



Universidad de Chile

Facultad de Economía y Negocios

Escuela de Economía y Administración

Localidades Aisladas y Desarrollo:
**¿Cómo articular los Recursos Endógenos para el
desarrollo económico sostenible?**

Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial, Mención Economía

Alumno: Martín Jaeger Ljubetic

Profesor guía: Christian Belmar Castro

Santiago de Chile, diciembre 2017

Agradecimientos

Gracias a todos.

Resumen

En Chile existen casi 5.000 localidades y 170.000 personas consideradas en aislamiento. Dificultad de acceso, baja densidad poblacional, menores índices de desarrollo socioeconómico y baja cobertura de servicios básicos y públicos con las características que definen a estos lugares. La geografía determina el aislamiento de estos territorios, pero al mismo tiempo brinda recursos y potencialidades a quienes los habitan. Desde el Estado se reconoce la asimetría de condiciones en que se encuentran con respecto otras localidades y se establece la necesidad de brindarles apoyo, pero no existe literatura que brinde directrices para la elaboración de políticas o planes de desarrollo económico para estas realidades particulares.

Esta tesis se propone como una primera aproximación a la tarea de esquematizar y comprender de manera sistémica e integrativa el proceso de desarrollo económico y la articulación de los recursos endógenos del territorio, todo en la perspectiva de las localidades aisladas.

Se comienza con una caracterización del aislamiento en Chile, utilizando datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y literatura sobre el desarrollo económico de las regiones extremas del país.

Luego, se presenta una revisión de literatura para la comprensión del desarrollo económico y su delimitación hacia el contexto de las localidades aisladas. Se revisan los modelos neoclásicos enseñados típicamente en la universidad y luego se profundiza el análisis con la incorporación de la dimensión territorial. La Geografía Económica y la Innovación Territorial aportan elementos clave para la elaboración de una síntesis que toma la forma del Desarrollo Endógeno.

Posteriormente se presenta un esquema analítico para el desarrollo de localidades aisladas en el que se utiliza el enfoque sistémico para comprender las interacciones entre los actores locales que posibilitan un proceso de desarrollo económico exitoso.

Finalmente se presentan algunas consideraciones y notas finales sobre el desarrollo de esta tesis, dándole un cierre que no intenta concluir porque falta mucho por avanzar en este tema.

Índice

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introducción | 5 |
| II. | Localidades aisladas en Chile | 8 |
| | Aislamiento y Descentralización | 9 |
| | Política Nacional de Localidades Aisladas | 11 |
| III. | Revisión de Literatura..... | 15 |
| | Teoría económica del Desarrollo | 16 |
| | Geografía económica | 24 |
| | Innovación Territorial | 27 |
| | Síntesis: Desarrollo Endógeno..... | 31 |
| IV. | Esquema analítico para el desarrollo sostenible de localidades aisladas | 36 |
| | Subsistema Económico: | 37 |
| | Subsistema Tecnológico: | 39 |
| | Subsistema Institucional: | 40 |
| | Subsistema Sociocultural:..... | 42 |
| | Subsistema Ambiental: | 43 |
| | Sinergias elementales..... | 45 |
| V. | Apreciaciones y notas finales..... | 51 |
| VI. | Referencias..... | 53 |
| VII. | Anexos | 58 |
| | 1. Decreto 608 Establece Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas..... | 58 |
| | 2. ONU:..... | 63 |
| | 3. Entrevistas a habitantes de la Isla Mocha: | 64 |
| | 4. Glosario de términos | 67 |

I. Introducción

En la actualidad diversas localidades que no necesariamente se encuentran cercana a centros urbanos importantes, o bien que no son parte de cadenas de creación de valor en los procesos de inversión sectorial, deben hacer frente a al problema de lograr su desarrollo sostenible en el largo plazo.

Para hablar de desarrollo económico en localidades aisladas se debe aclarar en primer lugar qué significan estos conceptos. Ambos serán tratados en profundidad a lo largo del trabajo, pero es útil una primera aproximación para precisar ideas.

La definición de desarrollo económico es, a grandes rasgos, un proceso multi-dimensional de mejoramiento de la calidad de vida y las capacidades de las personas a través de incrementar sus estándares de vida, autoestima y libertad¹. Esta última dimensión es resaltada por Amartya Sen (1999), para quien el desarrollo “puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”.

Las localidades aisladas, según la legislación chilena, son “entre otras, aquéllas que se encuentren geográficamente en dicha condición; tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física; dispongan de muy baja densidad poblacional; presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes; y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos”².

La sostenibilidad del desarrollo -dada la situación de aislamiento en la que se encuentran estas comunidades- no pasa por esperar pasivamente que las fuerzas o incentivos de los mercados las consideren relevantes para llevar a cabo procesos de inversión. Por el contrario, pareciera ser que estas deben ver la forma para poder insertarse y ser parte de los procesos de globalización y urbanización en marcha. De forma de aprovechar los recursos y actores locales para desenvolver fuerzas endógenas que permitan su desarrollo económico.

La organización productiva actual se basa en economías de escala y especialización espacial, siendo las metrópolis el final de la ruta comercial (Krugman, 1991). Las áreas rurales que forman

¹ Definición rescatada por el autor a partir de los apuntes de la cátedra Desarrollo Económico impartida por Álvaro Herrera y Ricardo Ffrench-Davis el semestre primavera del año 2017 en la escuela de Economía de la Universidad de Chile.

² Decreto Supremo N°608, Política Nacional de Localidades aisladas. Ver Anexo 1.

parte de esta ruta tienden a especializarse, dedicar su tiempo y recursos a la producción para la gran ciudad, lo que transforma las áreas de cultivo en mono productoras y, consecuentemente, replica la pauta comercial de la metrópolis: importar víveres e insumos desde lejos, afectando la producción de bienes para el consumo local.

Este comportamiento suele agudizarse en las localidades aisladas, ya que, al especializarse para ser incorporadas al mercado nacional, agravan su dependencia de una economía de la que están geográficamente apartadas. El caso que despierta el interés en esta investigación es el de la Isla Mocha, localidad del sur de Chile a 35 kilómetros de las costas de la Provincia de Arauco, donde contrasta la riqueza natural de la isla -agua potable, gas natural, tierra fértil y recursos marinos en abundancia- con la baja percepción de los habitantes de su bienestar económico.

La vulnerabilidad negociadora para importar y exportar incrementa el sentimiento de aislación, al mismo tiempo que debilita la relación de los habitantes con su territorio. Vender barato y comprar caro requiere sobreexplotación para alcanzar niveles de bienestar deseables. Esto genera un círculo vicioso en que se debe trabajar más para alcanzar niveles de extracción suficientes, dejando poco tiempo para la producción de bienes de consumo local y aumentando la demanda de importaciones. La consecuencia de esto es la depredación el ecosistema que sostiene la vida en estos territorios.

Además, estas comunidades se ven afectadas por “muchas de las características que se consideraron como aspectos esenciales del subdesarrollo, tales como la dependencia externa, la desigualdad económica, social y cultural, la falta de participación social de grupos significativos, la inseguridad y desigualdad de oportunidades, entre otras” (Sunkel & Paz, 1970). Lo que evidencia la negligencia con la que se consideran desde la autoridad central y la compleja desigualdad de condiciones en que compiten con otros territorios de la economía nacional.

Esta situación motiva las siguientes preguntas. ¿Cuáles son las dificultades que presentan estos territorios para desarrollarse sosteniblemente? ¿Cómo aporta la ciencia económica al respecto de estas realidades particulares? ¿Existen otros elementos determinantes que incorporar desde los nuevos enfoques de desarrollo económico? Éstas guían la tesis con el objetivo de dar respuesta a cómo articular los recursos endógenos para lograr el desarrollo sostenible de las localidades aisladas.

La metodología del trabajo es inductiva. Primero se plantearon las preguntas sobre el desarrollo en localidades aisladas: se hizo una primera aproximación de la literatura al respecto, que, dada la ausencia de trabajos específicos, reforzó la hipótesis de que hace falta un marco teórico económico que permita reconocer los elementos clave para la elaboración de planes y políticas aplicables al desarrollo de territorios aislados.

Luego, se revisó la literatura en profundidad para reconocer los aportes teóricos, para así poder sintetizarlos en torno a la realidad territorial particular que era el caso de estudio. Dilucidar la importancia de: los actores locales, de las redes sociales, del capital humano, de las instituciones y de la innovación, entre otras, en la determinación de las potencialidades internas de desarrollo, así como también la relevancia de potenciar estrategias que permitan la inserción en mercados atractivos, se torna ineludible en la confección de planes que pretendan articular las potencialidades locales.

Ya habiendo revisado la literatura, se realizó una visita a Isla Mocha para recoger información mediante la observación y la realización de entrevistas personales a sus habitantes³. Esto con la intención de reconocer las interacciones entre los actores locales -económicos, tecnológicos, institucionales, sociales y ambientales- y reconocer su impacto en la actividad económica y el proceso de desarrollo de la isla.

Finalmente, se contrastó la síntesis teórica con la información presencial, dando como resultado un marco teórico esquematizado para la comprensión de las localidades aisladas y la identificación de los elementos clave para su desarrollo.

La tesis se estructura de la siguiente manera: La segunda sección conceptualiza las localidades aisladas en Chile y sus características comunes. La tercera analiza la literatura económica sobre desarrollo económico, geografía económica e innovación, presentando una síntesis de los elementos claves. La cuarta presenta el esquema analítico para el desarrollo en localidades aisladas. Finalmente, en la quinta sección se resumen las principales ideas del texto y las implicancias para políticas públicas que se desprenden de la investigación.

³ Ver anexo 3.

II. Localidades aisladas en Chile

Chile se caracteriza por su accidentada geografía y la multiplicidad de ambientes que esta genera. Encerrado entre mar, desierto y cordillera, es un territorio gobernado por las montañas donde se hace muy difícil observar el horizonte en algún lugar que no sea el mar o las pampas del norte desértico y el sur patagónico. La soberanía está repartida en 3 continentes: Isla de Pascua, o Rapanui, en la Polinesia de Oceanía, El Territorio Antártico chileno en la península del continente blanco y el Chile continental en América del Sur. Este último tiene más de 4000 kilómetros de longitud en el sentido norte-sur, con climas tan diversos como paisajes hermosos⁴.

La geografía determinó el poblamiento de la zona central como eje de la nación y la tradición colonial española centralizó el poder de decisión y los recursos en la capital, Santiago. Si en la época colonial existía una población cercana al millón de personas entre Copiapó y el Río Maule, la migración campo-ciudad del siglo XIX y el fin de la industria salitrera a comienzos del siglo XX afianzaron la concentración demográfica en Santiago y la zona Central, contándose más de cinco millones y medio de personas en Santiago y cerca del 80% de la población total entre la región de Valparaíso y Los Ríos⁵.

La consolidación institucional del Estado chileno se caracterizó por su carácter republicano presidencial, con una trayectoria centro periferia y una cultura centralista que contrasta con el esquema federal que impera en países vecinos como Argentina o Brasil. Esto ha implicado que las decisiones políticas, sociales y económicas han estado siempre circunscritas al Valle Central, dejando a las regiones en planos cada vez más lejanos a medida que aumenta la distancia con la capital.

Casos emblemáticos son las regiones extremas del país⁶, pero la falta de inclusión en las dinámicas nacionales de actividad económica, política, social y cultural ha sido reconocida como una deuda

⁴ Altiplano, Cordillera de los Andes, Cordillera de la Costa, depresiones intermedias, pampas, planicies litorales, Patagonia, glaciares, secano costero, archipiélagos, y valles transversales, entre muchos otros accidentes geográficos, que se mezclan para crear infinitos ecosistemas con particularidades únicas.

⁵ Datos del Censo 2002.

⁶ Arica-Parinacota y Tarapacá en el norte, y Aysén y Magallanes en el sur. Para más información sobre regiones extremas y su abandono económico ver (Soza-Amigo & Correa, 2014) y (Correa, Salas, Soza-Amigo, & García, 2015).

generalizada del Estado chileno para con las regiones a nivel de gobernanza y desarrollo (Soza-Amigo & Correa, 2014).

Quizás por esto es que desde el año 90 -finalizando el régimen militar- se inició un proceso de descentralización que se ve ejemplificado en el traslado del Congreso a Valparaíso. Aún con esto, el gran problema es que dicho proceso no ha logrado los resultados esperados en el desarrollo homogéneo del país (Cunill-Grau, 2012). La falta de definición en alcance y potencia ha minado la modernización de los órganos estatales y no se han profundizado los procesos clave para que la descentralización sea más que un concepto del discurso público, como la democratización del poder y la participación local en la toma de decisiones para el desarrollo territorial.

Aislamiento y Descentralización

Más allá de las asimetrías en la concentración demográfica y de poder -político y socioeconómico- entre Santiago y las demás regiones, a fines del siglo pasado se hizo evidente la contradicción del modelo económico chileno en su dimensión territorial. Hasta antes del año 90 nadie cuestionaba el éxito de la economía de mercado expandida sin límites durante la dictadura, pero cuando llegó la democracia, y se constató la falta de desarrollo y el despoblamiento de las zonas más alejadas, se agudizó la necesidad de dotar a estos espacios de recursos y potestades para cambiar su situación.

Esto se intentó corregir mediante prioridad que se le dio a la infraestructura de conectividad territorial, asociada al crecimiento económico mediante la cobertura de zonas productivas y las mejoras en productividad por integración a los mercados (Figueroa & Rozas, 2005). Sin embargo, fue insuficiente, al centrarse en las capitales regionales o ciudades mayores y no contemplar acciones particulares para los pueblos y localidades lejanas.

La planificación nacional para enfrentar esta situación se institucionalizó en el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE) en 1994, que luego fue adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) cuando entro en funcionamiento el 2001. Su objetivo es proponer políticas de desarrollo local, provincial y regional para las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes y los territorios especiales de Chiloé, Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.

Todos estos lugares se caracterizan por altos niveles de aislamiento -escasa y dispersa población⁷, menores niveles de desarrollo socioeconómico⁸ y ausencia o déficit de aparato público (Soza-Amigo & Correa, 2014)-, lo que no es lo mismo que la vulnerabilidad -factor interno de riesgo de un asentamiento humano dada la amenaza de sufrir una catástrofe por la interacción de factores físicos, sociales, económicos y ambientales (Arenas, Lagos, & Hidalgo, 2010).

Este fenómeno es general a todo Chile y no se limita las zonas antes descritas (SUBDERE, 2012). A lo largo de todo el territorio se reconocen localidades que, por la zona geográfica que ocupan, cuentan con las mismas características en mayor o menor medida. Existen rasgos comunes, pero no es lo mismo el aislamiento en islas -como los fiordos de Aysén, Tierra del fuego o la Isla Mocha-, en montañas -como los valles transversales de Coquimbo- o en desierto -como los pueblos aymara de la pampa atacameña-, entre muchos otros ambientes naturales que determinan las dificultades y características particulares de cada localidad.

La descentralización es el motor para enfrentar el aislamiento, ya que las decisiones centralizadas suelen adolecer de generalidad y poca precisión o particularidad. Este concepto suele confundirse con otros, por lo que es bueno precisarlos para la realización del análisis territorial.

El primero es la Deslocalización, en que se traslada geográficamente un órgano estatal que no tiene poder de decisión. El segundo es la Desconcentración, en que se entrega parte del poder al órgano deslocalizado manteniendo la relación jerárquica, por ejemplo, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Por último, la Descentralización implica la creación de un ente distinto de aquel del cual se va a transferir capacidad decisoria, como las Municipalidades (Boisier, 2002).

