍSO	1,7	2,6	7,0	9,0	1,2	-1,3	1,4	10,5	12,4	0,8	3,6	4,4
O'HIGGINS	3,6	3,5	2,7	4,4	4,3	2,3	3,4	9,8	7,3	6,5	3,8	4,7
MAULE	4,9	0,5	-11,8	5,4	7,8	-1,7	2,6	13,1	6,5	4,7	-0,2	2,9
BÍO-BÍO	4,7	1,5	-1,5	0,6	0,2	3,6	3,9	5,4	2,8	2,8	7,7	2,9
ARAUCANÍA	5,7	1,4	1,4	3,9	0,8	1,6	7,4	4,7	4,5	4,2	1,4	3,4
LOS LAGOS	10,9	-3,3	-2,7	9,3	5,6	2,5	4,1	6,0	11,4	4,7	2,5	4,6
AYSÉN	13,7	0,6	6,3	1,1	6,9	9,0	2,3	2,3	10,8	5,0	8,1	6,0
MAGALLANES	5,5	-6,3	3,0	2,5	-2,1	-5,5	0,0	7,8	9,0	2,1	2,5	1,7
PROMEDIO	8,0	0,5	3,2	8,6	2,7	-0,2	2,9	8,7	4,8	4,7	4,1	4,4

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); elaboración propia del autor.

contribución al PIB como en la importancia de sus sectores productivos, con la sola excepción de la explotación de petróleo, actividad que se ha llevado a cabo mayoritariamente en la isla.

Históricamente, la actividad económica se desarrolló en Tierra del Fuego a partir de la explotación aurífera en el cordón cordillerano de Baquedano. Posteriormente, se fue consolidando la actividad ganadera ovina, junto con un incipiente y primitivo sector pesquero artesanal. Solo en los últimos 20 años se han llevado a cabo actividades forestales más estables y tecnificadas, aunque a una escala ínfima (Forestal Russfin en la comuna de Timaukel).

La única y notable excepción respecto de la importancia relativa de actividades económicas sobre el total regional (aparte de la industria del petróleo) ha sido la ganadería ovina: En Tierra del Fuego se concentran casi las tres cuartas partes de la masa de algo más de 2 millones 200 mil de ovinos que tiene la Región. Con todo, la totalidad de la actividad ganadera ovina sólo da cuenta de alrededor del 3% del PIB regional.

Aparte de eso, desde 1973 ha estado en operaciones la planta faenadora de animales SACOR, (originalmente de propiedad pública)¹, que constituía hasta el año 1999 la única actividad industrial de alguna relevancia en Tierra del Fuego, además de la

actividad forestal industrial que lleva a cabo Forestal Russfin, aparte de la actividad petrolera.

Esta situación se mantuvo sin variaciones casi hasta el año 1999, en que se hicieron extensivos a toda Tierra del Fuego los beneficios de la Ley Navarino, por medio de la Ley Austral (Ley N° 19.606). A partir de entonces, se han producido cambios significativos en la actividad industrial. Esta situación sin embargo, se analizará más adelante en el texto, al revisar la información disponible respecto de esta particular ley, sus efectos y costos asociados.

La actividad aurífera ha perdido hace ya largo tiempo la importancia que alguna vez tuvo: Hoy día se encuentra reducida a una producción total de entre 5 a 6 kilogramos de oro por año.

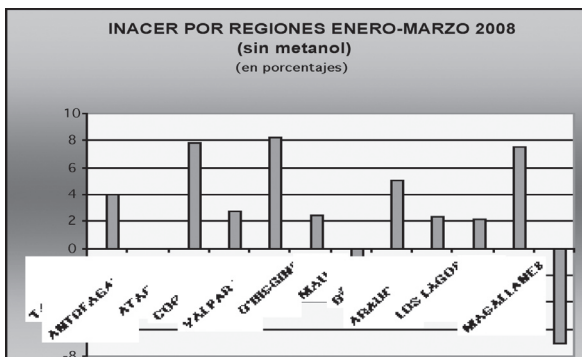
Distintas autoridades han percibido esta situación general y se han realizado intentos para revertirla. El mecanismo escogido ha sido el de aprobar leyes especiales de fomento, que si bien han estado bien inspiradas, un análisis preliminar de sus efectos y costos hace surgir dudas respecto de su eficiencia.

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS EN CHILE, MAGALLANES Y TIERRA DEL FUEGO (CHILE Y ARGENTINA)

Acompañando al pobre desempeño económico de la Región en el largo plazo, las tendencias demográficas parecieran mostrar similares tendencias poco halagüeñas.

¹ Privatizada en el año 2004 y vendida a inversionistas brasileños en 2007.

Gráfico N° 1



Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); elaboración propia del autor.

