

2(I)

July

P R E L I M I N A R
Para discusión interna
I N S T I T U T O
Santiago, Mayo de 1967

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE CHILE
Oficina de Planificación Nacional
Convenio ODEPLAN-CONORTE

DOCUMENTOS
DIVISION DE ASESORIA
Nº.....

ESTRATEGIA DE DESARROLLO
PARA LAS PROVINCIAS
DE TARAPACA Y ANTOFAGASTA
(Borrador Preliminar)

I PARTE

NOTA: Borrador preparado en conjunto por la División de Servicios de Asesoría y el convenio ODEPLAN-CONORTE con carácter estrictamente preliminar para circulación restringida entre los técnicos de las dos entidades que participan en su elaboración, a fin de tener una primera base para discusión.

ALCANCES DE ESTE DOCUMENTO

Esta es una primera versión, muy preliminar e incompleta del estado actual del estudio conjunto del grupo de trabajo del convenio ODEPLAN-CONORTE y la División de Asesoría del ILPES sobre una estrategia de desarrollo para las regiones de Tarapacá y Antofagasta. El objetivo del trabajo es trazar los lineamientos fundamentales de desarrollo posibles y deseables para el Norte Grande, los pasos o etapas que debería irse cumpliendo para alcanzar los objetivos definidos, identificar los principales proyectos sustantivos y de investigación que apoyen la estrategia y verificar la armonía que debe existir entre la visión regional y nacional de desarrollo. Se trata, en consecuencia, de sentar las bases para formular posteriormente un plan de desarrollo para la región del extremo norte.

La presente versión está, sin embargo, muy lejos de responder a las ideas explicadas en el párrafo anterior. Se trata sólo de un primer borrador cuyo objeto es poner en claro el estado de avance de los trabajos, definir las principales lagunas de conocimiento y facilitar la coordinación intersectorial de los equipos técnicos que participan en el estudio.

INDICE

	<u>Página</u>
I. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DEL NORTE GRANDE	1
1. Los propósitos de una nueva estrategia para el desarrollo del Norte Grande	1
2. Análisis del desarrollo alcanzado en el Norte Grande	3
A. Antecedentes generales	3
B. La estructura económica	6
C. Aspectos sociales	7
D. Las vinculaciones con el exterior	8
E. Conclusiones preliminares sobre el diagnóstico	9
3. Estrategia general de desarrollo	13
A. Hacia un nuevo patrón de desarrollo	13
B. El marco nacional condicionante de la estrategia regional	15
C. Los lineamientos de la estrategia de desarrollo del Norte Grande	16
a) Las perspectivas para el desarrollo	16
b) Las líneas centrales de una estrategia de desarrollo	19
c) Los mecanismos e instrumentos para la ejecución de la estrategia	22
d) Los objetivos de la estrategia	23
D. La ubicación de la estrategia para el desarrollo del Norte Grande dentro de la perspectiva de la integración latinoamericana	25
a) Las características del desarrollo latinoamericano tradicional	25
b) El agotamiento del modelo tradicional	26
c) Un nuevo patrón de desarrollo latinoamericano	26
4. Estrategias para el desarrollo de sectores claves	28
A. Estrategia agropecuaria	28
B. La estrategia minera	30
C. La estrategia industrial	33
D. Estrategia de los transportes	36
E. Estrategia pesquera	38

/II. LA POTENCIALIDAD

	<u>Página</u>
II. LA POTENCIALIDAD DE LOS RECURSOS DEL NORTE GRANDE	40
LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES	40
1. Aspectos globales	40
2. Implicaciones de los recursos naturales en el desarrollo de la región	42
3. El recurso agua; situación actual y perspectivas futuras	45
A. Aspectos físicos del problema	45
B. La oferta actual de agua	48
a) Productividad en el uso del agua	51
b) Fuentes alternativas de agua	52
C. Demanda actual de agua	52
a) Competencia por el uso de agua	53
b) Proyecciones de la demanda	54
4. Los recursos naturales del Altiplano para el desarrollo agropecuario	55
A. Los esfuerzos para el aprovechamiento del agua	55
B. Los recursos del suelo	57
5. Recursos forestales y su implicación en el desarrollo ganadero	59
A. La potencialidad de la Pampa del Tamarugal	59
B. Problemas para el aprovechamiento de los recursos	61
6. Principales interrogantes que plantea el conocimiento actual de los recursos	62
LA POBLACION Y LOS RECURSOS HUMANOS	64
A. Características de la situación demográfica	64
B. Los recursos humanos	77
1. Productividad y ocupación de mano de obra	78
2. La estructura profesional de la población ocupada	83
3. El perfil educativo de la población ocupada	92
LA POTENCIALIDAD DE LAS AREAS URBANAS	101
1. Introducción histórica	101
2. Infraestructura. Incidencia en el desarrollo urbano	103
3. Sub-utilización de la infraestructura urbana	106
4. Potencialidad de crecimiento de las áreas urbanas del Norte de Chile	107

	<u>Página</u>
III. LOS SECTORES PRODUCTIVOS	111
1. El sector agropecuario	111
A. Diagnóstico del sector agropecuario del Norte Grande	111
B. Bases para una estrategia de desarrollo del sector agropecuario de las Provincias de Tarapacá y Antofagasta	134
2. Antecedentes sobre los recursos del sector minero	145
A. Estado del conocimiento técnico científico sobre la existencia de los recursos minerales	145
B. Los recursos minerales	150
C. Características de las condicionantes que configuran la explotación de dichos recursos	163
D. Incidencia de la estructura institucional	166
E. Potencialidades de los recursos del sector minero	170
F. Algunas líneas de acción para el desarrollo del sector minero	180
3. Sector industrial	202
A. Evolución histórica	202
B. Resultados del proceso histórico de industrialización	205
C. La industria del Norte en el contexto nacional	222
D. Análisis de algunas ramas industriales de la Zona Norte	227
E. Estrategia de Desarrollo Industrial	243
4. Sector pesquero	266
A. Marco nacional	266
1. Síntesis del desarrollo pesquero nacional	266
2. Características del sector pesquero nacional	268
3. Producción pesquera	269
B. Diagnóstico sector pesquero Zona Norte	278
C. Estrategia sector pesquero Zona Norte	283
ANEXO - SECTOR PESQUERO	288

I. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DEL NORTE GRANDE

1. Los propósitos de una nueva estrategia para el desarrollo del Norte Grande

La finalidad del presente estudio es la de comenzar los trabajos que conducirán a la formulación de un programa de desarrollo para el Norte Grande. Para este fin es indispensable el planteamiento de grandes propósitos en torno a los cuales debe enmarcarse una estrategia de desarrollo que permita a su vez la identificación de un conjunto de programas y proyectos específicos.

La elaboración de grandes objetivos y de una estrategia de desarrollo, aunque sea en términos muy preliminares, facilitará la discusión que es necesario realizar para alcanzar un consenso de opiniones en el país, respecto a la acción a emprender en las regiones de Tarapacá y Antofagasta.

El diseño de grandes propósitos de un programa de desarrollo para el Norte Grande ha de hacerse, por una parte con la colaboración de su población la que así participará en la toma de decisiones. Para ello la población del norte ha de tomar conciencia, en primer lugar, de los problemas fundamentales de la economía nacional y posteriormente habrá de ubicar sus problemas dentro de este contexto general. Hasta el momento ha predominado un planteamiento centralista de la problemática nacional, lo que lógicamente ha motivado reacciones regionalistas en lo que se refiere a la determinación de prioridades de inversión.