Estos tres conceptos requieren distintas concesiones, como personalidad jurídica, recursos y normas de funcionamiento, siendo el tercero el más decisivo en la relación Estado-Territorio y, a la vez, el más complejo de lograr debido a la tradición colonial centralista de Latinoamérica. La descentralización implica la legitimización del territorio como ente particular y diverso dentro de la nación, lo que requiere de creciente autonomía en la gestión y toma de decisiones (Soza-Amigo & Correa, 2014).

⁷ Según datos del Censo 2002, las dos regiones extremas (Arica y Magallanes) concentran el 1,5% de la población.

⁸ Promediando los datos del PIB entre 2003 y 2008, entre la antigua región de Tarapacá y la de Magallanes se produce un 3,6% del total nacional.

Política Nacional de Localidades Aisladas

Como se dijo anteriormente, el proceso de descentralización no ha tenido los resultados esperados en Chile y gran parte de esto tiene que ver con el componente político que tienen este tipo de políticas públicas. En ellas se pretende favorecer a la mayor cantidad de personas posible y se termina torciendo el objetivo original. La captación de votos y recursos termina por copar la agenda gubernamental, destinando los esfuerzos a las grandes ciudades en desmedro de los pueblos y localidades pequeñas, replicando la lógica centralista nacional en las regiones y el espacio local.

El año 2010 se reconoció esta deuda con la publicación del Decreto Supremo número 608⁹, que estableció la Política Nacional de Localidades Aisladas. Con este instrumento legal se hizo explícita la disparidad y desigualdad territorial existente en Chile. Por esa vía se administra la desventaja en que se encuentran los habitantes de las localidades aisladas, con respecto a otros lugares del país (Correa, Salas, Soza-Amigo, & García, 2015). Así se asume la necesidad de que el Estado implemente políticas, a través de los órganos descentralizados, para corregir esta situación.

En línea con este decreto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo comenzó la caracterización del aislamiento en Chile con la publicación de los estudios sucesivos “Identificación de Territorios Aislados 2011” e “Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento 2012”. Ambos realizan un análisis territorial nacional para cuantificar y caracterizar los lugares aislados con datos del Censo 2002, pero se diferencian en que el primero utiliza la comuna como unidad de análisis mientras que el segundo la localidad¹⁰.

Los siguientes párrafos están basados en este último estudio, en el que se define Localidad Aislada como “un punto en el espacio, habitado por menos de 3.000 habitantes, que cuenta con bajos niveles de integración (acceso a bienes y servicios del estado y de privados), con dificultades de acceso, y que por consecuencia de lo anterior, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país” y Territorio Aislado como “la agrupación de

⁹ Ver Anexo 1.

¹⁰ En el estudio se entiende como localidad a un lugar en el espacio, representado por un punto en un mapa, que es representativo de un conjunto de viviendas habitadas por personas.

localidades aisladas, que se encuentran espacialmente en similares condiciones que permitan su agrupación, facilitando de esta manera la aplicación de políticas públicas”.

Anteriormente, el aislamiento era medido como la distancia con la capital, pero en las últimas 2 décadas se ha manifestado un cambio de paradigma que va muy de la mano con la descentralización. Esta concepción más amplia del término pone el énfasis en el grado de integración del territorio y su capacidad de acceder a una serie de servicios. En el estudio de 2012, realizado por la SUBDERE, este acceso se mide en tiempo para acceder de la localidad al servicio, considerando los elementos geográficos y las condiciones del camino.

Para este estudio se realizó un análisis cartográfico -identificó más de 36.000 localidades- y computacional -comunicó todo el territorio con las rutas de movilización terrestre o marítima- para elaborar un índice de Grado de Aislamiento que se compone de variables de integración como contraparte del aislamiento-, y de condiciones geográficas estructurales -como determinantes del aislamiento.

La integración de una localidad se entiende como su relación con los centros políticos, urbanos y mercantiles, lo que se traduce como la capacidad que tienen sus habitantes para acceder a educación, salud y proveedores de bienes y servicios. Las condiciones geográficas estructurales, por otro lado, son características físicas y demográficas que no tienen mayores variaciones en el tiempo y son muy difíciles de afectar desde la acción estatal, en otras palabras, definen la condición de aislamiento en cuanto a la capacidad de acceder a centros político-administrativos y de habitar el lugar, considerando los elementos físicos y ambientales del territorio.

Los principales resultados del estudio a nivel nacional fueron los siguientes¹¹:

- Se identifican 4.885 localidades en condiciones de aislamiento, que concentran el 1,1% de la población del país (169.317 personas).
- La Región del Biobío presenta la mayor cantidad de localidades – 21%- y personas- 14,5%- aisladas del total nacional. Esto se podría explicar por lo intrincado del territorio y la alta densidad de caminos del tipo huella o sendero que implican un desplazamiento muy lento en el estudio y por tanto un aumento en su grado de aislamiento.

¹¹ Para mayor detalle ver (SUBDERE, 2012).

- Las regiones extremas presentan una alta densidad de localidades y personas aisladas, especialmente la Región de Aysén presenta el máximo nacional con un 11,4% de su población en condiciones de aislamiento.
- En la zona central -entre las regiones de Valparaíso y Los Ríos- se concentra más del 50% de la población aislada de país, pero en términos relativos es la zona austral -entre Los Lagos y Magallanes- la que presenta mayor impacto, con un 4,9% de los habitantes. Esto se explica por la gran extensión territorial de estas regiones y su estructura geográfica (fiordos y glaciares, entre otros accidentes) que dificulta el traslado.
- Como es de esperar, la Región Metropolitana es la que presenta menor población aislada relativa a su población total -0,1%- seguida por su vecina Región de O'Higgins -0,3%. Se explica por el menor tamaño de las regiones y la concentración demográfica en torno a la Ruta 5¹².

En esta sección se caracterizó el aislamiento en Chile y su alcance demográfico y territorial. La geografía del país juega un rol clave en esto, determinando que la totalidad del territorio presente localidades aisladas en mayor o menor densidad. Existen elementos comunes rescatados en la Política Nacional de Localidades aisladas, pero también se reconocen particularidades que afectan a las localidades aisladas de cada región, comuna y territorio. La acción institucional y las vías de acceso parecen ser los principales campos de acción para las políticas públicas al respecto.

La descentralización parece ser la principal vía institucional de superación para el aislamiento, producto del reconocimiento y la legitimización que involucra de las realidades particulares de cada comunidad. La tradición centralista determinaba que el aislamiento se considerara solo con respecto a la capital, pero afortunadamente esto ha cambiado y se ha ampliado la comprensión de este concepto, asociándolo a la capacidad de acceder a distintos servicios.

La integración de la nación ha tenido grandes avances por la implementación de infraestructura vial, pero el componente estructural de la geografía, que es muy difícil de modificar, juega un rol determinante en las vías de acceso y por tanto en la capacidad de acceder a distintos servicios (SUBDERE, 2012). Los costos de transporte son un elemento muy importante relacionado con

¹² Principal eje de desplazamiento del país. Permite mayores velocidades y, con esto, menores tiempos de acceso a servicios. Especialmente en este tramo cuenta con doble vía.

este último punto, por lo que quizás deberían concentrar los esfuerzos presupuestarios de la ayuda estatal que busca corregir las asimetrías que enfrentan estas localidades.

Todos estos elementos deben ser considerados en la elaboración de planes y políticas que apunten hacia la articulación de las potencialidades locales para del desarrollo. Para esto es preciso definir los objetivos del proceso y las posibles maneras de llevarlo a cabo. Principalmente es necesario saber que significa el desarrollo económico y que ha sido teorizado sobre él. Desde lo macro hasta los territorios, hay que comprender los mecanismos que lo hacen posible.

En la siguiente sección se revisa la literatura sobre desarrollo económico. Los principales enfoques que han aportado a la maduración conceptual del término en la ciencia económica y los elementos más determinantes para su aplicación territorial.

III. Revisión de Literatura

El desarrollo homogéneo e integral del territorio es el objetivo principal del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en Chile (Soza-Amigo & Correa, 2014). Esto nace por la desigualdad originada en el centralismo colonial latinoamericano y las consecuencias que esta trae sobre el bienestar de la población hasta estos días.

Las políticas públicas en este ámbito han tenido al desarrollo económico como guía de sus acciones, ya que es necesaria la expansión productiva y el crecimiento económico para lograr el avance equitativo del territorio (Sunkel & Paz, 1970). A mediados del siglo XX se planteó la industrialización como generadora de polos de desarrollo (Perroux, 1964), pero la incapacidad de proteger estas industrias nacientes y la larga tradición primaria exportadora del continente lo hicieron imposible.

La historia del desarrollo territorial de Latinoamérica se puede resumir de la siguiente manera: las regiones ganadoras son las grandes áreas urbanas o con recursos naturales abundantes, mientras que las perdedoras son las que nacieron con la sustitución de importaciones y prácticamente todos los demás territorios (Quintero & Gallardo, 2008).

Por esta historia de verticalidad, centralismo y desigualdad es que se hace necesario un análisis integrativo de la literatura para lograr sistematizar ideas que ayuden a articular los recursos locales para el desarrollo endógeno de las localidades olvidadas. Comprender este proceso, desde una perspectiva que se aleje de la lógica redistributiva del Estado central y ponga el énfasis en la utilización del potencial territorial para lograr competitividad, es el objetivo del desarrollo endógeno, concepto que surge como la contraparte territorial de la visión instrumental del crecimiento y el cambio estructural- que ha imperado en el pensamiento económico dominante-, partiendo de la hipótesis de que el territorio es más que el soporte físico de la actividad económica y se configura como el principal agente cohesión y transformación social (CEPAL, 2000).

Esta noción puede ayudar a superar uno de los problemas de fondo de Chile: la orientación social y asistencialista que determina la creación de políticas y proyectos parciales que no incorporan la participación de actores locales -públicos y privados- en las decisiones de inversión (Soza-Amigo & Correa, 2014).

Teoría económica del Desarrollo

La ciencia económica suele simplificar la realidad y asumir supuestos controvertidos en su afán de elaborar modelos matemáticos que son más bellos que reales (Krugman, 2009). En el área del desarrollo económico, esta simplificación se ve reflejada en la dominancia que presenta el crecimiento económico en la discusión sobre desarrollo. Académicos, autoridades y ciudadanos suelen hablar de estos dos conceptos, crecimiento y desarrollo, como equivalentes o, por lo menos, que el primero implica al segundo.

Crecimiento y desarrollo económico no son lo mismo. Quizás se puede decir que el primero es una condición necesaria para el segundo, pero no se puede estar seguro de esto y la literatura no tiene una opinión unánime al respecto¹³.

Crecimiento puede ser definido como el aumento en el producto real de una economía a través del tiempo (Todaro, 1977). Es una medida de variación del ingreso por habitante que nada tiene que decir sobre otras dimensiones de la vida de las personas ni si este mayor ingreso llega a todos, o a los que son el objetivo del plan de desarrollo.

El desarrollo, por otro lado, es visto como un proceso multidimensional que envuelve cambios en estructuras, actitudes e instituciones al mismo tiempo que aceleración del crecimiento, reducción de la desigualdad y erradicación de la pobreza (Todaro, 1977). Es un concepto que la teoría económica utiliza para intentar dar forma a un criterio de calidad de vida en las economías, entendiéndose que los habitantes de un país desarrollado pueden vivir mejor al tener más herramientas para elegir libremente qué hacer con sus habilidades y capacidades.

Evolución del concepto de desarrollo

La idea de desarrollo es dinámica y cambia constantemente a medida que lo hace la sociedad. Nuevos avances para nuevas necesidades implican que los estándares de vida evolucionan y, con esto, lo que se entiende por desarrollo.

¹³ Fenómeno del crecimiento sin desarrollo, brevemente explicado en (Sunkel & Paz, 1970) página 39, originalmente desarrollado en la primera parte de (Clower, Dalton, Harwitz, & Walters, 1966) y más actualizado en (Vandemoortele, 2009).

Para contextualizar el desarrollo en el muy largo plazo se ha utilizado el producto per cápita como proxy. Análisis históricos dan cuenta de que el crecimiento de esta variable es un fenómeno reciente que explotó con la revolución industrial. Las diferencias entre desarrollados (occidente) y subdesarrollados (oriente) crecieron hasta 1950 para luego reducirse y que no existe convergencia entre las economías del globo¹⁴.

Angus Maddison (2001) llega a la conclusión de que entre el año 1000 y 1820 el producto per cápita mundial creció solo 50%, mientras que se multiplicó por un factor mayor a 8 en los casi 200 años posteriores. ¿Qué fue lo que cambió tan drásticamente en ese periodo? Maddison argumenta que los principales factores fueron la aceleración de la innovación tecnológica, el rápido crecimiento del stock de capital y la continua mejora en capital humano por parte de los trabajadores, elementos esenciales de la productividad. Asimismo, agrega que los cambios institucionales y comerciales también jugaron un papel relevante modelar un ambiente sociocultural apto para las nuevas dinámicas económicas

Académicamente, se podría decir que el estudio formal del desarrollo económico alcanzó la madurez a mediados del siglo XX con los trabajos de Robert Solow y Trevor Swan. Este modelo neoclásico fue continuado Paul Romer y Robert Lucas, entre otros, durante los ochenta y consolidó la importancia de los modelos macroeconómicos.

Hasta esos años el énfasis del estudio del desarrollo estaba puesto en el crecimiento, por lo que no es de sorprender que el modelo y las conclusiones obtenidas en esos documentos apuntaran exclusivamente en esa dirección.

Posteriormente, el foco se trasladó poco a poco hacia la multidimensionalidad del desarrollo (Boisier, 2001); primero fue la relación entre crecimiento y variables como la pobreza, desempleo y desigualdad, dando paso a enfoques como el estructuralista de la CEPAL¹⁵; y luego la calidad de vida, en que el enfoque de la libertad de Amartya Sen influyó las políticas de desarrollo propuestas por las agencias internacionales como el PNUD y el Banco Mundial para el siglo XXI¹⁶.

¹⁴ Para mayor detalle sobre crecimiento económico histórico revisar capítulos 11, 12, 13 y 14 de (De Gregorio Rebeco, 2007) y (Parente & Prescott, 2000).

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, perteneciente a las Naciones Unidas.

¹⁶ Ver Anexo 2.

Modelo Neoclásico de Crecimiento

En el modelo expuesto en Solow (1956), que revolucionó la ciencia económica, se concluye que la única forma de crecer en el largo plazo es tener un aumento exógeno y persistente de la productividad. Dados los rendimientos decrecientes de la inversión en capital, existe un techo en el alza en bienestar, es decir, las economías no crecerían al llegar a su estado estacionario a menos que sucediera un shock exógeno de mejoras tecnológicas.

Para satisfacer nuevas necesidades y mejorar los niveles de ingreso de la población creciente se postuló que es necesario aumentar lo que cada trabajador es capaz de producir en una unidad de tiempo: la productividad. La mejora en los rendimientos de los factores productivos (trabajo, capital y tierra) trae consigo la diversificación y aumento de la producción, con lo que se pueden satisfacer nuevas y mayores necesidades al mismo tiempo que se avanza en la disminución del desempleo y la pobreza.

Este modelo macroeconómico, en que no existe comercio internacional y los únicos factores productivos son trabajo y capital, sirvió para desarrollar la mayoría de los planes de desarrollo del siglo pasado. Al analizar la evolución de la estructura productiva del siglo XX se puede apreciar que las actividades industriales y de servicios tomaron cada vez mayor importancia, dando luces de que los planteamientos se siguieron plenamente en cuanto a la acumulación de capital y el uso de tecnologías para mejorar la productividad. Las ayudas externas a países subdesarrollados, coordinadas por las agencias internacionales (FMI, Banco Mundial, ONU), marcaron una época en que la acumulación de capital era la principal herramienta de superación económica.