Se aprecian diferencias significativas al comparar las tasas de crecimiento poblacional intercensal entre el país y Magallanes: Durante el período 1992-2002, la población total en Chile creció un 13,2%, en tanto que Magallanes solamente alcanzó un 5,3%, reavivando temores sobre las perspectivas de desarrollo de la Región y sobre su tendencia al despoblamiento, especialmente en Tierra del Fuego.

La percepción general de estancamiento económico, avalada por información económica básica, ha estado acompañada por la preocupación respecto de la pérdida de capital humano con el paso del tiempo. En una Región que ofrece escasas oportunidades de actividad y desarrollo profesional, la mano de obra calificada (profesionales en particular) tiende a emigrar.

Tal como lo sugiere la caída de la productividad media regional durante un largo período (1960-1992) (cuadro N° 1-A) eso es precisamente lo que habría estado ocurriendo, situación alimentada por el hecho que Magallanes detenta la tasa más alta de migración interregional (sobre 15%, comparado con el promedio nacional de 11%)

Como se mencionaba anteriormente, este diferencial de tasas no debería constituir en sí un problema, en tanto la Región estuviese recibiendo gente con mayor calificación que aquellos que se van. Sin embargo, pareciera que está ocurriendo lo contrario: La información fraccionada disponible sugiere más bien que una economía lánguida, carente de dinamismo, no es una plaza atractiva para inmigrantes calificados.

Por otra parte, el éxito relativo de las políticas sociales del Gobierno ha tenido un efecto perverso

sobre la demografía regional y sobre su economía: La eficiencia mostrada en la solución para el problema habitacional de los más necesitados, sumado a una generosa política de subsidios para los consumos básicos (luz, agua, gas) han constituido un claro atractivo de migración para los pobres y desposeídos de regiones limítrofes.

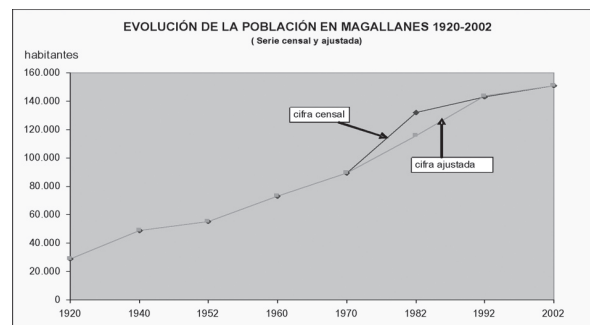
El resumen ha sido dañino para Magallanes: Se han institucionalizado estímulos que alejan a la mano de obra profesional y calificada y por otro, que atraen a los pobres de entre los pobres, sin calificación ni competencias.

Centrando ahora nuestra atención en la información cuantitativa disponible, los gráficos, N° 2, N° 3 y N° 4 nos proporcionan una vista panorámica de las tendencias de largo plazo de las poblaciones de Magallanes y de Tierra del Fuego (Chile y Argentina)

Es fácil visualizar las diferencias entre las series poblacionales: En un lapso de 80 años, la población en Magallanes creció a una tasa relativamente discreta, pero constante, de un 2% aproximadamente, para un incremento total 1920-2002 de 425,7% (ver cuadro N° 6) en tanto que la población de Tierra del Fuego chilena prácticamente se mantuvo estancada, con algunas caídas en cantidad total de habitantes (períodos 1940-1952; 1960-1970 y 1992-2002).

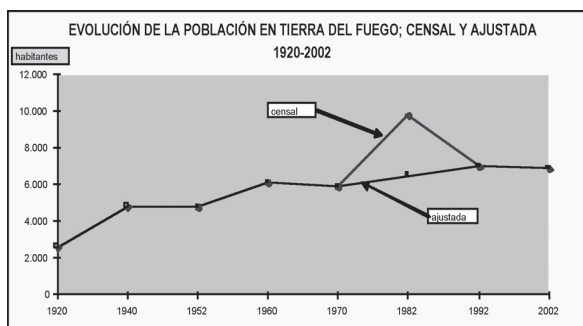
Las series ajustadas para la Región y Tierra del Fuego chilena, en el gráfico correspondiente, corrigen la distorsión estadística de población flotante registrada durante el censo levantado en 1982 en Chile. Dicha población flotante corresponde a contingentes militares que fueron destinados a la Región debido a las tensiones que se vivieron con Argentina por disputas territoriales en el año 1978.

Gráfico N° 2: Población en Magallanes 1920-2002.



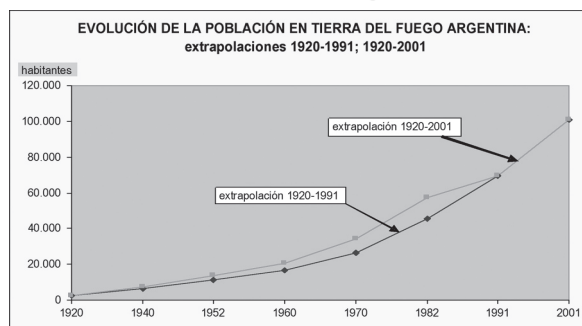
Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile; elaboración propia del autor

Gráfico N° 3: Población en TdF (Chile) 1920-2002.



Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile; elaboración propia del autor

Gráfico N° 4: Población en TdF (Argentina) 1920-2002.



Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC); elaboración propia del autor

La población en Tierra del Fuego argentina muestra una evolución por completo distinta: En 1920 tenía casi la mitad de la población de su contraparte chilena. Transcurridos 81 años y con una tasa de crecimiento total de su población de 3.775,4%, su población hoy día es 15 veces mayor que en Tierra del Fuego chilena, que en idéntico período creció un discreto 167%.

¿Qué explicaciones pueden avanzarse para explicar estas gigantescas diferencias?

Desde el lado de Argentina, durante décadas se mantuvieron políticas de estímulo al poblamiento en Tierra del Fuego, independientemente de los costos involucrados. Fueron argumentos geopolíticos los que justificaron esta estrategia de largo plazo de incrementar la población en la isla, traducidos en políticas nacionales y regionales de facilitar de la radicación de población.

Lo anterior se avala porque el territorio de Tierra del Fuego argentina no es distinto al chileno y, aparte de las actividades de explotación petrolera, que ocupan poca fuerza de trabajo, aunque altamente calificada, no han existido fundamentos económicos que expliquen la enorme expansión poblacional que ha tenido el lado argentino.

Las políticas nacionales se tradujeron en una diversidad de subsidios, beneficios y exenciones tributarias, generosas bonificaciones salariales para compensar la distancia y aislamiento, sumados a un tratamiento de Zona Franca. El resultado fue la creación de un gran polo de atracción de asentamientos humanos que pobló rápidamente la zona, en especial desde los años 60. La consolidación del proceso de poblamiento fue ayudada por una muy significativa presencia del sector Público y su correspondiente oferta de trabajos bien remunerados.

El proceso de aprobación de legislación especial en Argentina a favor de Tierra del Fuego fue similar al chileno, en cuanto a fomentar su desarrollo, con dos diferencias importantes: La escala en la cual se actuó y la orientación específica de las leyes aprobadas.

En el caso argentino, hubo convergencia y decisión estratégica del Gobierno Federal y Regional para poblar la isla en base a motivos de importancia geopolítica: Esto se tradujo en que la intensidad de intervención gubernamental pro desarrollo/poblamiento fue un esfuerzo masivo, reflejado en las cifras demográficas que hoy día observamos.

Cuadro N° 6.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MAGALLANES Y TIERRA DEL FUEGO (CHILE Y ARGENTINA) 1920-2002			
POBLACIÓN/AÑO	1920	2002*	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO
MAGALLANES	28.690	150.826	425,7%
TdF CHILE	2.635	6.904	162,0%
TdF ARGENTINA*	2.608	101.071	3775,4%

(*): La población en Tierra del Fuego argentina está actualizada hasta el último censo, en 2001

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC), Argentina; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INE), Chile; elaboración propia del autor.

En el caso de Chile, el grado o nivel de intervención ha sido menor, reflejado entre otras, en la importancia relativa del sector Gobierno en la economía regional, que es proporcionalmente bastante mayor que en el promedio nacional.

La segunda diferencia significativa es que las políticas argentinas en Tierra del Fuego han mantenido coherencia en su orientación estratégica: Poblamiento de la isla por motivos de importancia geopolítica. Chile en cambio, ha implementado medidas legislativas especiales para abordar el problema del relativo estancamiento de la economía regional, entre los cuales no ha habido atención especial o específica a esfuerzos de poblamiento por su importancia geopolítica.

En este sentido, es válido diferenciar las políticas argentinas de las chilenas, sobre la base de que las primeras han sido proactivas, teniendo como horizonte el incremento acelerado de asentamientos humanos en la isla.

Chile empero, muestra el caso de políticas reactivas para abordar el problema endémico de dinámica económica de Magallanes, y sólo marginalmente, de la importancia de políticas poblacionales para zonas específicas, como Tierra del Fuego y esto, más por voluntad de actores regionales que por decisiones estratégicas como país.

Esta diferencia de orientación estratégica en el diseño de políticas de desarrollo se ha traducido, como era esperable, en significativas diferencias de resultados cuantitativos y cualitativos en el momento de efectuar un balance comparativo entre Tierra del Fuego argentina y chilena, sus demografías y economías.

