

CRA
E
ILPES

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social



Consejo Regional de Planificación



Comisión Económica para América
Latina y el Caribe



EL DESARROLLO DESPUÉS DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

SUS POSIBILIDADES EN EL CASO
DE CONCEPCIÓN, CHILE

CLAUDIO ROJAS MIÑO

41

CUADERNOS DEL ILPES

CUADERNOS
DEL  ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES

UNIVERSIDAD
DEL
BÍO-BÍO

41

**EL DESARROLLO
DESPUÉS DE LA CRISIS
DEL ESTADO
DE BIENESTAR**

**SUS POSIBILIDADES EN EL CASO
DE CONCEPCIÓN, CHILE**

Claudio Rojas Miño *

SANTIAGO DE CHILE, 1995

LC/IP/G.88-P
Agosto de 1995

El señor Claudio Rojas es el Director del Centro de Estudios Urbano-Regionales de la Universidad del Bío-Bío (Concepción, Chile) y en tal calidad representa a la Universidad en el Convenio de Cooperación con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en cuyo marco se realizó la presente investigación. Las opiniones contenidas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente ni comprometen al Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 1995
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.95.III.F.1

ISSN 0020-4080
ISBN 92-1-329017-9

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
SUMMARY	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	17

**Primera parte:
LOS PROCESOS DE CAMBIO Y CRISIS
PARADIGMÁTICA**

CAPÍTULO I	TRANSFORMACIONES Y PROCESOS DE CAMBIO	25
A.	INTRODUCCIÓN	25
B.	LOS MODELOS DE DESARROLLO	25
C.	EL FORDISMO	28
	1. El modelo de industrialización	28
	2. El régimen de acumulación	29
	3. El modo de regulación	29
D.	EL FORDISMO PERIFÉRICO DE AMÉRICA LATINA	30
E.	LA CRISIS DEL FORDISMO	32
F.	LA POSCRISIS (POSFORDISMO)	34
	1. El nuevo paradigma tecnológico	34
	2. Regímenes de acumulación poscrisis	36
	3. Los nuevos modos de regulación	37
G.	LA CRISIS DEL FORDISMO PERIFÉRICO LATINOAMERICANO	39
H.	CONSIDERACIONES FINALES	41

	<i>Página</i>
CAPÍTULO II INSERCIÓN PRODUCTIVA DESPUÉS DE LA CRISIS	43
A. INTRODUCCIÓN	43
B. ORIENTACIÓN DE LAS TRANSFORMACIONES	43
C. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS Y ALGUNAS DE SUS CARACTERÍSTICAS	50
D. ASPECTOS DEL DESARROLLO DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS Y QUE LOS CARACTERIZAN COMO ÁREAS SISTEMAS	52
E. LA REESTRUCTURACIÓN Y LA INSERCIÓN POSCRISIS EN CHILE	54
 CAPÍTULO III LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	 61
A. INTRODUCCIÓN	61
B. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL	62
C. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL TRADICIONAL O MODERNIZANTE	63
1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas	63
2. Los polos de crecimiento	64
3. Las estrategias de desarrollo rural integrado	66
4. El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal	66
5. Síntesis y conclusiones sobre las estrategias tradicionales	67
D. EL PARADIGMA "ABAJO-ARRIBA"	68
E. NECESIDADES DE INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA	70
F. UNA PROPUESTA DE APROXIMACIÓN E INTERVENCIÓN EN LA NUEVA FASE DE DESARROLLO REGIONAL	71
Segunda parte:	
EL SISTEMA PRODUCTIVO LOCALIZADO EN CONCEPCIÓN-TALCAHUANO	
 CAPÍTULO IV LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO	 79

	<i>Página</i>
A. INTRODUCCIÓN	79
B. CONFIGURACIÓN Y "ARQUITECTURA" DE LA ZONA URBANO-INDUSTRIAL DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO	80
1. Características generales de la zona	80
2. La industria de Concepción-Talcahuano y su desarrollo	81
3. Características de la configuración actual	82
4. Síntesis e interpretación de la configuración actual	82
C. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO	87
1. Primer período (1544-1930): desarrollo social institucional y génesis de un capitalismo comercial	88
2. Segundo período (1930-1973): expansión capitalista industrial	93
3. Tercer período (1973-1989): el régimen autoritario y la reestructuración productiva	97
D. EVOLUCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS	102
1. Evolución del Estado y su papel regulador	102
2. Los empresarios	104
3. El movimiento sindical	107
E. RECAPITULACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES	112
CAPÍTULO V ESTUDIO EN EL TERRENO	117
A. INTRODUCCIÓN	117
B. CONTEXTO Y FACTORES QUE INCIDEN EN LOS ALCANCES DEL ESTUDIO	117
C. ESTUDIO EN EL TERRENO	120
1. Ámbito y objetivos	120
2. Metodología	121
3. Descripción de los segmentos productivos examinados	125
4. Presentación de antecedentes proporcionados por el estudio	137

	<i>Página</i>
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFÍA	173

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Primer nivel cadena silvícola-aserrío-celulosa	128
Cuadro 2:	Diagrama del proceso productivo silvícola	131
Cuadro 3:	Diagrama del proceso de producción de aserrío	133
Cuadro 4:	Cadena productiva planta de celulosa arauco	134

RESUMEN

En el presente estudio se da a conocer la investigación realizada por Claudio Rojas Miño, actual Director del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad del Bío-Bío, en un intento por dar respuesta a diversos interrogantes sobre las posibilidades de acción colectiva local como opción de cambio estructural. La investigación se realizó en Chile, en las comunas de Concepción y Talcahuano, zona en la que se encuentra el principal polo regional de desarrollo industrial surgido a partir de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones y que destaca, asimismo, por el surgimiento de un importante conjunto de nuevas actividades con posterioridad al proceso de reestructuración productiva realizado en el país. El proceso, definido como uno de los más radicales registrados en América Latina en los últimos 20 años, se ha caracterizado por la transnacionalización del capital, la externalización de las actividades de las grandes empresas y una profunda desregulación del mercado laboral, que han significado importantes logros en términos de crecimiento económico.

Sin ignorar la importancia de estos logros, que inciden en la definición de los sistemas productivos localizados territorialmente, se reconoce la fundamental influencia de la dinámica interna de cada región y de sus características socioeconómicas, en vista de lo cual las políticas de planificación y desarrollo regional han ido adquiriendo un carácter más sistémico y centrándose en las actividades de origen regional capaces de contribuir al cambio social que exige el desarrollo. El centro de atención se ha desplazado del sector industrial urbano a los agentes y actores sociales de las regiones, cuyas interacciones y relaciones adquieren, en este contexto, particular importancia.

En el presente trabajo se examinan dos segmentos de la estructura industrial derivada del proceso de reestructuración productiva: un conjunto de empresas del sector forestal-celulosa y un grupo de pequeñas y medianas empresas metalmecánicas locales. Estas últimas forman parte de un experimento asociativo promovido por el sector público, a través del cual se intenta aplicar nuevas políticas horizontales de fomento productivo.

El objetivo general de la investigación es comprender la dinámica que ha adquirido la inserción productiva chilena poscrisis, y el sistema productivo de Concepción en particular, así como los desafíos planteados por la organización del trabajo y la relación salarial que supone. En último término, se procura analizar la pertinencia de las políticas horizontales y no discriminatorias para los procesos de desarrollo y cambio social.

SUMMARY

This paper presents the research done by Claudio Rojas Miño, who is currently the Director of the Centre for Urban and Regional Studies of the University of Bío-Bío, with the aim of answering various questions concerning local collective action as a way of bringing about structural change. The research was carried out in the Chilean municipalities of Concepción and Talcahuano, which is the location of the principal regional industrial development area to emerge as a result of the application of the import substitution model and which is also noteworthy because of the emergence of a wide array of new activities following completion of the country's productive restructuring process. This process, described as one of the most radical to have occurred in Latin America in the past 20 years, was characterized by the transnationalization of capital, the externalization of the activities of large corporations, and a thoroughgoing deregulation of the labour market, which have led to significant achievements in terms of economic growth.

Without disregarding the importance of these achievements, which have implications for the concept of the geographic location of productive systems, the paper recognizes the fundamental influence of the internal dynamics of each region and its socio-economic characteristics, in the light of which regional planning and development policies have been becoming more systemic, concentrating on activities of a regional origin that can contribute to the social change necessary for development. The centre of attention has shifted from the urban industrial sector to the social agents and actors of the regions, whose interactions and relations take on particular importance in this context.

This paper examines two segments of the industrial structure resulting from the productive restructuring process: a group of companies in the forestry and cellulose sector and a group of local small and medium-sized machine tool companies. The latter group of companies forms part of a joint experiment promoted by the public sector, by means of which new horizontal policies for productive development are being tried out.

The general objective of the research is to understand the dynamics of the Chilean post-crisis productive integration, and of the productive system of Concepción in particular, as well as the challenges presented by the organization of labour and the wage conditions which it implies. Lastly, an attempt is made to analyse the relevance of horizontal and non-discriminatory policies for the processes of social development and change.

PRESENTACIÓN

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado una vasta labor, que ya se extiende por un cuarto de siglo, en el campo, primero, de la planificación del desarrollo regional y, actualmente, en el de la gestión social del desarrollo regional. Tanto en el enfoque antiguo como en el contemporáneo la preocupación institucional se ha centrado en *el bienestar de las personas en su propio entorno territorial*.

La región del Bío-Bío, en Chile, conformada por las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío-Bío, ha constituido uno de los varios terrenos que han servido como marcos de referencia a actividades de investigación, capacitación y, en este caso, en forma particular, actividades de cooperación técnica. En 1990, el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, solicitó a las Naciones Unidas, específicamente a la CEPAL y a través de ella al ILPES, prestar cooperación técnica al recién instalado gobierno de la región, a efectos de preparar un proyecto de desarrollo; esta cooperación técnica fue parcialmente financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La experiencia de terreno colocó al Instituto al frente de una serie de organizaciones sociales de la región, dado que se trabajaba con una idea clara de participación social en la preparación del proyecto. Esta misma experiencia significó un macizo proceso de *aprendizaje social* para el ILPES, resultado del cual ha sido, a su vez, un contundente proceso de modernización en la visión y comprensión de complejos procesos de desarrollo localizado, o de falta de desarrollo.

La Universidad del Bío-Bío, una universidad *regional* de reciente creación como resultado de la fusión de sedes de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado (hoy Universidad de Santiago), se configuró como uno de los varios interlocutores regionales del ILPES, uno de los más abiertos y dinámicos.

A partir del año 1990 confluyeron una serie de coyunturas que explican ahora un cierto número de actividades desarrolladas en conjunto por el ILPES y la Universidad del Bío-Bío.

Primero, una aceptación más nítida, por parte de la propia universidad, de la necesidad de intensificar su carácter de *universidad regional*, mediante la creación de nuevas estructuras que favorecieran una mejor "sintonía" entre el trabajo universitario y los lineamientos estratégicos del proyecto de desarrollo regional.

Segundo, un apoyo al entrenamiento específico de profesores de la universidad en el campo teórico del desarrollo regional, de manera que las nuevas estructuras contasen con el personal adecuado. Ese entrenamiento ha sido provisto parcialmente por el propio Instituto.

Tercero, una coincidencia de "intereses intelectuales" entre la Universidad y el Instituto, en relación con el amplio tema del papel de distintos actores o agentes sociales en el desarrollo regional.

Cuarto, la importancia, para el Instituto, de hacer una suerte de seguimiento permanente de la región, de forma de retroalimentar continuamente su propia visión del desarrollo regional, a partir de un terreno ya explorado.

Estas coyunturas llevaron en la práctica, durante 1994, a que la Universidad del Bío-Bío crease el *Centro de Estudios Urbanos y Regionales* (CEUR), entidad que de inmediato recibió el apoyo formal del ILPES mediante un convenio de cooperación entre la Universidad y el Instituto.

Este convenio ha comenzado a traducirse en varias actividades de investigación y de difusión. Entre estas últimas, cabe mencionar el paulatino surgimiento de publicaciones conjuntas del Centro y la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES, especialmente un trabajo del Profesor Claudio Rojas, el autor de este libro, y un trabajo colectivo resultado de una investigación empírica hecha conjuntamente por ambas instituciones en la provincia de Concepción.

El Profesor Claudio Rojas, economista formado en la Universidad Católica de Chile, es doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y es diplomado en Gestión del Desarrollo Regional en el ILPES. Actualmente es el Director del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad del Bío-Bío, en Concepción, Chile.

El desarrollo después de la crisis del estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción en Chile constituyó originalmente la tesis del Profesor Rojas para obtener el doctorado en la Universidad Complutense, tesis aprobada *cum laude por unanimidad*. El ILPES tomó la decisión de publicarla, dado su valor como pieza de análisis y como pieza de investigación empírica en el amplio tema del desarrollo regional y en el tema más específico de los sistemas productivos localizados y de las relaciones sociales al interior de ellos.

Los tiempos que se avecinan contienen formidables desafíos para todos, para los países y para las regiones dentro de ellos, para la sociedad global y para la comunidad local, para las empresas y, sobre todo, para la sociedad civil en sus muchas expresiones y escalas. ¿Acaso no se vive ya el tiempo político signado por *la apuesta a la sociedad civil*? ¿Acaso no se vive también el tiempo económico signado por *la apuesta a la competitividad*? Transformación productiva con equidad, o modernización con equidad, o simplemente, crecimiento con equidad parece ser el propósito universal.

Sería inconcebible en la práctica una sociedad civil protagónica e inserta al mismo tiempo en sistemas centralizados de ordenamiento institucional y toma de decisiones; es igualmente inconcebible lograr competitividad en un marco como el descrito. La *descentralización* aparece como la bisagra que une, modernamente, la economía y la política. La *centralidad actual de la descentralización* conduce a fijar la atención en los territorios organizados y en sus estructuras económicas y sociales. *Flexibilidad y complejidad* son ahora descriptores del éxito.

La región del Bío-Bío, y en particular su provincia matriz, la provincia de Concepción, representa ciertamente un "territorio organizado" que ha ocupado un lugar privilegiado en el sistema territorial y económico chileno y que ha atravesado en los últimos 20 años por una transformación productiva con un contenido de modernización que todavía está en discusión, pero que, al menos, ha significado la aparición de actividades, sectores y cadenas productivas nuevas, de gran importancia cuantitativa regional, como la silvicultura, o de cierto potencial innovativo, como la pequeña y mediana metal-mecánica, los dos sectores que Claudio Rojas estudia en profundidad, sobre todo en términos de las relaciones sociales internas y externas que se generan a partir de ellos. Como está siendo puesto en relieve por los estudios de sociología de las organizaciones, *la cultura de lo colectivo*, del proyecto común, de la asociatividad, cuya presencia favorece el desarrollo endógeno y cuya ausencia frena cualquier tipo de desarrollo, se coloca en el centro de nuevas líneas de investigación y de políticas que el trabajo de Claudio Rojas sugiere. El desarrollo "contemporáneamente entendido" presupone la cooperación entre el Estado y la sociedad civil y el crecimiento económico presupone todavía una más estrecha asociación entre el Estado, el mundo empresarial y el mundo laboral. La conciliación de lógicas que son y no dejarán de ser diferentes, presupone, por último, nuevas modalidades de políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años Chile ha vivido uno de los procesos de reestructuración productiva más radicales registrados en América Latina en ese período. Este proceso se ha caracterizado por una marcada transnacionalización del capital, una amplia externalización de actividades en las grandes empresas y una profunda desregulación del mercado laboral, todo esto dentro del marco de una reorientación hacia las exportaciones, principalmente de materias primas y de recursos naturales, que ha reemplazado al antiguo modelo industrializador de sustitución de importaciones, reflejo del fordismo periférico que desde mediados de siglo se había implantado en buena parte de la región.

Esta reestructuración productiva chilena ha significado logros importantes en lo que se refiere a la capacidad de generación de crecimiento económico, pero es evidente también que las fuentes de este crecimiento están entrando en un proceso de estancamiento, lo que hace prever una disminución de la tasa de expansión del producto si se mantiene la actual estructura de acumulación. Ha habido una "etapa fácil" de penetración de los mercados internacionales que se ha agotado (Madrid y Muga, 1992) y es ya un lugar común el plantearse la necesidad de pasar a una "segunda fase exportadora", que se caracterice por la incorporación de mayor valor añadido a los productos, y por una mayor capacidad de innovación y de difusión tecnológica dentro del sistema productivo chileno.

Estas consideraciones se hacen más pertinentes cuando se observa que, dados los procesos de reestructuración que está generando el nuevo paradigma tecnológico en las sociedades industriales, estaría perdiendo importancia la ventaja comparativa dada por la mano de obra barata en que se basan la mayoría de las configuraciones productivas latinoamericanas y, en cambio, se vuelve relevante la capacidad de inserción en los procesos internacionales de innovación y adaptación tecnológica, capacidad de la que en general se carece en la región.

Éstos son factores que cuestionan la lógica neotaylorista implícita en la reestructuración chilena (Díaz, 1990) y que exigen, entre otras cosas, una renovación de la relación salarial y una mayor capacidad de articulación

socioproductiva, a fin de incrementar la capacidad de innovación y adaptación tecnológica, y de elevar el nivel de difusión. Estas exigencias se relacionan sobre todo con la dinámica del desarrollo a largo plazo, no sólo con las fuentes de acumulación de corta duración.

Por lo tanto, en el análisis adquieren importancia las configuraciones que adoptan los factores propios del desarrollo y la forma en que inciden en la capacidad de cambio estructural. Además, cabe analizar las formas de intervención en los sistemas socioproductivos con el objeto de fomentar su desarrollo y el papel que les corresponde desempeñar al Estado, al mercado y a la sociedad civil, a fin de enviar las "señales de largo plazo" que induzcan las evoluciones requeridas (Uribe-Echevarría, 1991a).

Por otra parte, debido a la pérdida de importancia del Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación (Lipietz, 1987) y al carácter global-local que ha adquirido la internacionalización de los flujos económicos, se hace necesario también reconocer a los recursos locales y las interacciones entre los actores regionales como factores preponderantes de los procesos de desarrollo. Esto se enmarca en una visión que recoge las nuevas posibilidades de regulación ofrecidas por las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones, y que ha llevado a visualizar nuevas posibilidades de planificación y de desarrollo regional como opciones de política e instrumentos de cambio estructural.

Lo anterior no significa desconocer la globalización y transnacionalización que caracteriza actualmente a los procesos de acumulación y que incide en los rasgos que presentan los sistemas productivos localizados territorialmente, pero también se reconoce que influyen en la configuración de éstos las dinámicas internas de los espacios que los albergan, sus características socioeconómicas, y las políticas e intervenciones que se realizan en función de su promoción.

Esta valoración del espacio local como fuente de desarrollo no involucra una revalidación de los mecanismos tradicionales de intervención a nivel regional y local. Desde hace mucho tiempo se vienen formulando diversas críticas a la lógica tecnocrática y exógena que caracterizaba en Latinoamérica a los instrumentos de la planificación regional tradicional o "modernizante", como los polos de desarrollo y las estrategias de desarrollo rural integrado, por considerarse que se evaluaban en forma insuficiente sus fundamentos y las condiciones en que se desarrollarían. Actualmente, en vez de tales mecanismos, y en una suerte de correspondencia con los cambios paradigmáticos producidos por la crisis del fordismo y la revolución microelectrónica, las políticas de planificación y desarrollo regional han evolucionado hasta adquirir un carácter más sistémico y sintético, que pone el acento en el origen regional de las acciones que promueven el cambio social exigido por el desarrollo.

Ésta es una percepción que traslada el centro de atención de los aspectos productivos (industriales) y espaciales (urbanos) propios del paradigma tradicional, al papel de los agentes y actores sociales existentes en las regiones, destacando la importancia de sus interacciones y relaciones. Es una perspectiva que reconoce las bases sociales y políticas sobre las cuales se construye la economía.

Este nuevo paradigma ya se ha comenzado a manifestar en la forma de plantear las políticas públicas de promoción socioproductiva, en las que se otorga más importancia a la escala intrarregional que a la interregional. Se trata de potenciar el aporte que pueda hacer cada región al producto nacional más que de la disminución de las desigualdades interregionales, objetivo que caracterizaba los paradigmas tradicionales del desarrollo regional. Por consiguiente, se consideran más adecuadas las políticas horizontales que las discriminantes propias del antiguo paradigma industrializador, para no crear "ventajas artificiales" y estimular la gestación de un entorno industrial y empresarial que permita la armonización y promoción de los actores.

Desde esta perspectiva, y a partir de las experiencias y lecciones que dejan las "áreas sistemas" (relaciones fluidas entre los actores locales, caracterizadas por un sentido de identidad y de conjunto) (Garofoli, 1986; Dini, 1992), se considera que la promoción de las relaciones fiduciarias y el estímulo de las sinergias adecuadas entre los diversos actores conducirán al incremento de la capacidad de innovación y a mejorar la difusión de sus resultados a nivel territorial, así como a aumentar la capacidad de negociación local con el entorno (Estado, empresas transnacionales) (Boisier, 1992).