Sin embargo, el tiempo demostró que el desarrollo no es un problema de acelerar la formación de capital a base de ayuda exterior (Easterly, 2003). Las políticas de fomento antes descritas tuvieron un flaco desempeño, lo que motivo un cuestionamiento de las enseñanzas y aplicaciones del modelo neoclásico.

Crecimiento endógeno

A fines de los 80 se revitalizó el pensamiento de Solow y dentro de las líneas de estudio que surgieron destacó la teoría del crecimiento endógeno. Como dice su nombre, se permite que sean decisiones tomadas dentro de la economía las que determinen si el crecimiento será posible en el largo plazo.

Esta teoría postula que los rendimientos decrecientes son solo una posibilidad dentro del proceso de acumulación del capital y pueden existir rendimientos crecientes si consideramos el capital como algo más que maquinarias y si prestamos atención a los mecanismos por los cuales este capital se acumula y utiliza.

Robert Lucas, en 1988, escribió un documento emblemático que cumple 3 funciones: analiza críticamente el modelo neoclásico de Solow, recoge los mayores aportes realizados por otros economistas en la línea neoclásica del desarrollo económico hasta ese momento y elabora una teoría que se ajusta de mejor manera a los datos disponibles.

Antes que nada, Lucas especifica desarrollo como crecimiento asumiendo la estrechez de la definición. Su intención es elaborar una teoría sobre los mecanismos que posibilitan el crecimiento. Lo que requiere entender teoría como un sistema dinámico de ecuaciones matemáticas, fundadas en supuestos de racionalidad microeconómica, que se puedan ingresar a un computador y ajustarse a los datos reales.

Al analizar la data internacional de producto per cápita establece que no puede observar esta información como otra cosa que la representación de posibilidades para el desarrollo. Se pregunta cuales son las acciones que pueden tomar los gobiernos para asemejar su rendimiento al de las economías exitosas y cuáles son las características naturales de una economía que permiten o restringen su despegue económico.

Sus observaciones sobre el modelo neoclásico original son 3. Primero, reconoce que la intención de Robert Solow y Edward Denison¹⁷ era dar cuenta de las principales características del crecimiento de Estados Unidos y no elaborar una teoría de desarrollo económico, por lo que no es sorpresa que su modelo no ajustara con los datos internacionales.

¹⁷ En su libro “The sources of economic growth in the United States” de 1961 recoge y explica el modelo de Solow para aplicarlo a los datos históricos del producto de Estados Unidos entre 1090 y 1957.

Segundo, considera que los principales aportes son uno cualitativo -la diferencia entre efecto nivel y efecto crecimiento¹⁸ que es muy importante al discutir cambios en políticas- y otro cuantitativo -estimar el impacto que distintas políticas podrían tener en el crecimiento¹⁹.

Por último, evalúa negativamente la importancia dada a la “tecnología” en el modelo, ya que asumir que el crecimiento depende casi exclusivamente de ella, implica que es responsable de todos los diferenciales entre países, mientras los demás factores pasan a un plano secundario con un impacto casi nulo sobre el crecimiento.

Lo interesante para Lucas era formalizar el mecanismo de decisión individual que lleva a adquirir conocimiento, ya sea mediante la educación o el “aprender haciendo”, y el impacto que esto tiene sobre la productividad y el crecimiento. Habló particularmente del capital humano y la capacidad que tiene para inducir crecimiento económico de largo plazo en la economía.

Al destinar tiempo en la acumulación de capital humano podemos abandonar los supuestos de que la productividad crece exógenamente y tomar decisiones que permitan el crecimiento permanente de los niveles de vida.

Para la elaboración de sus 2 modelos, o teorías, recoge los principales aportes teóricos y técnicos que los economistas neoclásicos habían realizado hasta ese momento, especialmente (Romer, 1986), incorporando el capital humano- definido como el nivel de habilidad general del trabajador- al modelo original de Solow.

El principal aporte de estos modelos es la consistencia con las diferentes tasas de crecimiento entre países. Esto porque cada economía acumula el capital humano específico en el sector que es abundante o históricamente más productivo, y basa su producción en las ventajas comparativas evolutivas, ya que es distinto el potencial de crecimiento en el sector tecnológico que el agrario.

Finalmente, el último gran aporte del trabajo de Lucas viene por el lado de los efectos externos de capital humano, que él se declara incapaz de formalizar. Elementos como la difusión de la

¹⁸ Efecto crecimiento son cambios que alteran el rendimiento de largo plazo del producto, mientras que el efecto nivel altera el corto plazo para variar el nivel de producto del estado estacionario, pero no su crecimiento futuro.

¹⁹En el capítulo 24 de la monografía de Denison se listan docenas de políticas y se asocian a ellas los efectos máximos estimados que podrían tener en el crecimiento de Estados Unidos.

innovación y el conocimiento entre empresas o la generación de externalidades por el uso del capital son mecanismos por los cuales el proceso de acumulación de capital, entendido como físico y humano, podría tener rendimientos crecientes y, por tanto, aumentar indefinidamente la productividad y el crecimiento.

El problema es la dificultad que se presenta al intentar cuantificar estas interacciones, las que podrían explicar las presiones migratorias hacia lugares más capacitados y la formación de ciudades como núcleos económicos²⁰.

Pensamiento Estructuralista

La escuela estructuralista nació en los años cuarenta en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su piedra angular es el artículo publicado en 1949 por Raúl Prebisch “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. En él se expone la división centro-periferia que caracteriza el pensamiento estructuralista y se analizan los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos, identificando las etapas históricas y los resultados del subdesarrollo.

Su objetivo principal es el desarrollo de las economías pobres, y para eso se propone cambiar el enfoque ortodoxo que imperaba en ese momento y abogaba por la liberación del mercado y sus fuerzas. Para los estructuralistas es clave la acción estatal para promover cambios estructurales que permitan transformar la estructura económica, social, política y cultural, de forma de superar el estado de dependencia y generar capacidad propia de crecimiento y dinámica socioeconómica (Sunkel & Paz, 1970).

Se suele atribuir su origen a la confluencia de 2 tradiciones económicas que se mantenían en los márgenes de la ciencia en ese momento por considerar que el capitalismo no es un sistema armónico, si no que albergaba desequilibrios que no se corrigen espontáneamente. La vertiente

²⁰ Lucas sigue los argumentos de (Jacobs, 1969) en cuanto que las ciudades necesitan una razón para no desagregarse y esta podría ser los efectos externos del capital. En un esquema simple de Tierra, Trabajo y Capital, las ciudades no deberían existir porque la tierra es más cara dentro de ellas, con lo que los otros factores podrían combinarse óptimamente donde sea más barata. Las rentas sobre la tierra podrían reflejar el capital externo de una ciudad, el que compensa su precio extra y permite la consolidación de las ciudades como núcleos del átomo económico territorial.

radical provenía del marxismo y la reformista del keynesianismo e institucionalismo (Briceño, Quintero, & Ruiz, 2013).

Para diferenciar el análisis del desarrollo de los movimientos del producto per cápita postula que es necesario un marco analítico más complejo cimentado en las nociones de proceso, estructura y sistema. Al considerar el proceso histórico que devino en la realidad actual, sin intentar encuadrarla en los modelos que nacieron en otras economías y con otros contextos, se pueden evaluar las unidades territoriales, regionales o nacionales con una perspectiva de totalidad que integre las relaciones internas y externas que influyen en el actuar de la sociedad, sus instituciones y sus habitantes.

De esta manera, no podemos referirnos al desarrollo como crecimiento ni como etapas porque no existe un proceso lineal. Desarrollo y subdesarrollo son parte del mismo proceso histórico universal y no antecede uno al otro. Existe simultaneidad y condicionantes bidireccionales en la relación. Esta interdependencia determina la existencia de diferencias entre unidades económicas y al interior de estas. Coexisten y se necesitan las zonas desarrolladas, avanzadas y centrales, por un lado; y las subdesarrolladas, periféricas y dependientes, por otro (Presbich, 1986. Versión Original 1949).

Una de las consecuencias de esta interacción es la especialización de los países. Mientras los pertenecientes al centro producen bienes industriales que profundizan su posición favorable por la incorporación de valor, los periféricos extraen recursos naturales que consolidan el “modelo exportador primario” de desarrollo hacia afuera. La superación del subdesarrollo requiere la sustitución de este modelo por uno de crecimiento hacia adentro, impulsado por la industrialización por sustitución de importaciones.

El nombre de este enfoque proviene de las características estructurales que poseen las economías y determinan su funcionamiento. Entre éstas se pueden señalar la distribución del ingreso y la riqueza, los regímenes de tenencia de la tierra, el tipo y grado de especialización del comercio exterior, la densidad de las cadenas productivas, el grado de concentración de los mercados, el control de los medios de producción por distintos tipos de actores (el sector privado, el Estado o el capital transnacional), el funcionamiento de los mecanismos financieros, la penetración de la innovación tecnológica, así como factores sociopolíticos asociados con el grado de organización

de la clase trabajadora y de otras clases o sectores influyentes, la distribución geográfica y sectorial de la población, y el nivel de la calificación de ésta (Briceño, Quintero, & Ruiz, 2013).

Desarrollo como Libertad

Amartya Sen, en su libro de 1999 “Desarrollo como Libertad”, cambia el eje del desarrollo económico al proponer que va mucho más allá del crecimiento o el PIB *per cápita*. Para él, estos son solo instrumentos que permiten el desarrollo humano en cuanto la capacidad de las personas de realizar las acciones que deseen y puedan cumplir con los recursos materiales y humanos que tienen.

Con esto, el núcleo del desarrollo pasa a ser las capacidades humanas, es decir, que el proceso de desarrollo es por y para el hombre, por lo que se debe tener siempre en el centro de atención. Lo realmente importante en los procesos de desarrollo es la capacidad de los ciudadanos para poder decidir sobre cuáles son las potencialidades que desean utilizar en su proyecto de vida y así contribuir al avance de la sociedad. Es la libertad de elegir las actividades que se quieren realizar con los conocimientos y recursos que se tienen, y, por tanto, las instituciones, reglas, normas y reglas deben contribuir al ejercicio de esta (Sen, 1999).

Esta definición del desarrollo fue adoptada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y considera que el desarrollo humano es un proceso a través del que los ciudadanos amplían sus capacidades de tal forma que permita alargar su vida, mejore sus conocimientos y tenga los recursos económicos necesarios para llevar una vida digna (PNUD, 2001).

Las políticas de desarrollo del PNUD pretenden ampliar la base de elección de las personas y hacer que estas sean el elemento clave del proceso de desarrollo a nivel nacional, regional y local. En base a esto se han diseñado los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible²¹, que apuntan a enfrentar los problemas actuales que tienen las sociedades en la provisión de libertad para elegir y la definición de una senda de desarrollo que se adapte a su realidad y las capacidades de la población.

Los primeros fueron definidos para ser alcanzados antes del 2015 y se enfocan en superar las barreras mínimas de la vida digna, como las necesidades alimentarias, la cobertura escolar, la

²¹ Ver Anexo 2.

prevención de enfermedades y la erradicación de la pobreza. Como muchas sociedades ya cumplían estos estándares se formularon los segundos, que son capaces de incluir a los anteriores, pero dando importancia a la dimensión ambiental y la solidaridad intergeneracional.

De esta forma el proceso de desarrollo se nutre de las capacidades de las personas al mismo tiempo que las personas incorporan capacidades y pueden elegir su propio proyecto de vida y desarrollo, creándose una relación continua y dinámica que tiene al humano en el centro.

Geografía económica

La prioridad de los economistas clásicos por intentar comprender problemas macroeconómicos fue un punto de quiebre en la relación entre esta ciencia y el territorio. Al escribir sobre el crecimiento económico y sus causas o la distribución de la renta y el gasto fiscal, consideraron a las naciones como un todo indivisible y las ubicaron en un plano de puntos donde correspondían según sus intercambios en el mercado internacional. A partir de ese momento la ciencia económica separó su camino de la geografía, algo que recién se ha corregido en las últimas décadas.

El enfoque del análisis económico ha estado mayoritariamente alejado del territorio, al mismo tiempo que los economistas y los geógrafos han trabajado apartados como si sus elementos de estudio no compartieran la misma realidad.

Los aportes neoclásicos, especialmente aquellos apoyados en el análisis marginal, veían en el aspecto territorial una fuente inagotable de complicaciones²², por lo que se analizaban las decisiones de empresas y consumidores considerados individualmente. De esta manera se pudieron establecer los equilibrios entre preferencias y posibilidades que dieron forma a la teoría económica que se enseña en las universidades del mundo, donde la mayoría de los contenidos pueden ser considerados como a-espaciales (Cuadrado, 2012).

Nueva Geografía Económica

En este contexto, la Nueva Geografía Económica de Paul Krugman, Masahisa Fujita y Anthony Venables, entró en escena a comienzos de los 90 desde la teoría del comercio internacional -se

²² La inclusión de discontinuidades (por posibilidades de transporte, concentración de recursos, disponibilidad de factores o aglomeraciones urbanas) introducen complicaciones matemáticas que complican en demasía el razonamiento que se obtiene a través del cálculo diferencial y la marginalidad. Ver Cuadrado (2012).

encontraba en un proceso de revisión debido a la incorporación de elementos, como la competencia imperfecta y los rendimientos crecientes, que permitían la existencia de equilibrios múltiples en la localización de la producción y la demanda global- y revolucionó la academia al otorgar mayores grados de realismo a los modelos matemáticos convencionales.

Sus principales exponentes se dieron cuenta de las posibilidades que los avances en la teoría del comercio internacional abrían para el estudio de la geografía económica y después de algunos escritos acuñaron el nombre de Nueva Geografía Económica que hoy es reconocido por quienes siguen esta línea de estudio.

Krugman introdujo este enfoque en su trabajo de 1991 *Increasing Returns and Economic Geography*, en el que detalla un modelo de equilibrio general que incorpora elementos de las teorías de aglomeración y las ciencias regionales, al comercio internacional. Esto provocó una revaloración de la geografía económica y la teoría de localización, llevando al análisis territorial de la periferia al centro del debate económico.

En otras palabras, la Nueva Geografía Económica ha proporcionado un soporte analítico-matemático a muchas ideas que ya estaban en circulación. Al presentarse con aproximaciones formalmente más rigurosas, temas como el de la relación centro-periferia, la localización de las industrias o la influencia de centros de infraestructura para la acumulación de la producción, pueden acoplarse de mejor manera al análisis económico y así acercar este último a la realidad, en la cual el territorio es parte fundamental dentro de la toma de decisiones (Cuadrado, 2012).

La formalización teórica tiene el objetivo de comprender la dinámica de una ciudad teniendo en cuenta el funcionamiento de la economía nacional y global en su conjunto, lo que en términos económicos significa realizar una aproximación de equilibrio general (Krugman, 2000). Esto tiene la ventaja de explicar las fuerzas que determinan los fenómenos de concentración o dispersión económica-espacial, es decir, va más allá del cómo se relaciona la economía con el territorio al intentar comprender por qué se produce esa relación y cuales son sus posible efectos.

El modelo se basa en la interacción de las fuerzas centrípetas y centrífugas de la economía, que tienden a la concentración y la dispersión respectivamente. Las decisiones microfundadas de los agentes que participan en el modelo permitirían cumplir el objetivo planteado por los padres de

este enfoque, que es comprender la dinámica de los distintos procesos de aglomeración económica en el espacio geográfico.

Es necesario comprender que todos estos procesos -desde la formación de barrios dedicados a alguna actividad particular hasta la relación de centro-periferia, que existe entre el hemisferio norte y sur respectivamente, pasando por el surgimiento de los pueblos, ciudades y distritos industriales, y las desigualdades entre regiones dentro de un país- se encuentran inmersos en un gran sistema global lleno de interrelaciones complejas (Fujita & Krugman, 2004).