El Cuadro N° 6 resume las cifras más significativas de la dinámica demográfica en Magallanes y en Tierra del Fuego (Chile y Argentina): Las cifras son elocuentes y dan cuenta de dos fenómenos concurrentes: Por una parte, la preocupación del Estado argentino por fomentar el poblamiento de Tierra del Fuego, preocupación que se ha mantenido hasta el presente. La cifra de crecimiento poblacional en Tierra del Fuego argentina desde 1920 es ciertamente impresionante, pero no lo son menos las últimas tendencias: entre 1990 y 2001 la población del vecino país fue creció un 14,4%, en tanto que la tasa de crecimiento poblacional en la Patagonia fue de 52,7%, casi cuatro veces la tasa nacional.

Por otra, es evidente la carencia de políticas efectivas del Estado chileno en materia demográfica, en una zona que el propio Estado declara de "interés geopolítico estratégico": En un período de casi 90 años, la población regional se ha quintuplicado; en Tierra del Fuego, en igual lapso de tiempo ni siquiera ha alcanzado a triplicarse, mientras que en la porción argentina de la isla la población creció casi 40 veces.

ENTORNO INSTITUCIONAL: LEYES ESPECIALES, COSTOS Y BENEFICIOS; EL DL 889 Y LA LEY 18.392 (LEY NAVARINO)

ASPECTOS GENERALES

Las ventajas y desventajas de leyes especiales, tratamiento diferenciado y otras medidas de protección para promover el desarrollo y bienestar de ciertas regiones o países es aún motivo de controversia en economía.

Este es un debate especializado que no se profundizará en el presente trabajo, sin perjuicio de lo cual es importante identificar los elementos disponibles respecto de las relaciones costo-beneficio que pueden identificarse, con todas las reservas que impone el tratar con cifras agregadas y, en algunos casos, no estrictamente comparables.

Estas estimaciones se incorporan en el documento con el propósito de facilitar y agregar información que puede ser de utilidad para tomar decisiones y escoger procedimientos respecto de futuras intervenciones en Tierra del Fuego, así como para decidir más informadamente respecto de políticas de fomento del desarrollo.

Están vigentes una serie de leyes especiales que favorecen emprendimientos en Magallanes y Tierra del Fuego chilena. En nuestro análisis sin embargo, nos concentraremos solamente en aquellos que, por sus características, han tenido un mayor efecto sobre la economía regional y/o sobre las cuentas públicas (pago de subsidios). El motivo de dejar fuera del examen al resto de cuerpos legales de excepción es su escasa o nula influencia sobre la dinámica económica y demográfica regional, amén de ser estadísticamente insignificantes en el erario público. Más aún, el grueso del análisis se centra en la Ley N° 18.392 (Navarino) y en sus efectos.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 889 (DL 889)

Son dos los de mayor importancia: El DL N° 889, que contempla una bonificación de 17% sobre el sueldo pagado por trabajador contratado, con un máximo estipulado por ley, que varía de año en año.

Este beneficio favorece a una cantidad importante de empresas: Las excluidas son aquellas de propiedad del Estado de Chile o en las que la propiedad estatal es de un 30% o más; las empresas de tamaño medio y grande dedicadas a la explotación de cobre y hierro; el sector bancario; sociedades financieras, compañías de seguro y aquellas dedicadas a la pesca reductiva.

Aunque no existe evidencia sólida respecto de la importancia que este Decreto Ley ha tenido sobre el empleo, es un hecho cierto que los desembolsos realizados por el Estado constituyen un estímulo directo a la demanda regional, siendo consumida casi íntegramente en Magallanes y contribuyendo así a estimular la alicaída economía regional. Fue promulgada en 1975, ha tenido una serie de modificaciones y está actualmente en proceso de revisión.

El costo anual para el erario nacional es del orden de los 11 a 12 millones de dólares (aproximadamente un 0,5% del PIB regional o cerca de un 8% del presupuesto gubernamental regional anual). Sus beneficios se perciben en toda la comunidad en la forma de aumentos efectivos de la demanda local (mayor gasto), aún cuando no se ha realizado ninguna evaluación seria de sus beneficios netos. Nada puede afirmarse taxativamente por el momento respecto de su balance social neto.

La Ley N° 18.392 (Ley Navarino)

La Ley N° 18.392 (Ley Navarino) previamente mencionada presenta un escenario diferente, menos claro. Su origen data de 1985 y fue originalmente promulgada para promover el desarrollo de la Provincia de Navarino, de allí su denominación común.

La Ley contempla un atractivo conjunto de beneficios: Exención de impuestos territoriales y sobre los ingresos; exención del impuesto al valor agregado (IVA) de todas las importaciones requeridas para su actividad productiva, amén de otras exenciones impositivas menores. Más importante, el Estado se compromete a cancelar una bonificación de 20%

sobre el valor neto de todas las ventas realizadas al resto del territorio nacional (excluidas las ventas a la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena).

Los requerimientos básicos para acogerse a los beneficios de esta Ley son: Estar establecido en el área geográfica estipulada por la Ley e incorporar al menos un 25% de insumos locales (trabajo u otros) en el proceso productivo.