Sin embargo, también hay conciencia de que este nuevo paradigma aún presenta deficiencias teóricas y científicas de importancia (De Mattos, 1986; Sabatini, 1990). No se han realizado suficientes estudios, por lo menos de América Latina, y de Chile específicamente, que den cuenta del grado de articulación de los actores y de los mecanismos para producirlos (Boisier y Silva, 1992). Lo más importante es la falta de evaluaciones del grado de efectividad de las políticas horizontales y de la medida en que están condicionadas en su alcance.

Los intentos realizados para promover el desarrollo regional bajo el nuevo paradigma, como en el caso de la región del Bío-Bío, en Chile (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990), en el que incluso se dio un proyecto político expreso que lo canalizó, han dado resultados muy limitados y condicionados (Boisier, 1991). En relación con esto se estima que hay viejos problemas que no pierden vigencia, aunque cambie el espacio de su visualización. Es posible que existan factores estructurales de tipo político, cultural e histórico que se traduzcan en brechas de información, diferentes lógicas de acción y asimetrías en las relaciones que inciden en el alcance, y

la efectividad, de las nuevas formas de intervención en los sistemas productivos locales y en los espacios sociales en los que se enmarcan.

Sobre la base de esta hipótesis, luego, y en un intento por dar respuestas a las interrogantes que plantea sobre las posibilidades de la acción colectiva local como opción de cambio estructural, se ha realizado en Chile una investigación en las comunas de Concepción y Talcahuano, zona que alberga el principal polo regional de desarrollo industrial surgido bajo el alero del modelo de sustitución de importaciones, así como también a un conjunto importante de actividades emergentes tras el proceso de reestructuración productiva realizado en el país.

Se han examinado dos segmentos de esta estructura industrial: la cadena productiva de un conjunto de empresas del sector forestal-celulosa, sector dinámico que surgió tras la reestructuración productiva, y un conjunto de pequeñas y medianas empresas metalmecánicas locales, en su carácter de experimento asociativo promovido por el sector público a través del cual se intenta aplicar las nuevas políticas horizontales de fomento productivo.

Mediante esta investigación se procura comprender la dinámica que ha adquirido la inserción productiva chilena poscrisis, y el sistema productivo localizado en Concepción en particular, y los desafíos planteados por la organización del trabajo y la relación salarial que supone y, en definitiva, analizar la pertinencia de las políticas horizontales o no discriminatorias para los procesos de desarrollo y cambio social.

Por consiguiente, hemos dividido este trabajo en tres partes: la primera, dedicada a los procesos de transformación y crisis paradigmáticas de los modelos de desarrollo registrados en los últimos lustros y las formas en que se ha insertado en ellos América Latina en general, y Chile en particular; la segunda, en la que se describe el estudio del sistema productivo de Concepción-Talcahuano, al que se intenta enmarcar en su contexto sobre la base del examen del desarrollo histórico de su conformación y del papel que han jugado en tal evolución los diferentes actores y agentes locales, y la tercera, en la que se presentan las conclusiones.

En el primer capítulo de la primera parte se reflexiona sobre los alcances del nuevo paradigma tecnológico basado en las posibilidades informáticas y de telecomunicaciones creadas por la revolución microelectrónica, y las alternativas que ofrece en términos de nuevos mecanismos reguladores en respuesta a la crisis del modelo de desarrollo fordista. Se destaca la posible contribución de las nuevas tecnologías a la organización del trabajo dentro de las empresas y entre firmas y la mediatización que le cabría a tal potencial por factores estratégicos, tanto políticos como sociales y culturales. Asimismo, se examinan los efectos que tales cambios paradigmáticos habrían tenido en el caso de América Latina.

En el segundo capítulo se analizan las diversas orientaciones y las modalidades de transformación adoptadas después de la crisis, y las mutaciones de las formas de intervención y las vías espaciales y territoriales de inserción socioproductiva. Entre otros aspectos, se destacan las lecciones prácticas de las "áreas sistemas" en relación con los factores que influyen en la articulación de los diversos actores locales. Con respecto a los procesos de transformación observados en el caso de América Latina, y de Chile en especial, se analizan los aspectos que incidirían en la capacidad de cambio estructural.

En el tercer capítulo de la primera parte, y teniendo en perspectiva la dialéctica global-local que ha ido caracterizando la desregulada competencia mundial (Lipietz y Leborgne, 1990), se examinan los cambios paradigmáticos que han influido en las formas de intervención en el desarrollo y planificación regional en América Latina, desde las tradicionales o modernizantes hasta las más contemporáneas (paradigma "abajo-arriba"); en este último caso se consideran los alcances metodológicos e investigativos, y los fundamentos del tipo de políticas que promueven.

En el cuarto capítulo de la segunda parte, dedicada al sistema productivo de Concepción-Talcahuano y al estudio realizado en la zona, presentamos una descripción e interpretación de su configuración productiva, recurriendo entre otros elementos a un examen histórico de su gestación, en el que se destaca el papel que le cupo en tal proceso a los diferentes actores y agentes locales. El objetivo es identificar el origen de las lógicas de acción de los diversos sujetos locales, para que sirvan de referencia y punto de comparación con los resultados del estudio.

En el capítulo quinto se exponen los resultados del estudio, previa reseña de la metodología aplicada y de una descripción de las características de los segmentos productivos observados. Se destacan los procesos de trabajo, sus características y las interacciones observadas entre los diversos actores y agentes involucrados, así como los efectos de las políticas horizontales implementadas.

Por último, se presentan las conclusiones; sobre la base de los antecedentes proporcionados por la investigación, se intenta corroborar las hipótesis desarrolladas –la necesidad de políticas focalizadas que eliminen las restricciones políticas, sociales y culturales que inhiben las articulaciones y las posibilidades de acción colectiva–, y se analiza la inserción de la región dentro de la lógica de los flujos globales internacionalizados. Luego, en un segundo nivel, estrechamente relacionado con el análisis anterior, se reflexiona sobre cómo superar una suerte de racionalidad instrumental-finalista presente en los procesos de desarrollo tradicionales que, si bien desde el punto de vista del nuevo paradigma se intenta rectificar a partir de los nuevos instrumentos

indiscriminantes, no se puede modificar cabalmente debido a la falta de reconocimiento explícito de las bases políticas, sociales y culturales sobre las cuales se deberían construir.

Como se puede deducir de las conclusiones que se efectúan y las reflexiones que de allí se deriven, que éste no constituye un trabajo cerrado, sino que marca varios puntos de partida, dentro de una línea de reflexiones e investigaciones abierta recientemente que busca iluminar las opciones políticas que caben dentro de la promoción y articulación socioproductiva, y que contemplan la comprensión de los recursos y sujetos locales como factores dinámicos del desarrollo y del cambio social.

PRIMERA PARTE

**LOS PROCESOS DE CAMBIO Y CRISIS
PARADIGMÁTICA**

CAPÍTULO I

TRANSFORMACIONES Y PROCESOS DE CAMBIO

A. INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo se analizan los procesos de cambio y las transformaciones que están afectando actualmente al capitalismo, con el objeto de identificar los factores que inciden en la evolución de los modelos de desarrollo capitalista y sus efectos sobre aspectos como la división y organización del trabajo, tanto entre empresas como en el interior de las firmas. En relación con dichos aspectos se examinan, además, el potencial de las nuevas tecnologías y las vías alternativas que abre su utilización.

Se utilizan categorías regulacionistas para describir las características de las transformaciones, tratando de destacar las interacciones entre paradigma tecnológico, o modelo industrial, y los pertinentes regímenes de acumulación y modos de regulación. Éstos se comparan con los procesos de transformación que se han producido en América Latina, y se analizan sus características y los desafíos que presentan.

Por último, se presenta una reflexión sobre los alcances del nuevo paradigma tecnológico y los factores de índole estratégica, tanto políticos como sociales, que influyen en éste.

B. LOS MODELOS DE DESARROLLO

La comprensión de las transformaciones recientes del capitalismo y de los modelos de desarrollo que de allí surgen exige el estudio de tres de sus aspectos, que deben ser coherentes entre sí (Lipietz y Leborgne, 1990): el "paradigma tecnológico", o modelo de industrialización, que en general se relaciona con los principios que guían las formas que adoptan la organización y la división del trabajo; el "régimen de acumulación", que describe las compatibilidades e interrelaciones entre las condiciones de

producción y las de uso –consumo, distribución– del producto social, el modo de regulación, político y social, que debe asegurar la adecuación de los comportamientos dentro del régimen de acumulación. Esta regulación se canaliza tanto a través de restricciones institucionales como de hábitos culturales, expectativas y normas inducidas.¹

En una visión complementaria, el régimen de acumulación se puede considerar como el resultado macroeconómico del funcionamiento del modo de regulación correspondiente a un determinado paradigma tecnológico, pero éste es un resultado en el que han influido históricamente los conflictos sociales y diversas perspectivas ideológicas.

A su vez, puede considerarse también que la interacción entre el modo de regulación y el régimen de acumulación ilumina la forma que adoptan la organización del trabajo, los mecanismos de gestación de los precios, y la evolución de la cultura y la política (Lipietz, 1987).

Ahora bien, con el objeto de ilustrar el alcance de nuestro análisis, creemos conveniente realizar algunos alcances sobre las fuentes de los paradigmas tecnológicos. Tal como lo señalara Schumpeter (1939), hay innovaciones radicales cuya capacidad para transformar el conjunto del sistema productivo exige definir las como “revoluciones tecnológicas”, es decir, que son la raíz de profundos cambios estructurales que alteran significativamente la matriz de insumo-producto (nuevas filas y nuevas columnas; nuevos insumos y nuevos productos), lo que da origen a nuevas “ondas largas” de desarrollo tecnológico y productivo. Así es como se distinguen en los últimos 150 años la “era del ferrocarril”, a mediados del siglo pasado; la electricidad y el acero a comienzos del presente; la petroquímica, la combustión interna y la línea de ensamblaje después de la depresión de los años treinta, y actualmente la era de la microelectrónica y las telecomunicaciones (Pérez, 1986).

Todas estas “ondas largas” han influido en los adelantos tecnológicos y los modos de producción, las formas de vida y la geografía económica mundial. A fin de comprender su impacto, cabe preguntarse cuáles han sido los mecanismos que inciden en las decisiones que han dado origen a estas “ondas largas” de desarrollo tecnoproductivo. Al respecto, la teoría económica tradicional señala que las decisiones relacionadas con las inversiones se toman en función del costo relativo del capital y el trabajo. Pero es difícil suponer que pequeñas variaciones en esta relación, o cambios poco profundos, den origen a decisiones de tan largo alcance como las que hemos considerado. Más bien, como lo plantea Carlota Pérez, se debe

¹ Los conceptos de modo de regulación y régimen de acumulación que utilizamos corresponden a los lineamientos proporcionados por Lipietz (1987), y Lipietz y Leborgne (1990), que se asocian en general a la escuela francesa de regulación, vinculada a los nombres de M. Aglietta, A. Brender y R. Boyer, además de los ya mencionados.

atender a ...“un factor clave que sea capaz de actuar como mecanismo selectivo y estructurador de cada paradigma, actuando sobre la configuración del conjunto de precios relativos relevantes” (Pérez, 1986, p. 49). Pérez plantea que este “factor clave” debe tener un conjunto de cuatro características para que pueda desempeñar tales funciones (Pérez, 1986, pp. 49-50):

- i) debe tener un costo relativo bajo y con tendencia decreciente durante un largo período;
- ii) la oferta debe ser aparentemente ilimitada;
- iii) debe tener un potencial universal de usos, y
- iv) debe situarse en la raíz de un sistema de innovaciones técnicas y organizativas capaz de alterar el perfil y reducir el costo de los equipos, la mano de obra y los productos.

El auge industrial de la era victoriana de mediados del siglo pasado (“era del ferrocarril”) fue impulsado por el carbón barato. En la “onda larga” posterior se contó con el acero barato, que impulsó el desarrollo de la industria de la ingeniería pesada, eléctrica, química y mecánica. Luego, a partir de los años treinta del presente siglo, con el petróleo barato y otros materiales “energo-intensivos”, como el plástico. Actualmente, nos enfrentamos a la revolución microelectrónica, que proporciona información barata y una serie de tecnologías que suministran un gran volumen de datos.

Cada uno de estos factores, en sus respectivas “ondas largas”, orienta el sentido común de ingenieros y administradores hacia su uso intensivo, por lo que da origen a la “práctica productiva óptima”.

Nos interesa hacer estas consideraciones para fundamentar la importancia que tienen estos factores claves en el desarrollo de los paradigmas tecnológico-productivos considerados, el de producción en masa y el de “acumulación flexible”. Además, son un intento de relativizar los paradigmas. Actualmente la información aparece como un recurso abundante y barato, y de alcances espectaculares en lo que se refiere a las nuevas posibilidades organizacionales y prácticas productivas, pero también tiene limitaciones que, como veremos, tienen raíces políticas, sociales y culturales.

Ahora bien, teniendo esto en cuenta, intentaremos explicarnos los procesos de transformación que se están dando en la acumulación capitalista, a partir de la crisis o quiebre del modelo de desarrollo fordista, conocido también como de “modelo de producción en masa”, para luego examinar los más recientes, posfordistas o neofordistas. Éstos se reflejan tanto en las formas que estaría adoptando la organización del trabajo como en las estructuras macroeconómicas de acumulación y los modos de regulación.

C. EL FORDISMO

Para entender el desarrollo del fordismo es preciso conocer el paradigma tecnológico que le da origen (producción en masa) así como los modos de regulación que suponía y el régimen de acumulación que compatibilizaba las condiciones de producción con las de consumo del producto social.

1. El modelo de industrialización

Como ya se señalara, el núcleo tecnológico o factor clave del paradigma tecnológico fordista fue el petróleo barato, junto con los materiales “energo-intensivos”, especialmente el plástico (Pérez, 1986).

La gran empresa, generalmente oligopólica, se consolida en la “onda larga” del fordismo como la unidad productiva básica del modelo. Por una parte, la producción se concentraba en bienes masivos y estandarizados, producidos en grandes cantidades y en forma cuasicontinua en las líneas de montaje. Por otra, existía una relación coherente entre magnitud de la inversión, productividad y economías internas de escala (Gatto, 1990).

Las ramas motrices estaban constituidas por las grandes empresas petroleras, y las industrias petroquímica, de producción de bienes de consumo durables, automotriz, y de defensa. Los principales servicios vinculados a estos sectores eran la industria de la construcción, el sector financiero, la distribución de gasolina y el turismo masivo. La infraestructura de apoyo estaba constituida por las carreteras, la electricidad, y los grandes complejos residenciales y urbanísticos.

En lo que respecta a la organización del trabajo, se aplicaban los lineamientos de Taylor y sus principios de administración científica (Taylor, 1970), conforme a los cuales se tendió a la división de las tareas en todas las áreas, y se separaron las funciones de ejecución de las administrativas y de investigación y desarrollo.² El principio de organización científica del trabajo postulaba que la subdivisión de tareas, a través del perfeccionamiento de la ejecución de un número limitado de operaciones por parte del trabajador, produciría un aumento importante de la eficiencia. Se consideraba que esta racionalización era el método que daba mejores resultados, y permitía un mejor control y disciplina de los trabajadores, ya que la estandarización de las tareas posibilitaba una mejor

² Esta separación fue en un comienzo sólo funcional. Posteriormente, las posibilidades ofrecidas por las mejoras del transporte y las comunicaciones condujeron a la fragmentación espacial de la investigación y el desarrollo, el diseño, la planificación y la dirección, por una parte, y las actividades productivas propiamente tales, por otra. Como veremos, cuando se acentúa la crisis esta fragmentación se convierte en una de las vías de profundización del modelo fordista que se ha adoptado.

supervisión y programación por parte del departamento de organización y métodos (Lipietz y Leborgne, 1990; Montero, 1989).

Esta organización y división del trabajo se profundiza con el desarrollo de maquinarias y equipos especializados para la ejecución de las diversas fases de las tareas que realizaban los artesanos u obreros calificados de fines del siglo pasado. En este sentido se puede distinguir el fordismo del taylorismo propiamente tal, puesto que las normas de ejecución están incorporadas en los dispositivos automáticos de los equipos y las maquinarias (Lipietz, 1987).

En términos espaciales, además, el modelo se caracterizó por la concentración y se reflejó en la consolidación de las grandes ciudades industriales. Junto con la importancia de las economías de escala se reconocía la relevancia de las economías urbanas y de la aglomeración.

2. El régimen de acumulación

El modelo de industrialización llevó a una notable acumulación, que se manifestó en el aumento sostenido de la producción por persona y del volumen de capital fijo per cápita, pero este crecimiento de la productividad y de la oferta debía ir acompañado de un incremento de la demanda, vale decir, de una ampliación constante del poder de compra, principalmente de los asalariados. Ésta consistió en una combinación del aumento de la capacidad de compra de cada trabajador y del crecimiento del sector asalariado en su conjunto. Tales aumentos respondieron sobre todo a las políticas públicas de tipo keynesiano de estímulo a la demanda agregada y de creación de puestos de trabajo no directamente productivos en el sector público (administración, previsión, salud, etc.), y en segundo lugar, al crecimiento del sector terciario del sector privado (finanzas, capacitación, comercialización, diseño, etc.).

3. El modo de regulación

Los mecanismos de regulación fordista, especialmente los establecidos en la posguerra, reducen la importancia de los mecanismos de ajuste competitivo clásicos propios del siglo XIX y de comienzos del actual. Su objetivo es adaptar a los actores y agentes económicos a la lógica del nuevo paradigma tecnológico y del régimen de acumulación que los enmarca. La necesidad de grandes mercados que permitieran amortizar los altos costos fijos y de horizontes amplios de planificación conducía, entre otras cosas, a consensos institucionales amplios que se traducían en escalas de actividad y una reducción de la incertidumbre que posibilitaban la acumulación.

Según Lipietz y Leborgne (1990), los mecanismos institucionales de regulación suponían una combinación de lo siguiente: i) generalización de

la relación salarial a la mayoría de los sectores y actividades, y el consiguiente desplazamiento del trabajo doméstico, independiente y artesanal; ii) convenios colectivos, a partir de salarios mínimos garantizados por el Estado, que se traducen en contratos de larga duración, generalmente adoptados a nivel de ramas industriales, regional o nacional, y que desplazan la negociación directa entre empleador y empleado; iii) intervención creciente del Estado y las políticas públicas, tanto para asegurar el crecimiento económico, la estabilidad y el pleno empleo, a través de los mecanismos keynesianos, como para garantizar la seguridad y los servicios sociales ("Estado de bienestar") (Lipietz y Leborgne, 1990, pp. 108-110).

En el ámbito sociopolítico se dan los "consensos keynesianos", el "consenso socialdemócrata", o el "gran gobierno", un sistema de relación política entre el Estado, las asociaciones de empresarios y los grandes sindicatos. Esto implica la aceptación del control privado de los medios de producción en la medida que éste efectúe inversiones y ofrezca empleo. El Estado proporciona la infraestructura y gasta en servicios sociales, con lo que estimula la demanda con políticas keynesianas.³ Los sindicatos, por su parte, acatan tales reglas del juego a cambio de la garantía de ver sus necesidades materiales satisfechas y de participación en el incremento de la productividad.

El principal espacio de acumulación y regulación fue el Estado-Nación, en el que se desarrollaron la mayoría de las actividades mercantiles e institucionales reguladoras de la relación salarial. Este espacio definió la dimensión de los mercados, y constituyó el objeto de las políticas económicas keynesianas y de los pactos socioinstitucionales reguladores. Por ello, como veremos, también fue uno de los ámbitos que se vieron más afectados por la crisis del modelo (Lipietz, 1987).

D. EL FORDISMO PERIFÉRICO DE AMÉRICA LATINA

Entre 1945 y mediados de los años setenta el fordismo se materializó en los países industrializados, y se convirtió en paradigma de las políticas económicas y sociales de la mayoría de las regiones del mundo.⁴ En América Latina, debido a las deficiencias del régimen de acumulación imperante hasta bien entrado el siglo, basado en la exportación de productos

³ En general, la teoría keynesiana implicaba la aceptación de la intervención del Estado en el proceso económico, a nivel de las esferas de circulación y realización (Tironi y Lagos, 1991).

⁴ De hecho, el desarrollo industrial de los países de Europa oriental también se considera de tipo fordista; es un modelo de industrialización conducido básicamente por el Estado, pero sin mayores diferencias en lo que respecta a la organización del trabajo y el paradigma tecnológico (Touraine, 1987).

primarios a los mercados mundiales y la importación de manufacturas, la depresión de los años treinta tuvo consecuencias especialmente negativas. El progresivo deterioro de los términos de intercambio conducía, según Prebisch (1962) y Singer (1950), a una "industrialización forzada".

Bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de acuerdo a sus postulados sobre "desarrollo hacia dentro", o sustitución de importaciones, se llevó a cabo en la región un proceso de industrialización que, en términos de su paradigma industrial, respondía básicamente a los argumentos fordistas, aunque con dos importantes limitaciones: las tecnologías fragmentarias y los mercados pequeños.