El primer ordenamiento matemático formulado por la Nueva Geografía Económica fue un modelo en que interactúan dos regiones similares que cuentan con dos sectores en su economía (dos bienes) y dos factores de producción, el famoso modelo de $2 \times 2 \times 2$. Cada uno de estos factores es específico a un sector y uno de ellos es móvil entre regiones, mientras que el otro no. Los bienes, por otro lado, son móviles interregionalmente pero tienen costos de traslado distintos, con lo que se puede pensar en un abstracto donde las economías de escala y los costos de transporte juegan roles fundamentales.

Los 2 equilibrios estables de este modelo son el de aglomeración de la producción de un bien en una región -que sucede cuando los costos de transporte son bajos y prima la economía de escala- y el de la dispersión productiva entre ambas regiones -en que los costos de transporte son altos-.

Las consecuentes complejizaciones realizadas a este modelo, que se sucedieron desde la publicación del trabajo de Krugman (1991) con gran rapidez, surgen de situaciones particulares que pueden ocurrir en la realidad, tales como que el capital físico o humano se encuentre concentrado en una región en particular, que exista migración de la mano de obra de una región a otra o que aumenten la cantidad de regiones o plantas productivas.

Todas estas modificaciones buscan el mismo objetivo -explicar las fuerzas que tienden a aglomerar o dispersar la producción, la mano de obra y la demanda de los consumidores- y comparten ciertos rasgos comunes, como: la existencia de competencia imperfecta por los rendimientos crecientes de escala, la relación directa entre costos de transporte y comercio internacional y la acción de fuerzas aglomeradoras y dispersantes.

Una de las mayores críticas que se le realizan a la Nueva Geografía Económica es el exceso de academicismo y su enfoque puramente teórico. Al construir modelos se deben asumir y aceptar

supuestos simplificadores que permitan la construcción de un mundo matemáticamente estable, lo que indudablemente termina por alejar la teoría de la realidad. En el caso de este enfoque territorial, el principal problema se desprende del rigor con que se elaboran los modelos para ser aceptados en el canon analítico de la ciencia económica convencional.

La simpleza que requieren este tipo de análisis contrasta con la complejidad de la geografía económica real y limita el impacto que este enfoque puede tener en la implementación de políticas de desarrollo. La proposición de políticas operativas para el desarrollo regional o urbano está prácticamente ausente de los escritos que siguen esta línea, quedando su aporte limitado al apoyo teórico de informes gubernamentales o de agencias internacionales.

Finalmente, vale la pena rescatar el avance que hacen estos autores en la aproximación de los modelos de comercio internacional y geografía económica hacia la realidad. Claramente sigue siendo lejano y poco aplicable, pero las explicaciones que se da, por ejemplo, a la hipótesis de que el mercado agudiza las disparidades entre distintos territorios son un gran paso adelante en la maduración conceptual del territorio dentro de la ciencia económica. La utilización de supuestos más cercanos a la realidad, que los utilizados convencionalmente, han contribuido a la apertura de nuevas áreas de estudio y a la incorporación de la geografía al *mainstream* de la economía.

Innovación Territorial

En el debate político y académico existe consenso en que el conocimiento y la innovación son elementales para asegurar la competitividad, el crecimiento y la prosperidad de las naciones. La innovación es la clave en la sociedad moderna del conocimiento y, por tanto, ha tenido un lugar en el primer plano de la política regional de las últimas décadas.

Alejándose de las lógicas tradicionales de competencia en precios o cantidades, la innovación se enfoca en las ventajas comparativas que ofrece la introducción de productos nuevos conjugados con dinámicas organizacionales y estrategias de marketing que refuerzan la recombinação de recursos y conocimientos para otorgar valor (Asheim, Grillitsch, & Tripl, 2015).

Como se analizó anteriormente, hasta fines del siglo XX la noción de tecnología y conocimiento que hay detrás de la innovación era considerada como algo exógeno al funcionamiento de la economía (Sollow, 1965) y se producía en instituciones externas dedicadas particularmente a la

investigación. Los trabajos de crecimiento endógeno introdujeron la idea de que las economías son capaces de propiciar el desarrollo tecnológico y de esa manera el crecimiento económico (Lucas, 1988; Romer, 1986), dando pie al auge de los centros de Innovación y Desarrollo (I+D).

La innovación era concebida como un proceso lineal que comenzaba con la inversión en investigación científica y eventualmente rendía frutos con su implementación en el mercado. De esta manera, se multiplicaron las políticas orientadas a la protección de patentes, creación de centros de investigación, apoyo a la I+D y financiamiento directo de la investigación empresarial.

Este enfoque cobró relevancia al reconocer la endogeneidad del proceso innovador y ganó terreno en la elaboración de políticas, pero el problema es que se basaron en la experiencia de zonas metropolitanas altamente tecnológicas y otras regiones exitosas. Por esto, sus resultados fueron difícilmente aplicables a regiones atrasadas en el uso y distribución de tecnología y la acumulación de conocimiento (Crevoisier, 2014).

En paralelo fue surgiendo un enfoque alternativo que pone el énfasis en la interacción continua de los distintos actores del proceso de la innovación y la posterior comercialización de sus resultados. Desde que surgió en los 90, el enfoque territorial de la innovación atrajo mucha atención de los geógrafos económicos, los académicos de la innovación y los diseñadores de políticas, debido al reconocimiento de la desigual distribución geográfica de la innovación.

Este enfoque se distancia del modelo lineal y reconoce que la creación de conocimientos y la difusión de tecnologías ocurren en una realidad sometida a los aspectos organizacionales, ambientales, físicos e institucionales particulares de un lugar. Esto provoca que el proceso de innovación sea dinámico, interrelacionado y circular, con gran importancia de la retroalimentación y la reacción de los actores locales ante los problemas y cambios de contexto que se les presentan (Albuquerque, 2014).

Este “modelo interactivo de la innovación” tomó diferentes nombres, como Modelos de Innovación Territorial (Moulaert & Sekia, 2003) o Sistema Regional de Innovación (Asheim, Grillitsch, & Trippel, 2015), y se caracterizó por reconocer que las idas y venidas de las empresas, el sector público y las universidades -como representantes del sector del conocimiento- generan una capacidad innovadora acumulativa que se basa en el “saber hacer” propio del contexto territorial.

De esta forma, las políticas no deberían enfatizar el fortalecimiento de la I+D sin antes apoyar la difusión del conocimiento entre los actores locales que se encuentran involucrados en la generación de innovaciones. Esta ampliación del público objetivo, desde unos cuantos centros de investigación, requiere prestar especial atención a la red que se forma entre el sector público, privado y del conocimiento, según el contexto institucional en que se desarrollan estas relaciones.

La principal diferencia entre Modelo de Innovación Territorial y Sistema Regional de Innovación es la perspectiva teórica del análisis territorial. Mientras el primero es un nombre general que se le da a diferentes modelos en que la dinámica institucional local juega un rol clave para las economías de aglomeración, los sistemas de innovación y la red de conocimientos -distritos industriales, *milieux innovateurs* (ambientes innovadores), nuevos espacios industriales, sistemas locales de producción²³-. El segundo es una perspectiva sistémica en que los resultados de la innovación vienen por el aprendizaje interactivo de los actores locales.

De esta manera, el enfoque de Sistema Regional de Innovación (SRI) ofrece un marco teórico unificador que puede incorporar a los Modelos de Innovación Territorial independientemente de las especificaciones de cada uno. La lógica de utilizar una perspectiva sistémica a nivel regional viene de la importancia de la cercanía geográfica para el intercambio de conocimiento y el aprendizaje interactivo, y la relevancia de la región en los niveles medios de gobernanza (Asheim, Grillitsch, & Tripl, 2015). El foco se centra en la identificación de los factores que determinan la capacidad innovadora local, para así recomendar políticas públicas que cumplan con el objetivo de fomentar la cooperación entre los actores locales, aprovechando las potencialidades y sinergias, y lograr dar un impulso a la innovación.

Un SRI puede definirse como “una red de instituciones públicas y privadas cuyas actividades e interacciones que permiten incorporar, modificar o divulgar nuevas innovaciones en los ámbitos de la tecnología, la organización y la gestión, así como la innovación social y ambiental en una determinada región” (Albuquerque, 2014).

El territorio es clave en esto por la importancia que tiene en el conocimiento y su divulgación. Este último no es solo información codificable, si no que tiene un importante componente tácito

²³ Ver (Moulaert & Sekia, 2003).

que se adquiere en la práctica y solo puede ser transmitido con el contacto directo con otras personas e instituciones.

El aprendizaje localizado cumple un rol estratégico en el desarrollo regional endógeno (Crevoisier, 2014), e incluso se ha demostrado que este conocimiento tácito, que está incorporado en un contexto social, cultural e institucional, podría perder su valor cuando se aplica en otros contextos (Gertler, 2004).

Este carácter localizado del conocimiento, conjugado con las economías de aglomeración, explican lo que Lucas (1988) intuía con capital humano: la concentración y especialización territorial de las economías.

Esto último no hay que confundirlo con que el sistema de innovación sea cerrado en cada territorio, por el contrario, es reconocido académicamente como un sistema abierto debido a la incapacidad de las economías de ser autosuficientes en la creación de conocimiento. La economía, las tecnologías y las instituciones evolucionan constantemente alrededor del mundo y esto determina la circulación del conocimiento en el ámbito local.

La dinámica del sistema de innovación dependerá del capital humano y organizacional de sus actores, y de su capacidad para incorporarse a las fuentes globales de conocimiento -de forma que las relaciones interregionales e internacionales-. Ambas son necesarias para el avance conjunto de las sociedades.

A grandes rasgos existen dos subsistemas dentro de cada SRI, uno comprende a los actores que exploran y crean nuevo conocimiento y el otro a los que lo explotan (Asheim, Grillitsch, & Trippel, 2015). El primero se refiere típicamente a los centros de educación superior, las organizaciones privadas y públicas dedicadas a la investigación y la tecnología, y los departamentos empresariales de I+D. Mientras que el segundo son las firmas, que pueden estar agrupadas en clústeres y/o tener conexiones horizontales con competidores y colaboradores, y verticales con otras firmas a lo largo de la cadena de valor.

Estos dos se encuentran inmersos en una estructura institucional y organizacional que permite la innovación a través de las interacciones y sinergias entre sus actores, por lo que es muy importante apoyar el diálogo entre ellos y promover la capacitación de personas que puedan desenvolverse en ambos subsistemas. El capital social -redes sociales, instituciones informales y valores

comunes- es elemental en el conocimiento interactivo y, por tanto, en el funcionamiento del sistema en general.

Síntesis: Desarrollo Endógeno

La teoría del desarrollo endógeno sirve como síntesis para la revisión de literatura realizada para esta tesis porque recoge muchos elementos de los temas expuestos anteriormente. Este modelo analítico surgió a fines de los años 70 a partir de 2 líneas de estudio: primero, la necesidad de desarrollar una teoría que permitiera actuar sobre el desarrollo de territorios atrasados, y segundo, como fruto del análisis de procesos exitosos de desarrollo industrial endógeno en el sur de Europa (Vázquez Barquero, 2007).

El aporte de Lucas (1988) y los autores del crecimiento endógeno -la capacidad de inducir rendimientos crecientes a la inversión en capital- dio pie al estudio de los mecanismos que hacen esto posible. De esa manera se valorizaron ideas como la flexibilidad de la organización territorial de la producción (Moulaert & Sekia, 2003), la incorporación de las redes de empresas y actores al análisis económico de los territorios (Krugman, 1991; Belmar, Escobar, & Marshall, 2014), el carácter evolutivo del proceso de innovación (Asheim, Grillitsch, & Trippel, 2015; Lucas, 1988) y el valor estratégico de los componentes socioculturales e institucionales en los procesos de crecimiento y desarrollo (CEPAL, 2000; North, 1990).

Estas ideas son los principales ejes para el análisis del desarrollo regional. Sergio Boisier (2000) plantea que para que exista un desarrollo armónico debe haber una organización flexible de la producción, desarrollo urbano del territorio, innovaciones y difusión del conocimiento y densidad institucional. La teoría del desarrollo regional se enmarca en el Desarrollo Territorial²⁴ y consiste en un proceso de cambio estructural localizado en un ámbito territorial denominado región.

Una región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo. Y el progreso de esta unidad territorial se refiere al proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y de cada individuo que la conforma, eliminándose

²⁴ Desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, en términos de su dinámica, desarrollo “de abajo-arriba” (o su contrapartida, “del centro-abajo”) y otros más (Boisier, 2001).

progresivamente todas las barreras que impiden su plena realización como persona (Boisier, 2001).

De esta manera pueden existir regiones que difieran en tamaño, forma e historia, pero todas cuentan con la característica de la propia complejidad de su sistema abierto y la capacidad endógena de propiciar el desarrollo.

Esta lógica sistémica quiere decir que los territorios son sistemas complejos que están formados por numerosos componentes individuales que interactúan entre sí y pueden modificar su estado interno mediante tales interacciones. Estas interacciones pueden generar procesos colectivos y globales, por lo que no es posible explicar los cambios producidos en el sistema al considerar los componentes de manera aislada. El sistema posee más información que la de la suma de sus componentes aislados (Miramontes, 1999).

Suele considerarse que las localidades cuentan con una serie de factores, entre los que se cuenta la inversión, el capital humano, la infraestructura, las instituciones y los recursos naturales, que al mejorar determinan el desarrollo de esta. El enfoque sistémico, por otro lado, reconoce que son necesarios para el desarrollo, pero la velocidad de avance de este proceso y los alcances que pueda tener depende más de las interrelaciones de estos factores, las que se dan de una manera compleja, es decir, con movimientos no lineales, predecibles ni controlables (Belmar, Escobar, & Marshall, 2014).

Al mismo tiempo, cada componente puede ser un sistema en sí mismo, con una infinidad de nuevos componentes en su interior. Estos sistemas dentro de sistemas se denominan subsistemas, lo que se podría comprender como la relación localidad-comuna-región-nación-planeta, donde cada una de las divisiones cuenta con un sistema propio que pertenece a otro más amplio.

Las posibilidades que la lógica sistémica incorpora al análisis del desarrollo parten por la noción de que no se puede definir uno de los componentes sin incorporar a los demás, lo que se traduce como la idea de sistemas abiertos que no son autosuficientes ni completamente aislados. Las relaciones recursivas entre los componentes económicos, sociales, institucionales, tecnológicos y ambientales- que son sistemas abiertos en sí mismos- generan una corriente de energía sinérgica continua que determina el orden y la organización propia de cada comunidad e influencia a las demás (Rivera, 2014).

La participación activa de los actores locales para la toma de decisiones de inversión hace que la dinámica económica deba ser considerada para la comprensión de las interdependencias que permiten dar sentido y estabilidad a la economía local. Estas relaciones no suceden solo entre los actores locales.

Las vinculaciones con el territorio no existen solo de parte de sus habitantes, ya que la dinámica del sistema global regula las decisiones de inversión mediante la localización de los actores económicos y de factores de atracción de cada territorio. La globalización, como proceso de desarrollo global, condiciona la dinámica de las localidades al mismo tiempo que es afectada por el comportamiento de los actores locales (Vázquez-Barquero, 2000).

La principal diferencia entre el enfoque neoclásico de crecimiento endógeno y el enfoque del desarrollo endógeno es el carácter territorial de este último. Esto significa que el proceso productivo se incorpora dentro del análisis de la organización social e institucional del lugar y que la visión del proceso de crecimiento es territorial y no funcional. Se complejiza el análisis de la acumulación de capital al incorporar aspectos territoriales y las sinergias que existen entre los mecanismos y actores que la permiten.

Con esto se da una base menos azarosa al crecimiento económico, que se caracteriza por la incertidumbre en el comportamiento de los mercados y las decisiones de inversión, y se valora la importancia que tiene el territorio, en cuanto a sus capacidades y recursos, en la toma de decisiones de las personas y empresas (Cuadrado, 2012). Como dijeron Sunkel y Paz en los 70, “el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas”.