Las únicas actividades excluidas de sus beneficios son las relacionadas con la extracción y explotación de petróleo, manufactura de armas y la importación de navíos de cualquier tipo.

Desde su promulgación en 1985 y hasta el año 2000, la ley tuvo poco efecto en la creación de nuevos emprendimientos, principalmente debido a que el área original beneficiada por esta adolecía de gigantescas carencias de infraestructura. Durante 15 años fueron pocas las empresas que se acogieron a los beneficios. Las pocas excepciones fueron empresas operando con productos pesqueros en el área circundante a la isla Navarino y la industria Russfin en la Municipalidad de Timaukel, Provincia de Tierra del Fuego.

A partir de 1999, el escenario cambió radicalmente, con la aprobación de la Ley N° 19.606, que extendió los beneficios de la Ley Navarino a la totalidad de la isla de Tierra del Fuego.

Dicha Ley importó un cambio cualitativo y cuantitativo importante, porque la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, especialmente el Porvenir, provocó una inundación de solicitudes de empresas de todo el país para instalarse en Porvenir, al amparo de la Ley Navarino.

Esto se puede percibir claramente de la información que nos entrega el cuadro N° 7, mostrando un incremento de empresas que se establecen en Porvenir y sus alrededores.

Los beneficiarios totales, activos e inactivos, incluyendo individuos y pequeños emprendimientos alcanzan a 132. El listado del cuadro N° 7 sin embargo, representa del grueso de los desembolsos realizados por el Estado de Chile por concepto de esta Ley hasta el año 2004.

Otro factor interesante que emerge de este cuadro es el creciente cambio de importancia de las actividades de la Provincia Antártica (Isla Navarino) hacia Tierra del Fuego. En solo 5 años, la proporción de bonificaciones pagadas por el Estado en la Provincia Antártica y Tierra del Fuego se revirtió

Cuadro N° 7. Inversiones y bonificaciones Ley Navarino.

EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES Y DE BONIFICACIONES PAGADAS POR CONCEPTO DE LA LEY N° 18.392 (LEY NAVARINO) (cifras en MM\$ de pesos chilenos de enero de 2005)					
	CANTIDAD DE EMPRESAS	DESEMBOLSOS DE TESORERÍA	VALOR NETO DE LAS VENTAS	% PAGADO EN TIERRA DEL FUEGO	% PAGADO EN NAVARINO
1999	6	\$ 1.791	\$ 8.956	37,8%	62,2%
2000	12	\$ 2.504	\$ 12.521	44,3%	55,7%
2001	12	\$ 3.945	\$ 19.727	59,7%	40,3%
2002	11	\$ 3.556	\$ 17.778	74,6%	25,4%
2003	13	\$ 4.900	\$ 24.498	78,8%	21,2%
2004	21	\$ 4.667	\$ 23.337	74,8%	25,2%
	75	\$ 21.364			

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Hacienda XII Región.

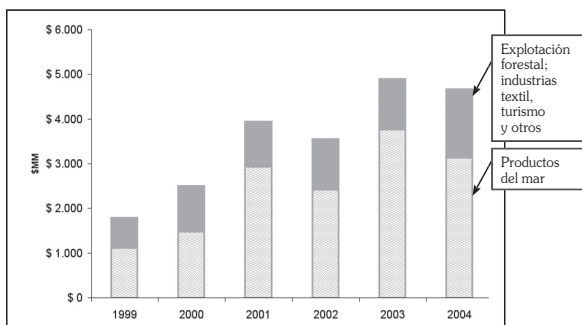
completamente y es un proceso que se ha acelerado incluso durante 2005.

Otro aspecto respecto al cual las autoridades necesitan prestar atención especial se refiere al tipo de actividades que han sido y son beneficiarias de pago de subsidios por parte del Estado, a fin de asegurar protección adecuada para los recursos naturales regionales y con el propósito de garantizar la compatibilización de actividades que podrían ser excluyentes.

Tal como se desprende del examen del gráfico N° 5, es un punto importante a considerar, ya que se aprecia un fuerte incremento en la tasa a la cual se están explotando los recursos marinos para impetrar los beneficios de la Ley.

Aunque la extracción de varias especies amenazadas por sobreexplotación se encuentra regulada por cuotas extractivas estrictas, los atractivos de la Ley ha estimulado la extracción ilegal, la cual es muy difícil de detectar por la escasez de medios (de equipos y personal).

Gráfico N° 5: Composición de las actividades beneficiadas por la Ley N° 18.392.



Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Hacienda (SEREMI de Hacienda XII Región)

Además de ello, la Región comienza a vivir una explosiva expansión de la producción salmonera. Dado que pueden ser cultivados en zonas cubiertas por los beneficios de la Ley, se avizora que el incremento de producción será exponencial. Paradójicamente, aún cuando el salmón es una especie exótica en Chile, el país es hoy día el segundo productor y primer exportador mundial de salmón fresco.