Una vez lograda la compatibilización de las metas nacionales y regionales sería conveniente otorgar el máximo de autonomía a las autoridades regionales en cuanto a la utilización de los recursos destinados a la Zona Norte, asignados en los presupuestos y planes respectivos. Para la coordinación de los distintos sectores que en la región participarán en el proceso de desarrollo, la alternativa que crea una Corporación de Desarrollo Regional de la Zona Norte debe ser tomada en cuenta.

Naturalmente, la Zona Norte habrá de continuar perfeccionando su vocación exportadora porque con ello cumple una de las metas fundamentales del plan nacional. Sin embargo, el patrón de desarrollo futuro deberá diferenciarse del anterior a través de una mayor elaboración de las materias primas que se exportan, permitiendo la creación de industrias con elevada eficiencia en torno a la producción minera y con un progresivo control sobre la propiedad de estos recursos.

/Paralelamente, es

Paralelamente, es recomendable intensificar el comercio con los países limítrofes y con los que forman la cuenca del Plata. Esta línea de acción obedece a la necesidad de complementación con otros países latinoamericanos, con el objeto de alcanzar en el futuro un mayor grado de independencia de los mercados tradicionales. Esto, además, facilitará la incorporación a la producción de abundantes recursos naturales, tal como se explicará posteriormente al tratar los lineamientos concretos de la estrategia de desarrollo, que actualmente no son aprovechados debido a su localización.

Las tres llaves maestras del desarrollo del norte, que están contenidas en esta estrategia, son el uso que se dará al recurso agua, la organización que se adopte para el sistema de abastecimientos, y la disponibilidad de energía que se obtenga. Estos son precisamente los factores de estrangulamiento fundamentales que deben ser resueltos para la ejecución de una nueva estrategia dentro del contexto de una política regional muy claramente establecida que permita orientar estos factores hacia las actividades de mayor productividad. En el caso del Norte Grande ellos son: la minería, la industria derivada de la minería y el desarrollo forestal y ganadero de la pampa del Tamarugal.

Para facilitar la ejecución de esta política es conveniente respaldarla con una legislación adecuada a las características de las regiones de Tarapacá y Antofagasta, que posibiliten la oportuna toma de decisiones y la movilización rápida de los recursos.

Cabe hacer notar que algunos de los factores limitantes que tradicionalmente se han opuesto al desarrollo del norte adquieren hoy día una dimensión diferente. Por ejemplo, el mejoramiento sustancial de los transportes no sólo permitirá perfeccionar el sistema de abastecimiento sino que facilitará una mayor integración económica, social y política del extremo norte con el resto del país. En efecto, el concepto de distancia ha dejado de ser un factor determinante en la condición de aislamiento en que ha vivido la Zona Norte.

En resumen, los grandes propósitos que se visualizan para impulsar el desarrollo del Norte son los de propender a la intensificación de la

/producción minera,

producción minera, la industrialización progresiva de esta producción, y el desarrollo integrado de la Pampa del Tamarugal. En capítulos posteriores se explicará con mayor detalle los propósitos mencionados y la forma de alcanzarlos, pero es conveniente llamar la atención sobre las grandes expectativas que presenta el desarrollo de la Pampa del Tamarugal ya que puede modificar substancialmente la estructura de producción de la región de Tarapacá. Esta región podría llegar a transformarse en un centro proveedor de carne que satisfaga la demanda de la población del Norte Grande y sustituir parte importante de las importaciones de carne nacionales y crear excedentes exportables de carne ovina al extranjero.

Los conceptos generales expuestos en esta sección se complementan más adelante con mayores detalles al examinarse el contexto de la estrategia general a seguir como así mismo al tratar de las estrategias por sectores.

2. Análisis del desarrollo alcanzado en el Norte Grande

A. Antecedentes generales

El Norte de Chile ha proporcionado al país la gran parte de recursos en moneda extranjera mediante las exportaciones mineras. En la segunda mitad del siglo pasado las riquezas de los minerales de plata como Chañarcillo y de cobre como Tamaya dieron prosperidad a la Zona Norte, tonificaron las arcas fiscales y permitieron efectuar toda clase de importaciones.

La explotación del salitre, amplió los ingresos en divisas, otorgándole una extraordinaria actividad a la Zona Norte, principalmente con la explotación del salitre natural.

Con la aparición del salitre sintético en la década de los 20 y la quiebra del comercio exterior en el año 1930, se inicia un período de inestabilidad en la Zona Norte que afectó a toda la economía nacional.

Mientras el país ha logrado una estructura económica más diversificada y estable, el Norte de Chile conserva aún la fisonomía monoprodutora que tenía en el pasado.

La economía del Norte de Chile tiene una gran semejanza con la economía del país durante la crisis mundial del año 1930; es decir, una economía poco diversificada y en alto grado dependiente del exterior.

/Mientras el

Mientras el país ha cambiado fundamentalmente la estructura de su producción durante estos últimos 35 años, vía una fuerte industrialización, el norte ha conservado la fisonomía de principios de siglo, con el agravante que se han producido fuertes ciclos económicos que han repercutido en la ocupación y en los niveles de vida de su población.

El Norte Grande está formado por las regiones de Tarapacá y Antofagasta. Son regiones con características económicas diferentes pese a estar ubicadas dentro de un contexto geográfico similar, dado por las facetas desérticas existentes.

La región de Tarapacá posee 58,072 km² y una población de 137,300 habitantes estimados en 1965; valores que representan el 7.7 por ciento y el 1.5 por ciento del territorio nacional y de la población total, respectivamente.

La región de Antofagasta posee una superficie equivalente a 125,306 km² y una población de 251.200 estimada en 1965.

A pesar de la gran superficie que encierran las dos regiones, la constelación de recursos naturales conocida es muy poco diversificada, existiendo escasez de recursos agropecuarios - el clima es desértico con la excepción de las precipitaciones que se observan en la alta cordillera.-

En lo referente a los recursos pesqueros cabe señalar que son poco conocidos, pero aparentemente no se podría obtener una ampliación de su explotación con respecto a lo que se ha logrado en los últimos años.

Contrasta con lo señalado anteriormente, la abundancia de los recursos mineros, particularmente el cobre, las sales y el azufre. El capítulo referente a minería contiene un análisis más detallado acerca de la potencialidad de los recursos.

Como ya se dijo antes, para la explotación de este potencial existe la limitación proveniente de las fuentes de energía que son muy pobres en la región, siendo necesario abastecerse de petróleo y carbón desde el resto del país y el exterior, lo que encarece el costo de generación de energía en las plantas locales. Además existe un alto costo de transportes y una fuerte competencia por el uso del agua. Con respecto a esta última, un proceso de industrialización ha de significar una demanda intensa por el uso de agua, compitiendo con los usos agrícolas.

/Por esto,

Por esto, el recurso agua pasa a ser un factor importantísimo en una economía de desiertos. Su fuente primaria proviene de las lluvias estacionales limitadas solamente a la alta cordillera, la que al bajar a la zona costera se evapora y filtra con un porcentaje de recuperación muy bajo en las napas subterráneas de la pampa. Si a estas dificultades se agrega que la mayor parte de la demanda está radicada en las ciudades costeras y en las grandes explotaciones mineras, y de que se carece de una política coherente para distribuir el uso de las aguas en la región, se puede concluir que el mal uso de este producto está contribuyendo a frenar el desarrollo del norte. No existe pues una coincidencia entre las fuentes y la demanda, el agua en términos geográficos ni existe una política para racionalizar su uso.