El desarrollo es un proceso dinámico y continuo que se nutre de las personas que lo llevan a cabo al mismo tiempo que las personas ven aumentadas sus posibilidades, es decir las capacidades de las personas hacen posible el desarrollo y el desarrollo trae nuevas capacidades (Sen, 1999). El humano está en el centro de los procesos de transformación social y económica que viene con el desarrollo y, entonces, los resultados materiales son solo medios para el bienestar y no fines en sí mismos.

La capacidad creadora humana permite avanzar y superar los límites de lo posible, por lo que sin creatividad y capacidad empresarial es imposible llevar a cabo procesos exitosos de desarrollo. Muy importante en esto es la relación particular y cultural que las personas tienen con su territorio, ya que las ideas creativas -germen de la innovación- vienen dadas por las experiencias y lo que consideramos útil para nuestras realidades materiales (Alburquerque, 2014). De esta manera se reconoce la capacidad empresarial como el núcleo del proceso de desarrollo endógeno y la descentralización de las decisiones como la herramienta institucional necesaria para su puesta en marcha.

Dada esta revisión de literatura, corresponde responder las preguntas de investigación formuladas al comienzo de la tesis y analizar la relevancia de los aspectos revisados.

¿Cuáles son las dificultades que presentan estos territorios para desarrollarse sosteniblemente? Las localidades aisladas deben enfrentar aspectos geográficos, institucionales y sociales, que no dependen exclusivamente de ellas para articular de buena manera sus recursos y potenciales. Partiendo por el proceso de descentralización incompleto que se ha llevado a cabo en Chile y que no permite una toma de decisiones oportunas ni la asignación eficiente de los recursos públicos. Continúa con el estancamiento de la productividad por el poco dinamismo de su sistema de innovación, principalmente por el escaso capital humano que se atrae y las escasas acciones institucionales al respecto. Finalizando con la tradición extractiva merma la capacidad empresarial y entra en conflicto con el ecosistema.

¿Cómo aporta la ciencia económica al respecto de estas realidades particulares? Los aportes son muchos, pero la ciencia tradicional está demasiado enfocada en las naciones y los datos macroeconómicos agregados. La productividad y la acumulación de capital son elementos determinantes para cualquier economía, sin importar su escala, pero se hace necesario tomar en cuenta cuales son los mecanismos que propician el crecimiento de la productividad, es decir, las fuentes de rendimientos crecientes que van más allá de la acumulación de capital.

¿Existen otros elementos determinantes que incorporar desde los nuevos enfoques de desarrollo económico? El análisis territorial entrega elementos importantes para la articulación local. La especialización productiva puede tener un impacto positivo en la productividad si se desarrollan redes locales y estas se conectan con otras externas que permitan la difusión de conocimientos e innovaciones. Por otro lado, lógica sistémica permite realizar una comprensión integrativa de la

economía local y, de esta manera, mejorar la parcialidad de los programas de desarrollo implementados desde el estado central.

Finalmente, existen elementos determinantes para las localidades aisladas que no han sido tratados con tal profundidad en la literatura revisada. Entre estos destacan los costos de transporte, la capacidad negociadora, las relaciones familiares y los valores sociales, que serán profundizados en la siguiente sección.

Para lograr una identificación integral de los factores limitantes del desarrollo económico sostenible en localidades aisladas y la articulación de sus recursos para lograrlo, se presenta a continuación un esquema analítico elaborado con lógica sistémica y que conjuga los elementos rescatados de la literatura y los percibidos como faltantes en la visita a Isla Mocha.

IV. Esquema analítico para el desarrollo sostenible de localidades aisladas

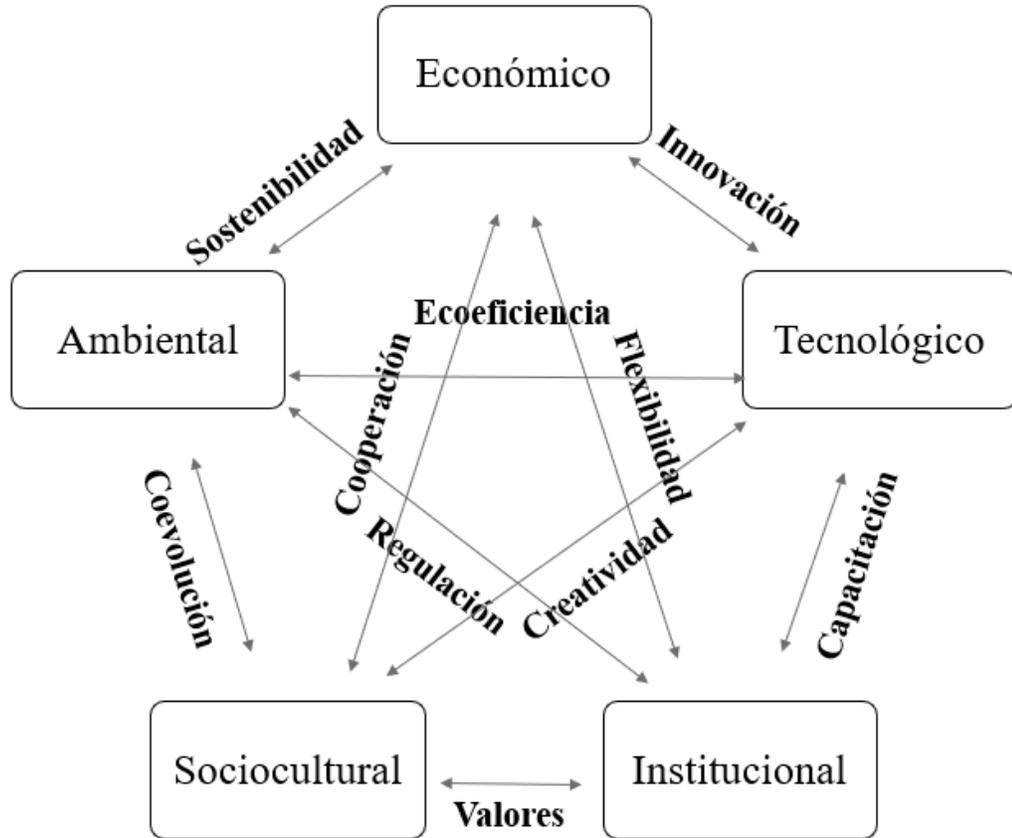
Luego de la revisión de literatura realizada y la visita a la Isla Mocha, es posible sistematizar el esfuerzo académico en el esquema analítico que se presenta a continuación. Se asume un enfoque sistémico para caracterizar el abstracto de una economía aislada. Este sistema, es abierto a la economía local, regional, nacional y global en distinto grado, debido a su incapacidad de autosuficiencia en la provisión de bienes de consumo e inversión, y servicios públicos y privados.

La subdivisión del sistema proviene de las confluencias de los trabajos de Albuquerque (2004), Belmar et al (2014), Tomás Carpi (2008) y Vázquez Barquero (2007). Estos documentos proponen, usando distintos conceptos y formulaciones, que las variables elementales para el desarrollo endógeno se pueden agrupar en 5 subsistemas: económico, sociocultural, tecnológico, institucional y ambiental. A continuación se presentan los subsistemas: en la Tabla 1 se presentan sus paralelos teóricos, mientras que en el Esquema 1 sus interrelaciones principales.

| Tabla 1: | Albuquerque | Belmar et al | Tomás Carpi | Vázquez | Barquero |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------|---|--------------------------|
| Esquema | (2004). Recursos | (2014). Subsistemas en | (2008). Pilares | (2007). endógenas | Variables para la |
| Analítico, | disponibles para | ciudades para | del proceso de | acumulación de capital | para la |
| Subsistemas | el desarrollo local | competitividad | desarrollo | sostenible | |
| Económico | Económicos y Financieros | Base Productiva | Económico | Organización flexible de la producción | |
| Tecnológico | Tecnológicos | Sistema de Innovación | Tecnológico | Cambio tecnológico y difusión de Innovación | |
| Institucional | Administraciones | Gobernabilidad | Institucional | Flexibilidad Institucional | |
| Sociocultural | Sociales y culturales | Contexto Social | Social | Desarrollo Urbano del Teritorio | |
| Ambiental | Físicos | Contexto Social y Base Productiva | Ambiental | Desarrollo Autosostenido | |

Fuente: elaboración propia

Esquema 1:



Subsistema Económico:

Esquema 2



Los elementos de este subsistema son los que forman el tejido financiero y empresarial de la localidad. Lo anterior, en una localidad aislada, es difícil de considerar por separado de los hogares, ya que la mayoría de los terrenos, la infraestructura y las inversiones comparten el uso comercial y domiciliario. El esquema 2 resume los principales componentes.

La organización de la producción ocupa gran parte de la literatura en este ámbito, dando especial énfasis a la flexibilidad de esta. Esto se traduce en la capacidad de los habitantes para coordinar un sistema productivo que favorezca la eficiencia al mismo tiempo que la cooperación, cuidando la capacidad negociadora con las organizaciones externas.

Un elemento muy importante se desprende de esto último: la importancia de la expansión vertical de las organizaciones, es decir, la necesidad de controlar la mayor parte posible de la cadena de valor de los productos locales. Este punto no se encuentra desarrollado todo lo que se quisiera en la literatura revisada y representa una de las claves para la articulación de las potencialidades locales.

Si no se protege la capacidad negociadora de los habitantes y sus productos, estos no logran acceder a buenos precios. La rentabilidad de la operación caerá y con esto puede llegar a darse el caso de que se produzca sin excedentes, constituyéndose una economía de subsistencia que frena cualquier esfuerzo de desarrollo. Es necesaria la disminución de los intermediarios que marginan sobre el producto local, uno de los principales problemas reportados por los habitantes localidades aisladas.

El primer paso es el control del transporte, ya que este sacará los productos para comercializarlos en mercados atractivos y traerá insumos para el desarrollo del tejido productivo. Ya sea mediante un subsidio o la propiedad local del medio de transporte, es necesario hacerse cargo de los costos, porque en el caso de las localidades aisladas es el elemento que define la producción y, de ser muy altos, frenan el impulso empresarial – que es el núcleo del proceso de desarrollo endógeno.

El segundo elemento determinante de este subsistema es la incorporación de las empresas locales a redes nacionales e internacionales para la distribución de los productos y la incorporación de nuevas técnicas productivas. La lógica de clústeres es importante porque muchas localidades aisladas tienden a especializarse y formar una *path dependence* en su economía, la que puede ser positiva o negativa dependiendo de si logra agregar valor a los productos locales o no. La formación de redes territoriales y la incorporación a internacionales, en conjunto con la formulación de alianzas estratégicas, pueden tener serios impactos positivos en las economías externas de escala en la economía local.

Por último, es necesario desarrollar el mercado laboral, que como se vió anteriormente, tiene la capacidad de atraer buenos trabajadores si es atractivo por su capital humano externo. La especialización en actividades extractivas poco intensivas en conocimiento generan un exodo de cerebros desde las localidades aisladas a las ciudades y generan un circulo vicioso de poca calificación.

Subsistema Tecnológico:

Esquema 3



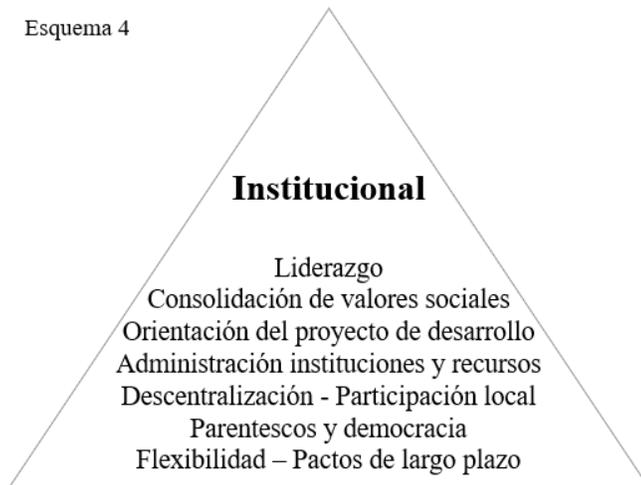
El dinamismo de la innovación permite la transformación y renovación del sistema productivo, aumentando la productividad y con esto los rendimientos crecientes. Las mejoras en eficiencia dadas por el uso de tecnologías y la incorporación de conocimientos refuerzan las economías internas de escala, al mismo tiempo que la difusión territorial de las innovaciones lo hacen con las externas.

El carácter acumulativo de la innovación, el saber hacer de los habitantes, debe complementarse con capital humano e investigación, lo que es muy difícil de lograr si la economía local no atrae estos elementos con competitividad y efectos externos del mercado laboral. Nuevamente el concepto de *path dependence* es importante en el territorio, esta vez por la trayectoria del conocimiento. Los problemas del aislamiento y las características geográficas particulares de cada territorio generan oportunidades irrepetibles por las soluciones que requieren, generando una cultura empresarial que pueda ganar en competitividad si logra encauzarlas hacia la innovación por diversidad.

Este subsistema tiene gran relación con el económico, ya que la mayoría del conocimiento se crea en la acción conjunta de personas dedicadas a lo mismo y eso es lo que sucede en las localidades aisladas. Las economías de aglomeración y la difusión de conocimientos son la principal sinergia entre estos dos subsistemas.

Subsistema Institucional:

Esquema 4



Es quizás el más importante a la hora de comenzar el proceso de desarrollo, ya que desde las instituciones se pueden establecer las reglas y condiciones iniciales que cambien el rumbo y permitan la orientación hacia un nuevo proyecto de vida en comunidad. En el esquema 4 se listan los elementos principales de este subsistema.

El elemento más importante es la administración de las instituciones formales y los recursos destinados por parte del Estado a la corrección de las desigualdades originadas por el aislamiento. Las decisiones de inversión y localización deben ser tomadas por los actores locales, ya que son ellos los que conocen la historia del desarrollo y su contexto actual. No se trata de caer en el populismo ni creer que todo lo que viene de fuera es malo, si no que deben ser los habitantes de la localidad los que tomen la decisión en última instancia.

La descentralización es el concepto primario para lograr que este subsistema florezca. Por un lado, las decisiones centrales suelen pecar de generalidad y retraso temporal, y por otro, la elección de autoridades locales reduce los costos de transacción, afecta la confianza, estimula la capacidad empresarial, fortalece las redes territoriales, genera conocimientos e induce la participación e interacción social.

Un punto que es necesario cuidar es la relevancia de los grupos familiares en las localidades aisladas y su relación con la elección de representantes, tema que no está cubierto por la literatura económica estudiada. En comunidades pequeñas hay que cuidar las relaciones porque buenos proyectos pueden fracasar si el parentesco es más fuerte que la razón.

Además de descentralizadas, las instituciones locales deben ser flexibles para comprender las etapas del proceso y cambiar de rumbo cuando sea necesario. Hay que tener en consideración que el contexto territorial condiciona la formación y transformación de las instituciones formales e

informales, por lo que hay que hacerse cargo de la historia de estas si se pretende incentivar la interacción y cooperación local. Por ejemplo, en América Latina existe una larga tradición de inequidad e instituciones que benefician a los privilegiados, por lo que es muy difícil que estas se controlen a sí mismas. En estos casos es necesario que una autoridad externa y jerárquicamente superior induzca los cambios y permita la cooperación entre ricos y pobres.

Otro elemento trascendental de las instituciones en el proceso de desarrollo es su capacidad generar liderazgos y de mantener acuerdos de largo plazo. Los frutos de los esfuerzos en este tipo de proyectos vienen dilatados en el tiempo, por lo que es crucial la fuerza de las instituciones para no caer en el cortoplacismo.