Aún cuando este hecho no es negativo per se, la modalidad de producción salmonera en Chile sí lo es, y tiene serias consecuencias sobre el medio ambiente. La carencia de legislación adecuada ha conducido a un explosivo incremento de esta actividad en el país y ahora, con el atractivo de los sustanciosos beneficios que ofrece la Ley N° 18.392, el cultivo de salmón en cautiverio se perfila como una actividad de gran importancia en Magallanes, en el futuro cercano.

Aún cuando no se han realizado estudios acabados sobre los efectos sobre el ecosistema de una producción industrial a enorme escala como lo es la salmonicultura, existe abundante evidencia en el mundo respecto de los negativos efectos que efectivamente tiene sobre el medio ambiente, a diferencia del sistema de cultivo y explotación del salmón mediante el sistema de "ranching".

El "ranching" se basa en la liberación de alevines en cursos de agua dulce y su posterior captura como especímenes adultos que retornan a su lugar de nacimiento. La tasa de recuperación es de alrededor de un 3% de los alevines liberados, pero no hay gastos de alimentación y muy menores sus efectos indeseados sobre el ecosistema. El motivo es que, una vez realizada la siembra de alevines en ríos y arroyos, los salmones en

Cuadro N° 8. Eficiencia agregada del pago de subsidios por la Ley N° 18.392 (Ley Navarino).

	CANTIDADES (1999-2004)	EMPLEO GENERADO	COSTO BRUTO POR UNIDAD DE EMPLEO
INVERSIONES REALIZADAS	US\$ 25 MILLONES		
SUBSIDIOS PAGADOS POR EL ESTADO	US\$ 37.5 MILLONES	1.200	US\$ 31.250 POR PERSONA

Fuentes: Secretaría Regional Ministerial de Hacienda (SEREMI de Hacienda XII Región); elaboración propia del autor.

crecimiento se desplazan y viven en mar abierto por los próximos 3 años aproximadamente, retornando solamente a sus aguas de origen cuando están dispuestos a reproducirse, momento en el cual son capturados.

Aparte de prestar atención a los sectores que han sido beneficiados con la Ley N° 18.392, es importante considerar asimismo cuán beneficiosa ha sido esta legislación para la sociedad, efectuando un análisis costo-beneficio preliminar de sus resultados.

Tal como se mencionaba previamente, y más allá de la validez del debate en torno a la pertinencia o no de contar con leyes especiales para promover el desarrollo, en el caso de Magallanes disponemos de algunas cifras que permiten al menos efectuar una apreciación agregada de su conveniencia y eficiencia, o ambas.

Observando el cuadro N° 8, en que comparamos cifras globales de inversiones realizadas, pago de bonificaciones y empleo generado, se pueden extraer algunas conclusiones que, aún cuando agregadas y de carácter preliminar, permiten contar con algunos elementos cuantitativos para la definición y afinamiento de políticas regionales.

Tal como lo muestra el cuadro N° 8, se estima que se han creado alrededor de 1.200 nuevos puestos de trabajo desde 1999, según datos oficiales. Estas cifras debieran verse reflejadas en la estadística demográfica ya analizada de Tierra del Fuego; esta magnitud de empleo ciertamente debería influir en los totales poblacionales, registrados por el censo de 2002, particularmente conociendo la escasa población de la isla y su lentísimo crecimiento en el tiempo.

Sin embargo, paradójicamente, entre 1992 y 2002 se produjo una declinación de la población total en Tierra del Fuego. Los resultados censales de 2002 deberían ya reflejar el efecto de creación de empleo desde 1999, y sin embargo, hubo efec-

tivamente una leve disminución de población entre los censos de 1992 y 2002. Es cierto que puede argumentarse que, de no mediar la Ley Navarino, las cifras resultantes hubiesen sido peores, pero estos resultados deberían constituir una voz de alerta respecto de la eficacia de las políticas que se implementan y han implementado con el propósito de poblar la isla.

Si el objetivo de política es el poblamiento de Tierra del Fuego, es preciso al menos preguntarse si el instrumento escogido (Ley Navarino) es el más idóneo. Los resultados desde su promulgación en 1985 indican más bien que no lo es.

Por lo demás, el articulado de la Ley nunca menciona siquiera que su propósito sea algo distinto a lo que estipula el artículo primero del cuerpo legal, en que se indica que se trata de un "régimen preferencial aduanero y tributario" dirigido, según lo explicita el párrafo 2° a..." las empresas que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo..."

Es decir, se trata claramente de un cuerpo legal orientado a beneficiar a las empresas dedicadas a la actividad productiva y de servicios; no se trata en consecuencia, de una política con sentido, intención o contenido demográfico, independientemente de que haya autoridades que hayan intentado darle esa orientación.