En la época en que se inició la industrialización de los países latinoamericanos, a mediados de los años cincuenta, el desarrollo fordista en los países industrializados estaba aún en pleno apogeo, y, por lo tanto, de acuerdo con la lógica del desarrollo del ciclo del producto (Pérez, 1986), con una apropiación de tipo oligopolística de las tecnologías usadas. Por lo tanto, éstas no estaban disponibles para el desarrollo periférico, como hubiera ocurrido en el caso de existir industrias maduras que procuraran incrementar la rentabilidad a través de su reubicación en áreas caracterizadas por un menor costo de los factores. La capacidad de desarrollo de tecnologías quedó entonces limitada a una experiencia acumulada menor y más fragmentaria (Fanjzylber, 1983; Pérez, 1989).

Por otra parte, los mercados pequeños y la orientación de la producción casi exclusivamente al interior generó una base productiva que debía conducir tarde o temprano a barreras difíciles de superar. Las plantas eran pequeñas,⁵ por lo que no se podía alcanzar la escala necesaria para competir a nivel internacional, lo que llevó, como compensación, a establecer una amplia estructura de proteccionismo (aranceles altos, subsidios), a fin de mantener cautivos los mercados internos.

Los sistemas industriales latinoamericanos desarrollaron una escasa capacidad de especialización y de exportación, y se dio la paradoja de que para importar las partes y los insumos necesarios dependían de la capacidad de generación de divisas de los sectores primarios. Por otra parte, la magnitud de la población de los países y la precaria distribución del ingreso inducían a la creación de sistemas industriales fácilmente monopolizables y poco dinámicos, que no creaban suficientes empleos y tenían altos porcentajes de capacidad ociosa (Rojas, 1988).

La orientación hacia el mercado interno y la amplia participación del Estado, que desempeñaba a la vez un papel regulador (fijación de las bases de ganancia a través de regulaciones aduaneras, aranceles, subsidios, etc.),

⁵ Gatto (1990), indica que en la década de 1970 el tamaño de las plantas de la industria automotriz argentina correspondía apenas, en promedio, a un 10% de las plantas europeas.

y empresarial (creación y desarrollo de empresas), llevó a éste a establecer estrechas relaciones de dependencia y clientelismo con el sistema político; esto dio origen a una burguesía o clase empresarial eminentemente "rentista".

Por último, cabe señalar que si bien la relación salarial no consigue imponerse cabalmente, logra desarrollarse bastante, sobre todo al amparo de los Estados nacionales benefactores y reguladores. En general, éstos desarrollaron un estilo centralista y populista con el objeto de canalizar gran parte de las demandas sociales (Ruiz-Tagle, 1985).

E. LA CRISIS DEL FORDISMO

Ahora bien, se suele considerar que el brusco aumento de los precios del petróleo en 1974, que provocó la primera recesión de envergadura de la posguerra, fue el factor que socava las bases (energía barata) en que se sustentaba el paradigma tecnológico fordista. Esto tuvo importantes repercusiones en el nivel de empleo y salarios, y cuestionó los regímenes de acumulación y modos de regulación imperantes en los países industriales, aunque la crisis del fordismo tiene raíces anteriores, que ya se manifestaban en forma incipiente desde mediados de los años sesenta, y la crisis del petróleo no fue más que el detonante que aceleró el quiebre (Tironi y Lagos, 1991).

En tal sentido, los factores condicionantes de la crisis eran, por una parte, la saturación de los mercados y la mayor volatilidad de la demanda, que se manifestaban en una limitación del crecimiento de muchos sectores y productos y en ciclos de vida más cortos en el caso de otros; por lo tanto, las grandes instalaciones e infraestructuras dejaban de ser funcionales, ya que no permitían las economías de escala necesarias para compensar los altos costos fijos.

Desde la oferta, por otra parte, se produce un creciente agotamiento de la organización del trabajo taylorista propia del fordismo en la lucha por la productividad y las innovaciones incrementales (Lipietz y Leborgne, 1990). La polarización de la capacidad colectiva de los trabajadores, es decir, por una parte, de masa no calificada y escasamente motivada, y por otra, de los ingenieros y técnicos de los departamentos de organización y métodos –los agentes de ejecución y los actores encargados del funcionamiento de la empresa, según Linhart (1991)–, fue reduciendo la capacidad del colectivo oficial de incorporación progresiva de los métodos óptimos de producción (*the one best way*), así como de seguir desplazándose en forma creciente a través de ellos (Lipietz y Leborgne, 1990).

Esto se debió a que, a pesar de que la polarización era ya de larga data, existía una capacidad de "involucramiento paradójico" en los colectivos encargados de la ejecución, que en un intento por hacer valer la autonomía individual (Linhart, 1991; Lipietz y Leborgne, 1990) se enfrentaban a los desafíos que les planteaba su puesto de trabajo en un afán por superarlos.

De hecho, la experiencia y los conocimientos adquiridos a través de este involucramiento paradójico, "rebelde y clandestino", según Linhart (1991, p. 39), es asumido por la empresa con el objeto de mantener funcionando y mejorar la productividad del taller y la cadena de montaje.⁶

Sin embargo, la introducción de nuevas tecnologías provenientes de la microelectrónica y la informática impedían realizar esta separación taylorista entre encargados de la concepción y la ejecución. Por lo tanto, ahora se debe estructurar en algoritmos y programas ese saber que se daba en forma difusa en la organización taylorista, lo que exige reformar la organización del trabajo y buscar nuevos mecanismos de canalización de la experiencia de los colectivos de ejecutantes, sobre todo si se considera que la necesidad de mantención y previsión de averías, que dependen en gran medida de su pericia, ha adquirido mayor importancia con las nuevas tecnologías.

Ahora bien, la respuesta empresarial a esta situación consistió en incrementar el coeficiente de capital per cápita en los procesos productivos, sin modificar la lógica de las economías de escala a través de la producción en masa. Sin embargo, el súbito encarecimiento de las fuentes de energía, la saturación de los mercados y su segmentación, la reducción del ciclo de vida de muchos productos, junto con la internacionalización de la competencia con la aparición de Japón y otros países recientemente industrializados (Corea del Sur, la provincia china de Taiwán, Brasil), tuvieron en definitiva efectos opuestos a los esperados: mayor capacidad de planta ociosa y una desaceleración mayor de la acumulación de capital.

La disminución del nivel de empleo, la baja de los salarios y un aumento significativo de los conflictos laborales fueron los fenómenos que acompañaron la caída de la productividad fordista, en relaciones interactivas que contribuyeron a la crisis. Con ello también se hizo patente un problema de recaudación fiscal, dada la menor productividad del capital, que ha puesto en jaque la capacidad reguladora del Estado de bienestar y cuestiona su espacio privilegiado de acción, el Estado-Nación (Offe, 1990; Lipietz,

⁶ De hecho, el replanteamiento de los mecanismos de canalización del saber y la experiencia de los colectivos de ejecutantes se ha dado, por lo general, a través de mecanismos como los "círculos de calidad" y la "gestión participativa", en virtud de los cuales los operarios participan en el ámbito de funcionamiento de la empresa con el objeto de ayudar a determinar, a partir de sus conocimientos y experiencia, las modalidades de incremento de la productividad y de mejoramiento de las operaciones.

Se critica a estas actividades participativas (Linhart, 1991) el hecho de que, si bien son una forma de participación en el ámbito del funcionamiento de la empresa y en las corrientes de información derivadas de éste, no suponen una intervención o una modificación de la lógica taylorista de organización del trabajo de producción. Más aún, existe el peligro de que estos mecanismos participativos y de colaboración conduzcan a un quiebre del sentido de identidad, la confianza y la articulación de los colectivos de ejecutantes, con la consiguiente pérdida de sus fuentes de conocimientos y capacidades (Linhart, 1991).

1987). Por otra parte, la búsqueda de revitalización de los sectores industriales maduros llevó, como veremos, a “deslocalizar” actividades, a informalizarlas (Tironi y Lagos, 1991), lo que modificó la relación salarial.

F. LA POSCRISIS (POSFORDISMO)

Ahora bien, para comprender la evolución poscrisis hay que comprender también la dinámica y el alcance del paradigma tecnológico que sucede al modelo industrial fordista, así como sus consecuencias en términos de los nuevos mecanismos e instituciones reguladoras y de los nuevos regímenes de acumulación resultantes.

1. El nuevo paradigma tecnológico

Así como el petróleo barato y ciertos materiales “energo-intensivos” como el plástico se identifican como los factores claves determinantes de la configuración de precios relativos que dio origen al paradigma de la producción en masa, la evolución poscrisis y su paradigma productivo no se pueden entender sin la revolución microelectrónica, que ofrece posibilidades de procesamiento de datos y de información de un alcance insospechado hace pocos lustros (Gatto, 1990; Pérez, 1986). La revolución microelectrónica y el posterior auge de las telecomunicaciones han incrementado la disponibilidad de información, y reducido su costo relativo, de tal manera que han posibilitado un conjunto de innovaciones tecnológicas y organizacionales; a su vez, éstas han generado una serie de reestructuraciones productivas que suponen un menor coeficiente capital/producto y, por la vía de la desintegración vertical o la desconcentración, tienen por objeto compensar las disfuncionalidades fordistas.

Por una parte, esto ha posibilitado un incremento de la rentabilidad de muchos sectores industriales maduros (automóviles, bienes durables en general), mediante el traslado de partes del proceso productivo hacia regiones o países con menor costo de factores y menos conflictos laborales, aunque sin perder el control y la coordinación de los procesos (Barros, 1980; Pérez, 1986), en gran parte gracias a las posibilidades que ofrecen la informática y las nuevas tecnologías.

Por otra, posibilita la reestructuración de empresas in situ, ya sea a través de la mayor autonomía de las unidades operacionales, a las que se coordinan en tiempo real en un intenso intercambio de información, o mediante la externalización de muchas actividades; esto genera “núcleos” de subcontratistas en torno a una empresa central que sigue desempeñando las funciones de diseño y planificación, y que controla las actividades externalizadas sobre la base de información respecto de estándares de desempeño (Gatto, 1990).

Esto también fomenta el surgimiento de redes de pequeñas y medianas empresas interdependientes, que, gracias a las nuevas tecnologías –manufactura y diseño con ayuda de computadoras y máquinas herramientas de control numérico– pueden especializarse en las diversas fases del proceso productivo (Piore y Sabel, 1990). Las nuevas tecnologías permiten también economías de cobertura, o de gama, a través de series cortas en un conjunto de diversos productos, y ampliar la capacidad de atender mercados segmentados y con productos con ciclos de vida más cortos (Pérez, 1989; Gatto, 1990).

Los cambios tecnológicos afectan más al área de procesos y organización que a los productos, pese a la importancia de un conjunto de productos fabricados con tecnología de vanguardia. En cambio, sus efectos en términos de la división del trabajo entre empresas, así como de la organización interna de las firmas, se han visto muy condicionados por la cultura empresarial y organizacional imperante (Castillo, 1988; Montero, 1989; Trigilia, 1991).⁷

De ahí surgen los condicionantes de las posibilidades de las nuevas tecnologías. Se reconoce su potencial para establecer una interacción estrecha entre concepción, diseño y ejecución, y permitir el desempeño de

⁷ Según Montero (1989), más que una suerte de determinismo tecnológico que permite predecir las consecuencias de cada innovación tecnológica para el resto de las variables organizacionales, se trata de un relativismo organizacional, conforme al cual se reconoce que el campo tecnológico depende del avance científico y, a la vez, se consideran modalidades concretas resultantes de factores políticos, sociales y económicos. También cabe señalar que la aceptación de que tecnología es una variable social implica reconocer la dificultad de medir sus efectos.

Sin embargo, hay diversos estudios y evidencias que muestran la dirección que han tomado, y que pueden tomar, los procesos de cambio tecnológico y de uso de las nuevas tecnologías:

Montero (1989, p. 37) indica que estudios efectuados entre 1983 y 1988 demostrarían que la relación entre las nuevas tecnologías y la calificación depende de factores de carácter no tecnológico (consideraciones políticas, cultura organizacional) que inciden en las estrategias de administración de personal.

Por otra parte, Castillo (1991), a partir de sus observaciones de los efectos de los procesos de informatización en las pequeñas empresas españolas, en términos de calificación y empleo, plantea que éstos están más bien determinados por las políticas empresariales que sirven de base al uso y desarrollo de los medios informáticos. Destaca los casos de algunas empresas madrileñas del área metalmeccánica y de fabricación de muebles, y de una empresa catalana que fabrica moldes para la transformación de material plástico (Castillo, 1991, pp. 128-134, 206-212, 299-311).

Concuerdan con sus planteamientos las propuestas metodológicas de Barros (1980) sobre el diseño de sistemas de información administrativa. Barros plantea la necesidad de distinguir entre el diseño lógico y el diseño físico. El primero se refiere a *qué se tiene que hacer* y el segundo a *cómo se utilizan* los programas y archivos –los medios informáticos– para satisfacer los requerimientos del primero. Indica que el diseño lógico supone un análisis de los objetivos y los procesos de adopción de decisiones y funciones que se llevan a cabo en la organización, y que la posterior creación de programas y archivos debe derivarse de éstos. No existe una sola forma de diseñar los programas; su diseño depende de los objetivos y políticas adoptados que, entre otros objetivos, pueden conducir a una mayor centralización, descentralización, control, etc. (Barros, 1980, pp. 99-104).

múltiples tareas en las actividades de producción de un conjunto amplio de "series cortas", por lo que ofrecen la posibilidad de nuevas relaciones organizacionales y nuevas formas de involucramiento laboral. No obstante, por los resultados y las situaciones concretas que se han observado en su aplicación, se reitera que es un potencial que en gran medida está condicionado por la cultura empresarial y las formas en que se dan las relaciones organizacionales (Castillo, 1988; Montero, 1989; Lipietz y Leborgne, 1990). Este condicionamiento, como veremos, admite también consecuencias espaciales y territoriales.

En este contexto, se observa una primera forma de relación salarial que no aprovecha el potencial integrador de las nuevas tecnologías de las tareas manuales e intelectuales, y tiende más bien a profundizar tal dicotomía, polarizando aún más la organización del trabajo (Lipietz, 1987).

La segunda forma implica un involucramiento, que ya no sería paradójico, por el hecho de ser consciente, que tiende a manifestarse, entre otras cosas, en el compromiso individual, como podría ser entendido, en parte al menos, en el caso japonés o en algunas zonas del mundo sajón (Aoki, 1986), o de tipo colectivo, como ocurre en el caso de empresas suecas, italianas y algunas norteamericanas (Lipietz y Leborgne, 1990).

Estas reflexiones se basan en la observación de la evolución de la división y organización del trabajo después de la crisis, si bien se reconoce que ninguna de ellas es aún hegemónica, ni han creado las bases de un nuevo modelo de desarrollo y acumulación. Más aún, se desconoce cómo regular en forma estable y permanente el involucramiento laboral, dado que éste, si se produce, tiende a incrementar la autonomía y el poder de los trabajadores. Tampoco se sabe cuán eficiente y efectivo puede ser el involucramiento, dado que cuestionaría la fuente de innovaciones y productividad logradas por los anteriores colectivos de ejecutantes (Linhart, 1991). En tal sentido, se considera que la participación y el involucramiento conducidos a un nivel institucional por los sindicatos tenderían a ser más efectivos que si se dan en forma atomizada y se enmarcan en las estrategias empresariales de "círculos de calidad" y otras similares (Montero, 1989).

2. Regímenes de acumulación poscrisis

La poscrisis no ha supuesto la suspensión de la intervención del Estado en las economías, sólo que ahora ya no interviene para regular los mercados, sino más bien para estimularlos mediante las políticas fiscales y monetarias. En especial, se produjo un auge de las políticas monetarias durante la década de 1980; el objetivo de éstas era restablecer el equilibrio macroeconómico a través del control del gasto del gobierno y de la

demanda agregada, la eliminación de los subsidios, la contracción de la oferta de dinero y el aumento de las tasas de interés real (Rosales, 1989).

En términos amplios, estas políticas no sólo estaban orientadas a eliminar los mecanismos antiguos de regulación –a través de la disminución del acceso al crédito, la limitación de los servicios sociales y la desvinculación del crecimiento de los salarios al alza de los precios–, sino también poner fin a la dinámica del régimen de acumulación fordista, mediante un menor consumo masivo, mayor ahorro y mayores beneficios y el abandono del objetivo del pleno empleo, con lo cual se cuestiona la lógica del modelo industrial precedente (Lipietz y Leborgne, 1990). En términos de una lógica de “destrucción creadora”, se procura adaptar las antiguas industrias fordistas a las condiciones del nuevo paradigma tecnológico o, lisa y llanamente, eliminarlas (Pérez, 1989).

3. Los nuevos modos de regulación

Si bien señalamos que al parecer no hay un modelo industrial predominante, se puede afirmar que en general se ha tendido al abandono de las políticas y consensos keynesianos y al desmantelamiento del Estado de bienestar. Se promueve la privatización del sector público y la desregulación del sector privado. Asimismo, los servicios sociales se transfieren al sector privado y las políticas sociales del Estado se orientan en forma focalizada a determinados sectores, de acuerdo con criterios “minimalistas” (Tironi y Lagos 1991; Montero, 1989).

La flexibilización de la producción y el auge de las nuevas tecnologías impide la homogeneización de la fuerza de trabajo. De la semicalificación extendida que caracterizó al paradigma fordista se pasó a la polarización entre muchos trabajadores no especializados, ni permanentes en muchos casos, y otros especializados en funciones calificadas y creativas (Montero, 1989). Se generaliza la tendencia al empleo precario, con escasas prestaciones sociales y dependiente de los ciclos económicos, por lo que lleva a que el núcleo de trabajadores estables se reduzca cada vez más (Córdova, 1986). Se tiende, además, a formas de regulación salarial basadas en la individualización de los salarios y a la movilidad de las calificaciones (Tironi y Lagos, 1991).

Surgen nuevas dinámicas de intervención laboral, centradas en la empresa, a través de mecanismos de participación individual como los “círculos de calidad” y nuevos conceptos como la “cultura de empresa” (Linhart, 1991). Pierden fuerza los sindicatos tradicionales habituados a formas de acción más reivindicativas y confrontacionales, que, además, pasan a estar integrados por más trabajadores jóvenes, más flexibles y menos renuentes a la movilidad (Montero, 1989).

Las asociaciones de empresarios también sufren cambios en su representatividad, dado que algunos de los grupos que las integran se ven

afectados de distintas formas por el nuevo paradigma tecnológico. Se observa una divergencia entre los intereses y los modos de presión de los sectores ligados a las industrias maduras propias del desarrollo fordista, y que han tenido problemas para traspasar los mercados nacionales, y de los insertos en sectores de vanguardia o con un alto grado de transnacionalización y globalización (Montero, 1989; Pérez, 1989).

Asimismo, respecto del Estado, la internacionalización de los flujos económicos (Castells, 1991; Lipietz, 1987) ha desplazado al Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación, lo que junto con la crisis de recaudación fiscal ha complicado su función de legitimación, o de compatibilización de los intereses contradictorios del trabajo y del capital (Offe, 1990). Esta función es difícil de conciliar, además, con su otra misión, la de creación de las condiciones de acumulación que permitan la obtención de plusvalía. Esta conciliación de funciones que el Estado logró desempeñar, al menos dentro de ciertos límites, durante el auge del fordismo, manifiesta su carácter contradictorio en períodos de crisis (Offe, 1990); esto provoca una pérdida de legitimación que se procura recuperar en forma focalizada concentrando las políticas de ayuda, lo que marginaliza a ciertos sectores, grupos sociales, o regiones, de escasa importancia en los procesos de reestructuración (Curbelo, 1987).

La incapacidad del Estado para atender numerosas demandas sociales a nivel central, y resolver en este nivel la contradicción entre sus funciones, llevaría a descentralizar parte de sus actividades, en términos funcionales como espaciales, a fin de crear un nuevo ámbito de acción, el local, en el que las insuficiencias y contradicciones no cuestionen el sistema en su conjunto (Lipietz, 1987). Resultado de ello son las legislaciones que llevan los convenios colectivos a nivel de ramas y empresas y, en general, a propiciar por la vía jurídica e institucional una suerte de oferta descentralizada en las acciones de los actores y del Estado.

También se reconoce que lo anterior constituye una tendencia que abre nuevas posibilidades de acción estatal, más cercana a los procesos y actores locales; esto exige una reformulación de la gestión de la burocracia en función de realzar la capacidad de comprensión de las especificidades locales, tanto sociales como culturales y políticas (Uribe-Echevarría, 1991a). También se considera la descentralización como una oportunidad de superar las insuficiencias y límites (rigidez, bloqueos en la toma de decisiones, incapacidad de adaptación al entorno) propias de las grandes burocracias fordistas.⁸

⁸ Las insuficiencias de las burocracias, tanto privadas como públicas, se han analizado ampliamente, pero en este caso nos interesa destacar lo que Crozier (1974) define, en contraposición con la interdependencia Weberiana entre racionalidad y burocratización, como lentitud, ineficacia, "búsqueda subóptima de fines", rigidez y poca adaptación al entorno y, por lo tanto, disfuncionalidad con respecto a los procesos de racionalización (Crozier, 1974).