Los líderes locales deben respetar la tradición de la localidad al mismo tiempo que deben ser acertados en la toma de decisiones que permitan los cambios pertinentes. También deben ser cuidadosos con el cómo hacen las cosas porque las comunidades pequeñas suelen tener un sistema informal de juicios valóricos muy fuerte.

Relacionado con lo anterior, la creación de una imagen local, como una marca, puede jugar un rol importante en la comunicación del proceso con el exterior y la consolidación de este en el interior de la localidad.

Por último, cabe destacar la importancia de la acción institucional en la consolidación de los valores sociales. Al diseñar la hoja de ruta del proyecto de desarrollo deseado, es muy importante dar tiempo y espacio a la definición de las conductas que se esperan de la población. Las instituciones deben comprometerse con estas y dar ejemplos de probidad.

Subsistema Sociocultural:

Esquema 5



Este es el subsistema menos definido por sí mismo, ya que la cultura de la localidad y las normas sociales que imperan en ella trascienden a todos los demás. Los valores sociales vienen definidos por la cultura histórica del territorio, pero también pueden ser modificados al momento de diseñar el plan para el futuro común. El esquema 5 presenta los principales elementos.

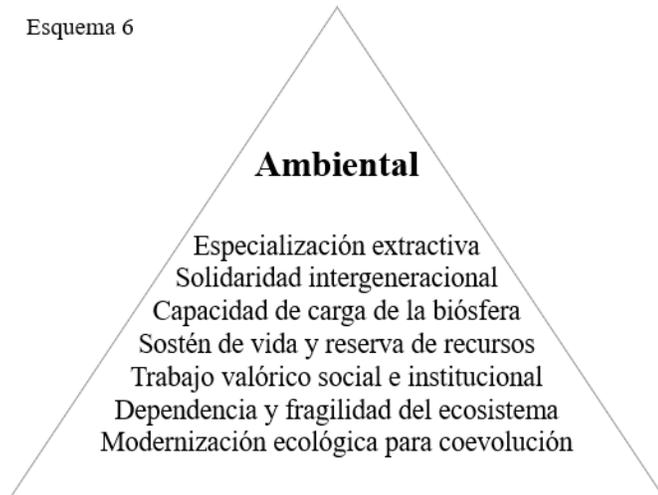
En esta etapa de diseño es muy importante la comunicación efectiva que se da entre los actores sociales: hay que identificar el público objetivo, elegir el mensaje y comunicarlo con prontitud, de forma que nadie se ofenda por cómo se hacen las cosas y que no se alcancen a formar rumores. La formulación de indicadores de seguimiento, que sean fáciles de comunicar y entender, es muy importante para evaluar el rendimiento de la localidad y así mantener el dinamismo del proceso.

La confianza, solidaridad, responsabilidad y honestidad deben gobernar las relaciones si se quiere mantener el proyecto común en el tiempo. Son valores básicos para la cooperación y la interacción eficiente entre actores. La sociedad debe ser capaz de promover la cooperación a nivel de personas y organizaciones, y especialmente la coordinación entre organismos públicos y privados, si se pretende mantener los acuerdos de largo plazo y hacer que el desarrollo los alcance a todos.

Finalmente, el tema de la integración es uno de los elementos valóricos del desarrollo. Especialmente en localidades acostumbradas a la poca movilidad y a una dinámica social estable, la inmigración es un tema sensible y altamente contingente. El principal argumento de resistencia a este fenómeno es la competencia en el mercado laboral, lo que debe ser contrapuesto al aporte de conocimientos e ideas frescas que traen consigo las personas desde otros territorios. La cultura de una localidad aislada debería abrazar la integración y fomentar los proyectos de codesarrollo con los lugares de origen, de forma de incorporar conocimientos y formar nuevas redes. De existir fuerte resistencia, debe ser la institucionalidad la que vele por los intereses humanitarios y tome acciones concretas para el cambio de esas conductas.

Subsistema Ambiental:

Esquema 6



Este es el subsistema que se hace cargo del problema más reciente y radical que enfrentan las comunidades aisladas. La especialización en actividades extractivas aumenta la dependencia del ecosistema y este suele ser más frágil por su condición de aislamiento. En el esquema 6 se presentan los principales elementos de este subsistema.

La capacidad de carga de la biosfera se refiere al uso o la extracción a la que se puede someter sin afectar su condición en el próximo ciclo, es decir, lo máximo que se puede sacar para que al regenerarse vuelva al mismo punto. Esto no es equivalente en una isla, en el desierto, en las montañas o en un valle. La capacidad de regeneración suele ser menor en los lugares aislados y por lo tanto es mayor el cuidado que se debe con el ecosistema.

Las condiciones ambientales sostienen la vida y entregan los recursos para que esta sea posible. Hasta hace unas décadas esto no se consideraba en ningún cálculo de desarrollo, pero ahora es un elemento clave para considerar el éxito de este proceso. Al hablar de solidaridad no se debe olvidar a los que aún no están, lo que se conoce como solidaridad intergeneracional. Este concepto es básicamente el respeto por la capacidad de carga y la noción de entregar el mundo mejor o igual de cómo estaba.

Este subsistema no tiene actores que puedan manifestar sus necesidades, por lo que es esencial el trabajo valórico que se hace desde la sociedad y las instituciones para que el tejido productivo incorpore criterios de sostenibilidad en su accionar. La utilización de criterios ambientales para la licitación y las compras públicas, la política de manejo de residuos, la planificación urbanística e industrial, la educación ambiental y el establecimiento de regulaciones de impacto ambiental, son importantes instrumentos de modernización ecológica que permea a todos los subsistemas de la localidad aislada.

Esquema 7



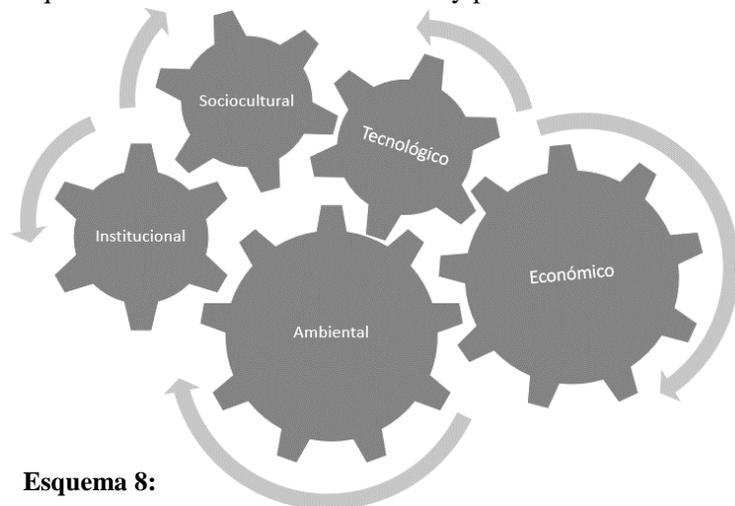
De lo anterior se desprende una lógica de acción para incidir de mejor manera en el proceso de desarrollo, representada estáticamente en el esquema 7 y dinámicamente en el esquema 8:

Lo primero es definir un proyecto común de desarrollo local, que cuente con el mayor acuerdo posible y represente los valores y tradiciones que se quieren mantener en el tiempo. En esto, la capacidad institucional y sociocultural son claves para ordenar el cambio de rumbo y definir los objetivos del plan. La confianza y cooperación deben guiar esta etapa y el proceso en general.

El segundo paso es orientar el proceso de aprendizaje necesario para cumplir las expectativas del desarrollo. Los ámbitos económico y tecnológico cumplen el rol de creadores de conocimiento y dinamizadores de la innovación.

Finalmente, es necesario incorporar las restricciones que permitan la conservación, regeneración y coevolución del ecosistema y quienes lo habitan. Todos los subsistemas confluyen en este punto, ya que la sostenibilidad requiere un quiebre en el modo de relacionarse y producir.

Este ciclo no es unidireccional y una vez puesto en marcha cada engranaje mueve a los demás, por lo que es necesario revisar las relaciones constantemente y hacer seguimientos a través de los mismos actores locales.



Esquema 8:

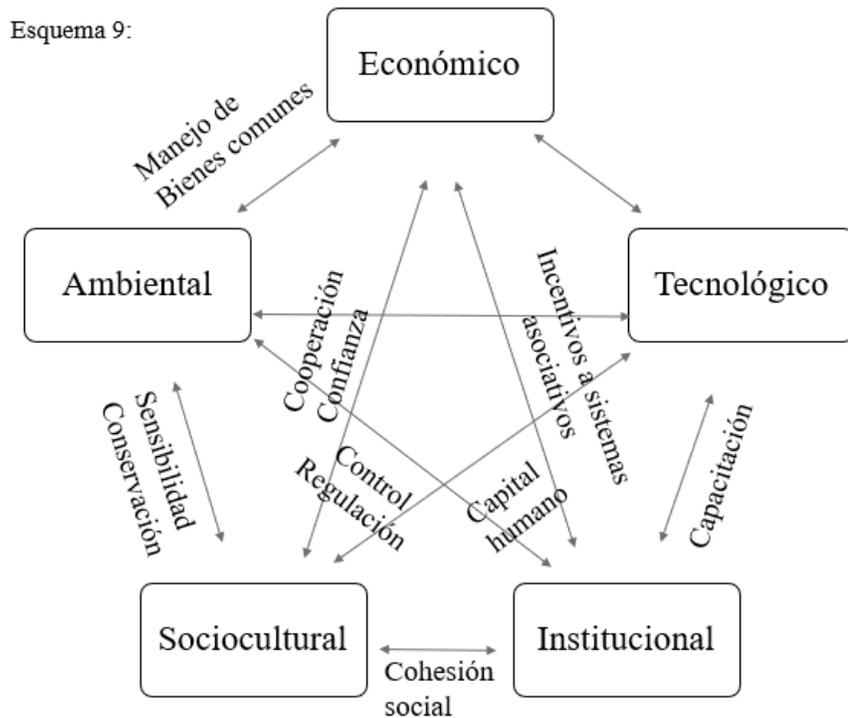
Sinergias elementales

A continuación, se listan una serie de relaciones determinantes para el éxito del proceso de desarrollo endógeno en localidades aisladas, pero son muchas más las nombradas en la descripción de los subsistemas y las omitidas por el autor.

Valores y cooperación

La confianza es clave para la cooperación y esta última determina si se podrá mantener el proceso de desarrollo en el tiempo. La competencia interna puede traer beneficios desde el punto de vista de la eficiencia, pero el óptimo cooperativo siempre será mejor y defenderá a los habitantes de las desventajas del aislamiento, especialmente la debilidad negociadora. En el esquema 9 se expone esta sinergia en sistema.

Por otro lado, el manejo de los bienes comunes resulta trascendental en las localidades aisladas. Este tema no se encuentra desarrollado en profundidad en la literatura revisada, pero existen teorías para comprender en qué circunstancias las comunidades logran gestionar sus recursos de manera sostenible²⁵.



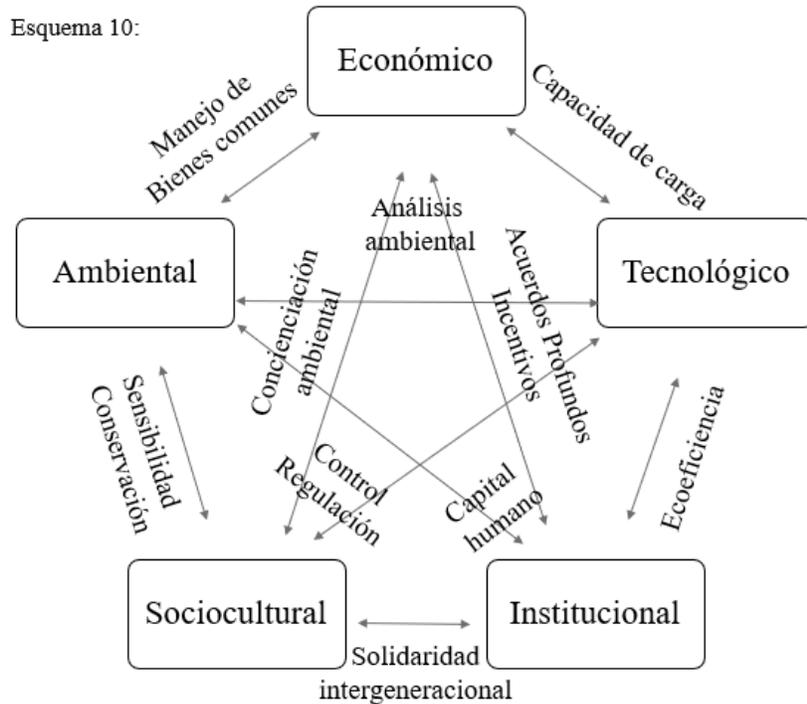
²⁵ Ver Ostrom (2000).

Producción y ecosistema

La institucionalidad debe impregnarse con conceptos como solidaridad intergeneracional, ecoeficiencia y capacidad de carga de la biosfera, de forma que se apliquen en la acción productiva y la vida cotidiana. El esquema 10 manifiesta esta relación.

Nuevamente, el uso responsable de los bienes comunes resulta elemental para no privar a las siguientes generaciones de los frutos del ecosistema. El aislamiento puede determinar una dependencia muy grande de las labores extractivas al mismo tiempo que puede limitar en gran medida la capacidad de regeneración del medioambiente, haciendo doblemente peligrosa esta situación (Muñoz & CONAF, 2006).

La literatura económica se ha hecho parte de este debate en las últimas décadas e incluso la ONU se ha planteado los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030²⁶, pero en las localidades aisladas se hace difícil su aplicación. Esto porque las necesidades de la población pueden requerir en cualquier momento la extracción desmedida. Lo acuerdos institucionales profundos son determinantes si se logran localmente, ya que de esa manera los mismos habitantes respetan y fiscalizan la extracción (Ostrom, 2000).



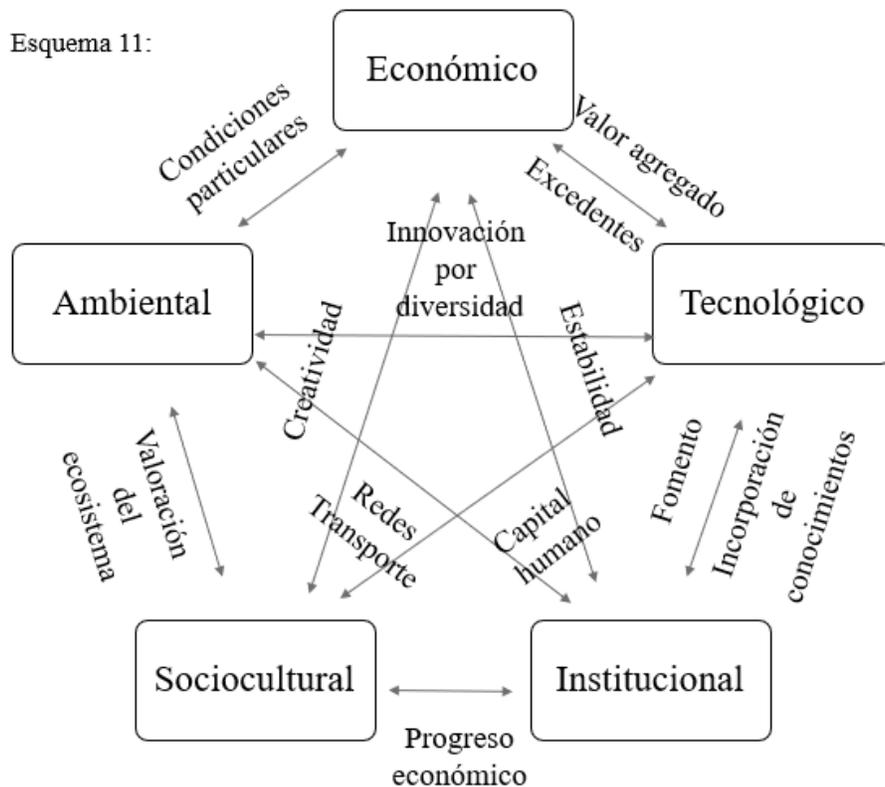
²⁶ Ver Anexo 2.