Otro factor limitante en las posibilidades de desarrollo del norte constituyen las distancias geográficas que, pese a la modernización de los medios de transporte, han mantenido aislados la Zona Norte con respecto al resto del país y con los países vecinos. Sin embargo, tal como se observa anteriormente esta limitación está siendo rápidamente superada por el mejoramiento de los medios de transporte aéreo y terrestre.

La limitación de la energía y del agua, el aislamiento geográfico y el reducido volumen de población concentrado en algunos pocos núcleos urbanos muy distantes entre sí, constituyen el complejo de factores que limitan las posibilidades de desarrollo de la Zona Norte.

Por las razones anteriormente explicadas el mercado regional de la Zona Norte es muy estrecho, lo que unido a las grandes distancias al interior del país y a la ausencia de una industria tradicional, determina un elevado costo de vida y un encarecimiento de la mano de obra. A su vez la fuerza de trabajo depende fundamentalmente de las variaciones de las migraciones originadas en los ciclos económicos.

Por lo dicho anteriormente se puede deducir que en realidad el norte chileno enfrenta grandes desventajas para su desarrollo, las que derivan de su localización en el ámbito nacional, salvo el caso de la minería, que no figuran un panorama no exento de obstáculos.

B. La estructura económica

Como se dijo anteriormente, la minería es la única actividad que ha tenido un impulso en su desarrollo, gracias a su vinculación con los mercados exteriores y a las inversiones realizadas. Por ello la estructura económica del norte de Chile posee un alto grado de dependencia del exterior. Esta dependencia proviene de los mercados hacia los cuales se exporta la producción minera, a los precios que se fijan en los mercados foráneos, a la incorporación de tecnologías desde el exterior, al tipo de organización de estas empresas, a la utilización de equipos y personal calificado de procedencia extranjera.

Ni la región ni el país pueden tener un control absoluto sobre el mercado internacional de cobre, harina de pescado, fierro y otros productos de exportación, que se caracteriza por fuertes variaciones en los precios y en las cantidades vendidas.

La naturaleza de este tipo de explotación y las condiciones particulares del medio geográfico en la Zona Norte, han creado un sector moderno y dinámico vinculado al exterior y un sector primitivo y estancado donde se observa un violento contraste con las formas de vida vinculadas a las grandes explotaciones mineras, o en los centros urbanos que generalmente sirven de puerto para la exportación de estos productos.

Los pequeños poblados del norte, desvinculados del sector moderno, viven desprovistos de los servicios asistenciales más mínimos y sus perspectivas económicas son muy inciertas.

Las inversiones de infraestructura sirven principalmente a la explotación, transporte y exportación de productos mineros, agudizando las diferencias de productividad en la economía regional.

Las características anteriores determinan una economía dual con un sector moderno y un sector primitivo inestable porque depende de la explotación de uno o dos recursos básicos y por las variaciones en los precios de estos productos en el mercado internacional.

El sector primitivo es también inestable porque trabaja en la pequeña minería con una técnica rudimentaria, de elevados costos que muchas veces no se pueden cubrir con pequeñas bajas en los precios del mercado internacional, o trabaja en una agricultura que tiene serias limitaciones por la escasez de agua, que en los años de sequía provoca graves problemas socio-económicos a un gran número de pequeños agricultores.

En la Zona Norte existe una mayor disparidad entre el producto regional y el ingreso disponible en comparación con el resto del país. Este fenómeno es particularmente importante en Antofagasta donde se registra un mayor flujo de transferencia fuera de la región.

La idea muy generalizada de que las provincias del norte son provincias ricas no debe asociarse al nivel de ingreso de la población en esta zona ya que como se dijo, hay importantes transferencias del ingreso generado hacia el exterior y al Gobierno Central. Además la distribución del ingreso que resta es muy desigual, no solamente por la concentración de la propiedad sino que también por las importantes diferencias de productividad entre la población remunerada.

Por otra parte, es sabido que en su gran mayoría, los precios de los artículos de consumo corriente son más elevados en el norte que en el centro y sur del país. Esto se debe a que la mayor parte de estos bienes no se producen en la zona, lo que obliga a incurrir en elevados costos en los fletes que no pueden hacerse en gran escala por lo reducido del mercado y las deficiencias del sistema de comercialización.

C. Aspectos sociales

Las fuertes corrientes migratorias hacia y desde el norte del país, determinadas por el agua o decadencia de la explotación de los minerales han dado como resultado un comportamiento social en el norte que se diferencia al del resto del país.

En primer lugar no existen todavía vínculos estables entre el hombre y su medio ambiente natural, principalmente en las actividades mineras.

Los movimientos migratorios han afectado en particular a la población activa, siguiéndole con posterioridad los que viven a expensas del trabajador, desarticulando la vida social y la vida familiar.

Las condiciones de trabajo del obrero nortino junto a su alto espíritu de independencia determinaron un comportamiento socio-político fundamentalmente diferente al del resto de los chilenos. Las relaciones paternalistas y el poder que ejercieron los partidos tradicionales en la agricultura en el centro y sur del país, no se dieron en el norte de Chile.

/Por lo

Por lo anterior, se explica el alto grado de organización y las características de las agrupaciones sindicales en las grandes explotaciones mineras del norte. Las luchas sindicales se iniciaron a principios de este siglo en las salitreras y desde entonces se han ejercido fuertes presiones en las relaciones laborales, tanto del salitre como en la gran minería del cobre.

La estructura de la economía del norte, su dependencia del exterior, el marco natural en que se desenvuelve y sus relaciones con el Gobierno Central agudizan la crisis socio-política del norte, debido a que no existe una efectiva participación de su población en la toma de decisiones que afectan a su propio destino, aun más, el hombre medio del norte y muchas autoridades locales, estiman que la región es despojada de sus riquezas para beneficiar al resto del país y particularmente a Santiago. En este sentido, el norte muestra una frustración porque sus expectativas no se hacen realidad y aun se siguen añorando épocas pasadas que mostraron una mayor prosperidad.

La falta de participación y de representatividad que siente la población del norte, atenta contra la solidaridad que debe lograrse en todo el país en torno a tareas comunes en lo económico, social y político que es un requisito previo para lograr una verdadera integración del norte al resto del país.

D. Las vinculaciones con el exterior

Históricamente la Zona Norte ha proporcionado casi la totalidad de las divisas que el país ha necesitado para satisfacer sus necesidades de importación.

Actualmente, cerca del 40 por ciento de las exportaciones chilenas se generan directamente en el Norte Grande por explotación del cobre, salitre y harina de pescado. La gran minería del cobre, ubicada en Antofagasta, genera el 38 por ciento del producto regional y ocupa el 30 por ciento de la población activa de la región.

En resumen, la estructura económica nortina presenta algunos desequilibrios derivados de limitantes de difícil solución, generando una economía en la que

/predomina una

predomina una actividad exportadora derivada de la minería que le da un carácter dual en la que contrastan actividades de alta productividad con áreas que presentan un gran atraso económico.

Para enfrentar la dualidad mencionada y en búsqueda de un desarrollo más armónico, distintos gobiernos han procurado la diversificación de la actividad económica nortina a través de la dictación de legislación especial para orientar las inversiones públicas y privadas. Dentro de esta política se destacan el tratamiento dado al Departamento de Arica que ha recibido una serie de incentivos particularmente las franquicias de internación y exención de impuestos que han permitido el desarrollo de una importante actividad industrial y comercial en ese territorio. Simultáneamente se ha estimulado el desarrollo de la industria pesquera principalmente en Tarapacá. Estas medidas han dado por resultado una sobreinversión en este sector, lo que junto a la conocida inestabilidad de los recursos pesqueros ha complicado sus perspectivas.