G. LA CRISIS DEL FORDISMO PERIFÉRICO LATINOAMERICANO

En América Latina la crisis tomó diversas formas en los distintos países. En los de mayor desarrollo relativo, como Brasil y los del Cono Sur, se caracterizó en general por la necesidad de una expansión de la industria regional, lo que implicaba entrar en la "etapa difícil" de sustitución de bienes intermedios y de capital, así como de ampliación de los mercados, y la aceleración de los procesos de integración social. Esto desembocó la mayoría de las veces en crisis sociales y políticas que condujeron a regímenes autoritarios (Foxley, 1985; Hirschman, 1987). Sin embargo, la forma abierta de la crisis se dio con el alza de los tipos de interés internacionales provocada por la recesión de 1982. Hasta ese momento la crisis aún no se había desencadenado en América Latina, debido a la gran afluencia de recursos provenientes de la liquidez existente en el mercado de capitales internacional. Sin embargo, la recesión pone fin al flujo de recursos y deja en evidencia las bases débiles de la industrialización regional. En Chile, por ejemplo, el producto geográfico bruto se reduce en un 13% durante 1982 y el desempleo sube al 30% durante 1983 (INE, 1990a). La reducción de los salarios, el aumento de los trabajadores informales y la desindustrialización conforman un patrón común en los países del área durante la primera mitad de los años ochenta (Tokman, 1991).

La crisis de la deuda externa es el principal factor que marca la evolución de las sociedades sudamericanas durante los años ochenta y, a partir de la interacción con las instituciones multilaterales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y las señales emitidas por éstas, surge el concepto de ajuste estructural, que pasa a ser determinante en las políticas económicas adoptadas por los diversos países. Este concepto se refiere a la forma en que se deben adaptar las economías a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas por mercados segmentados y globalizados, y que exigen más flexibilidad y descentralización de la producción (Rosales, 1989).

Según Mosley (1990) y Rosales (1989), las políticas de ajuste estructural de los países en desarrollo han consistido en lo siguiente: i) provisión de recursos financieros a los países que presentan mayores problemas de endeudamiento, dado que un cierto alivio de tales problemas constituiría un requisito para la aplicación de reformas drásticas; ii) ajuste macroeconómico, destinado a equilibrar las cuentas externas en el corto plazo, mediante el control del gasto social y la demanda agregada, la disminución o eliminación de los subsidios, la contracción de la oferta de dinero y el aumento de las tasas de interés real con el fin de atraer nuevos recursos externos, y iii) ajuste microeconómico destinado a modificar las condiciones de asignación de recursos para fomentar su transferencia de

actividades relacionadas con los bienes no transables a las de exportación. Posteriormente, se comienzan a adoptar medidas de devaluación, liberalización comercial, privatización de empresas públicas, etc.

En general, estas políticas de ajuste estructural reflejan una ortodoxia monetarista cuyo objetivo era crear las condiciones necesarias para una "destrucción creadora" institucional, que pusiera en jaque la estructura industrial y productiva, obligándola a adaptarse a las nuevas condiciones de acumulación o a desplazar sus sectores no competitivos. De hecho, uno de los efectos de las políticas de ajuste ha sido una marcada desindustrialización (Ffrench-Davis y Muñoz, 1988).

Ahora bien, respecto del paradigma tecnológico propiamente tal, el cambio tecnológico y las diversas formas de organización del trabajo que se dan en América Latina responden más a la necesidad de inserción en los mercados externos que a las características de los mercados internos. Según Montero (1990b), el cambio tecnológico⁹ en América Latina tiene características que lo diferencian del que se produce en Europa, a saber: i) se da junto a procesos de reestructuración productiva y racionalización de empresas que no suponen obligatoriamente innovaciones, sino más bien una baja de la inversión y tensiones sociales; ii) tiene un carácter exógeno, parcial y selectivo, debido a que uno de sus principales agentes son las empresas transnacionales, que la mayor parte de las veces se enfrentan a exigencias que provienen de la deslocalización productiva motivada por la búsqueda de factores de menor costo; iii) supone también tecnologías no punteras que, sin embargo, significan un avance para la región, y iv) no se ha dado prioridad al cambio organizacional y los empresarios presentan una menor inclinación al cambio tecnológico (Montero, 1990b, pp. 283-287).

Éstos constituyen factores por los que difícilmente se puede asociar la aplicación de nuevas tecnologías a un proceso de modernización. En general, no se han desarrollado nuevos modelos de gestión que lleven a la computarización de la producción, y a la introducción de nuevas formas de organización del trabajo y de involucramiento laboral.

En términos regulatorios, en cambio, se observa la misma megatendencia mundial: un giro en favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y la internacionalización (Tironi y Lagos, 1991). En el caso de América Latina esta megatendencia se acentúa por la presión asimétrica de las empresas transnacionales; por sindicatos muy debilitados, más por los regímenes autoritarios que por los procesos de reestructuración, y por una organización del trabajo que no ha cambiado

⁹ Entendemos por cambio tecnológico la definición amplia de Montero (1990b, p. 283): "cualquier modificación ocurrida en la tecnología de producto y de proceso y en las formas de organización del trabajo", por lo que se puede considerar como pertinente todo tipo de innovación aunque no esté sujeta necesariamente a un soporte microelectrónico.

sustancialmente (Montero, 1989). Estos factores crean condiciones en general precarias para la inserción productiva poscrisis de los países del área.¹⁰ Estamos más bien ante una profundización del modelo fordista o neotaylorista, de acuerdo con los términos empleados por Lipietz y Leborgne (1990).

H. CONSIDERACIONES FINALES

Con el fin de destacar algunos de los temas tratados, cabe señalar que se suele definir como acumulación flexible, o paradigma de la flexibilidad, al nuevo modelo de desarrollo del capitalismo. Esto se debe al potencial "desconcentrador" de la revolución microelectrónica, la informática y las nuevas tecnologías que de éstas se derivan. No obstante, hemos señalado, en contraposición a una posición tecnológicamente determinista, que las manifestaciones del nuevo paradigma industrial en términos de la división del trabajo entre empresas, y al interior de las firmas, son dispares.

Queremos conectar ahora este último aspecto con un análisis de las características y el potencial del "factor clave" del nuevo paradigma tecnológico. Se afirma que la revolución microelectrónica ha generado un nuevo recurso barato, la información, que tendría un potencial muy amplio de usos, una oferta prácticamente ilimitada, y que se encontraría en la base de un conjunto de innovaciones técnicas y organizativas que permitirían corregir las disfuncionalidades de las estructuras fordistas. También se señala, como en parte ya se ha indicado, que las consecuencias de la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías son dispares, y que su intensidad varía de un ámbito a otro (intraorganizacional, interregional, etc.).

Ahora bien, para facilitar la comprensión de tales divergencias puede ser útil precisar el concepto de información. En términos amplios, éste se puede definir como conjuntos de datos agrupados de acuerdo a ciertas pautas o categorías de clasificación (Barros, 1984), a partir de lo cual hay que distinguirlo del concepto de datos, que consisten en hechos más o menos inconexos, y del de conocimiento, que se refiere a información ya procesada sobre la base de ciertas normas o reglas de amplio alcance, que generen significados y permitan hacer afirmaciones generales (Barros, 1984; Winograd, 1991; Toffler, 1992).

¹⁰ Ésta es la situación que se da en los procesos de reestructuración en los países latinoamericanos, aunque los patrones generales comunes evidentemente parten de bases y posibilidades diferentes. En esto han influido los diversos niveles de desarrollo tecnológico e industrial alcanzados en las fases de industrialización precedentes (Pérez, 1989). El caso de Chile, y su modelo específico de inserción productiva poscrisis que nos interesa, se analiza en mayor detalle en el capítulo II.

Los límites entre estas categorías son difusos, pero en términos amplios definen apreciaciones cualitativas sobre los alcances de la revolución microelectrónica. En este sentido, observamos que el producto concreto de ésta, un recurso barato cuya oferta es ilimitada, son los datos, que pueden ser procesados y mantenidos en grandes cantidades y que efectivamente han significado un conjunto amplio de innovaciones técnicas en ámbitos de decisiones estructuradas y rutinarias, en los que el insumo principal es la información basada en clasificaciones y algoritmos definidos.

Sin embargo, en los ámbitos en que se adoptan decisiones estratégicas, o que ejercen un fuerte impacto en la organización y su entorno, la situación es menos estructurada y más incierta; por lo tanto, la información, como insumo, debe ser más genérica y exige un conocimiento de los procesos en que se quiere intervenir. En estos casos los criterios para clasificar los datos y las normas para interpretarlos son mucho más difusos, y están definidos por los objetivos y las necesidades estratégicas de los encargados de la adopción de decisiones. Y éstos, a su vez, están influenciados por factores como la cultura organizacional y empresarial, la capacidad de intervención laboral, las restricciones político-ambientales, etc. Éste es el espacio de "lógica difusa" en el que se define el uso de las nuevas tecnologías y que constituye el ambiente en el que se determina la dirección del paradigma.

Ahora bien, esta reflexión nos sirve para detectar las fuentes y los cauces del desarrollo del nuevo paradigma tecnológico. Éste está configurando en América Latina una situación en la que pierde importancia la ventaja comparativa de la mano de obra barata, y sí la adquiere la inserción en los circuitos de innovación y adaptación tecnológica. Esto impone la necesidad de construir espacios de adopción de decisiones o de incorporarse a los ya existentes, para influir y generar cambios tecnológicos y aprovechar, aunque sea parcialmente, sus resultados. En la dialéctica global-local se contextualiza actualmente los procesos de desarrollo, esto implicaría reconocer los recursos y el espacio local como factores dinámicos en su gestación.

CAPÍTULO II

INSERCIÓN PRODUCTIVA DESPUÉS DE LA CRISIS

A. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objeto reflexionar sobre los derroteros y las vías que se abren a las transformaciones analizadas en las secciones precedentes. En primer término se señalan las mutaciones que éstas estarían provocando en las perspectivas y lógicas de intervención en los procesos sociales y productivos; a continuación, se analizan, en un sentido espacial y territorial, las formas de comprender y definir el mosaico de modalidades de inserción productiva poscrisis.

Como complemento del capítulo anterior, se efectúa ahora una comparación con los procesos de reestructuración e inserción productiva que han caracterizado a Chile en las dos últimas décadas. Ésta se presenta en forma resumida, dado que lo que se persigue es ubicar las transformaciones latinoamericanas, y chilenas en particular, dentro del contexto global de transformaciones y, a partir de allí, identificar los desafíos y factores condicionantes que contextualizan los procesos de desarrollo.

Por último, se presentan algunos comentarios generales sobre aspectos que incidirían en la capacidad de cambio estructural en el caso latinoamericano y que se seguirán analizando en los capítulos siguientes.

B. ORIENTACIÓN DE LAS TRANSFORMACIONES

La revolución microelectrónica ha dado origen, como ya hemos visto, a un nuevo paradigma productivo, definido por unos como el de la especialización flexible y que se caracteriza por la diversidad y la flexibilidad (Piore y Sabel, 1990), o menos optimistamente, por otros, como neofordismo, dado que en muchos casos no constituiría más que una agudización de la polarización fordista, reforzada por las

nuevas tecnologías y las posibilidades de desplazamiento espacial que éstas abren, dentro de una tendencia a la internacionalización y la integración mundial de las economías nacionales y locales (Amin y Robins, 1991).

La transición de un paradigma a otro no ha constituido un proceso de desarrollo lineal, ni tampoco se ha agotado. Más bien se puede considerar que abre varios derroteros según los modelos posibles de industrialización (Lipietz y Leborgne, 1990), junto con diversos procesos de cambio social y de adecuación del comportamiento de los actores sociales (Tironi y Lagos, 1991). En este sentido, cabe afirmar que el paso de un paradigma a otro ha significado una transformación de las perspectivas y premisas de interpretación de los procesos sociales y productivos, así como de los mecanismos utilizados para intervenir en ellos.

Por una parte, el paso de un paradigma a otro ha supuesto lo que Carlota Pérez (1989) denomina "el cambio entre los sentidos comunes". En el sentido común fordista imperaban la planificación a largo plazo y maximizante, las grandes infraestructuras y las economías de escala, y la respuesta estatal a la gran mayoría de problemas y demandas sociales. Éstas eran las imágenes y los parámetros que regían las decisiones de gerentes, inversionistas y sindicatos, y que determinaban las expectativas del hombre común. En cambio, el sentido común posfordista incorpora la capacidad de crecimiento modular y de reacción en línea a las variaciones de intensidad de la demanda, y otorga prioridad a la diversidad y la flexibilidad. Habla de la lógica de las especializaciones territoriales, étnicas y demás variables diferenciadoras.

Este cambio paradigmático ha trastocado las lógicas de las políticas y la racionalidad de las intervenciones privadas. De la lógica de la asignación eficiente de recursos, maximizante y globalista, se pasa a un tipo de intervención que sea eficaz, que genere resultados y que sea capaz de dinamizar socialmente situaciones específicas. Es una tendencia al predominio de la lógica de la gestión, que no invalida la búsqueda de la eficiencia, pero la subordina a la eficacia. Es un estilo de gestión que se caracteriza por una "eficacia eficiente" (Mintzberg, 1992).

Por último, la perspectiva analítica propia del fordismo, que propicia la separación del proceso productivo en acciones repetitivas y rutinarias, susceptibles de automatización, y que se diferencian, además, de las actividades de diseño y planificación, se convierte en una visión sintética de la realidad, que destaca las conexiones, y las relaciones entre los actores y agentes participantes en los procesos productivos (Linhart, 1991; Montero, 1989). En general, esta perspectiva hace hincapié en los enfoques sistémicos relacionados con los procesos de desarrollo (Pérez, 1989;

Bianchi, 1992), e incluye dentro de éstos una amplia gama de aspectos (productivos, sociales, regionales, etc).¹¹

Ahora bien, la evolución descrita debe interpretarse como tendencias destacables, pero que se deben también matizar. Como hemos visto, no ha habido una única vía de desarrollo y algunas de las vías no han sido más que profundizaciones de las polarizaciones fordistas ya mencionadas. Lo que en realidad se observa es una suerte de yuxtaposición del actual paradigma y el precedente, lo que da origen a un mosaico de situaciones que no es simple de captar ni de definir. En este sentido, enfoques como el del ciclo del producto (Vernon, 1966) y el de las vías de las relaciones profesionales, o salariales (Lipietz y Leborgne, 1990), son útiles para comprender este mosaico.

La teoría del ciclo del producto ofrece pautas para entender los lineamientos que han regido los desplazamientos de las actividades productivas y la división internacional del trabajo. Incorpora en forma explícita, como factor de diferenciación y de localización, la dinámica tecnológica e innovativa, y supone que cada producto pasa por un ciclo de desarrollo que se inicia con la fase de innovación y gestación, continúa con un período de crecimiento rápido, de penetración de mercados y obtención de rentas oligopolísticas, para llegar luego a una fase de maduración y estandarización en el que las tecnologías se hacen accesibles y "públicas" (Tyson y Zysman, 1983; Pérez, 1989). Por último viene una etapa de declinación o de agotamiento, que puede llegar a revitalizarse mediante el progreso técnico o la reconfiguración parcial y externa del producto.

La dinámica tecnológica definiría la intensidad requerida de los factores y, con ello, la localización de los diversos procesos productivos (Tyson y Zysman, 1983). Eso explicaría el desplazamiento de las industrias maduras, o con problemas de rentabilidad, a regiones o países que se caractericen por el menor costo de los factores o con menos conflictos laborales, así como la tendencia de las actividades punteras y con alto valor añadido a ubicarse en los países del "centro" (Estados Unidos, Japón,

¹¹ El desarrollo y la planificación regional, que evidentemente tienen aspectos políticos, sociales y productivos, tampoco han escapado a las mutaciones señaladas. Como veremos en el próximo capítulo, la lógica de los polos de crecimiento y de las estrategias de desarrollo rural integrado, tecnocráticas, exógenas y comúnmente deficientes en cuanto a la evaluación de las capacidades y recursos locales que pretendían dinamizar, ha sido sustituida por un enfoque que sitúa en el interior de la región –desarrollo endógeno, desarrollo "abajo-arriba"– el origen y la gestión de las acciones requeridas para mejorar su situación, a fin de adquirir una mayor capacidad de negociación con el entorno –gobierno central, empresas nacionales o transnacionales– y de retener el excedente regional (Boisier, 1988; Stöhr, 1981). El centro del análisis se desplaza de los aspectos meramente productivos (industriales) y espaciales (urbanos) hacia el papel que deben desempeñar los actores sociales, y sus interacciones, en los procesos regionales.

Europa occidental). Esto último se debe al mayor costo de la mano de obra en dichos países y la existencia de demandas más especializadas y la mayor parte de los centros innovadores.

También se aplica la teoría del ciclo del producto para describir las posibilidades tecnológicas que ofrecería el cambio de paradigma a los países en desarrollo (Pérez, 1989). Por una parte, se contaría actualmente con tecnologías que revitalizan las industrias maduras y que ya han dejado de ser "privadas",¹² y por otra, con las posibilidades creadas por las nuevas tecnologías, muchas aún en gestación y desarrollo en laboratorios y centros de investigación, todavía no apropiadas oligopolísticamente en el proceso de crecimiento propio de la segunda fase del ciclo. Estas posibilidades de quiebre tecnológico que deja en evidencia la teoría del ciclo del producto exigen, no obstante, cambios organizacionales y transformaciones en los mecanismos de regulación socioinstitucionales para que puedan ser aprovechadas.¹³

Éste es un enfoque útil, por lo tanto, ya que permite identificar políticas y mecanismos de intervención dentro de un marco descriptivo no despreciable. Pero también se le critica una suerte de determinismo, ya que supondría una especialización productivo-espacial muy severa, que no dejaría lugar, por ejemplo, a que en zonas periféricas o semiperiféricas

¹² Carlota Pérez (1989) plantea, siguiendo los lineamientos de la teoría del ciclo del producto, que la falta de madurez de la industria europea y norteamericana durante los años cincuenta fue lo que impidió que la naciente industria de los países latinoamericanos tuviera fácil acceso a la tecnología. El hecho de que el fordismo estuviera en pleno auge, y por lo tanto en una etapa de apropiación oligopolística de las rentas del crecimiento, significaba que no había espacio para una "disponibilidad pública" de las tecnologías desarrolladas (Pérez, 1989, pp. 15-17). En los países latinoamericanos esto se tradujo en la necesidad de realizar esfuerzos propios en materia de tecnología, esfuerzos que en la mayoría de los casos tuvieron resultados muy fragmentarios.

¹³ Pérez (1989) plantea, no obstante, que no todos tienen estas posibilidades. Por una parte es necesario un umbral tecnológico mínimo, que depende, entre otras cosas, de una cierta capacidad científico-técnica, de la experiencia y la infraestructura que se haya logrado acumular en el paradigma previo. Por otra parte, también se requieren cambios organizacionales e institucionales, facilitados por la informática, que posibiliten un aprovechamiento efectivo del potencial de las nuevas tecnologías.

En tal sentido, Pérez señala que en los cambios organizacionales y socioinstitucionales exigidos por el nuevo paradigma se distinguen tres niveles: i) eliminación de los "obstáculos y muletas" provenientes de la dinámica del antiguo paradigma, lo que constituiría el aspecto destructor de los procesos de "destrucción creadora", ii) suministro de recursos que faciliten el cambio (financieros, técnicos, humanos, infraestructura), es decir, que garanticen el proceso creativo, y iii) desarrollo de un marco de planificación por consensos que guíe los procesos de transformación. En términos más operativos, plantea en una primera etapa la realización de acciones múltiples en el segundo nivel, con el objeto de permitir un aprendizaje colectivo que conduzca a las reformas institucionales requeridas en un ámbito amplio (Pérez, 1989, pp. 31-38).

existieran estructuras productivas con capacidad innovadora y de modernización.¹⁴ Asimismo, se le critica la subvaloración de las estrategias empresariales presentes en los procesos de deslocalización productiva y de inversiones (Stöhr, 1986a).

También ayuda a comprender el mosaico el enfoque de las vías de evolución de la relación salarial de Lipietz y Leborgne (1990), autores que describen una serie de procesos de reestructuración territorial sobre la base de la conjunción de la densidad e integración del tejido productivo de una localidad y el tipo de relación salarial e involucramiento en los procesos productivos que tienen lugar en un área. Estos autores consideran que las posibilidades de desarrollo diferenciado de la relación salarial, como ya se señaló en el capítulo anterior, dependen del no determinismo en el uso y efectos de la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías. Siguiendo tal lógica, más que buscar especializaciones predeterminadas se preocupan de comprender la economía política que existe detrás de las diversas aglomeraciones productivas y territoriales, y cómo ésta ilumina las estrategias empresariales y laboral-sindicales involucradas, así como el entorno en que se aplican.¹⁵

A partir de esta conjunción, Lipietz y Leborgne (1990) deducen tres vías de reestructuración caracterizadas territorialmente: la vía neotaylorista, los sistemas productivos locales y las áreas sistemas.