Excedentes e innovación

Una vez que se asegura la posibilidad de exportar a precios razonables, con la acción sobre los costos de transporte, se abren puertas para la incorporación de valor en los productos locales. Sin una producción que produzca excedentes es muy difícil pensar que se dinamice la innovación territorial. El esquema 11 ilustra estas implicancias.

Estos elementos se encuentran incorporados en la sección de Innovación Territorial. Es necesario incorporar incentivos para la creatividad. Siempre será necesaria la acción institucional para incorporar avances desde otras localidades, pero es necesario el impulso endógeno para que la innovación fluya.

Las características particulares de las localidades aisladas generan problemas que se solucionan de forma única, por lo que si se orienta esto de buena manera, pueden existir mejoras en la competitividad por la innovación en variedad (Vázquez Barquero, 2007).

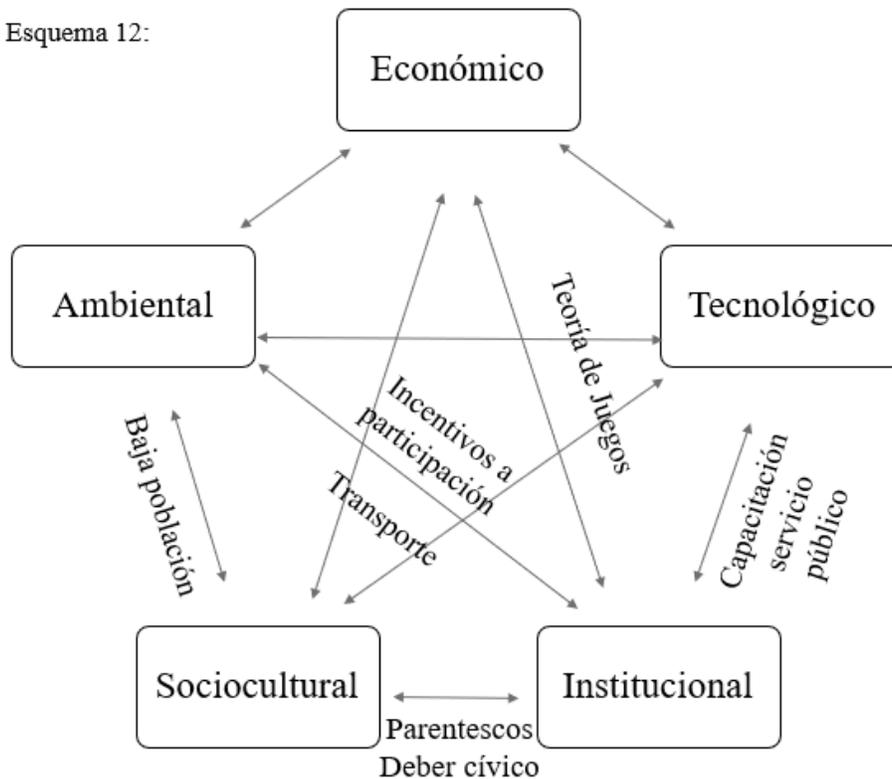


Democracia y familia

La presencia de grandes grupos familiares puede corromper el funcionamiento de la democracia si la elección de representantes está más determinada por el parentesco que la idoneidad. Por lo que es necesario reforzar los valores cívicos en comunidades pequeñas y preparar a los candidatos para ejercer en nombre de todos y no solo de su familia. El esquema 12 retrata esta situación.

Este tema fue repetido constantemente en las entrevistas realizadas en Isla Mocha y es muy particular para las localidades aisladas, por los pequeños números de población que algunas de ellas tienen. La literatura económica que mejor podría acercarse a estos temas es la teoría de juegos, ya que son características muy particulares para buscar respuestas dentro del pensamiento económico general.

Esquema 12:



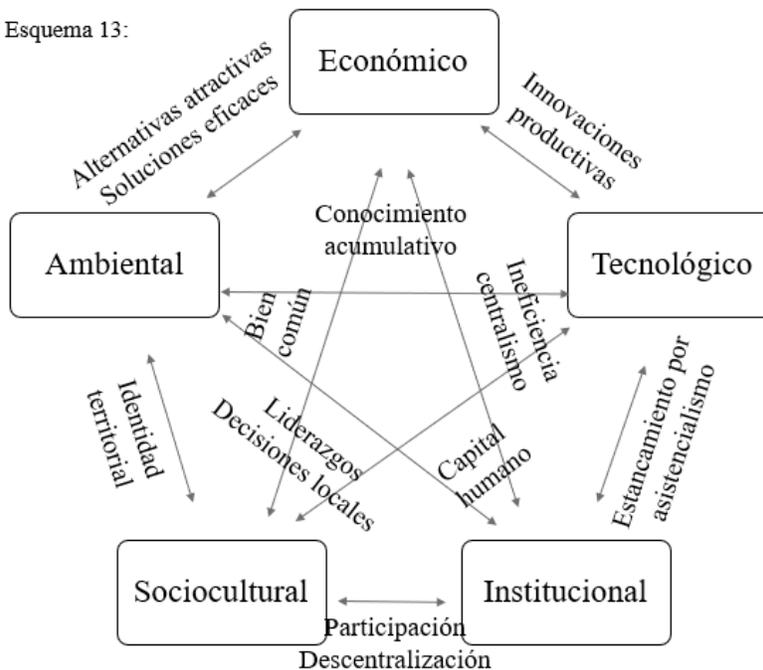
Descentralización y subsidios

La descentralización es un elemento determinante en la capacidad endógena de desarrollo, ya que la toma de decisiones a nivel local es más rápida y eficiente, entre muchos otros atributos. Al existir la asignación centralizada de subsidios ocurren problemas de asignación que no logran corregir las asimetrías dadas por el aislamiento. Si se pudiera decidir localmente, los habitantes podrían elegir el destino de los recursos y asignarlos de manera eficiente. El esquema 13 ilustra esta relación sinérgica.

El tema de los subsidios fue un punto reiterado en las entrevistas. Algunas opiniones decían que estas ayudas tenían un efecto adormecedor en la capacidad creativa y la proactividad de los habitantes de la isla, mientras otras decían que de juntarse todos los aportes se podría financiar una barcaza que sacara los productos de la isla para venderlos en el mercado continental sin el recargo por transporte, mejorando mucho las condiciones de rentabilidad y por tanto el atractivo económico de la isla.

En la literatura revisada se establece desde distintas fuentes la importancia de la administración descentralizada y la toma de decisiones a partir de los actores locales (Vázquez Barquero, 2007; Soza-Amigo & Correa, 2014). La relación con las ayudas gubernamentales no es directa, pero se entiende que la administración ejecutiva controla parte de la locación de estos recursos.

Esquema 13:



Este análisis sistémico del desarrollo para localidades aisladas sintetiza los elementos más importantes de la literatura sobre desarrollo económico territorial para localidades aisladas. Además, se contrastó la teoría con la realidad al recoger las percepciones de los habitantes sobre el desarrollo y la dinámica económica de su localidad de residencia.

Las sinergias elementales detalladas anteriormente son los puntos decisivos donde es necesario poner atención para la elaboración de planes y políticas que apunten hacia la articulación de las potencialidades de desarrollo de este tipo de comunidades. Estas relaciones fueron rescatadas en torno al concepto abstracto de localidad aislada y las características comunes que presentan según la autoridad nacional (SUBDERE, 2012), por lo que es necesario reconocer las particularidades de cada comunidad antes de recomendar estrategias de acción.

V. Apreciaciones y notas finales

La visita a una localidad aislada, y la constatación de las asimetrías presentes entre su desarrollo socioeconómico y el de otras comunidades, motiva la presente investigación y la ausencia de literatura al respecto la justifica. En un país aislado entre desierto, mar y cordillera, con casi 5.000 localidades consideradas en aislamiento, parece necesario algún esquema que pueda ayudar en la formulación de planes y políticas de desarrollo económico sostenible. Este trabajo no espera ser concluyente, sino que solo una primera aproximación a la comprensión de la articulación de los recursos endógenos para el desarrollo económico en localidades aisladas.

Las teorías neoclásicas enseñadas en la universidad están basadas en modelos macro que son difícilmente aplicables a pequeñas comunidades fuera de la ruta comercial, por lo que el análisis de la literatura realizado da luces para comprender el fenómeno del desarrollo económico y delimitarlo progresivamente hacia la realidad de las comunidades estudiadas.

El análisis sobre productividad, realizado por Solow a mediados del siglo XX y complementado con el crecimiento endógeno hasta los noventa, sirven para comprender el éxito de los países desarrollados y la dinámica de aglomeraciones que surgen con el capital humano, pero no explican cómo se dinamiza el conocimiento de una economía ni las implicancias de las aglomeraciones para la competitividad y la acumulación de capital.

Por otro lado, la incorporación del territorio implica una pérdida de rigor matemático, pero mayor realidad. La importancia del contexto físico en la toma de decisiones es demasiada para ser omitida dentro del análisis económico, por lo que, al agregar la geografía económica y la innovación territorial, se puede avanzar en la comprensión de la pregunta fundamental de esta tesis. Finalmente, el desarrollo endógeno surge como el marco teórico que mejor sintetiza los aportes previos y su aplicabilidad para comunidades tan particulares.

Para lograr articular los recursos endógenos de una localidad aislada es necesario estudiarla y comprenderla desde una perspectiva sistémica e integrativa. Cualquier plan o política que pretenda avanzar hacia el desarrollo local sostenible debe ser elaborada y aprobada en conjunto con la comunidad, ya que son ellos quienes conocen su realidad y serán los que lleven a cabo el proceso. A grandes rasgos, se puede decir que la capacidad empresarial es el motor del desarrollo endógeno, que la descentralización es el contexto institucional necesario para su éxito, que la cultura y los

valores sociales dan la forma al proceso y que las potencialidades económicas y los recursos del ecosistema dan el ritmo y los límites al crecimiento.

Lo primero es la necesidad de otorgar poder de decisión a los actores locales, de esta manera se promueve la participación, interacción y cohesión social. La descentralización es elemental para destrabar las potencialidades de desarrollo y dejar que los actores locales generen sinergia. Las decisiones de inversión privadas y públicas deben orientarse a la formación de rendimientos crecientes para la acumulación del capital. Las sinergias entre los subsistemas detallados anteriormente permiten esto mediante la articulación de los actores locales.

Como segundo punto, el control de los costos de transporte se transforma en un objetivo económico-institucional para la competitividad de los productos locales y la generación de excedentes. De la mano con esto, el sistema local de innovación precisa de generar redes locales para el desenvolvimiento de economías externas por la aglomeración en torno a la producción especializada, y de acceder a redes externas, para la incorporación de conocimientos que permitan economías internas de escala y acceso a mercados atractivos del exterior.

Luego de estas dos consideraciones de carácter ineludible, el componente de sustentabilidad juega un rol clave en la mantención del proyecto de desarrollo en el largo plazo. El manejo responsable de los recursos naturales de acceso común es de vital importancia considerando que los ecosistemas aislados presentan, generalmente, una menor capacidad de regeneración.

En el ámbito social, la baja densidad poblacional determina que los grupos familiares cobren un rol protagonista que es capaz de cortar los procesos locales si no se llevan las relaciones personales con cuidado. La confianza, el respeto y la responsabilidad son valores sociales clave si se quieren mantener los acuerdos cooperativos en el tiempo, por lo que la fortaleza de las instituciones, para generar los consensos y sostenerlos, debe sostenerse en el deber cívico de los habitantes y en el fomento a la participación local.

Estas son las principales implicancias para la elaboración de planes y políticas que se desprenden de la presente investigación. Sería importante que sean incorporadas en la discusión pública para que las comunidades como Isla Mocha puedan aprovechar sus potenciales y disfrutar de una mejor calidad de vida. Los resultados no son inmediatos por lo que es necesaria la articulación de los esfuerzos, locales y externos, públicos y privados, para sostener los acuerdos que lo hagan posible.

VI. Referencias

- Alburquerque, F. (2004). *Metodología para el Desarrollo Económico Local*.
- Alburquerque, F. (14 de Abril de 2014). *Políticas Públicas del Norte. Instituto de Políticas Públicas - Universidad Católica del Norte*. Obtenido de Opinión. Políticas Públicas del Norte. IPP-UCN: <https://www.politicaspUBLICASdelnorte.cl/innovacion-y-territorio-el-enfoque-interactivo-y-territorial-de-la-innovacion-para-el-desarrollo/>
- Arenas, F., Lagos, M., & Hidalgo, R. (2010). *Los riesgos naturales en la planificación territorial*. Santiago: Temas de la agenda Pública. Centro de Políticas Públicas. Universidad Católica.
- Asheim, B., Grillitsch, M., & Trippel, M. (2015). Regional Innovation Systems: Past - Presence - Future. *Papers in Innovation Studies. WP 2015/36*.
- Belmar, C., Escobar, G., & Marshall, J. (2014). *Índice de Competitividad de Ciudades. Un Enfoque Sistémico*. Santiago : Facultad de Economía y Negocios. Universidad Andrés Bello.
- Boisier, S. (2000). El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. *Prisma, 13*, 76-96.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En Ó. Madoery, & A. Vázquez-Barquero, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (págs. 48-74). Rosario: Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2002). *2001: la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. Medellín: Ponencia presentada en seminario Los estudios regionales en Antioquia. INER-UDEA.
- Briceño, J., Quintero, L., & Ruiz, D. (2013). El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XIX, N° 28*, 1-34.
- CEPAL. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual. Doc. LC/R.1964*. Santiago: CEPAL.

- Chile. (27 de 11 de 2010). *Decreto N° 608, Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas*.
- Clower, R., Dalton, G., Harwitz, M., & Walters, A. (1966). *Growth without Development: an economic survey of Liberia*. Evanston, Illinois: Northwestern University Press.
- Correa, L., Salas, A., Soza-Amigo, S., & García, V. (2015). 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. *IDESIA, Chile. vol 33, número 3, 73-77*.
- Crevoisier, O. (2014). Beyond Territorial Innovation Models: The Pertinence of the Territorial Approach. *Regional Studies 48, issue 3, 551-561*.
- Cuadrado, J. R. (2012). ¿Es tan "Nueva" la "Nueva Geografía Económica"? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *Documentos de Trabajo 01, IAES, Universidad de Alcalá*.
- Cunill-Grau, N. (2012). La calidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. En G. Delamaza, N. Cunill-Grau, & A. Joignant, *Nueva agenda de descentralización* (págs. 93-132). Santiago: RIL editores.
- De Gregorio Rebeco, J. (2007). *Macroeconomía. Teoría y Políticas*. México: Pearson Educación.
- Easterly, W. (2003). *En busca del crecimiento. Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- Figuerola, O., & Rozas, P. (2005). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile*. Santiago: ONU. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. 104.
- Fujita, M., & Krugman, P. (2004). La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. *Investigaciones Regionales, núm. 4, 177-206*.
- Gertler, M. S. (2004). *Manufacturing culture : the institutional geography of industrial practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, A. (20 de Septiembre de 2016). ¿Que es el Desarrollo Económico? [diapositivas]; *Catedra Desarrollo Económico*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

- Jacobs, J. (1969). *The economy of cities*. Nueva York: Random House.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.
- Krugman, P. (2000). Where in the World in the "New Economic Geography". En G. L. Clark, M. P. Feldman, & M. S. Gertler, *The Oxford Handbook of Economic Geography* (pág. capítulo 3). Oxford: Oxford University Press.
- Krugman, P. (2009). How did economists get it so wrong? *The New York Times Magazine*, september 6th, 36.
- Kuznets, S. (1959). *Six lectures on economic growth*. Illinois: The Free Press of Glencoe.
- Lopez, R., & Andersen, D. (2013). *Green growth and economic development in Latin América*. University of Maryland at College Park: Working Papers.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- Maddison, A. (2001). *The world Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OCDE.
- Miramontes, O. (1999). Los sistemas complejos como instrumentos de conocimiento y transformación del mundo. En S. Ramirez, *Perspectivas en las teorías de sistemas* (págs. 83-92). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Moulaert, F., & Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey. *Regional Studies*, Vol. 37, 289-302.
- Muñoz, D., & CONAF. (2006). *Isla Mocha. Biodiversidad, Conservación, Cultura*. Concepción: RELIEVE.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica de México.