Pese a estos esfuerzos, la estructura económica de la región es en apariencia diversificada si se considera el aporte que estos sectores hacen al producto geográfico bruto. Sin embargo, la aparente diversificación de la producción alcanzada por la política seguida es artificial por cuanto proviene de costosas franquicias que el país debe solventar para favorecer a la industria ariqueña y a la actividad pesquera. De no existir esas franquicias la región no podría ofrecer un panorama muy optimista ya que el estado actual de la producción agropecuaria es muy bajo incrementando esta situación la condición depresiva de la minería del salitre, que como es conocido tiene que ser subsidiado directamente por el gobierno para no agravar la situación de empleo en toda la región.

E. Conclusiones preliminares sobre el diagnóstico

En el análisis anterior se ha venido mostrando una serie de aspectos que en su conjunto permiten calificar los problemas que enfrenta el desarrollo del Norte Grande. Las características del crecimiento del área podrían reseñarse brevemente en la siguiente forma:

/a) Gran

- a) Gran aislamiento geográfico de la Zona Norte con respecto a los centros económicos principales del país. Este hecho es el resultado de las grandes distancias físicas, por la presencia de un área desértica y por las limitaciones del sistema de comunicaciones. Estos factores se han ido atenuando gracias al mejoramiento de los medios de transporte.
- b) El espacio geográfico económico de la Zona Norte se caracteriza por estar emplazado en un ámbito desértico, con gran escasez de agua, elevadas oscilaciones térmicas, con abundantes recursos mineros y escasas tierras agrícolas con una elevada salinidad de los suelos. Esto ha originado una limitada actividad agropecuaria, especialmente en Antofagasta, que coexiste con actividad minera en expansión de alta productividad. La limitada disponibilidad del recurso agua y la alta demanda de diversos sectores ha conducido a una aguda competencia por el uso de este recurso.
- c) Baja densidad y concentración de la población preferente en áreas urbanas. Dadas las características de inhospitabilidad del medio ambiente geográfico, la población se ha localizado de preferencia en la costa conformando áreas urbanas de gran contraste con las reducidas localizaciones de carácter rural del interior. En su conjunto la escasa población de la zona ha determinado, junto con otros factores, la existencia de un mercado regional insuficiente, dificultando la formación de un complejo industrial tradicional para el abastecimiento del consumo interno de la región.
- d) El potencial de recursos naturales es presumiblemente abundante, pero aminorado por factores limitantes. Los recursos actualmente conocidos en la minería son abundantes y permiten un desarrollo con perspectiva. Existen fundadas presunciones de que los recursos aún no enteramente conocidos, tanto mineros como agropecuarios, tienen una elevada potencialidad la que haría posible un futuro crecimiento. No obstante, la explotación de estos recursos productivos dependerá en gran medida de la forma como se aborde el problema de la limitada disponibilidad de agua y energía. Algunos abundantes recursos mineros han originado el establecimiento de grandes empresas mineras que han realizado inversiones elevadas para hacer posible una explotación en gran escala de estos productos.

/e) Existencia

- e) Existencia de una infraestructura amplia y no integrada. Se ha logrado crear una infraestructura cuya capacidad excede la actual utilización; esto es válido principalmente para los sistemas costeros en carreteras, puertos y aeropuertos. Esta infraestructura es insuficiente por cuanto no ha sido extendida a las zonas pre-cordilleranas y altiplánicas. Esto es una consecuencia de un tipo de desarrollo que ha dado especial énfasis al crecimiento de las zonas costeras como consecuencia de su vocación de exportación y características climáticas.
- f) El desarrollo de la infraestructura social es incompleto y concentrado en las zonas costeras. Las facilidades de educación, salud pública y vivienda se han concentrado en las principales ciudades del norte, quedando las zonas pre-cordillerana y altiplánica en condiciones desmedradas. En la realidad la población que habita en estas zonas no ha sido incorporada al desarrollo experimentado por el Norte Grande, y viven aislados y dispersos en un amplio territorio al margen de los beneficios que puede otorgar una sociedad moderna.
- g) Actividad agropecuaria limitada y decreciente, especialmente en Antofagasta. Este hecho se origina en la circunstancia de que el Norte Grande está formado principalmente por regiones de clima desértico con oscilaciones térmicas acentuadas y con suelos que poseen una alta salinidad. A estas dificultades habría que agregar la escasez de agua. Con todo, como ya se ha dicho, algunas áreas que ofrecen perspectivas agropecuarias no han sido explotadas adecuadamente.
- h) Actividad minera con gran desarrollo en la gran minería y con deficientes niveles en la pequeña minería. La gran minería es explotada por empresas extranjeras con una elevada intensidad de capital. La pequeña minería está en manos de pequeños propietarios con baja utilización de equipos y escaso capital.
- i) Actividad pesquera deficiente y parcial. Frente a la relativa abundancia de recursos pesqueros, pero sujetos a desplazamientos no conocidos, se ha desarrollado una artificial e ineficiente explotación de la pesca.
- j) Actividad industrial incipiente y artificial. La limitación de los mercados de la Zona Norte ha sido un factor que ha inducido a la inexistencia de una industria tradicional para el abastecimiento interno de la región.

/No obstante,

No obstante, se ha procurado inducir un crecimiento industrial en Arica sobre bases artificiales. A la vez existen escasas industrias de transformación de la minería debido al predominio de grandes empresas mineras extranjeras interesadas en la exportación del mineral en formas no elaboradas. Existen además importantes instalaciones industriales, mineras o de infraestructura parcial o totalmente desocupadas, debido a la forma como se ha explotado la pesca y a la crisis por que atraviesa el salitre.

k) Existencia de un sistema centralizado de gobierno. Las decisiones sobre el desarrollo del norte y las políticas a seguir son principalmente adoptadas por el gobierno central. Esto ha determinado una visión incompleta sobre las posibilidades del Norte Grande y la adopción de una política parcial de desarrollo y una escasa agilidad en las decisiones.

Los aspectos que se han descrito anteriormente han configurado un tipo de desarrollo para el Norte Grande que podría sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Un desarrollo económico volcado hacia afuera que ha introducido tecnologías intensivas de capital en la gran minería para hacerla competitiva en los mercados internacionales.
- b) Por la circunstancia anterior el Norte Grande ha experimentado fuertes cambios de la demanda externa en el pasado y frecuentes fluctuaciones en el presente. Se trata en suma de un desarrollo inestable. ✓
- c) Incapacidad del sistema económico nortino para dar ocupación plena. La languidez de la agricultura, la concentración de capital en la gran minería del cobre, la insuficiencia de la pequeña minería y el exiguo desarrollo industrial son factores que han determinado una escasa oferta de trabajo en el Norte Grande. ✓
- d) Una desigual distribución del ingreso. Los factores anteriores han contribuido a la formación de una estructura de ingresos en la que un reducido sector concentra altos ingresos a la vez que existe una gran masa de población con ingresos muy exiguos, en especial la población que vive en el interior. ✓

/e) Existencia

e) Existencia de un desarrollo inestable con elevado costo de vida. La dualidad del sistema económico nortino ha contribuido a la existencia de una economía con grandes desequilibrios entre los sectores y donde existe un alto costo de la vida.

El análisis anterior ha servido para identificar los principales problemas que enfrenta el desarrollo del Norte Grande y apreciar en su conjunto el patrón de desarrollo que se ha seguido hasta el presente. Conviene ahora referirse a las perspectivas que existen y a los lineamientos básicos de una estrategia de desarrollo general a seguir.