La vía neotaylorista conduce a dos tipos de áreas polarizadas, que se caracterizan por relaciones salariales precarias y flexibles. Las primeras, constituidas por centros urbanos o "centros modelo", se especializan en servicios financieros o productivos de nivel terciario superior: investigación y desarrollo, diseño, comercialización. Las segundas, periféricas con respecto a las anteriores, corresponden a zonas de baja densidad de su tejido productivo, y que generalmente se especializan en el ensamblaje de productos en sectores maduros, o en la producción de insumos intermedios o de materias primas. Ambas constituyen tipos de áreas muy comunes en los países en desarrollo, así

¹⁴ W. Stöhr (1986a, pp. 198 y 199) critica la interpretación espacial del ciclo del producto según la cual las nuevas tecnologías y los nuevos productos deben necesariamente desarrollarse en las áreas centrales para luego difundirse a partir de ellas. Fundamenta su crítica citando los casos de los complejos cooperativos de Mondragón, en el País Vasco (España) y de los distritos industriales italianos, o Tercera Italia, como también se conoce.

¹⁵ El enfoque de Lipietz y Leborgne tiene como fundamento la idea de que revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías crean las bases tanto del progreso como de la regresión social, y de que en este proceso dual juegan un papel importante las estrategias empresariales, así como las posibilidades de intervención de los trabajadores y sindicatos, y las condiciones políticas y sociales en que se dan y resuelven los conflictos (Lipietz y Leborgne, 1990; véase también Castillo, 1991; Montero, 1989).

como en zonas semiperiféricas de los países centrales, y en ellas las nuevas tecnologías y las relaciones sociales existentes han potenciado y profundizado la polarización ya predominantes durante el período fordista.¹⁶

La segunda vía está conformada por los sistemas productivos locales –en versión de Garofoli (1986)–, caracterizados por tejidos productivos densos e interrelacionados, generalmente estructurados en torno a algunas grandes empresas. Admiten también conjuntos de pequeñas empresas que operan en un mismo sector y que, a pesar de convivir en condiciones de intensa competencia horizontal, mantienen también interrelaciones de tipo intrasectorial. El involucramiento de los trabajadores y profesionales suele ser alto, aunque predominantemente individual, con una combinación de las relaciones “cara a cara”, propias de la alta participación (Berger y Luckman, 1986) y las de mercado. Éstas son zonas que se especializan en productos maduros, que han evolucionado a través del cambio técnico, así como en sectores punteros y en procesos en los que se usa tecnología avanzada (parques científicos o tecnológicos). Suelen caracterizarse por una estrecha interacción entre universidades, centros de investigación, empresas privadas y públicas, gobiernos locales e instituciones financieras; estas últimas generalmente de capital de riesgo (Stöhr, 1986b). También son áreas altamente innovativas y ubicadas preferentemente en los Estados Unidos, Japón y Europa.

La tercera vía espacial y territorial está constituida por las áreas sistemas, que acogen a conglomerados muy integrados y con un alto involucramiento laboral. Admiten tanto actividades productivas de punta como sectores tradicionales, si bien estos últimos presentan estructuras productivas muy flexibles y hacen un uso intensivo de las nuevas tecnologías: diseño y manufactura asistidos por computador y máquinas herramientas de control numérico, entre otras. El alto grado de involucramiento es ahora colectivo, y en algunos casos ha sido regulado y conducido por los sindicatos (Suecia, Alemania) y se ha relacionado con la participación del sector laboral en la determinación de las condiciones de trabajo, los despidos, e incluso con la posibilidad

¹⁶ Como se señaló en el capítulo anterior, la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías permiten la deslocalización de parte del proceso productivo de las industrias maduras, que no por ello pierden el control del proceso, gracias a los medios informáticos y las telecomunicaciones. Por lo tanto, se pueden distinguir “empresas cabeza” y “empresas mano”, según la definición de Castillo (1988). Las primeras se especializan en fases claves o estratégicas (diseño, comercialización, investigación y desarrollo) y las segundas en tareas de ejecución; ambos grupos de empresas están interconectadas por una intensa corriente de información, que alimenta las funciones de planificación, supervisión y control.

de intervenir en decisiones estratégicas.¹⁷ En otros casos ha consistido en una suerte de "incorporación difusa", como ocurriría en el caso de los distritos industriales italianos, dadas sus peculiares condiciones sociales, culturales y políticas (Bagnasco, 1991; Bianchi, 1992).

No se nos escapa el hecho de que esquematizar o clasificar de esta forma las vías de inserción poscrisis no deja de hacerle violencia a la riqueza y complejidad que caracterizan a los procesos de transformación que se han venido gestando en las últimas dos décadas. Entre otros aspectos, este esquema no logra capturar con cierta verosimilitud la vía predominante y tampoco determina si todas son igualmente viables. De hecho, no se ha analizado la coherencia ni la estabilidad de los modos de regulación del compromiso colectivo ni la consistencia de sus correspondientes estructuras macroeconómicas, ante una competencia globalizada y esencialmente desregulada (Lipietz y Leborgne, 1990).

Pese a tales limitaciones y sin subvalorar sus alcances, el estructurar las vías de inserción poscrisis a partir de la conjunción del involucramiento y la densidad de las articulaciones nos permite focalizar el análisis en categorías pertinentes a los procesos de innovación y la fluidez de su difusión. Estas categorías permiten iluminar las relaciones sociales existentes en un territorio, y ser iluminadas a su vez por ellas, y "ubicar la economía dentro de la sociedad y en la política", como dice Bagnasco (1988), y considerar la competitividad de las estructuras productivas como procesos que se construyen socialmente.

Desde esta perspectiva, y entendiendo que la dinámica del proceso reestructurador toma sendas divergentes, nos interesa detenernos en una de las categorías, la reflejada por los distritos industriales italianos, como una forma de comprender los mecanismos y procesos sociales determinantes de las articulaciones que los explican como "áreas sistemas" (Garofoli, 1986; Bagnasco, 1991; Quintar y Gatto, 1992; Dini, 1992). Esto se basa en el entendido de que los distritos industriales constituyen sólo una de las vías posibles después de la crisis, dentro de una amplia gama de posibilidades, que abarca desde conglomerados precarios y dependientes de empresas oligopólicas (Amin y Robins, 1991) hasta conjuntos muy interdependientes que se insertan en forma competitiva en los mercados internacionales (Piore y Sabel, 1990). Ninguno de éstos refleja en forma

¹⁷ Lipietz y Leborgne también denominan a esta vía "saturniana" o "kalkariana", en referencia al Proyecto Saturno de la General Motors y al caso de la fábrica Volvo de Kalkar en Suecia, donde se suscribieron convenios colectivos en virtud de los cuales el sindicato ofrecía el involucramiento de sus miembros a cambio de una participación en el incremento de la productividad y del derecho de determinar, entre otras, las condiciones de trabajo y de despido. Los autores también se refieren, como ejemplos de esta vía, al Convenio Pirelli en Italia y al acuerdo de BSN en Francia (Lipietz y Leborgne, 1990, p. 116).

cabal la complejidad de los procesos de reestructuración (Storper, Sabel y Piore, 1991).

C. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS Y ALGUNAS DE SUS CARACTERÍSTICAS

Los distritos industriales son conjuntos de pequeñas empresas y microempresas insertas en sectores productivos tradicionales, que mediante una división externa del trabajo se especializan en alguna de las fases del proceso productivo propio del distrito,¹⁸ y tienen mecanismos flexibles para la incorporación de nuevos miembros, el retiro y la formación de una nueva empresa. Además, la existencia de actividades agrícolas en torno a los distritos permite un desplazamiento de sus miembros en los períodos de contracción, lo que le otorga otro elemento de flexibilidad (Quintar y Gatto, 1992).

La movilidad y las escasas barreras a la entrada producen un acceso difuso a los diversos sectores y actividades del distrito, de manera que generan un conocimiento estable de lo que hace cada integrante, lo que, junto con una ética comunitaria que fomenta el trabajo y la innovación, contribuye a que los miembros actúen de acuerdo a un método de "ensayo y error" y tomen conciencia de la volatilidad de las posiciones de fuerza derivadas de situaciones momentáneamente favorables (Saglio, 1991; Dini, 1992). Esto incide en una alta tasa de innovaciones, y en su rápida y poco costosa difusión.

Por otra parte, las relaciones sociales al interior del distrito no dejan de ser conflictivas, con sindicatos que suelen ser fuertes, al contrario de lo que muchas veces se aduce, pero que también se preocupan estratégicamente por la estabilidad y perdurabilidad de los distritos, por lo que los conflictos no llegan a poner en cuestión su permanencia (Dini, 1992; Quintar y Gatto, 1992).¹⁹

¹⁸ Bellandi (1986) desarrolla el concepto marshalliano del distrito industrial, que define como un área geográficamente limitada con pequeñas empresas especializadas en un sector dominante, sobre la base de fases técnicamente separables. Esto da origen a economías de escala que hacen competitivo al conjunto, mediante la división externa del trabajo (Bellandi, 1986, pp. 31-44).

¹⁹ Sin embargo, como señalan Quintar y Gatto (1992), se observan diferencias en las formas de organización y en el compromiso gremial de los trabajadores y sus sindicatos que han sido conducidos por el Partido Comunista y por la Democracia Cristiana. Por ejemplo, las huelgas convocadas por los primeros son más cortas, pero cuentan con un mayor número de adherentes. En el caso de los segundos, la duración es mayor, pero la convocatoria suele ser menor.

En general, lo que explica esta forma de interacción son las relaciones de confianza y el profundo sentido de identidad y de pertenencia que se crean en el ambiente comunitario propio del distrito y que hacen surgir, según Trigilia, "redes de intercambio preferencial, estables y basadas en obligaciones recíprocas, más o menos normales" (Trigilia, 1991, p. 138); donde lo que permite entender el conjunto del sistema, de acuerdo a Saglio, es una lógica de intercambio social, reflejada en un conjunto de reglas y normas que definen y preservan la identidad colectiva y el sentido de pertenencia (Saglio, 1991, p. 57). Estas normas contribuyen también a definir los precios y las remuneraciones, que no quedan librados sólo al arbitrio del mercado.

Se produce así una suerte de "atmósfera industrial" marshalliana (Bellandi, 1986; Bianchi, 1992), que permite reducir los costos de la información y de su difusión, lo que estimula una estructura productiva descentralizada.²⁰ Pero la reducción los costos de información no se hace a costa de un incremento de los de coordinación, como lo visualiza Williamson (1987), de manera que disminuye también el volumen total de los costos de transacción,²¹ incrementándose así la competitividad de la estructura productiva del distrito.

Lo anterior no significa que al interior del distrito no se den relaciones reguladas por la competencia. Éstas tienen un alcance importante, y determinan en forma considerable las asignaciones y reasignaciones de tareas y las relaciones que se establecen alrededor de las diversas fases del proceso productivo. Pero tienden a ser relaciones no oportunistas y que no

²⁰ Williamson (1983, 1987) desarrolla el concepto de "transacción" como categoría esencial para comprender las distintas estructuras organizacionales. Afirma que éstas dependen de los costos relativos de las reglas y normas propias de una empresa, por contraposición al costo de la información, que corresponde a adquisición de garantías de confiabilidad y conveniencia de las relaciones externas de producción. En estas últimas intervienen factores como la especificidad de los recursos o el grado de incertidumbre ambiental, que inciden en las posibilidades de adoptar actitudes oportunistas. Las decisiones que se adoptan luego de comparar las dos categorías de costos responden a la opción entre "jerarquía y mercado", o entre internalización y externalización.

Entre estos dos extremos se dan también organizaciones intermedias, de semimercado o semijerarquías; las primeras implican un aumento de los costos de las reglas y normas (coordinación), a cambio de un menor costo de información, en tanto que en las segundas ocurre lo contrario.

²¹ Bianchi (1992) y Trigilia (1991), y otros, critican los postulados de Williamson en términos de que éste no incorpora en su análisis el tipo de relaciones sociales y fiduciarias entre los actores que llevan a que la disminución de un tipo de costo –por ejemplo, el de la información– no se vea necesariamente acompañada por el incremento del otro tipo de costo, el de coordinación. Es decir, existen configuraciones de relaciones y articulaciones sociales que inciden en una sumatoria menor del conjunto de los costos de transacción, y por ende en una mayor competitividad de la estructura productiva soportada por tales articulaciones sociales.

generan posiciones de fuerza, ya que tales actitudes serían sancionadas por la comunidad. Dado el notable sentido de pertenencia que existe respecto del grupo y, por lo tanto, el interés de no quedar excluido, se tiende a evitar tal tipo de actitudes (Dini, 1992; Saglio, 1991; Trigilia, 1991).

D. ASPECTOS DEL DESARROLLO DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS Y QUE LOS CARACTERIZAN COMO ÁREAS SISTEMAS

No pretendemos caer en una discusión estéril sobre la replicabilidad de los distritos italianos o de las otras formas de áreas sistemas observadas. Se sabe que en el caso específico de los distritos industriales se han dado una evolución y una síntesis peculiares de condiciones históricas, políticas, sociales, culturales y económicas: la tradición de artesanado, el régimen de propiedad de la tierra, la relación existente entre ciudad y campo, la notable homogeneidad cultural e ideológica, determinadas condiciones legislativas que dan respaldo a las pequeñas y medianas empresas, etc. (Dini, 1992). Como bien dice Bagnasco (1991), detrás de la economía difusa está la "sociedad de la economía difusa" (Bagnasco, 1991, pp. 171 y 174) y cada sociedad tiene sus propios parámetros de desarrollo. No obstante, el estudio de este caso puede dejar lecciones que, en forma específica y mediatizada, permitan comprender qué tipo de políticas públicas se podría aplicar en otros ámbitos. A continuación se presenta una síntesis de los aspectos que conviene considerar.

i) Una perspectiva sistémica: la presencia de un conjunto de actores y agentes que incluyen a los Estados nacionales y locales, los empresarios, sindicatos, centros de investigación y universidades, centros de información y transferencia tecnológica, y otros. Como dicen Quintar y Gatto, "Un distrito no es un área industrial planificada, ni tampoco es un resultado casual de intereses colectivos dispersos" (Quintar y Gatto, 1992, p. 62). El involucramiento positivo de un conjunto de actores y agentes es lo que posibilita los procesos de innovación y la continuidad de las estrategias, y da origen a un conjunto de interacciones que definen cuatro ámbitos (Dini, 1993): un subsistema de valores, un subsistema institucional, un subsistema formativo y un subsistema informativo.

ii) El énfasis sobre las relaciones y las interacciones. El desarrollo de relaciones difusas y de confianza, "cara a cara", según Berger y Luckmann (1986), facilitadas y potenciadas por un sentido de identidad y de pertenencia, reduce los costos de transacción y permite descentralizar las estructuras productivas mediante una especialización flexible, la nueva forma paradigmática de competitividad.

iii) La existencia del entorno es fundamental, ya que existen necesidades mínimas que deben satisfacerse en una escala superior al de cada empresa, sobre todo en lo que dice relación con los requerimientos de los subsistemas formativo e informativo (Quintar y Gatto, 1992; Dini, 1992) (servicios de información, capacitación, transferencia de tecnología, investigación y desarrollo, infraestructura).

iv) La necesidad de adaptación del sistema ante nuevos escenarios. El paso de una situación de competencia estática (un mercado un producto) a una de competencia dinámica (múltiples mercados y múltiples productos)²² impone la necesidad de adquirir nuevas destrezas y capacidades, y de desarrollar fuentes de poder que estimulen nuevas formas organizacionales, más jerárquicas en muchos casos (Bianchi, 1992).²³ Se considera que el control de la información en los procesos de distribución y comercialización ejerce una influencia crucial en la evolución de los distritos industriales ante los cambios en las reglas de la competencia, y la configuración de las relaciones e interacciones entre los actores será esencial para entender la organización futura y las posibilidades de permanencia de los distritos.

Por lo tanto, estos elementos –interacciones fluidas dentro de un sistema, que se caracterizan por un marcado sentido de identidad, junto con un entorno que las potencia continua y deliberadamente, y que suponen una capacidad de adaptación al medio ambiente– son los que constituyen, al parecer, los factores básicos de la competitividad y el desarrollo de las áreas sistema. Este desarrollo y esta competitividad no se pueden entender sin la fluidez de las articulaciones y relaciones sociales existentes en tales áreas. En tal sentido, podemos decir que están localizadas territorialmente y socialmente construidas.

²² Quintar y Gatto (1992), identifican tres factores relacionados con el incremento de la competitividad y de la globalización de los flujos de intercambio que se combinan para cuestionar la dinámica actual de los distritos: a) el establecimiento del Mercado Común Europeo, y la mayor movilidad y menores barreras que éste involucraría, b) la globalización de la economía mundial, unida a los procesos de diferenciación y segmentación que conlleva, y c) la reestructuración productiva de las grandes firmas, que han tendido a superar sus limitaciones para operar en mercados segmentados y de ciclos más cortos (Quintar y Gatto, 1992, pp. 45-52).

²³ Becattini (1992) y Bianchi (1992) advierten sobre el surgimiento de intermediarios (impannatori) que controlan fases estratégicas de los procesos productivos, generalmente vinculadas a la comercialización y distribución, lo que da origen a un nuevo tipo de organización, más jerárquica. El caso clásico que se cita es el de Benneton (Quintar y Gatto; Pérez, 1986), en el sector de la confección, que controla una amplia red de distribución con puntos de venta equipados con cajas registradoras que transmiten directamente información sobre el modelo, la talla y el color de los productos vendidos. Esta información sirve de base a las decisiones sobre diseño y producción que deben aplicarse en una red de plantas muy flexibles y de subcontratistas que trabajan a destajo.

En ese desarrollo o esa construcción social se deben distinguir también condiciones peculiares de tipo cultural, históricas y políticas, que tienen su origen en el pasado y que se traducen en un marcado sentido de identidad, y otras más instrumentales, que pueden crearse a través de políticas de potenciación del entorno y de facilitación de las interacciones. Más adelante retomaremos este tema para analizar la posibilidad de pasar de una vía de inserción a otra, según la tipología que hemos presentado en el capítulo, específicamente qué tipo de políticas se pueden formular para una zona que se caracterice por una estructuración de tipo neotaylorista, en una suerte de evolución hacia estructuras socioproductivas más articuladas y modernas.

E. LA REESTRUCTURACIÓN Y LA INSERCIÓN POSCRISIS EN CHILE

En este punto se debe destacar, como ya se señalara en el capítulo anterior, que las reestructuraciones productivas en América Latina no han sido procesos que se hayan regido explícitamente por las lógicas de cambio aplicadas en los países industrializados. Más bien, han estado influenciadas en forma considerable por la crisis de la deuda externa de los años ochenta y por los procesos posteriores de ajuste estructural (Tironi y Lagos, 1991). Hasta entonces la crisis no se había desencadenado aún gracias a la disponibilidad de recursos provenientes de la liquidez existente a nivel internacional a consecuencia de la crisis del petróleo.

En Chile el proceso se inició primero, aunque no fue lineal en su gestación y desarrollo. Como se sabe, a la crisis socio-institucional que se produjo durante el gobierno de Salvador Allende²⁴ le sucedió un régimen militar, que en una primera etapa se caracterizó por transformaciones prácticamente "fundacionales" en lo institucional y en lo económico. En el plano institucional destacan el proceso de descentralización administrativa;²⁵ la privatización del sistema financiero y de una gran cantidad de empresas estatales; la implantación de un sistema previsional privado basado en la cotización y acumulación individual, que sustituyó al anterior, de carácter público y redistributivo, y una nueva legislación

²⁴ Dicho gobierno se propuso aplicar una política económica de corte muy keynesiano, de estímulo a la demanda agregada, pero su implantación no contaba con el consenso necesario, entre otros motivos porque era evidentemente incongruente con el proceso de transformaciones sociales y políticas que procuraba realizar.

²⁵ Sin embargo, el proceso de adopción de decisiones públicas iba centralizándose cada vez más. Mediante la regionalización administrativa se pretendía más bien lograr "un mejor control del espacio", requisito fundamental de la lógica militar predominante (Pozo 1987; Morales, 1987).

laboral, que desreguló en gran medida el mercado de trabajo.²⁶ En lo económico se procedió a la instauración de un modelo de corte monetarista ortodoxo; las privatizaciones y la desregulación del mercado laboral fueron seguidas por una notable apertura al exterior, mediante la reducción de los aranceles y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. En un contexto de recesión internacional y dada la escasa competitividad de la industria latinoamericana en general, y chilena en particular, estas medidas tuvieron efectos muy “desindustrializadores” (Muñoz, 1989).²⁷

Sin embargo, la crisis del petróleo produjo una elevada oferta de divisas, los “petrodólares” a los que Chile tuvo fácil acceso, lo que le permitió un crecimiento económico significativo entre 1977 y 1981 gracias al dinamismo de los sectores de comercio y servicios. Este dinamismo, no obstante, se agotó rápidamente. La nueva recesión internacional de 1982-1983 puso fin abruptamente al flujo de capitales externos, con lo que se desató la crisis de la deuda externa.

Chile enfrentó esta nueva etapa en forma bastante dirigista y no rupturista con la banca acreedora internacional, al contrario de varios otros países latinoamericanos. Se procedió a controlar varios precios importantes, entre otros los tipos de interés y, lo más importante, la relación tipo de cambio/salarios,²⁸ que se mantuvo alta a fin de producir una reorientación exportadora de la actividad productiva, a través de ventajas comparativas basadas en recursos nacionales de bajo costo, es decir materias primas, recursos naturales y mano de obra barata (Uribe-Echevarría, 1991a).