- Parente, S., & Prescott, E. (2000). *Barrier to Riches*. MIT Press.
- Perroux, F. (1964). *La economía del Siglo XX*. Barcelona: Ariel.
- PNUD. (2001). *Política corporativa del PNUD para los informes de Desarrollo Humano (NHDRs)*. Documento de trabajo. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presbich, R. (1986. Versión Original 1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico, Buenos Aires, Vol. 26, N° 103*, 479-502.
- Quintero, L., & Gallardo, L. (2008). La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 13, 39-48.
- Rivera, R. (2014). Desarrollo como sistema complejo. *Repertorio Americano, número 24*, 197-213.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 5.*, 1002-1037.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sollow, R. M. (1965). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1*, 65-94.
- Soza-Amigo, S., & Correa, L. (2014). Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica. *Si somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos. Volumen 14, N° 2*, 187-216.
- SUBDERE. (2012). *Estudio Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento 2012*. Santiago: División de Políticas y Estudios. Departamento de Estudios y Evaluación.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México : Siglo XXI.
- Todaro, M. P. (1977). *Economic development in the Third World: An introduction to problems and policies in a global perspective*. Londres: Longman.

- Tomás Carpi, J. A. (2008). El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública Social y Cooperativa*, 61, 73-101.
- Vandemoortele, M. (2009). Growth without development: Looking beyond inequality. *ODI Briefing Papers* 47, 1-4.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183-210.
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26 (79), 47-65.

VII. Anexos

1. Decreto 608 Establece Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas.

REPUBLICA DE CHILE
 MINISTERIO DEL INTERIOR
 SUBSECRETARIA DE DESARROLLO
 REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

ESTABLECE POLÍTICA NACIONAL DE
 DESARROLLO DE LAS LOCALIDADES
 AISLADAS.

MINISTERIO DEL INTERIOR
 Oficina de Partes
 09 NOV. 2010
 TOTALMENTE TRAMITADO

DECRETO N° 608 /

SANTIAGO, 15 DE JULIO DE 2010

VISTOS: HOY SE DECRETO LO QUE SIGUE

1. Lo dispuesto en los artículos 1°, 3°, 5°, 32 N° 6, 35, 111, 113 y 115 de la Constitución Política de la República; lo establecido en los artículos 13, 14, 16 letra a), 17 literales a) y e), 19 letras b) y e), 20 literal e), 21, 22 y 24 letra a) de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; lo prescrito en los artículos 3°, 5° y 22 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y lo estatuido en los artículos 2° y 4° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-18.359, de 1985, del Ministerio del Interior.

| | |
|--|--------------------------------|
| MINISTERIO DE HACIENDA OFICINA DE PARTES | |
| RECIBIDO | |
| CONTRALORIA GENERAL TOMA DE RAZON 21 OCT. 2010 | |
| RECEPCION | |
| DEPART. JURIDICO | <i>[Handwritten Signature]</i> |
| DEP. T. R. Y REGIST | |
| DEPART. CONTABLE | |
| SUB. DEP. E. CENTRAL | |
| SUB. DEP. E. CUENTAS | |
| SUB. DEP. C.P.T. BIENES NAC. | |
| DEPART. AUDITORIA | |
| DEPART. V.O.P.U. Y T. | |
| SUB. DEP. MUNICIPI. | |
| REFRENDACIÓN | |
| REF. POR \$ | |
| IMPUTAC. | |
| ANOT. POR \$ | |
| IMPUTAC. | |
| DEDUC. DTO. | |

TOMADO RAZON

[Handwritten Signature]
 Contralor General
 de la República



9194801

CONSIDERANDO:

1. Que es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, asegurando el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, debe promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo territorial armónico, equitativo y solidario.
2. Que dentro del país existen localidades a las que, atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento, les afectan problemas económicos y sociales similares.
3. Que dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para así satisfacer debidamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios.
4. Que es de gran relevancia para el país la plena integración de las localidades aisladas, toda vez que disponen de potencialidades y recursos; a la vez que conforman zonas de gran valor estratégico.
5. Que dicha realidad justifica la existencia de una política gubernamental que asuma el tema en su conjunto, posibilitándose así que la administración atienda las necesidades públicas en forma continua y permanente, dando cumplimiento con ello a los principios de eficiencia, eficacia, coordinación y unidad de acción.
6. Que los gobiernos regionales deben atender al desarrollo, social, cultural y económico de la región; pudiendo elaborar políticas, planes y programas al respecto, fomentando y propendiendo al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas, procurando al efecto la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.



DECRETO:

Artículo 1º: Apruébase la siguiente Política Nacional de Localidades Aisladas.

1.- Principios Generales de la Política.-

La presente Política Nacional se funda en los siguientes principios generales:

Busca la equidad social, por cuanto propende a facilitar a todos los ciudadanos del país, las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades; es decir, la igualdad de oportunidades no se hace efectiva sino hasta que existe la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo de cada persona y de la comunidad en general.

Aspira a lograr a una equidad territorial, por cuanto identifica las variables de cada región que estimulan las potencialidades de las distintas localidades y que inciden en su desarrollo armónico.

Es subsidiaria, pues considera, en las políticas públicas, la implementación de acciones y la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lugares donde es necesario que el Estado estimule la inversión para desarrollar la actividad económica con el fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas.

Es excepcional, por cuanto debe considerar la condición de aisladas que tienen algunas localidades, lo cual implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que propendan al desarrollo económico y social.

Es de soberanía, por cuanto el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independientemente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, a través de sus diversas instituciones e instrumentos. Lo anterior, con el fin de facilitar los procesos de integración territorial, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Busca fortalecer la descentralización, toda vez que se debe radicar en las instituciones regionales, con el objeto de apoyar los procesos de inversión y satisfacer de mejor forma las necesidades económicas, culturales y sociales.



II.- Ámbito de Aplicación.-

La presente Política Nacional se aplicará respecto de las localidades aisladas, esto es, entre otras, aquéllas que se encuentren geográficamente en dicha condición, tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, dispongan de muy baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos.

III.- Objetivos.-

Constituyen objetivos de la presente Política Nacional:

- 1.- Materializar el deber del Estado de Chile de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independientemente de su lugar de residencia, fomentando la integración plena de aquéllos a la vida nacional; y
- 2.- Promover el liderazgo regional para la gestión de las localidades aisladas, mejorando las condiciones de habitabilidad y coordinando la focalización y flexibilidad de la estrategia para su desarrollo social, cultural y económico.

Artículo 2º.- La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior propondrá al Presidente de la República las iniciativas constitucionales, legales o reglamentarias necesarias para la implementación de la Política Nacional de Localidades Aisladas. Asimismo, deberá velar por su adecuada ejecución en coordinación con la institucionalidad regional.

Artículo 3º.- Los gobiernos regionales, con el fin de fomentar y propender al desarrollo de localidades aisladas, podrán procurar la acción coordinada de todos los órganos de la Administración del Estado que operen en la región, buscando la unidad de acción y evitando la duplicidad o interferencia de funciones.

Para ello, procurarán incorporar, en las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, acciones específicas para las localidades aisladas, las cuales deberán ajustarse a la Política Nacional a que se refieren las disposiciones precedentes; correspondiendo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior velar por la adecuación de dichas acciones a aquélla, brindando a los gobiernos regionales el apoyo que fuere necesario.



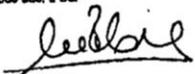
ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.


SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República



RODRIGO HINZPETER KIRBERG
Ministro del Interior

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento
Saludo a Ud. e Ud.


MIGUEL LUIS FLORES VARGAS
Subsecretario de Desarrollo
Regional y Administrativo


MIGUEL LUIS FLORES VARGAS

DISTRIBUCIÓN:

- 1.- División de Políticas y Estudio.
- 2.- División Jurídico Legislativa.
- 3.- División de Desarrollo Regional
- 3.- Oficina de Partes (SUBDERE)
- 4.- Oficina de Partes (MININT)


MINISTERIO DEL INTERIOR
FISCALIA

2. ONU:

Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 y de Desarrollo Sostenible 2015-2030.



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



El 25 de septiembre, los países tendrán la oportunidad de adoptar un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

3. Entrevistas a habitantes de la Isla Mocha:

En el contexto de la visita realizada en noviembre de 2017 se realizaron entrevistas personales a habitantes de la Isla. El objetivo de las entrevistas fue el reconocimiento de las interacciones entre actores locales y su impacto en la dinámica económica de la comunidad. El fin de esto era contrastar las apreciaciones con el marco teórico elaborado con la revisión bibliográfica y así identificar los elementos determinantes para la elaboración del esquema analítico para el desarrollo económico de localidades aisladas.

La isla cuenta con una población que oscila entre las 550 y 600 personas y el territorio está dividido en 32 parcelas, que ocupan todo el territorio entre el mar y la Reserva Nacional -en el bosque central- y están unidas por el camino que la circunda. Los dos polos de concentración demográfica son el Sector Norte, conocido como La Hacienda y sede de las representaciones de los servicios básicos y públicos, y el Sector Sur (Muñoz & CONAF, 2006).

Las entrevistas se realizaron rodeando la isla para rescatar opiniones diversas. Se entrevistó a grupos familiares de todas las parcelas, reiterando la entrevista en otros hogares proporcionalmente a los residentes de la parcela. El único requisito para participar fue la residencia y se realizaron con todas las personas presentes en el hogar que quisieran participar de la conversación.

Se totalizaron 72 personas entrevistadas:

| # | Nombre | Cargo |
|----|-------------------|----------------------------------|
| 1 | Imme Bernhardt | |
| 2 | Mario Hahn | |
| 3 | Julio Hahn | |
| 4 | Silvia Manquehual | |
| 5 | Gonzalo Silva | |
| 6 | Maura Silva | |
| 7 | Erico Manquehual | Presidente Comité de Desarrollo |
| 8 | Margaret Duran | Dirigente Agrupación de Algueras |
| 9 | Teresa Rivas | |
| 10 | Jorge Ortiz | |
| 11 | Luís Ortiz | |
| 12 | Alelis Ortiz | |
| 13 | Luis Astete | Ex dirigente sindical |

| | | |
|----|-----------------------|--|
| 14 | Joaquín Astete | |
| 15 | Lilian Vera | Presidenta Junta de Vecinos Sector Sur |
| 16 | Juan Carlos Astete | |
| 17 | Elizabeth Rojas | |
| 18 | Juan Astete | |
| 19 | Gladis Castillo | |
| 20 | Jecar Astete | |
| 21 | Elizabeth Castillo | |
| 22 | Pedro Astete Castillo | |
| 23 | Fernando Astete | |
| 24 | Mario Durán | |
| 25 | Marioli Parra | |
| 26 | Miguel González | |
| 27 | Marcelo Astete | |
| 28 | Hugo Durán | |
| 29 | Aide Aguirre | |
| 30 | Gloria González | |
| 31 | Jaime Hahn | Ex dirigente sindical |
| 32 | Pablo Hahn | Secretario Comité de Desarrollo |
| 33 | Lenda Hahn | |
| 34 | Isidora villar Hahn | |
| 35 | Rosa Zúñiga | |
| 36 | Patricio Parra | |
| 37 | Eduardo Astete | |
| 38 | Reimundo Astete | |
| 39 | Gladis Durán | |
| 40 | Águeda Astete | |
| 41 | Cristián Guzmán | |
| 42 | Stephanie Guzmán | |
| 43 | Yamira Astete | |
| 44 | Iván Rifo | |
| 45 | Frank Rifo | |
| 46 | Sofía Rifo | |
| 47 | Raúl Orellana | |
| 48 | Carlos González | |
| 49 | Cristina Sandoval | |
| 50 | Darwin Parra | Concejel Municipal Lebu |
| 51 | Rosalba Sandoval | Delegada Municipal |
| 52 | Iván Parra | |

| | | |
|----|----------------------|---|
| 53 | Marina Varela | |
| 54 | Daniela Cohelo | |
| 55 | Dowlan Olavarría | |
| 56 | Germán Correa | |
| 57 | Patricio Pinto | |
| 58 | Rubén Fernández | |
| 59 | Linda Pinto Cohelo | |
| 60 | Dalva Moya | |
| 61 | Jorge González | |
| 62 | Delmira Portiño | |
| 63 | José Pincheira | |
| 64 | Eduardo Pincheira | |
| 65 | María Luz Valenzuela | Ex dirigente de Junta de Vecinos Sector Norte |
| 66 | Gastón Varela | |
| 67 | Rodrigo Varela | |
| 68 | Tiare Varela | Delegada electoral |
| 69 | Adison Varela | Dirigente Agrupación de Artesanos |
| 70 | Berónica Duran | |
| 71 | Gabriel Astete | |
| 72 | Pamela Parra | Presidenta Junta de Vecinos Sector Norte |

4. Glosario de términos

- Capital humano: Nivel de habilidad general del trabajador.
- Centro periferia: Existencia de diferencias entre unidades económicas y al interior de estas. Coexisten y se necesitan mutuamente las zonas desarrolladas, avanzadas y centrales, por un lado, y las subdesarrolladas, periféricas y dependientes, por otro.
- Condiciones geográficas estructurales: Características físicas y demográficas que no tienen mayores variaciones en el tiempo y son muy difíciles de afectar desde la acción estatal.
- Crecimiento económico: Aumento en el producto real de una economía a través del tiempo.
- Desarrollo económico: Proceso multi-dimensional de mejora en la calidad de vida y las capacidades de las personas con el incremento de sus estándares de vida, autoestima y libertad.
- Descentralización: Crear de un ente distinto del cual se va a transferir capacidad decisoria.
- Desconcentración: Ceder parte del poder al órgano deslocalizado manteniendo la jerarquía.
- Deslocalización: Trasladar geográficamente un órgano estatal que no tiene poder de decisión.
- Grado de aislamiento: Índice construido por variables de integración y de condiciones geográficas estructurales.
- Integración: Relación de una localidad con los centros políticos, urbanos y mercantiles, lo que se traduce como la capacidad que tienen sus habitantes para acceder a educación, salud y proveedores de bienes y servicios.
- Localidad aislada: Aquéllas que se encuentren geográficamente en dicha condición, tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, dispongan de muy baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos.
- Productividad: Lo que cada trabajador es capaz de producir en una unidad de tiempo.
- Regiones extremas: Arica-Parinacota y Tarapacá en el norte, y Aysén y Magallanes en el sur.
- Subdesarrollo: Dependencia externa, desigualdad económica, social y cultural, falta de participación social de grupos significativos, inseguridad y desigualdad de oportunidades, etc.
- Territorio Aislado: Agrupación de localidades aisladas, que se encuentran espacialmente en similares condiciones que permitan su agrupación, facilitando de esta manera la aplicación de políticas públicas.
- Vulnerabilidad: Factor interno de riesgo de un asentamiento humano dada la amenaza de sufrir una catástrofe por la interacción de factores físicos, sociales, económicos y ambientales.