3. Estrategia general de desarrollo

Ya se ha visto anteriormente que el Norte Grande es una zona donde sólo la especialización y el uso de grandes escalas de explotación productiva pueden permitirle un desarrollo dinámico y sobre bases sólidas. La vocación del Norte Grande es minero-industrial-pesquera-ganadera.

A. Hacia un nuevo patrón de desarrollo

El clima desértico, que es su limitación general, es al mismo tiempo su ventaja para la especialización ya que la ausencia de precipitaciones ha permitido que inmensas cantidades de minerales solubles hayan permanecido en las capas superficiales facilitando su hallazgo y explotación. Las grandes distancias del Norte al centro del país, la existencia de yacimientos mineros mejor ubicados para el abastecimiento del mercado interno y el alto costo de abastecer a su población, le señalan al Norte un camino claro de desarrollo orientado hacia las exportaciones dentro y fuera del área latinoamericana.

El Norte es y será una región extremadamente árida. El problema consiste en desarrollar allí una "economía de desierto". Es decir, se trata de llevar al desierto una actividad económica altamente productiva aprovechando sus propias e inalterables características naturales. La transformación del desierto en un vergel está fuera de toda consideración económica dados los conocimientos actuales de la ciencia y la tecnología sobre las regiones áridas. Esto es especialmente válido si se tiene en consideración que el Norte Grande es una región de un país donde se presentan

/variadas alternativas

variadas alternativas de producción y especialización. La excepción a esta economía de desierto la constituyen las importantes posibilidades de desarrollo de la ganadería ovina y vacuna en la pampa del Tamarugal. La formación en gran escala de bosques de tamarugo y algarrobo pueden ser la base de una actividad ganadera altamente rentable, transformándose así paradójicamente el desierto del extremo norte en el área de frontera agropecuaria más importante de Chile. Esta vocación para el comercio exterior ha sido en general, por lo demás, el curso seguido por su desarrollo histórico.

¿Cuál puede ser entonces la definición de una nueva estrategia de desarrollo? ¿Continuar el mismo patrón del desarrollo histórico pero quizás con mayor intensidad? La respuesta es negativa, porque el desarrollo espontáneo "hacia afuera" que prevaleció en el pasado ha sido deformado y deformante de la economía nortina. ¿Cuáles podrían ser entonces las diferencias entre el desarrollo histórico espontáneo y el desarrollo planificado hacia afuera? ¿Cuáles sus posibilidades, características y dificultades? ¿Hasta donde el desarrollo sostenido del Norte depende de una definición nacional y en que grado está influido también por una nueva estrategia para Latinoamérica en su conjunto? ¿Puede concebirse al Norte como una "isla" exportadora que entregue crecientes beneficios al resto del país? Si no es así, ¿cuáles son las bases y posibilidades para crear una actividad económica interdependiente con la economía de más al Sur? ¿Siendo el Norte Grande un área de "frontera" o de "colonización", es lógico pensar en poblarla intensamente? ¿Cuáles son las posibilidades reales de lo que podría llamarse una "tecnología de desierto"? ¿Cuál es el futuro del Norte Grande sobre bases estrictamente técnico-económicas y cuál es el costo para el país de pretender objetivos basados en criterios más amplios que los simplemente técnicos? Estas son algunas de las cuestiones centrales que la estrategia que se irá formulando progresivamente para el Norte Grande deberán aclarar.

Pero esta estrategia debe ser enmarcada, lógicamente, dentro de las perspectivas de la política de desarrollo postuladas para el país como un todo e incluso dentro del marco de una futura integración latinoamericana, la que naturalmente abre toda una nueva perspectiva para la región. En lo que sigue se exponen los aspectos básicos mencionados.

B. El marco nacional condicionante de la estrategia regional

El futuro desarrollo del norte de Chile ha de encuadrarse dentro del contexto del plan nacional de desarrollo, de acuerdo a una política regional a nivel nacional.

Las metas fundamentales del plan nacional de desarrollo son las siguientes:

a) Aumentar la tasa histórica del crecimiento del Producto Geográfico Bruto que ha sido del 3.6 por ciento, a un 5.5 por ciento en el próximo quinquenio, para posteriormente elevarse a un 6 por ciento. El cumplimiento de esta meta significa duplicar el nivel de vida de la población en veinte años y no en cincuenta como ocurriría si se mantuviera la tasa de crecimiento histórica.

b) Una mejor distribución del ingreso y una ampliación de los beneficios sociales particularmente aquellos que se refieren a la educación.

Estas metas se reflejan en la política tributaria, de precios y remuneraciones para los efectos de una mejor distribución del ingreso y en los programas de educación, salud, vivienda y reforma agraria, para la ampliación de los beneficios sociales.

c) Estabilización gradual de la economía nacional, lo que implica:

- Atacar los factores estructurales que son causa de la inflación y disminución paulatina de su ritmo de crecimiento,
- Evitar los déficit en el comercio exterior como una manera de perfeccionar la soberanía nacional al lograr una menor dependencia del exterior,
- Mantención del empleo pleno de tal modo de ofrecer trabajo a 75,000 personas que deben incorporarse anualmente al proceso de producción.

Para lograr las metas anteriores se requiere de una estrategia de desarrollo económico y social, cuyas líneas principales de acción son las siguientes:

Aumento de la inversión bruta y del ahorro interno. Esto significa pasar de una tasa de capitalización de un 12 por ciento a una del 16 por ciento poder financiar la mayor parte de la inversión con ahorro interno para no aumentar el endeudamiento externo.

/b) Aumento

b) Aumento sustancial de las exportaciones y desarrollo de nuevas líneas de sustitución de las importaciones. Una tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto del 5.5 por ciento exige un aumento de la importación de maquinarias y equipos, que para adquirirlos es necesario obtener divisas fundamentalmente a través del crecimiento de las exportaciones. Así, las exportaciones deberán crecer a un 7.5 por ciento al año para evitar presiones sobre la balanza de pagos, el tipo de cambio y el nivel de los precios.

c) Acelerar el proceso de Reforma Agraria para evitar desequilibrios estructurales, particularmente en lo que se refiere a las relaciones intersectoriales y a las importaciones de productos agrícolas.

d) Darle primera prioridad a la educación en todos sus niveles, principalmente en lo que se refiere a una mayor capacitación de la mano de obra, que redunde en el costo y largo plazo en un aumento de la productividad del trabajo.

C. Los lineamientos de la estrategia de desarrollo del Norte Grande

Dentro de este contexto nacional, las regiones de Tarapacá y Antofagasta tendrán un tipo de desarrollo diferente al de la zona central del país, ya que se trata de zonas de colonización donde la actividad económica gira en torno a uno o dos productos básicos de exportación.

a) Las perspectivas para el desarrollo

La vocación exportadora del norte permanecerá como tal, en el futuro, lo que requerirá concentrar las inversiones en la explotación de recursos mineros y en lograr un mayor grado de elaboración.

Antofagasta es una región prioritaria de desarrollo dentro del contexto nacional como consecuencia de la puesta en marcha de la explotación de nuevos yacimientos como el de la Mina Exótica en Calama y la ampliación de Chuquicama. Además cuenta con la iniciación de un ambicioso plan regional de la Mediana y Pequeña Minería, incentivado a través de acciones de fomento, formación de sociedades mixtas, etc.

En el campo industrial Antofagasta dará un paso importante en la instalación de industrias elaboradoras de cobre, además de otros proyectos tales como una fábrica de cemento, un astillero de gran envergadura en

/Mejillones, y otros

Mejillones, y otros. Estos serían algunos de los proyectos de mayor jerarquía que se iniciarán en el próximo quinquenio.