De acuerdo con los análisis de Díaz (1990), Ominami (1989) y Muñoz (1989), se puede decir que la industria chilena ha tenido una reestructuración que se manifiesta en tres áreas principales: una nueva estructura, una transnacionalización de parte importante de sus activos y una nueva configuración espacial.

²⁶ Entre otras cosas, la nueva legislación laboral estableció un sistema de negociación colectiva exclusivamente a nivel de la empresa y con fines retributivos. También permitió el empleo flexible de la fuerza de trabajo; la flexibilidad era tanto funcional (posibilidad de reasignar a los trabajadores a otras funciones o departamentos) como laboral (posibilidad de aumentar o reducir la plantilla sin demasiadas trabas legales). Por último, permitió bajar los salarios ante situaciones de crisis o, como estipulaba la legislación, por “necesidades de la empresa” (Díaz, 1990; Rojas, 1991).

²⁷ En 1975, año de plena aplicación del ajuste, el producto geográfico bruto de Chile se redujo un 14% (INE, 1990a).

²⁸ El Estado propició una relación alta entre el tipo de cambio y los salarios. El Banco Central mantuvo alto el primero mediante emisiones, en tanto que los salarios se mantuvieron bajos a través de una legislación laboral poco restrictiva. Esto contribuyó a la reorientación de recursos hacia actividades de exportación especializadas en factores de bajo costo nacional, como mano de obra, materias primas y recursos naturales.

La nueva estructura industrial se caracteriza por una parte, por la pérdida de importancia de los sectores ligados a la sustitución de importaciones, como el metalmecánico y el textil, y el crecimiento de otros relacionados con la dinámica exportadora, la industria química primaria y la fabricación de productos de celulosa y papel. Por otra parte, se deriva de la disminución del grado de concentración y de integración (vertical) de las grandes empresas, lo que dio origen a una intensa subcontratación en algunas etapas del proceso productivo, aunque dichas empresas mantuvieron el control de actividades como la planificación, el manejo financiero y la comercialización. El sector forestal sería un buen ejemplo de esta estructura (Díaz, 1991).

El segundo aspecto de la reestructuración está constituido por la transnacionalización y desnacionalización de la industria chilena. Durante la segunda etapa del régimen militar se llevó a cabo un nuevo proceso de privatización, que consistió principalmente en la venta de empresas a inversionistas extranjeros, debido a que los nacionales no estaban en condiciones de asumir tal proceso después de la crisis y, además, a que esto permitía reducir la deuda externa.²⁹ Los capitales externos se concentraron preferentemente en actividades de exportación o con una capacidad oligopólica dentro del mercado interno (Boisier y Silva, 1990).

Por último, cabe señalar la desconcentración espacial registrada en los procesos productivos. La orientación hacia actividades caracterizadas por el bajo costo de los recursos nacionales fomentó la desconcentración espacial de las plantas productivas, dada su necesidad de ubicarse cerca de los recursos naturales y de la infraestructura portuaria. Esto ha supuesto un cierto nivel de integración vertical, muy primario, al interior de las regiones, aunque la alta especialización de las empresas exportadoras habría impedido que tuviera un efecto difusor en ellas. Por otra parte, aunque las plantas procesadoras han sufrido una desconcentración espacial, los procesos decisionales y de administración han quedado por lo general localizados en el centro del país (Santiago) o en el exterior.

Los tres ejes de transformación mencionados configuran una vía de reestructuración neotaylorista (Díaz, 1990), que ha dado origen principalmente a dos tipos de áreas: áreas precarias, especializadas en actividades poco especializadas y con estructuras industriales poco densas, y un área ubicada en el centro del país (Santiago), que comprende la mayoría de los servicios terciarios nacionales (financieros, de planificación, de comercialización). Ambas áreas, además, se caracterizan por mercado

²⁹ Esto se realizó mediante la emisión de bonos de deuda externa en los mercados financieros internacionales; dichos bonos otorgan a quienes lo adquirían la propiedad de activos (empresas) nacionales. Los recursos así adquiridos se destinaban íntegramente a pagar la deuda contraída con los acreedores internacionales.

laborales muy desregulados y flexibles. Las transformaciones constituirían una confirmación de los procesos de relocalización del capital transnacional descritos por Stöhr (1986a), cuyo objetivo sería buscar territorios con mano de obra de bajo costo y poco conflictiva, y actividades de exportación u oligopólicas en el mercado interno.

Estos aspectos siguen caracterizando la estructura productiva chilena en los últimos años, aunque la asunción de un nuevo gobierno, de tipo democrático, ha significado algunas modificaciones cualitativas de los mecanismos de regulación,³⁰ pero que en lo sustancial no han supuesto cambios importantes en el régimen de acumulación. Subsisten la orientación exportadora, principalmente de materias primas; el presupuesto fiscal financiado, y el proceso de privatizaciones, que no se ha profundizado, pero tampoco se ha intentado revertir.

El régimen de acumulación y su estructura macroeconómica han sido muy exitosos en términos de crecimiento económico: el crecimiento anual promedio del PIB durante los últimos siete años fue de 7.5% (INE, 1992). Sin embargo, existe conciencia también, como lo demuestran los trabajos de Madrid y Muga (1992), de que la inserción chilena poscrisis se vio beneficiada por una "etapa fácil" de exportación de materias primas y productos básicos, y que el país enfrenta ahora una fase más difícil, que exige la incorporación de un mayor valor añadido, el incremento de la inserción en los circuitos de innovación y adaptación de tecnologías, y el aumento de la capacidad de apropiación de sus resultados. Es una transición a una segunda fase exportadora, en la que las ventajas

³⁰ En marzo de 1990 asume la presidencia Patricio Aylwin, que encabeza una coalición de centroizquierda. Aylwin fue elegido por una amplia mayoría (57%), pero la coalición no logró una representación similar en el Congreso, dado su carácter binominal y el hecho de que 8 de los 46 senadores fueron designados por instituciones afines en general al antiguo régimen (Fuerzas Armadas, Corte Suprema, Contraloría General de la República). Esto dio origen a un proceso difícil y condicionado, en el que el nuevo gobierno se vio obligado a realizar constante negociaciones con la oposición para lograr que se aprobaran reformas al sistema, reformas que, por ese mismo motivo, fueron sólo de alcance moderado.

En líneas generales, el nuevo gobierno adopta los lineamientos del régimen de acumulación heredado, entre otros una orientación exportadora y un presupuesto fiscal financiado; el proceso de privatizaciones no se profundiza, pero tampoco se intenta revertirlo. Se incrementa considerablemente el gasto social en salud y educación, en virtud de una reforma tributaria realizada tras difíciles negociaciones con los parlamentarios de oposición.

En lo que respecta a la relación salarial, se realizó una reforma a la legislación laboral, también tras un difícil proceso de negociaciones, lo que limitó el alcance de los cambios. Las limitaciones más importantes, según Rojas (1991), son las que se relacionan con el condicionamiento empresarial a la suscripción de convenios a nivel sectorial y a la incapacidad legal de los trabajadores para ocuparse de temas que no se vinculen directamente con las relaciones de trabajo. En relación con esta última, la oposición de derecha argumenta que "de otra manera se restringiría la facultad del empresario de administrar y dirigir la empresa" (Rojas, 1992, pp. 94-97).

comparativas están menos dadas por los recursos nacionales de bajo costo, y suponen mayores dosis de investigación y desarrollo, y de especialización de la estructura productiva.

Desde esta perspectiva, y reconociendo que la liberalización económica habría sido relativamente exitosa en términos de eliminación de industrias y sectores poco eficientes, y el perfeccionamiento de actividades con potencial de modernización en una suerte de destrucción creadora de las políticas monetaristas en el plano institucional, no queda claro que ésta pueda garantizar el crecimiento y desarrollo a largo plazo, ya que descuidaría los aspectos que inciden en la dinámica del desarrollo, como afirman Uribe-Echevarría (1991a) y Sunkel (1989).

A continuación, hay que determinar cómo se fomenta el cambio estructural, es decir si se deja esta tarea sólo a los mercados, confiando en que su liberalización producirá por sí sola las señales y la asignación de recursos necesarias, o si se requiere también la intervención del Estado para activar los procesos de desarrollo. Al respecto, nos parecen importantes las observaciones y las dudas de Ramos y Sunkel (1991) y Salazar (1991), con respecto al papel de los mercados en economías subdesarrolladas. Éstas no presentan un conjunto completo y eficiente de mercados; en realidad, la situación se caracteriza por información divergente y una gran incertidumbre, falta de mercados a futuro, numerosas externalidades, diversos grados de concentración y competencia imperfecta; por lo tanto, cuando se procede a la liberalización de los mercados, lo que se libera de hecho son sus distorsiones endógenas e intrínsecas (Ramos y Sunkel, 1991, pp. 17 y 18; Salazar, 1991, p. 494).

El papel del Estado y el sector público cobraría relevancia ante estas insuficiencias de los mercados para generar las señales de largo plazo requeridas en los procesos de desarrollo. En el caso del sudeste asiático, Scott (1987) demuestra que la intervención del Estado, y la transmisión planificada de los conocimientos tecnológicos, ha hecho posible un proceso de evolución de áreas especializadas en actividades de baja complejidad (neotayloristas) a sistemas productivos locales con un mayor grado de integración intersectorial e intrasectorial, como indica Gutiérrez (1991), a través de un conjunto amplio de políticas públicas que supusieron un uso intensivo, si bien selectivo, de instrumentos de intervención.³¹

³¹ Gutiérrez (1991, pp. 21-24) señala que en términos del régimen de acumulación, el paradigma asiático ofrece un modelo de industrialización orientado hacia el exterior, de carácter dinámico, que se concentra en la industria con alto coeficiente de mano de obra, para luego crecer en los sectores caracterizados por un uso intensivo de los conocimientos y de la tecnología de punta. Todo esto se realiza con un respaldo público selectivo y dependiente del cumplimiento de metas de rendimiento, pero muy importante, en los sectores definidos como estratégicos.

No obstante, como se ha observado a lo largo de muchos años, la intervención pública en los procesos de modernización latinoamericana muestra logros, pero también presenta deficiencias. En buena parte estas últimas se han debido a la forma y la orientación de las intervenciones públicas, muchas veces exógenas, tecnocráticas y basadas en una evaluación deficiente de las capacidades y los recursos locales que pretendían fortalecer. De allí la importancia de la articulación y la activación de los mecanismos de efectos sinérgicos entre los actores sociales y recursos locales en los procesos de desarrollo (Stöhr, 1986b; Uribe-Echevarría, 1991a), tema que se analizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

A. INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se han analizado los procesos de transformación de los modelos de desarrollo capitalistas, sus consecuencias espacio-territoriales, y la evolución de las lógicas de intervención en los procesos sociales y productivos. Entre otras cosas se ha destacado la tendencia a la pérdida de importancia del Estado-Nación, espacio privilegiado de regulación durante la época fordista, y el desarrollo paralelo de una dialéctica global-local que ha llegado a caracterizar a la desregulada competencia mundial.

También se ha establecido una relación entre el proceso de transformación en América Latina, y específicamente en Chile, y los procesos globales de cambio a fin de contextualizar las mutaciones registradas en esta región, y deducir qué problemas y desafíos enfrentan los países que la integran.

Ahora bien, en las siguientes secciones se describen las características de los procesos regionales de planificación e intervención en América Latina, y se analizan sus supuestos, logros e insuficiencias. Como se verá, la mutación de las formas de intervención no ha escapado a la lógica de las transformaciones y los cambios globales mencionados en los capítulos anteriores, que condicionan las posibilidades de desarrollo localizado territorialmente.

Para comenzar, se analizarán los objetivos y factores que definían la problemática regional de posguerra y las estrategias aplicadas en función de éstos: las estrategias tradicionales modernizantes ("arriba-abajo"), y las actuales, más políticas y participativas ("abajo-arriba").

B. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

En la reflexión sobre los procesos de intervención pública a nivel regional en América Latina no se pueden dejar de considerar los problemas y obstáculos relacionados con el desarrollo, que Stöhr define como “los obstáculos a la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio y el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio en la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas...” (Stöhr, 1972, p.16). Como indica De Mattos (1984) estos últimos se relacionan con las disparidades interregionales y la desarticulación económico-territorial entre los “centros y periferias” de los diversos países.

Las disparidades interregionales se derivan de la desigual dotación de recursos productivos y capacidades de acumulación, lo que no constituía un problema para la teoría económica clásica (Williamson, 1965), según la cual la dinámica del crecimiento económico atenuaría las diferencias y generarían en forma natural una tendencia a un mayor equilibrio interregional.³² Sin embargo, el análisis efectuado por Stöhr (1972) y Uribe-Echevarría (1990) en varios países latinoamericanos que tuvieron tasas de crecimiento elevadas y sostenidas en los años cincuenta y sesenta, ha demostrado que las disparidades interregionales muestra mayor rigidez que la prevista de acuerdo con los planteamientos teóricos neoclásicos. De hecho, las desigualdades interregionales aumentaron a pesar del crecimiento sostenido, lo que llevó a pensar a varios gobiernos de la región en la necesidad de recurrir a las políticas públicas y la planificación para controlar y superar la concentración y las desigualdades regionales (De Mattos, 1984).³³

³² Dada una trayectoria de crecimiento económico en forma de U invertida, luego de un deterioro de las condiciones de acumulación en las zonas más desarrolladas –aumento del costo del trabajo y desventajas externas de tipo ambiental y aglomerativas–, se produciría una transferencia de recursos hacia localidades menos desarrolladas en busca de factores de menor costo (suelo, mano de obra).

³³ En los años cincuenta, la planificación, como concepto y método de racionalización de las decisiones y acciones necesarias para la implementación de un proyecto político, no contaba aún con mucho apoyo de los gobiernos latinoamericanos. Más aún, dada su estrecha vinculación con el régimen de desarrollo soviético, en varios países tenía connotaciones casi subversivas. No obstante, los problemas que afectaron en la posguerra a gran parte de los países del área obligaron a buscar vías alternativas a los clásicos para la adopción de decisiones relacionadas con la asignación de recursos. Además, la legitimación de los procesos de planificación indicativa en Europa occidental, que representaba una alternativa a la soviética, contribuyó también a reducir la resistencia que despertaba tal procedimiento (De Mattos, 1984).

El segundo problema consistía en la desarticulación económica y territorial entre las zonas centrales y periféricas, que impedía lograr los objetivos de los modelos de desarrollo y crecimiento vigentes en la región. Los procesos de industrialización mediante sustitución de importaciones imponían la necesidad de extender los mercados internos con el objeto de aumentar y estimular la demanda, así como de ampliar los sistemas productivos destinados a satisfacerla a través de la movilización de los recursos existentes en las regiones (mano de obra, materias primas). Se consideraba que la puesta en marcha de tales procesos era responsabilidad del Estado y que el procedimiento indicado era la planificación, tanto nacional como regional.

C. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL TRADICIONAL O MODERNIZANTE

Los objetivos de atenuación de las disparidades interregionales y de integración productiva caracterizaron la intervención y la planificación regional en el área hasta los años setenta. En el conjunto de instrumentos utilizados se reconocen diversas influencias, entre las cuales se destacan las actividades de desarrollo de la cuenca hidrográfica del valle del Tennessee en Estados Unidos y los instrumentos de promoción del "mezzogiorno" italiano. También se reconoce la influencia de los instrumentos y las políticas de la "Town and Country Planning" británica y de la experiencia del "Aménagement du territoire" francés durante los años cincuenta. Los fundamentos del desarrollo cooperativo en Israel también sirvieron de base para ciertas actividades en el ámbito rural y agrícola (De Mattos, 1984; Sabatini, 1990; Uribe-Echevarría, 1990).

En estas fuentes de inspiración, todas externas, cabe destacar tres tipos de intervenciones que hicieron época: el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo rural integrado. Los dos últimos se distinguían por el objetivo ya señalado de reducción de las disparidades regionales y de promoción de la integración económica productiva. La primera, basada en el desarrollo de cuencas hidrográficas, no tenía esos objetivos explícitos, pero se considera pertinente tomarla en cuenta en vista de la participación activa del sector público y de algunos procesos formales de planificación.

1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas

En este caso la fuente de inspiración es el Organismo gestor del Valle del Tennessee en los Estados Unidos, establecido en 1933 como un instrumento del gobierno federal norteamericano en el contexto del Nuevo Trato (*New*

Deal) adoptado para hacer frente a las secuelas de desempleo y la disminución de la actividad productiva producidos por la depresión de 1929. El trabajo del Organismo, que fue exitoso en varios sentidos (Lilienthal, 1967), tuvo mucha repercusión en América Latina; después de la Segunda Guerra Mundial muchos dirigentes latinoamericanos fueron invitados a la zona, lo que dio origen a muchas publicaciones que tuvieron un considerable efecto difusor (De Mattos, 1984).

Se realizaron actividades similares en Colombia (Valle del Cauca), Perú, Brasil, Uruguay, Argentina y, sobre todo, en México (Barkin y King, 1970). Las acciones e intervenciones se tradujeron principalmente en obras de infraestructura básica, centrales hidroeléctricas y programas de desarrollo intrarregional. Aunque se lograron adelantos no despreciables en algunas regiones, especialmente en México y Colombia, también surgieron problemas e insuficiencias, entre los que cabe destacar los siguientes: i) dificultades para beneficiarse del crecimiento regional, cuyos resultados eran aprovechados por áreas de mayor desarrollo; ii) imposibilidad de implementar planes nacionales de desarrollo regional por tratarse de actividades circunscritas a regiones con cuencas hidrográficas, y iii) imposibilidad de establecer prioridades, ya que las regiones más atrasadas, que por lo general no abarcaban cuencas hidrográficas, quedaban fuera de los esfuerzos de desarrollo (De Mattos, 1984, pp. 7 y 8).

Pese a los logros parciales estas insuficiencias resultaron ser muy significativas, lo que llevó a que paulatinamente se fueran abandonando este tipo de actividades a medida que aparecían nuevos paradigmas de intervención.

2. Los polos de crecimiento

Durante la época de la Alianza para el Progreso, y en el contexto de los procesos de industrialización mediante sustitución de importaciones, se comienzan a realizar actividades de planificación orientadas, entre otras cosas, a incorporar la dimensión espacial a los planes de desarrollo. Uno de sus principales instrumentos son los polos de crecimiento o de desarrollo, inspirados en la experiencia del "mezzogiorno" italiano y del "aménagement du territoire" francés (Hansen, 1981; De Mattos, 1984; Sabatini, 1990).

Esta estrategia se basa en la idea de que la instalación de un conjunto de industrias de carácter oligopólico en un área tendría en ésta un conjunto de efectos positivos, tanto en su centro urbano como en sus alrededores. Estos efectos consistirían en una dinamización técnica, dado el desarrollo de industrias ligadas técnicamente al complejo inicial; una dinamización del sector servicios, dada la polarización de ingresos que generaría el conglomerado, y una dinamización sicosocial, dados los servicios

educacionales, culturales, de salud, empresariales y productivos necesarios para el complejo.

Esta metodología fue ampliamente utilizada, por lo menos en términos formales, durante los años sesenta y comienzos de los años setenta en un buen número de países (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Brasil); en dicho período la implementación de políticas de desarrollo se relacionó frecuentemente con las propuestas relativas a los polos de crecimiento considerados como centros de desarrollo. Sin embargo, como indica De Mattos (1984), en el proceso de diseño e implementación de esas políticas muchas veces se tendió a substituir las industrias oligopólicas por una mera concentración industrial y urbana de escasa integración vertical, lo que generó eslabonamientos productivos incompletos, con escasa capacidad de dinamización del entorno y con muchas filtraciones hacia las regiones centrales de los segmentos más desarrollados de las cadenas productivas (De Mattos, 1984, p. 9).

El hecho de que las industrias polarizadas no fueran oligopólicas explica los magros resultados observados en la mayoría de los polos de crecimiento latinoamericanos. También incidió en sus limitados efectos, y en la falta de carácter oligopólico, la tendencia de las burocracias centrales a no tomar suficientemente en cuenta las necesidades de los polos relacionadas con inversiones directas y complementarias, y a no considerar la disponibilidad de los sectores empresariales locales para encarar tales inversiones, o a no analizar si existían mercados capaces de absorber el producto generado y mecanismos adecuados de comercialización y de apoyo técnico (De Mattos, 1984; Hansen, 1981). La falta de estos dos últimos contribuye también a explicar la gran filtración hacia las zonas centrales de los excedentes regionales.

Debido a este último tipo de factores, los polos de crecimiento han dejado de ser el instrumento característico de las estrategias de desarrollo regional; posteriormente se comenzó a dar prioridad a los factores que posibilitan las filtraciones y dificultan la retención de los excedentes, y al desarrollo de metodologías de intervención que atendieran en forma explícita tales problemas.³⁴

³⁴ No obstante, los polos no constituirían una herramienta agotada. Aún tendría posibilidades de crear condiciones de industrialización en áreas periféricas en la medida que se puedan evitar las filtraciones y se tomen medidas que sean capaces de retener el producto de las "áreas polos". Stöhr (1986a, pp. 179-201) propone medidas transitorias como el "cierre espacial selectivo" para compensar situaciones estructurales de dependencia externa. De todos modos, se recomienda aplicar estas medidas y otras de carácter proteccionistas sólo en forma transitoria, dado que, si bien permiten el proceso de aprendizaje sobre organización productiva y comercialización, dificultan la introducción de innovaciones en materia de gestión y tecnología.