COSTOS Y BENEFICIOS

Si el propósito de la Ley Navarino fue fomentar la producción y el empleo, es en esa dimensión que deben analizarse sus resultados y las cifras son bastante elocuentes: Desde la perspectiva del empleo, los puestos creados son probablemente los que mayor costo han tenido para el Estado de Chile; aproximadamente unos quince millones de pesos por persona contratada.

Miradas estas cifras desde otro ángulo, hubiesen permitido cancelar un subsidio de aproximadamente 250 mil pesos mensuales a cada uno de los 1.200 individuos (por ejemplo, microempresarios) por 5 años como incentivo al poblamiento de la isla.

Desde la óptica de inversiones privadas realizadas versus bonificaciones pagadas, el costo directo para el erario nacional de que privados invirtieran 25 millones de dólares fue de 37,5 millones de dólares. Es decir, para inducir cada dólar de inversión privada, el Fisco debió desembolsar un dólar y medio. Sin duda, son recursos gastados con una rentabilidad social altamente cuestionable. Cabe al menos preguntarse ¿Es esa la manera más eficiente de gastar US\$ 37,5 millones para fomentar el desarrollo de Tierra del Fuego y de Magallanes?

Nótese que no se incluyen aquí otros costos para el Estado, como la pérdida de ingresos tributarios por las exenciones del pago de impuestos que incluye la Ley, ni tampoco los costos sociales de la seria distorsión que se ha provocado en la asignación y uso de recursos productivos, todos costos que deberían incluirse en una evaluación exhaustiva de la Ley.

Es cierto que no podrá hacerse un balance global de sus efectos hasta el 2035, fecha en la cual expira el período de validez de la Ley, sin perjuicio de lo cual debe ser responsabilidad de las autoridades competentes intentar asegurarse el uso eficiente de los recursos públicos en la promoción del desarrollo.

Como se mencionaba, no se han realizado estudios serios respecto de los efectos económicos, sociales y de bienestar social que esta y otras leyes han provocado y provocarán en el futuro, pero podemos al menos, con la limitada información disponible, alzar voces de cautela respecto de aquellos y sobre todo, de su conveniencia para la comunidad regional y nacional.

También es de utilidad, en el momento de definir y redelinear políticas públicas, observar la experiencia vivida por Argentina en la Zona Austral, especialmente a partir de la última crisis económica de fines de los años 90, que ha significado desplazamientos migratorios importantes e inestabilidad social asociados a la reducción y corte de programas asistenciales especiales.

ALGUNAS CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Magallanes ha mantenido durante largo tiempo dinámicas económicas y demográficas poco propicias: Todos los indicadores disponibles nos muestran una Región estancada económicamente por los últimos 60 años, al menos en relación con lo que ha ocurrido en el resto del país.

Dicho estancamiento es un fenómeno que complica y desafía: El solo hecho de que haya persistido en la Región, durante mucho tiempo, un ritmo de crecimiento muy por debajo del que ha experimentado el país, es suficiente evidencia de que prevalecen problemas estructurales: Es decir, la Región no crece como el resto debido a que su estructura productiva se lo impide, o por acción de la estructura del mercado en que se inserta.

Si la estructura productiva de una Región subyace como el motivo central de su falta de dinamismo, ¿Es posible cambiarla a través de políticas públicas adecuadas? Y, más importante aún, ¿De existir, cuáles son esas políticas?

Complica y desafía adicionalmente el saber que este magro comportamiento económico de la Región se mantiene pese a algunas modificaciones importantes, que sin embargo no se han traducido en un cambio de los patrones históricos: Por una parte, la propia estructura productiva ha cambiado significativamente desde fines de los años 80, redibujando por completo la importancia histórica de los sectores Minería y de Industria Manufacturera de Magallanes, sumado a la pujante emergencia del sector Turismo y otros relacionados.

Por otra, se han implementado leyes de fomento al desarrollo, excepcionales tanto por magnitud de los beneficios, como por la extensión de su período de vigencia. Pese a ello, cambios estructurales y leyes de excepción, los indicadores económicos básicos no permiten anticipar cambios positivos en el futuro.

La demografía magallánica muestra una cara parecida: Bajo crecimiento histórico de la población regional, aún más acentuado en Tierra del Fuego: Ni los cambios ocurridos en la estructura productiva en los años 90 ni las leyes de excepción han logrado modificar las lánguidas tendencias que prevalecen desde al menos mediados del siglo pasado.

En conjunto, el comportamiento de largo plazo de la economía y la demografía regionales desnudan la carencia de políticas adecuadas para mejorar o modificar sus respectivas dinámicas. En este escenario, debe resultar clara la necesidad de reenfocar y redefinir las políticas públicas en la Región.