En la región de Tarapacá la prioridad de desarrollo será menor y su tasa de crecimiento se ubicará bajo el promedio nacional.

Tarapacá ha tenido un elevado crecimiento en los últimos años, como resultado de la aplicación de políticas de fomento que involucraban altos subsidios y un variado contexto de franquicias que originaron una industria artificial.

Un ejemplo de esta situación es el desarrollo industrial del Departamento de Arica, que surgió promovido por una legislación especial. Particularmente es necesario mencionar el caso de la industria automotriz y de la industria pesquera en toda la provincia.

El diagnóstico ha demostrado que las actividades mencionadas descansan sobre bases poco sólidas que no permitirán sostenerlas en el futuro a menos que el país se disponga a continuar financiando el elevado costo que significa, medidas que ha realizado hasta el presente.

Los compromisos ya adquiridos por el gobierno en el campo de la integración latinoamericana no permitirán mantener zonas o industrias con franquicias aduaneras, lo que indudablemente compromete el futuro desarrollo de Arica y la industria automotriz que se encuentra en este departamento.

El problema de la industria pesquera es diferente ya que este se originó al realizarse una sobreinversión en instalaciones de plantas de harina de pescado que determinó una mayor capacidad de producción en relación a la que ofrecía el recurso, circunstancia derivada de una ausencia de prospección de recursos. En la actualidad se ha llegado a una racionalización de esta industria basada en una integración de diversas plantas que ha traído como consecuencia la paralización de varias fábricas de harina de pescado y el despido de un considerable número de trabajadores.

Como consecuencia del análisis realizado se observa que los factores dinámicos de desarrollo de Tarapacá dejarán de operar en el corto plazo. Actualmente no se vislumbra otro tipo de actividades que puedan reemplazarlos en los próximos años.

/Esta es

Esta es la causa por la cual la tasa de crecimiento de la región I deberá ser inferior al promedio nacional en el período entre 1967-1971.

Sin embargo, a mediano y largo plazo Tarapacá presenta perspectivas halagüeñas las que se fundamentan especialmente en el programa de desarrollo de la Pampa del Tamarugal, consulta una actividad forestal, ganadera, industrial y comercial de bases estables.

La minería también ofrece perspectivas favorables especialmente si se menciona la puesta en marcha de la compañía minera Sagasca, la explotación de otros yacimientos a largo plazo como los de Huatacondo, Coyahuasi, Huinquintipa, Cerro Colorado, Iiocha, etc., y la explotación de la minería no metálica particularmente del azufre, dará origen a un desarrollo minero de importancia que se orientará fundamentalmente hacia la exportación.

Es fundamental destacar la alta potencialidad de infraestructura básica con que cuenta la Zona Norte, especialmente el Departamento de Arica. Arica está ubicada en un punto estratégico para el desarrollo fronterizo con Perú y Bolivia. La capacidad instalada de infraestructura está determinada por las instalaciones portuarias actualmente utilizadas en sólo un 25 por ciento, por la terminación de la Central Hidroeléctrica de Chapiquiñá por las excelentes conexiones carreteras con el resto del país y con Tacna, por la existencia del aeropuerto internacional de Chacayuta, etc.

Es probable que los recursos naturales del Departamento de Arica no originen una actividad que use totalmente la infraestructura existente. Esto induce a pensar que es necesario el establecimiento del desarrollo fronterizo de Tarapacá con Perú y Bolivia, con el objeto de dar el máximo aprovechamiento al elevado potencial de infraestructura existente.

Resumiendo, las perspectivas para el desarrollo regional del norte, dentro del marco nacional, serían: la región de Antofagasta presenta una perspectiva favorable ya que su futuro desarrollo significa un aumento de las exportaciones no sólo en la forma tradicional sino que dentro de un marco de mayor elaboración industrial, lo que amplía la base para recibir los efectos multiplicadores de la inversión extranjera y en consecuencia se lograría una mayor integración con el resto de la economía nacional. Dado el caso de que Tarapacá está sufriendo una transformación de su estructura

/económica ante

económica ante la pérdida de los factores artificiales de crecimiento, esta región habría de buscar otras líneas de desarrollo orientado hacia una mayor explotación de recursos naturales regionales y a un fortalecimiento del desarrollo fronterizo con Perú y Bolivia.

b) Las líneas centrales de una estrategia de desarrollo

En el mediano y largo plazo la alternativa de un desarrollo "planificado hacia afuera" para las regiones de Tarapacá y Antofagasta parece tener buenas posibilidades en la medida que del avance del proceso de integración latinoamericano. ^{1/}

Los planteamientos precedentes enmarcan con cierta claridad las posibilidades lógicas para el desarrollo del Norte Grande.

Si Sudamérica se mira como un abanico de un radio de unos 3,000 km sostenido desde la ciudad de Arica, se verá que ese abanico cubre casi toda la América del Sur. Si el abanico se achica a unos 2,000 km sigue cubriendo una importantísima parte de toda la América del Sur interior. Si se tiene en cuenta que el límite con Perú dista de Santiago unos 2,000 km aparece a primera vista como obvio que la vocación del Norte de Chile esté en sus posibles ligazones con el interior de Sudamérica, y por el mar hacia los mercados extranjeros. El hecho de que la cordillera de Los Andes se presente como un obstáculo serio a las comunicaciones con el interior de Sudamérica, ciertamente dificulta esa vocación, pero no la hace desaparecer. El transporte de carga por avión cada vez se hace más económico y las técnicas de construcción de carreteras de montaña pueden sufrir cambios revolucionarios

^{1/} Es posible que este lineamiento tenga tanta fuerza que justifique la confección de una red de intercambio al interior de América del Sur, valorizando todos aquellos recursos actualmente no explotados por su aparente mal ubicación. Esta alternativa hará compatible los objetivos de una política de desarrollo nacional con una estrategia para Latinoamérica porque permitirá la continuación del rol exportador del norte junto con una mayor integración al resto de la economía nacional y de los otros países latinoamericanos. Estos valores se determinarán fundamentalmente por el empleo de una tecnología más acorde con el nivel de desarrollo de estos países, la complementación económica a través del intercambio y el aprovechamiento de mercados más amplios.

con la tecnología que progresivamente domina fuentes de energía más poderosas. La determinación de la vocación de exportación de la Zona Norte es pues uno de los puntos claros de la estrategia.

Por otra parte, como se explicará más adelante, la economía de enclave del Norte es un caso primario del desarrollo vertical, lo cual dificulta su integración con el resto del país y aun dentro de la misma Zona Norte. Por lo tanto, otro elemento definitivo de la estrategia debe ser romper la economía de enclave del Norte. ¿Cuáles son las posibilidades y dificultades de esa integración? Esa es una de las preguntas que debe responder la estrategia.

El costo de mantención de la población en una zona desértica es necesariamente alto, y mientras más crece la población ese costo unitario es probablemente mayor en términos del uso alternativo de los recursos escasos, particularmente del agua y de los abastecimientos, si este hecho se combina con la vocación de exportación se llega necesariamente a la conclusión de que el Norte Grande debería ser una zona de baja o moderada población, alto nivel de productividad, estrecho mercado interno, y con actividades productivas en gran escala con tecnologías intensivas en capital. Estas definiciones son más estrictas para la provincia de Antofagasta, aunque válidas en general para todo el Norte Grande. ¿Cuáles pueden ser esas actividades productivas en gran escala? ¿Cómo se puede lograr una baja densidad de población en el norte si se pretende que en el futuro sea una región de alta productividad en el trabajo, ingreso por habitante y alta tasa de ocupación? ¿Cuál sería el óptimo dinámico de población para el Norte Grande?