3. Las estrategias de desarrollo rural integrado

Estas estrategias surgen, en parte, debido a las decepciones causadas por los polos de crecimiento periféricos y, por otra, por la importancia que se comienza a otorgar a la lucha contra la pobreza (Uribe-Echevarría, 1990). Se concentran en el desarrollo rural, tienen por objeto reducir el ritmo de crecimiento de los conglomerados urbano-industriales y neutralizar lo que se conocía como el "sesgo urbano" de las políticas de desarrollo.

Así como los polos de crecimiento suponían una estrecha relación entre las industrias y el espacio urbano, las estrategias de desarrollo rural integrado implicaban intervenciones centradas en la relación entre la agricultura y el espacio rural. Sus fundamentos se encuentran, en parte, en el desarrollo agrícola y cooperativo en Israel en los años cincuenta y sesenta; metodológicamente suponían la coordinación de los distintos niveles de planificación, desde el nacional hasta el local, y la integración de los diferentes subsectores, y el desarrollo social, económico, físico e institucional a nivel local y rural.

Este tipo de intervención también presentaba insuficiencias y problemas no resueltos. Entre ellos, cabe destacar la atomización de la propiedad y la tenencia de las tierras rurales, la precaria distribución y el reducido tamaño de los establecimientos agrícolas, los deficientes mecanismos de comercialización, y la escasez de crédito rural y asistencia técnica. Estos factores incidieron en la aplicación más bien limitada de las estrategias de desarrollo rural integrado, circunscritas en la mayoría de los casos a proyectos con financiamiento del Banco Mundial (De Mattos, 1984, p. 15).

4. El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal

Como señaláramos en el capítulo I, a fines de los años setenta se aplicó en los países del Cono Sur (Chile, Argentina, Uruguay) un sistema de acumulación de carácter monetarista. Si bien no es un enfoque estrictamente regional, sus efectos espaciales en términos de asignación y flujos de recursos fueron significativos y siguen siéndolo.

La estrategia neoliberal tenía por objeto la superación paulatina de las disparidades regionales a través de las fuerzas del mercado, que desplazarían al capital y al trabajo en función de los distintos niveles de remuneración vigentes en las diversas regiones. Sus fundamentos se encuentran en la teoría neoclásica y en los supuestos de la perfecta, o al menos suficiente, movilidad espacial de los factores. En su versión más ortodoxa, tal estrategia supone una mínima intervención del Estado y de los instrumentos de política pública, la acción del mercado como mecanismo fundamental de asignación de recursos y la apertura al

comercio exterior sobre la base de ventajas comparativas, principalmente la dotación de recursos naturales (ODEPLAN, 1979).

En un comienzo este enfoque no produjo un gran dinamismo a nivel regional, sino una marcada desindustrialización (Muñoz, 1989), pero después de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, como ya hemos señalado, se dio una reorientación hacia las exportaciones con ciertos rasgos de dirigismo (Díaz, 1990)³⁵ que se tradujo en el crecimiento de regiones ricas en recursos naturales y con abundante mano de obra barata y flexible (no sindicalizada). Asimismo las actividades productivas se trasladaron cerca de los recursos naturales y de la infraestructura portuaria, pero los centros financieros y administrativos siguieron ligados a los centros nacionales e internacionales (Boisier y Silva, 1990; Díaz, 1990). Por consiguiente, se profundizó la filtración de los excedentes, con lo que las disparidades regionales con respecto al centro, en vez de disminuir volvieron a aumentar. Esto se vio agravado por la mayor diferenciación de las regiones periféricas, derivada de su distinta dotación de recursos naturales.

No obstante, se reconoce también que estas medidas neoliberales provocaron un desplazamiento de las actividades productivas, lo que produjo una mayor integración productiva y espacial mediante la incorporación destacada de las regiones al régimen de acumulación.

5. Síntesis y conclusiones sobre las estrategias tradicionales

En diversos grados, los mecanismos de intervención considerados lograron dar algún nivel de respuesta al problema de la falta de integración productivo-territorial, aunque no permitieron superar las disparidades interregionales, que de hecho, aumentaron.

Esto se atribuye a diversas causas. En primer término, habría influido el carácter exógeno y burocrático del paradigma "arriba-abajo" (Stöhr y Todtling, 1978; Stöhr, 1981), que se habría manifestado en una incorrecta evaluación de los fundamentos de las estrategias y de las condiciones en que se aplicarían. En segundo lugar, habrían influido también la incoherencias entre las políticas industriales nacionales y las políticas regionales y espaciales. El fordismo periférico en el que se enmarcaban los

³⁵ En Chile, al menos, a raíz de la crisis de la deuda externa se adoptó una estrategia no rupturista con la banca internacional, y dirigista en el plano interno. Este dirigismo se plasmó, como ya se ha señalado, en el control de la relación entre tipo de cambio y salarios, que se mantuvo alta a través de una fijación del primero, y de una amplia desregulación del mercado laboral. Esto produjo una deslocalización espacial de las actividades productivas, en función de la cercanía de los recursos naturales y la infraestructura portuaria.

procesos de planificación regional no facilitaba la industrialización periférica y la especialización industrial en las ciudades intermedias y menores (Uribe-Echevarría, 1990).³⁶

La crisis del modelo de desarrollo industrial-fordista y sus formas de regulación ha llevado a analizar el desarrollo desde una perspectiva diferente. En vista del efecto descentralizador de la crisis fordista, se ha centrado la atención en la región y el territorio como fuente y origen de las acciones necesarias para fomentar el desarrollo, conforme a un nuevo paradigma conocido como de "abajo-arriba" (Stöhr, 1981; Boisier, 1988), y en un intento por aprovechar las posibilidades de estimular el desarrollo regional y territorial a partir de las alternativas espaciales que ofrecería el nuevo paradigma tecnológico³⁷ y de evitar las deficiencias estratégicas del pasado.

D. EL PARADIGMA "ABAJO-ARRIBA"

Dentro de este paradigma se incluyen la planificación situacional, y la planificación negociada o participativa (Boisier, 1988; Matus, 1987; Stöhr, 1981). Sus principales características se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Primero, una tendencia a ubicar en la región y en el territorio el origen y la realización de las actividades necesarias para mejorar su situación; uno de los objetivos de tales acciones es la retención de los excedentes.

Segundo, aumentar la capacidad de negociación de las regiones con su entorno, así como elevar el nivel de intercambio intrarregional. También se procura lograr una mayor descentralización decisoria y la delegación de funciones a organismos públicos regionales.

Tercero, se desplaza el objetivo del análisis de los aspectos meramente productivos –el sesgo urbano-industrial de las estrategias anteriores– al papel que deberían desempeñar los actores sociales y agentes presentes en los procesos regionales: el gobierno nacional y local, la burguesía, los sindicatos, los líderes políticos, los medios de comunicación, las universidades, etc.

³⁶ El modelo de sustitución de importaciones era esencialmente "metropolizador-concentrador". Promovía industrias con alto coeficiente de capital, cuya producción estaba destinada a los mercados urbanos internos, por lo que constituía una orientación opuesta a las actividades caracterizadas por uso intensivo de mano de obra y desconcentradoras en términos espaciales (exportaciones, industrialización de materias primas). Los mecanismos utilizados eran un tipo de cambio subvaluado, subsidios al capital, altas tasas arancelarias, etc. (Rojas, 1988; Uribe-Echevarría, 1990).

³⁷ Así como por sus modos de regulación y forma de organización del trabajo involucrados.

La planificación regional evoluciona, entonces, hasta adquirir un carácter claramente político y de construcción de articulaciones sociales intrarregionales de acuerdo con un tipo de propuesta que ha tenido una considerable acogida en los medios académicos sudamericanos en los últimos años, aunque las políticas públicas pertinentes aún no se han evaluado suficientemente. Más aún, este enfoque ha tenido que enfrentarse a un proceso de maduración teórica y científica, así como a críticas sobre las premisas básicas de sus planteamientos que no siempre operan en la práctica. En general, las principales críticas a esta nueva propuesta se podrían resumir de la siguiente manera (De Mattos, 1984; Sabatini, 1990):

i) supondría la existencia de una comunidad local regional que actuaría en forma mancomunada y concertada, como un conglomerado sin estructura social interna; esto se traduciría, además, en una debilidad en términos de la lógica de la concertación y articulación, ya que no se identifican los agentes sociales capaces de encabezar el cambio social deseado;

ii) la transnacionalización de las economías y la globalización de los flujos de recursos reflejan una lógica de acumulación, de toma de decisiones y de retención de excedentes que ya está dada, que ha sido impuesta y que difícilmente se puede enfrentar desde la región;

iii) supone un proyecto político a nivel nacional, esencialmente participativo y descentralizador, que viabilice sus planteamientos; en las críticas se señala que el análisis del grado de descentralización del Estado habría sido muy desiderativo, puesto que habría ignorado el hecho de que, según la lógica de acumulación capitalista, el Estado tiene por misión resguardar los mecanismos y modos de regulación funcionales al régimen de acumulación imperante.

Estas críticas han influido bastante en el desarrollo de la propuesta y en su maduración (Stöhr, 1986a; Boisier, 1988, 1991); se ha argumentado que es necesaria la construcción social regional como una estrategia destinada al desarrollo de la capacidad de negociación con el entorno, que permita obtener compensaciones por efectos no deseados de las políticas económicas centrales, así como mejorar las condiciones de negociación y de atracción de capital transnacional. También se plantea que más que forzar un "Estado ideal", se trata de aprovechar la "oferta descentralizadora" del nuevo régimen de acumulación, en términos de las posibilidades que ofrece a las regiones periféricas más adelantadas.

Las dinámicas internas de los espacios, y sus características socioeconómicas, son las causantes de parte importante de las relaciones interesaciales de tipo centro-periferia (Lipietz, 1987). Sin embargo, se reconoce igualmente que tales dinámicas deben asumir las condiciones de la globalización y transnacionalización de los procesos de acumulación en que están insertas.

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, los procesos de reestructuración productiva y las nuevas tecnologías de comunicación, así como los costos de las aglomeraciones excesivas (Gatto, 1990), hacen atractivas las áreas periféricas que disponen de un sustrato mínimo para generar economías de aglomeración y una división externa del trabajo, y que cuentan con mercados laborales diversificados y flexibles. Éstas son nuevas oportunidades derivadas de las nuevas necesidades de regulación y posibilidades tecnológicas, que han contribuido a configurar un enfoque más selectivo de lo regional, y que han llevado a replantear las funciones de la planificación, considerada más como una viabilización de potencialidades que como una preocupación por problemas complejos como las disparidades entre regiones, más como una creación de igualdad de oportunidades que una búsqueda de resultados convergentes (Uribe-Echevarría, 1990).

Esta perspectiva se ha ido extendiendo también a los instrumentos y políticas de intervención. Desde un punto de vista sistémico, en lugar de sectorial, interesa ahora más la uniformidad que la discrecionalidad, o las políticas horizontales más que las verticales "discriminatorias". Asimismo, se prefiere la escala intrarregional de intervención a la interregional, y se otorga prioridad a la transferencia de tecnología, en lugar de la provisión de "ventajas artificiales" a través de subsidios o el trato tributario preferencial (Boisier, 1991; Uribe-Echevarría, 1990 y 1991a).

E. NECESIDADES DE INVESTIGACIÓN EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA

Pese a la maduración de sus postulados, se reconoce que este nuevo paradigma o propuesta, incluida su base científica, están aún en plena evolución y decantación. Es así como Vásquez Barquero (1990, p. 166) plantea la necesidad de dar cuenta "... de la complejidad de los procesos de transformación espaciales y productivos en cada contexto, que incluyera las características funcionales y territoriales de los procesos económicos, sociales, políticos e institucionales", y propone para ello adoptar los lineamientos de la teoría de la dinámica territorial. Por su parte, Uribe Echevarría (1991a, p. 26) identifica como aspectos teóricos que deberían profundizarse en esta nueva fase del desarrollo regional los siguientes:

- compatibilidad entre las políticas macro y microeconómicas y las políticas sectoriales y regionales;
- procesos a través de los cuales los mercados de factores y de productos dan forma a sistemas económicos subnacionales en el territorio;

- desarrollo teórico de sistemas institucionales de gestión, que incluya análisis de la privatización-estatización y la normatividad-desregulación, áreas en las que los derechos de acceso y las reglas de exclusión son vitales;
- la sociedad civil como elemento que se diferencia de los Estados y los mercados, en particular los efectos sinérgicos de la articulación de los actores;
- impacto de los procesos políticos en las regiones; el estudio de este tema se ha limitado por lo general al problema de la organización del sector público o de la organización social orientada a acciones concertadas de desarrollo.

En general, estos aspectos definen los factores políticos y sociales destacados del nuevo paradigma, pero también echan luz sobre sus posibles insuficiencias en la medida que indican carencias en sus bases científicas. Metodológicamente, no obstante, abren espacios de acción e intervención generalmente descuidados por los enfoques modernistas tradicionales, como es la activación de la dinámica interna de los territorios y los espacios.

F. UNA PROPUESTA DE APROXIMACIÓN E INTERVENCIÓN EN LA NUEVA FASE DE DESARROLLO REGIONAL

La dinámica del nuevo paradigma podría sintetizarse como el desarrollo resultante de la superposición de procesos externos de expansión y acumulación de capital, reflejados en reestructuraciones productivas con consecuencias espaciales y territoriales sujetas a su lógica, y de procesos internos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potenciales a través de la organización social y la innovación.

Como hemos visto, esta relación externa-interna, global-local, en el caso latinoamericano ha dado origen a una situación en la que pierde paulatinamente valor la inserción internacional basada en la ventaja comparativa de la mano de obra barata y, en cambio, se hace cada vez más patente la necesidad de participar en los flujos y procesos de adopción, adaptación y creación de nuevas tecnologías.

Por otra parte, la capacidad interna de crear y materializar posibilidades a través de la organización social está vinculada a la capacidad de desarrollar el poder de negociación con el entorno o de recibir compensaciones por los efectos regionales de las políticas económicas adoptadas a nivel central, así como de crear condiciones cualitativas que atraigan capital. Asimismo, se trata de crear condiciones de transformación productiva que sean territorial y socialmente ventajosas. Al respecto, en el

capítulo anterior indicamos que la disminución de los costos de transacción en estructuras productivas territorialmente localizadas es un efecto de las articulaciones socioprodutivas extendidas –características, por ejemplo, de los distritos industriales de la “Tercera Italia” o de las áreas sistemas en general– y que se traducen en bajos costos de coordinación de la actividad productiva, y en una eficaz y poco costosa difusión de los procesos de innovación (Bianchi, 1992; Dini, 1992), elementos cruciales de la competitividad.

Junto con reiterar, además, la esterilidad de la discusión sobre la replicabilidad de los distritos industriales o de las áreas sistemas en general, insistimos en que éstos ofrecen lecciones y criterios funcionales útiles, puesto que destacan la importancia de la perspectiva sistémica y de la fluidez de las interacciones y relaciones entre los miembros del distrito, y la necesidad de una estructura con capacidad interna de adaptación a situaciones cambiantes, factores que reflejan la sociedad existente tras tales espacios y su construcción (Bagnasco, 1991).

Por lo tanto, las dimensiones sociales, políticas y culturales que se encuentran en la base del desarrollo y la competitividad nos hacen plantearnos, de acuerdo con Wolfe (1987) y Boisier (1991), el desarrollo regional como un “proceso sostenido de cambio social localizado que tiene por objetivo el progreso permanente de la región, la comunidad regional como un todo y de cada individuo” (Boisier, 1991, p. 10).

Esta definición tiene componentes tanto espaciales como sociales, colectivas como individuales. También supone una endogenización de los procesos de desarrollo, es decir una capacidad de apropiarse del excedente regional, y de tomar decisiones con respecto a éste y su reinversión. En el contexto de globalización de los flujos de recursos y transnacionalización del capital, en el que la asignación de recursos nacionales constituye una función económica centralizada, esta endogenización se traduce en el afianzamiento de las condiciones sociales que favorecen la transformación productiva y en el fortalecimiento de la capacidad de negociación regional, esto último con el objeto de atraer capital en forma cualitativamente ventajosa y de obtener compensaciones por los efectos regionales de las políticas económicas nacionales.

Todas estas capacidades presuponen, a su vez, una capacidad de organización social intrarregional y colectiva, que se da en cuatro dimensiones interconectadas (Boisier, 1991). La primera, una dimensión política, es la capacidad regional para tomar decisiones sobre diferentes opciones de desarrollo, y para el diseño y ejecución de políticas. La segunda, una dimensión económica, es la capacidad de reinversión del excedente y de sustentar y diversificar la economía regional. En tercer lugar, en un plano científico-técnico, se encuentra la capacidad intrarregional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de modificar

el sistema regional. La cuarta dimensión, cultural e investigativa, incluye el quehacer y la capacidad interna de reflexión sobre la región.

Estos cuatro planos o dimensiones dan origen a sus propios actores y a las instituciones que los acogen (Touraine, 1987; Wolfe, 1987): en el primer caso, los dirigentes políticos y el aparato de gobierno y de administración regional; en el segundo, los empresarios, los sindicatos y las empresas regionales; en el tercer plano, los científicos, profesionales y técnicos y las instituciones científicas y técnicas de la región y en el último, los artistas, intelectuales, investigadores y comunicadores y las entidades en las que desempeñan su labor.

Siempre desde esta perspectiva, la activación de los procesos de desarrollo en estos cuatro planos interconectados implica proyectos colectivos que exigen la articulación de los actores mencionados. Los instrumentos y las políticas para su activación estarán definidos, en parte, por el grado de complejidad estructural³⁸ que caracterice a la región. En tal sentido, se considera que las regiones "simples" exigen instrumentos simples (por ejemplo, los tradicionales planes de desarrollo de infraestructura básica). En regiones complejas desde el punto de vista estructural, una estrategia de desarrollo debería contemplar, en forma explícita incluso, un proyecto político regional destinado a estimular la activación social y la capacidad de negociación con el entorno mediante el desarrollo del sentido de pertenencia, y de poder, de la región y sus circuitos intrarregionales (Dini, 1992; Boisier, 1991).

Una estrategia de desarrollo que incluya un proyecto político explícito generaría espacios de intereses comunes y de concertación social intrarregional, que redundarían en una mayor articulación de los actores sociales, en un incremento de la capacidad de negociación con el entorno y en mejores condiciones de transformación productiva internas. No obstante, algunos intentos de inducción de estrategias de desarrollo con un proyecto político explícito en la región del Bío-Bío (Chile) (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990), y su posterior discusión y análisis (Silva, 1992), demostrarían que la ejecución de un proyecto político regional exige un nivel de relaciones sociales entre los actores que presenten un mínimo de densidad y un grado de articulación que no puede ser inferior a un determinado límite. Si esas articulaciones mínimas no se dan, difícilmente se podría formular un proyecto político que potencie la capacidad negociadora y de transformación productiva de una región compleja. Al parecer, si no se dan esas condiciones el proyecto político no respondería a las necesidades de los actores y los agentes regionales.

³⁸ El grado de complejidad estructural se relaciona con la diversificación productiva en términos sectoriales y al grado de integración vertical intrasectorial. A mayor diversificación sectorial y mayor integración intrasectorial, mayor grado de complejidad estructural.

Más allá de este análisis de los mecanismos de activación, muy necesario por lo demás, nos interesa examinar la pertinencia de las políticas de activación y la identificación de los factores dinámicos de desarrollo a largo plazo. En tal sentido, consideramos interesantes los planteamientos de Sunkel (1989) en su crítica de la teoría económica neoclásica convencional:

“... El énfasis exclusivo sobre los flujos monetarios anuales o semestrales pone en primer plano los asuntos relacionados con los ajustes de la economía *a corto plazo*, particularmente respecto del equilibrio, tanto macroeconómico –balanza de pagos, presupuesto, cuentas monetarias– y microeconómico –empresas, consumidores, mercados y precios. La teoría económica predominante *excluye de su campo de indagación y política económica* casi todo lo que pertenece a esa otra parte importante del proceso socioeconómico, que se ocupa de los recursos, su dinámica, las relaciones entre ellos y las corrientes que se derivan de ellos, con la tecnología, las instituciones, el poder y la cultura, que tienen que ver cómo esos recursos se crean, se poseen, se combinan, se utilizan bien o mal y se reproducen” (Sunkel, 1989, p. 154, subrayado por el que cita).

Argumentos similares encontramos en Uribe-Echevarría (1991a), quien expresa dudas sobre si la reciente liberalización de los mercados latinoamericanos, junto con contribuir a eliminar las actividades “ineficientes”, podrá garantizar un desarrollo a largo plazo, ya que por sí sola “descuida los aspectos dinámicos del desarrollo”. Y plantea, además, que no se trata de determinar si se debe dejar o no esta tarea a los mercados, sino de cómo fomentar la capacidad de cambio estructural. Por lo tanto, aboga por la necesidad de “domesticar los mercados”, labor que correspondería tanto al Estado como a la sociedad civil (Uribe-Echevarría, 1991a, pp. 9 y 17).