En este esfuerzo de refocalización y redefinición, será importante considerar al menos los siguientes temas:

1) Tanto los cambios estructurales ocurridos dentro de la economía magallánica como los cuerpos legales especiales, promulgados con el fin de fomentar el desarrollo regional han sido incapaces de revertir, o incluso equilibrar, el diferencial histórico del ritmo de crecimiento con el reto del país y de las tendencias demográficas que parecen empobrecer progresivamente el capital humano de Magallanes;

2) Como se puede desprender de la información disponible, los costos globales de "leyes a medida" para promover el desarrollo no son solamente sumamente altos, sino que de cuestionable eficiencia. Adicionalmente, al no incorporar exigencias de sustentabilidad, promueven la creación de industrias como la salmonicultura en jaulas, que han probado tener efectos medioambientales muy negativos en la X Región de Los Lagos, Chile y que además amenaza la continuidad y subsistencia de industrias limpias y promisorias como el turismo;

3) En Planificación Territorial: Deben realizarse serios esfuerzos en materia de planificación territorial, de manera de poder compatibilizar actividades potencialmente conflictivas entre sí, como el turismo de intereses especiales, la explotación forestal y un desarrollo extensivo de la salmonicultura. En términos más generales, la planificación territorial es esencial para poder organizar y preservar el Patrimonio Natural en forma eficiente y en todas sus manifestaciones, a la vez que promover el desarrollo y el bienestar general de la población;

4) Inclusión del tema de sustentabilidad del desarrollo en la agenda pública: Los cambios estructurales en la economía magallánica han seguido una senda derivada de condiciones naturales de la zona y de decisiones empresariales, sin que se perciba voluntad de promoción del crecimiento de manera ambientalmente sustentable por parte

de las autoridades. Las leyes de excepción promulgadas con el propósito de fomentar el desarrollo ni siquiera abordan la imperiosa necesidad de que sea sustentable;

5) La educación y difusión son actividades esenciales para la conservación y protección de los recursos naturales en la zona: Gran parte de los problemas mundiales en torno a la sobreexplotación de recursos naturales y la despreocupación respecto de la sustentabilidad deriva directamente de la ignorancia, alimentada por la falta generalizada de políticas educacionales que traten el problema. Se trata no solamente de educar a la población general, sino muy particularmente, implementar programas y proyectos que despierten la conciencia en las nuevas generaciones respecto de cómo tratar y proteger los Recursos Naturales;

6) La conservación del patrimonio histórico, étnico y cultural en la Región es un prerequisite para poder hablar con propiedad de esfuerzos de estímulo al desarrollo. Pese al eventual exterminio de todos los miembros de etnias aborígenes en la Región, aún se conserva un rico legado en diversos lugares de Magallanes. Hay por lo tanto, una diversidad de actividades que llevar a cabo para preservar y dignificar este legado y a los pueblos que lo generaron;

7) La integración de la isla de Tierra del Fuego en materias culturales y de sustentabilidad ambiental no es solo deseable, sino francamente recomendable en un mundo progresivamente integrado económica y socialmente: Tanto por motivos históricos, culturales, económicos y sociales, Tierra del Fuego debería ser sujeto de un conjunto común de políticas (con Argentina), especialmente en materias de conservación y protección de Recursos Naturales y de Patrimonio cultural;

8) Finalmente, debe enfatizarse el imperativo de definir políticas explícitas en un tema tan sensible como el de la población regional: Se desconoce en la actualidad cuál es la agenda pública respecto de este tema, e incluso si ésta existe. El Gobierno (nacional y regional) debe abordar con seriedad este tema y responder, entre otras, las preguntas de si se desea fomentar el poblamiento y/o regular y seleccionar la inmigración regional, con respeto a la Constitución;

9) Por último, el fomento al desarrollo de la Región, anhelado por habitantes y autoridades,

debe admitir la revisión, adaptación y modificación de las leyes actuales, a fin de asegurar su eficiencia en el logro de los objetivos propuestos. Aún más, tanto las modificaciones como nuevas propuestas debieran ser el resultado natural de responder las preguntas de ¿Cuáles son las deficiencias que tiene la economía magallánica y que explicarían su pobre desempeño histórico? ¿Cuáles son las correcciones necesarias y de qué magnitud? y ¿Cuáles son los mejores instrumentos para corregir esas deficiencias y obtener buenos resultados?

Sin plantearse primero estas preguntas y responderlas sería y profesionalmente, se corre el gran riesgo de continuar improvisando, aprobando leyes que suenan buenas pero sin ningún sustento técnico que les augure éxito. Y claro, en estas condiciones no tiene nada de extraño que el éxito no llegue.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco Central de Chile;
2. Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC), Argentina;
3. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INE), Chile;
4. Secretaría Regional Ministerial de Hacienda (SEREMI de Hacienda XII Región)