Esta es otra lista de interrogantes que plantea el desarrollo del Norte.

El diagnóstico de la economía del Norte Grande señala que el costo de mantención de su población es alto en parte a causa de diversas irracionalidades en la política de abastecimientos, por el desaprovechamiento de la infraestructura económica, social y de transportes, el desaprovechamiento de la potencialidad de exportación y la existencia de márgenes importantes de desperdicio del recurso agua y la baja productividad de la agricultura. Consecuentemente, la estrategia debe considerar las posibilidades de obviar los problemas mencionados y acelerar las investigaciones tendientes a definir la potencialidad ganadera de la región. En torno al problema de disminuir

/los costos

los costos de mantención de la población en el Norte surgen varias preguntas. ¿Qué abastecimientos no alimenticios que hoy importa el Norte podrían económicamente producirse allí? ¿Qué proporción de la demanda de alimentos podrá satisfacer con la producción local? ¿Qué aspectos de la organización de los abastecimientos del Norte inciden mayormente en sus costos y cómo podrían resolverse dichos problemas? ¿Cuáles son las posibilidades reales de producción ganadera ovina y vacuna en base de tamarugos y algarrobos? ¿En qué medida puede aprovecharse la infraestructura creada en la época del salitre y que hoy está total o parcialmente ociosa? ¿Es posible pensar en tecnologías adecuadas al desierto tanto en la explotación minera como en la construcción de caminos y habitaciones, a fin de usar los materiales abundantes de la región y minimizar el uso del agua y la energía? ¿Cuál es la solución económica más racional y conveniente para el país para abastecer de energía al Norte Grande; el carbón del sur; la energía nuclear, o plantas a base de petróleo? ¿Cuál es el potencial de agua, cuánto se aprovecha racionalmente, cuánto se desperdicia y cuál es el beneficio del agua en usos alternativos? Si la agricultura del norte tiene que desarrollarse sólo en base a los excedentes de agua que dejen otros usos más productivos. ¿En cuántos años se llegará al límite en que el área agrícola decline?

Para contestar éstas y las interrogantes precedentes se tropieza con tres incógnitas: a) desde un punto de vista económico se desconocen en gran medida los recursos naturales del norte; b) no se conocen con exactitud los recursos de agua, especialmente de agua subterránea; y c) no está clara la estrategia de desarrollo que adopte América Latina en el futuro. Estas incógnitas no impiden la definición general de una estrategia, pero sí limitan su precisión.

Sobre las bases del conocimiento actual, todo indica que el desarrollo agrícola del norte será muy limitado y en el caso de la provincia de Antofagasta el área regada podría enfrentar un retroceso en el largo plazo. Los complejos minero-industriales serían ciertamente los elementos líderes del desarrollo nortino, principalmente en la ampliación de la producción de cobre, la explotación de hierro, el azufre, el paso hacia las manufacturas de cobre,

/etc. En

etc. En menor grado, pero de notoria importancia estaría la pesca, con gran volumen inicial pero escaso crecimiento, y la ganadería ovina y vacuna, en cambio con pequeño volumen inicial y rápido crecimiento. Con respecto al Turismo, cabe decir que este es un sector complementario que en el caso del Norte presenta algunas limitaciones.

c) Los mecanismos e instrumentos para la ejecución de la estrategia

Es preciso, a esta altura del análisis, concretar más específicamente la estrategia a seguir para el desarrollo del Norte Grande. Evidentemente una estrategia no constituye de por sí una panacea para resolver todos los problemas identificados en el diagnóstico. Muy por el contrario el diseño de una estrategia tiene por finalidad dar un uso racional a los recursos disponibles en la obtención de objetivos seleccionados. Estos objetivos naturalmente están interrelacionados entre sí y con los medios disponibles de manera que la estrategia debe plantear una acción simultánea sobre un complejo de instrumentos para obtener los resultados previstos.

Los instrumentos o mecanismos fundamentales de que se ha de echar mano son principalmente los que se señalan a continuación: a) es preciso formar ahorros para inversión e investigación en la región; b) procede formular una verdadera política de investigaciones que conduzca a la aplicación de una tecnología apropiada para la región desértica y del altiplano y a la investigación de recursos naturales y en especial del agua y la pesca; c) la alternativa de crear una corporación de desarrollo debe ser analizada a la luz de las experiencias que ha tenido la Junta de Adelanto de Arica y el Instituto CORF Norte, junto a la política nacional que dictamine el Gobierno para la creación de este tipo de organismos en todo el país.

Con respecto a la administración de la corporación autónoma para el desarrollo del Norte Grande, cabe señalar que su financiamiento provendría de recursos del presupuesto fiscal, de ingresos del patrimonio propios de la corporación y de recursos de la ley del cobre. Esta entidad sería el mecanismo central encargado de la ejecución de la estrategia y de los planes y proyectos que se formulen para la región. Naturalmente las atribuciones y organizaciones de este organismo serán materia de un proyecto separado.

/Dentro de

Dentro de los instrumentos que procedería utilizar para el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia cabe mencionar: a) la explotación estatal de rubros seleccionados del patrimonio público del norte o la formación de empresas mixtas; b) el manejo centralizado del recurso agua; c) diseño de una política de energía que permita el mejor aprovechamiento de sus fuentes de producción; d) el manejo centralizado de la política de abastecimientos para el Norte Grande; e) dictación de una legislación económica y social adecuada a las características del Norte Grande especialmente en materias como aguas, minería, trabajo en altura, etc.; f) el mejoramiento de la organización y la infraestructura de las comunicaciones con el resto del país y naciones vecinas; g) el mejoramiento de los medios de comercialización y transporte, y en especial el mejor aprovechamiento del transporte marítimo; h) la adopción de una reforma minera que promueva el desarrollo de la mediana minería nacional; i) el establecimiento de un control sobre la política de abastecimiento.

d) Los objetivos de la estrategia

La utilización racional de los instrumentos mencionados dentro de una concepción coherente, permitirán progresivamente obtener los siguientes resultados que son básicos dentro de la presente estrategia:

1) Lograr un mayor desarrollo de la agricultura con los excedentes de agua dejados por actividades más rentables. Alcanzar una mayor tecnificación de la agricultura en manos de empresarios privados especializándola en productos de alto valor. Se procurará lograr un desarrollo más intenso de los auquénidos en las zonas altas y de ovinos y vacunos en la Pampa del Tamarugal. Para estos últimos efectos se recomienda propender a la concentración de la población en zonas que antiguamente ocupaban las actividades salitreras, hoy abandonadas.

De este modo se podría aprovechar en parte la infraestructura ya existente que fué creada para las actividades del salitre.

11) Intensificar el aprovechamiento del potencial pesquero marítimo.

/iii) Fomentar

iii) Fomentar el desarrollo de la industria con base en la transformación de productos de origen minero. Propender además hacia la intensificación del capital en la minería a fin de aumentar la producción y las exportaciones. Se deberá realizar la industrialización propuesta en la misma región de los productos mineros. Para los efectos anteriores se recomienda aumentar la producción de energía tratando de utilizar insumos nacionales como el carbón, siempre que resultase ventajoso desde el punto de vista económico y social y que pudiera lograr un efectivo ahorro de divisas y realizar la industrialización de la minería desarrollando tecnologías apropiadas a la escasez de recursos de que adolece el norte y el país. Con respecto a industria tradicional parece aconsejable una selección cuidadosa de los tipos de industrias que sería recomendable establecer para el abastecimiento de los mercados nortinos.

iv) Completar la infraestructura y aprovechar en mejor forma la infraestructura existente. En este sentido procedería ampliar las obras de infraestructura hacia las zonas cordilleranas y altiplánicas y aprovechar mejor la infraestructura instalada para la región costera en especial aquella que está ociosa a causa de la crisis del salitre. Para este efecto se aconseja formar nuevos núcleos poblacionales que permitan concentrar la población en forma más orgánica y en torno a actividades económicas viables. Para la construcción de caminos y habitaciones se aconseja la aplicación de técnicas basadas en materiales producidos en la región y apropiados al clima desértico.

v) Desarrollar las actividades del turismo especialmente para las clases de ingresos medios.

Una vez logrados los objetivos mencionados anteriormente será posible obtener simultáneamente la racionalización en el uso de los recursos escasos como son el agua y la energía, el mejoramiento del balance de intercambio de la región, el abaratamiento del costo de los abastecimientos, la disminución del costo de la infraestructura por habitante y la sustitución selectiva de importaciones no agropecuarias del resto del país.

La acción delineada para ser realizada por los mecanismos institucionales ya vistos, a través del uso de los instrumentos que se han descrito, encaminados a obtener los objetivos de desarrollo ya mencionados permitirán el hacer posible la materialización de los grandes propósitos involucrados en esta estrategia a saber:

/i) Disminución

1) Disminución del costo que significa el mantenimiento de la población que vive en la Zona Norte, al conseguirse una estructura económica más integrada y con un desarrollo más armónico.

ii) La integración progresiva, para los fines anteriores de la gran minería a la economía del norte.

iii) La intensificación del desarrollo orientado hacia afuera dentro de un marco de integración latinoamericana.

Para un análisis de las interrelaciones entre los mecanismos e instrumentos propuestos para esta estrategia y los objetivos y propósitos finales de la misma, se incluye un gráfico de flechas encaminado a facilitar el análisis de la estrategia propuesta.

D. La ubicación de la estrategia para el desarrollo del Norte Grande dentro de la perspectiva de la integración latinoamericana

Pero la estrategia general propuesta para el Norte Grande adquirirá toda su relevancia cuando se ponga en acción el proceso de integración latinoamericano.

a) Las características del desarrollo latinoamericano tradicional

La economía sudamericana se ha desarrollado dando la espalda a su geografía interior y localizando su actividad económica principal en las proximidades costeras. Esto ha sido así, principalmente por dos razones, de las cuales sólo una mantiene su vigencia. La primera razón se refiere a las dificultades relacionadas con enfermedades tropicales y grandes inversiones necesarias para conquistar el interior central de América. La segunda, se refiere a que el desarrollo "dependiente" y "colonial" tenía por lógica consecuencia que ubicarse en las proximidades costeras para minimizar sus costos de transporte hacia los centros más desarrollados extranjeros. La primera razón tiene hoy mucha menor importancia, por cuanto los adelantos sanitarios permiten el control del ambiente de la América interior, y los recursos financieros que hoy están a disposición de la región latinoamericana son muy superiores que en el pasado. En cambio conviene analizar con mayor detención la segunda razón. Existe una correlación entre la localización geográfica de la actividad económica y el patrón de desarrollo. El desarrollo de tipo nacional orientado "hacia afuera de la región latinoamericana" exigió en el pasado la localización costera de la actividad económica y creó una

/ infraestructura

infraestructura apropiada a esa localización. No tenía sentido el desarrollo de "polos interiores de desarrollo" si los núcleos productivos costeros dependían de la dinámica de centros localizados fuera de América Latina. Sin embargo, cuando el patrón exclusivo de desarrollo hacia afuera fué equilibrado parcialmente con una intensa política de sustitución de importaciones, ello dió origen a un crecimiento interno que se superpuso en términos de localización geográfica al crecimiento histórico. Fue algo así como agregarle "nuevos pisos" al edificio económico cuyos planos de arquitectura correspondían al modelo de desarrollo hacia afuera.

b) El agotamiento del modelo tradicional

La estrategia de desarrollo cuya idea-fuerza fué la sustitución de importaciones es conocida en América Latina como "desarrollo hacia adentro", lo cual no deja de ser una contradicción teniendo en cuenta que ningún polo interior de importancia surgió a raíz de esa política. La América Latina siguió y sigue dándole las espaldas a su geografía interior mediante un desarrollo de tipo vertical-costero. La lógica indicaría que una estrategia de desarrollo hacia afuera tenía que corresponder con un modelo de desarrollo vertical, es decir con la intensificación preferente de la economía en las áreas costeras. En cambio, el "desarrollo hacia adentro" se supone que tendría que originar progresivamente un modelo de desarrollo horizontal, es decir, un tipo de crecimiento con mucho más énfasis en la expansión del espacio económico ocupado y la conquista del interior de la América Latina mediante el desarrollo de "polos internos de desarrollo". La verdad es que el período de sustitución de importaciones que ha vivido América Latina no corresponde a un modelo normal, sino que parcial, de desarrollo hacia adentro, salvo que se quiera hacer la distinción entre "desarrollo hacia adentro" y "desarrollo interior".

c) Un nuevo patrón de desarrollo latinoamericano

Analizar las ventajas y problemas del desarrollo vertical versus el desarrollo horizontal tiene gran importancia en la definición de una estrategia de desarrollo para América Latina y en consecuencia también para el Norte de Chile cuyas posibilidades de integración económica "hacia el interior" se verán ampliadas o disminuídas según que el desarrollo futuro latinoamericano tome uno u otro modelo de desarrollo. Si se habla de desarrollo

/vertical versus

vertical versus desarrollo horizontal, ello debe entenderse sólo en el plano del análisis conceptual, pues en términos de aplicación a la realidad latinoamericana, ambos tipos de desarrollo tendrán que ser complementarios, pero con distinto énfasis en uno u otro sentido.

En términos generales, un modelo de desarrollo vertical de América Latina conduce a definir un crecimiento para el Norte de Chile con énfasis hacia afuera del área latinoamericana, porque tal modelo tomaría un número muy grande de años en desarrollar un mercado interno latinoamericano de realtiva importancia en relación al potencial de recursos mineros, por ejemplo, del Norte Grande. En cambio, un modelo de desarrollo horizontal de América Latina, al crear importantes mercados internos permitiría una orientación de la economía del Norte más equilibrada entre su vocación de exportación fuera del área y su posible integración económica con los países y regiones del interior de América Latina.

La tesis exploratoria que se plantea aquí es que el desarrollo de tipo horizontal puede ser un camino deliberado y quizás conveniente para el desarrollo de América Latina, y que tal camino podría tener consecuencias directas muy importantes para el desarrollo de varios países y regiones del continente cuya situación geográfica es interior o tienen zonas interiores de gran extensión. En el caso de Chile, las consecuencias del modelo de desarrollo horizontal son indirectas y quizás menos importantes que para los países que poseen grandes regiones interiores no incorporadas a la economía, pero las posibilidades de desarrollo del Norte Grande de Chile ciertamente se verían grandemente influidas según predomine el modelo vertical u horizontal de desarrollo.

Desde el punto de vista de localización, el desarrollo vertical-costero es una fase deformada, pero superior, de la economía de enclave. Por ello la economía del Norte de Chile es el caso extremo del modelo de desarrollo histórico de América Latina. El cambio previsible de ese modelo o su intensificación temporal tienen consecuencias de cierta importancia para definir la estrategia de desarrollo del Norte de Chile, la cual contempla los cambios que eventualmente originará en la región la gradual introducción, en los años venideros, de una modificación en el sentido general del desarrollo latinoamericano.