Desde este punto de vista, y tomando en cuenta que la activación de los factores dinámicos de desarrollo exige la adopción de un enfoque sistémico, en el que se haga hincapié en las relaciones e interacciones territorialmente localizadas entre los actores como una forma de desarrollar la capacidad de negociación y de transformación productiva (Castillo, 1988; Boisier, 1991; Dini, 1992), y que existen insuficiencias en la base científico-teórica del paradigma “abajo-arriba”, las principales necesidades de investigación actuales, en el sentido amplio de las ya mencionadas por Vásquez Barquero (1990) y Uribe-Echevarría (1991a), se dan especialmente en dos ámbitos (Godard y otros, 1987; Boisier y Silva, 1992):

- identificación de los actores relevantes para el desarrollo de cada región, de sus bases de información, del modo en que interpretan las diferentes señales del entorno y de las motivaciones que explican sus expectativas y comportamientos,

- y que en conjunto determinan los efectos de los instrumentos de políticas;
- determinación de los cuellos de botella y las trabas de origen cultural, político y estructural que dificultan las relaciones entre los actores, y que mantienen desvinculadas sus lógicas de percepción y operación.

Entre otras cosas, los resultados de las investigaciones de este tipo debieran iluminar el análisis de la importancia fundamental de las políticas horizontales y no discriminantes para las estrategias de desarrollo. Al respecto, nuestra tesis es que en lo referente a los actores sociales y agentes de desarrollo se deben realizar actividades focalizadas que corrijan los desequilibrios existentes, eliminen las restricciones y potencien posibilidades, a fin de establecer articulaciones sinérgicas que se traduzcan tanto en innovaciones y modernizaciones productivas como en la ejecución de proyectos colectivos que atraigan recursos a la región y sus circuitos intrarregionales.

Esto no significa que se desconozcan las posibilidades de las políticas horizontales destinadas a mejorar un ambiente o contexto, pero sí creemos que éstas tienen límites dados por la asimetría en las relaciones entre los diversos actores y agentes que participan en los procesos productivos, debido a sus diferentes expectativas, motivaciones y lógicas.

No se trata, tampoco, de promover las antiguas políticas verticales fordistas que crean ventajas artificiales (protección mediante aranceles, subsidios sectoriales y otros mecanismos), sino actividades focalizadas que contribuyan a crear espacios de "experiencias y lenguajes compartidos" entre los diferentes actores o a la integración de paradigmas de sistema y mundos de vida, como los describe Habermas (1992), que realcen las articulaciones, el diálogo social y, por lo tanto, la factibilidad de las estrategias concertadas.

No se pretende ignorar las relaciones de poder a nivel intrarregional ni las asimetrías entre los diversos actores locales. Tampoco los conflictos ni sus fuentes y, menos aún, de despolitizar el desarrollo local o regional. Es evidente que existe una forma local de ejercer el poder y la política, como bien lo demuestra Ganne (1991, pp. 27, 37-39). Se trata, entonces, de objetivar el conflicto, fomentando el entendimiento de otras lógicas, y posibilitar el diálogo social y la gestación y ejecución de acciones concertadas. Esto exige el fortalecimiento de las comunicaciones y las interacciones que disminuyen los costos de transacción (Trigilia, 1991; Dini, 1992), y que realzan la capacidad de negociación colectiva y de transformación productiva local.

El propósito de la presente investigación, por consiguiente, es determinar la eficacia de las políticas para lograr tales articulaciones, así como los factores que inciden en ésta.

SEGUNDA PARTE

**EL SISTEMA PRODUCTIVO LOCALIZADO
EN CONCEPCIÓN-TALCAHUANO**

CAPÍTULO IV

LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO

A. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto examinar el desarrollo histórico de la conformación política y social del conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano en Chile. Este sistema productivo está integrado actualmente por más de 300 empresas, y presenta una configuración muy heterogénea. Coexisten en él establecimientos grandes, medianos y pequeños, antiguos y nuevos y con diversos grados de desarrollo tecnológico y dinamismo.

Es una agrupación industrial, por lo tanto bastante compleja, y si bien admite ciertas tesis sobre reestructuración y redespliegue industrial que se plantean para los países latinoamericanos, éstas no toman plenamente en cuenta su diversidad. Por consiguiente, se recurrirá a un análisis histórico de la evolución y la incidencia de los actores sociales involucrados en el desarrollo industrial de la zona. Este análisis se basa en la historia de Concepción, en el que se hacen constantes alusiones a la historia general de Chile, que constituye su contexto principal.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se describen la conformación y las características de la zona industrial de Concepción-Talcahuano; a continuación se describe su configuración actual, haciendo notar los aspectos no explicados por las tesis en boga de reestructuración y despliegue industrial.

En la segunda parte se presenta el análisis histórico propiamente tal, en el que se distinguen tres períodos: el primero, muy prolongado, abarca desde la conquista española en el siglo XVI hasta la crisis de los años treinta en el presente siglo. En él se describen la génesis y el desarrollo político y social de la zona y, a grandes rasgos, de Chile. En el segundo período, que comprende desde la crisis de los años treinta hasta 1973, se describe el

proceso de expansión industrial dirigido por el Estado y, en particular, la internalización de este proceso en Concepción-Talcahuano. Por último, se describe el período calificado como "autoritario", que abarca de 1973 hasta 1989, y se caracteriza por importantes transformaciones institucionales y económico-productivas; en esa etapa la inserción de la zona adopta características peculiares.

No se consideran explícitamente los cuatro últimos años (1990-1993), período de reinstauración de un régimen democrático, porque se estima que no han influido significativamente en la configuración del conglomerado. No obstante, se presentan algunas reflexiones sobre los desafíos que este nuevo período plantea en lo que respecta al desarrollo industrial del país y de la región.

En la tercera parte se examina la evolución de los actores sociales y políticos en los últimos lustros, tomando como referencia principal el proceso de reestructuración que se llevó a cabo durante el régimen autoritario y, en especial, los efectos que tuvo para los actores localizados en la región. Interesa conocer las expectativas y las lógicas de acción de los agentes y actores, que constituyen el cuerpo social de la configuración productiva regional.

Por último, se presentan las conclusiones y algunas consideraciones sobre aspectos destacados de la evolución socioproductiva de la zona.

B. CONFIGURACIÓN Y "ARQUITECTURA" DE LA ZONA URBANO-INDUSTRIAL DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO

1. Características generales de la zona

La zona urbano-industrial de Concepción-Talcahuano³⁹ y sus municipios y pueblos satélites (Penco, Tomé, Lirquén, Coronel, Lota) constituyen un conglomerado con una población de aproximadamente 815 000 habitantes y un ingreso per cápita de 3 200 dólares de los Estados Unidos, superior en un 5% al promedio del país (Universidad de Concepción, 1991; INE, 1989b). Está situada a 510 km al sur de Santiago, la capital de Chile, en un enclave costero, entre la Cordillera de la Costa y el mar, a orillas de la desembocadura del río Bío-Bío.

La zona cuenta con tres universidades, la Universidad del Bío-Bío, la Universidad de Concepción y la Universidad Católica de Concepción,

³⁹ Concepción (capital de la Región del Bío-Bío) y Talcahuano son dos municipios ubicados a 14 km uno del otro. La expansión de ambos municipios, sobre todo en los últimos 15 años, los ha dejado prácticamente unidos, por lo que es común referirse a ambos en conjunto.

como también con la sede regional de una universidad cuya sede central está ubicada en Valparaíso, 550 km al norte. La población universitaria consta de 20 045 alumnos, un 13.7% del total nacional (Consejo de Rectores, 1993, pp. 3, 72, 73, 170, 171), porcentaje superior al que representa la población de la zona respecto del país (6.1%). Por otra parte, su parque industrial consta aproximadamente de 310 empresas, pequeñas, medianas y grandes que en 1990 dieron empleo a 33 866 personas; su producción equivalió al 15.1% del producto industrial total del país (INE, 1990b), porcentaje también significativamente superior al que representa la población regional.

Lo anterior nos lleva a sugerir que el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano tiene una significación relativa importante dentro del conjunto nacional, que, como veremos, no es sólo económica, sino también social y política. En vista de su relevancia, nos interesa examinar la configuración y "arquitectura" industrial de la zona, y la forma en que ésta reflejaría la historia social, política y económica de Concepción, y obviamente de Chile. Con tal objeto, procederemos a realizar una descripción del tipo de industrias existentes en la zona, así como de su gestación, para luego presentar un análisis y una interpretación de su configuración actual.

2. La industria de Concepción-Talcahuano y su desarrollo⁴⁰

El desarrollo industrial de la región está estrechamente vinculado a la explotación de carbón a mediados del siglo XIX en Lota, Coronel y Lirquén. Lota también contribuyó a dicho desarrollo con la fundición y transformación de metales, en especial cobre, y una industria de la cerámica centrada en la producción de porcelana y ladrillos refractarios. En Penco, otro municipio satélite, es igualmente antigua la industria de la loza, aunque ésta sólo se consolidó en la primera mitad del presente siglo. En Tomé, ciudad vecina de Penco, se instaló la primera fábrica textil del país, también en el siglo pasado.

La salida de los productos industriales de la zona se ha visto facilitada por el puerto de Talcahuano, a través del ferrocarril, que se conectó también con Santiago ya a fines del siglo XIX. A partir de 1860, también existió una banca en la región, lo que permitió la movilización de capitales hacia la zona.

Los antecedentes industriales no son, por lo tanto, escasos. Más aún, desde el período de la colonia se habían venido creando pequeñas

⁴⁰ Esta sección se basa en Boisier y Silva (1990, pp. 430-442), y Hernández (1983, pp. 47-70).

industrias pesqueras y madereras, fundiciones, curtidorías, fábricas de repuestos, y vehículos de tracción animal, etc. en una proporción muy superior al resto del país; su desarrollo se prolongó durante el siglo pasado y comienzos del presente. Además, alrededor de 1920 se empiezan a forestar los cerros colindantes de la Cordillera de la Costa con pino insigne; se inicia así una explotación a gran escala, que facilitaría luego el surgimiento de la industria de la celulosa y la creación de la industria papelera.

Pese a todos estos antecedentes, el despegue real de la zona, en términos industriales y económicos, tiene lugar con la creación de la Siderurgia de Huachipato (en Talcahuano) en 1950, junto con la extensión del abastecimiento de energía eléctrica a través de ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad) a las industrias de la zona penquista.⁴¹ Ambos proyectos responden a iniciativas estatales y están enmarcados dentro de una política de creación de polos de desarrollo regionales, lo que da un fuerte impulso a la industria de la región.

Posteriormente se desarrollan industrias complementarias (eléctricas, metalúrgicas, metalmecánicas) como también en el área de la madera, el papel y la celulosa; a ellas se sumaron en los últimos decenios la refinería estatal de petróleo, el complejo petroquímico PETRODOW y la Petroquímica Chilena, e industrias productoras de cemento, de abonos fosfatados y otras, de menor envergadura, de bebidas y cervezas. En los años ochenta se agregaron otros tres sectores importantes: el pesquero, que incluye el procesamiento; el naval (astilleros con embarcaciones de mediano tonelaje), y el forestal-celulosa. En los últimos años ha surgido un conjunto importante de pequeñas y medianas empresas, metalmecánicas, de muebles y otras ligadas a los procesos productivos de algunos de los grandes establecimientos industriales.

3. Características de la configuración actual

Como se desprende del breve bosquejo anterior, en la región se ha desarrollado un complejo industrial en el que coexisten grandes establecimientos elaboradores de productos intermedios para consumo interno o exportación, y un gran número de medianas y pequeñas empresas elaboradoras de bienes de consumo e intermedios. Para caracterizar este complejo recurriremos a cuatro factores (CEPAL, 1992): dinamismo de la demanda, grado de desarrollo tecnológico de los procesos, ubicación de las sedes administrativas (centro de adopción de decisiones) y tipo de propiedad (pública, privada regional, privada nacional, transnacional).

⁴¹ A la población de Concepción (y de la zona en general) se la denomina penquista, dado que la ciudad inicialmente se fundó en el sitio que actualmente ocupa Penco, a 12 km de su actual ubicación.

a) *Dinamismo de la demanda*

De acuerdo con los antecedentes proporcionados por Boisier y Silva (1990), 238 establecimientos industriales de la región (el 77.2%) se encuentran en sectores tradicionales (petroquímica, acero, carbón, alimentos, calzado) y sólo 26 (8.4%) pertenecen a sectores considerados dinámicos (bienes de equipo, informática).⁴²

b) *Desarrollo tecnológico*

También según antecedentes de Boisier y Silva (1990), un 43% de los establecimientos tiene un grado de desarrollo tecnológico considerado de nivel medio, que se refleja principalmente en la informatización de funciones de gestión de nivel operacional, como la contabilidad, el control de existencias y otros, y un cierto grado de automatización de los procesos productivos; sólo 16 establecimientos (5.2%) realizan, generalmente en forma parcial, procesos tecnológicos punteros (gestión informatizada de la producción, fabricación y diseño asistida por computador, etc.) (Boisier y Silva, 1990, p. 435; CEPAL, 1992, pp. 23-27).⁴³

c) *Sede de la toma de decisiones*

Se ha determinado que cuanto mayor es la dotación de personal, mayor es la posibilidad de que los establecimientos industriales localizados en la zona Concepción-Talcahuano tengan sus sedes administrativas –Gerencia General, Consejo de Dirección– en la capital. De hecho, si bien sólo un 10% del total de las empresas de la región tiene su sede en Santiago, el porcentaje sube a 25% en el caso de las empresas con 100 o más trabajadores, y a un 50% en las que tienen más de 200 trabajadores (Boisier y Silva, 1990, p. 436).

Respecto de la localización de la sede central y su relación con el dinamismo de la demanda y el desarrollo tecnológico, se puede afirmar que entre las industrias clasificadas en los niveles intermedios se encuentra la mayor proporción de empresas con sede administrativa en Santiago, lo que puede atribuirse al número de empresas grandes en esas categorías (dinamismo y nivel tecnológico intermedios). Es interesante destacar que

⁴² El grado de dinamismo se relaciona con la elasticidad de la demanda en función del ingreso. Se consideran sectores tradicionales aquellos cuyas ventas varían poco con los ciclos económicos, al contrario de los dinámicos, que en los ciclos expansivos tienden a crecer en mayor proporción que el producto nacional (asimismo, cuando el producto baja, estos sectores se contraen en forma más marcada). El concepto de elasticidad-ingreso en los diversos tipos de sectores se examina en Lipsey (1983, pp. 215-216, 223-227).

⁴³ Para la clasificación del contenido tecnológico de los productos según categorías CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional), véase CEPAL (1992).

los sectores clasificados como dinámicos son los que presentan un menor porcentaje de empresas con sede en Santiago.⁴⁴

d) *Tipo de propiedad*

En la región operan 13 grandes sociedades anónimas, que representan el 64% del empleo en el sector industrial de la zona (21 826 trabajadores en 1988). La menor de ellas ocupa a 121 personas; la mayor, a 6 489 (Siderúrgica Huachipato) (INE, 1989a). Desde el punto de vista institucional, sólo dos son estatales; de las 11 privadas, sólo en cinco el capital es nacional y sólo una pertenece a empresarios locales. Las seis restantes,⁴⁵ tienen una alta proporción de capital extranjero, lo que implica un control transnacional en la mayoría de ellas. Esta transnacionalización es reciente (a partir de 1986) y se deriva del proceso de conversión de la deuda externa chilena.⁴⁶

⁴⁴ El porcentaje de empresas con un nivel intermedio de dinamismo de la demanda y desarrollo tecnológico, ubicadas en la región y con sede administrativa en Santiago es de un 25.6%, lo que se compara con sólo un 6% en el caso de las empresas de alto dinamismo y nivel tecnológico. Por otra parte, el alto volumen de capital fijo suele corresponder a un dinamismo y desarrollo tecnológico intermedios, lo que explicaría la pertenencia de las grandes empresas regionales a esta categoría (Boisier y Silva, 1990, p. 436).

⁴⁵ La nómina de tales sociedades anónimas industriales es la siguiente: Celulosa Arauco y Constitución; Cementos Bío-Bío; Cervecerías Unidas; Fábrica de Paños Bío-Bío; Manufacturas de Papeles y Cartones; Siderúrgica Huachipato; Empresa Nacional del Carbón (minera e industrial); Forestal Carampangue; Forestal Colcura; Industrias Forestales; Maderas Prensadas Cholguán; Maderas y Sintéticos; Petrox (Boisier y Silva, 1990, p. 436).

Asimismo, las seis sociedades anónimas con capital extranjero (en distintas proporciones) son: Celulosa Arauco y Constitución; Cía. Cervecerías Unidas; Cía. Siderúrgica Huachipato; Forestal Carampangue; Forestal Colcura y Maderas y Sintéticos (Boisier y Silva, 1990, p. 437).

⁴⁶ De acuerdo con el análisis de Rozas y Marín (1988), el examen de la transnacionalización de la economía regional revela varios aspectos.

Primero, es un proceso cuantitativa y estructuralmente significativo, ya que las industrias regionales controladas por el capital extranjero abarcan la totalidad del acero producido en el país, el mayor complejo nacional productor de celulosa (y tercera empresa exportadora más importante de Chile) y una importante proporción de la producción nacional de cervezas, bebidas, productos forestales, paneles y maderas aglomeradas.

En segundo término, se observa una preferencia del capital extranjero por controlar empresas con gran capacidad de exportación u orientadas al mercado interno que no tengan mayores riesgos de competencia de productos importados. De hecho, cinco de estas empresas son grandes exportadoras y las dos restantes producen bienes intermedios y de consumo masivo.

Tercero, se ha observado que en la región se reproduce la modalidad de penetración del capital extranjero que se ha dado a nivel nacional, en términos de que ha constituido un traspaso de activos existentes más que un proceso de inversiones propiamente tal. No ha habido innovaciones tecnológicas significativas por tanto, aunque no podría afirmarse de que exista una tendencia a que en el futuro no se efectúen.

Las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) industriales, estarían en su mayoría controladas por capital local. Un porcentaje importante de ellas proviene del reciente proceso de desintegración vertical (subcontratación) de algunas de las grandes plantas, especialmente de las que producen bienes intermedios o de consumo masivo.⁴⁷ Realizan tareas poco especializadas y normalmente sólo le venden a la "empresa madre". Sin embargo, también hay un número significativo de PYMEs de carácter local y con un alto grado de desarrollo, hay varias fábricas de calzado (cuyo mercado es nacional), y fábricas de muebles, empresas metalúrgicas, talleres de confección y otras, todas ellas en los sectores tradicionales.

La mayoría de las grandes plantas está ubicada en el barrio industrial de Hualpencillo en Talcahuano (siderurgia, cemento, petroquímicas, procesadoras de maderas y otras) y en el vecino puerto de San Vicente (pesqueras, astilleros), sectores que se caracterizan por una gran densidad de población y un alto nivel de contaminación, por tratarse de barrios obreros que han surgido alrededor de un parque industrial. También hay grandes plantas en algunos municipios satélite, como Tomé (textiles) y Penco (loza). Buena parte de las PYMEs producto de la desintegración de los procesos de las grandes plantas se ubican en las cercanías de tales instalaciones, están menos concentradas y son menos identificables físicamente. Otras, más antiguas en el área, se instalan en la periferia de Concepción, en algunos casos en barrios residenciales en los que pasan desapercibidas y no llegan a conformar áreas o sectores industriales propiamente tales.

4. Síntesis e interpretación de la configuración actual

A modo de resumen se podría decir que la mayor parte de la industria de la zona de Concepción-Talcahuano se caracteriza por un nivel de desarrollo tecnológico medio y bajo y una demanda poco dinámica. Cuanto mayor es el tamaño de las empresas que operan en la región, mayor es la proporción que tiene su sede central fuera de ella, especialmente en Santiago. Esto último es bastante claro en el caso de las sociedades anónimas, sobre todo las que tienen un gran componente de capital extranjero.

En cuarto lugar, el capital extranjero no ha comprado sólo activos preexistentes, sino que también estructuras de organización, dado lo cual cinco de las seis sociedades anónimas en cuestión, siguen teniendo su sede administrativa fuera de la región (cuatro en Santiago y una en Puerto Montt) (Rozas y Marín, 1988, pp. 173-176; Boisier y Silva, 1990, pp. 437-440).

⁴⁷ Las PYMEs industriales, definidas como aquellas que tienen de 10 a 49 empleados, aumentaron de 135 en 1986 a 187 en 1990. El nivel de ocupación en dichas industrias aumentó de 3 050 a 4 025 trabajadores (INE, 1986; 1990b).

En este contexto la situación de las PYMEs es muy heterogénea. Una fracción importante provendría de la desintegración vertical de algunas de las grandes empresas, y se caracterizaría por funcionar en precaria condición tecnológica y por su dependencia de una demanda oligopólica. Pero por otra parte, coexisten con ellas una serie de PYMEs muy arraigadas en la región, que operan en mejores condiciones tecnológicas, aunque en sectores de relativamente bajo dinamismo, y algunas de reciente data caracterizadas también por un alto nivel tecnológico y que producen para mercados más dinámicos.

Sobre la base de todos estos antecedentes, podemos afirmar que la zona industrial de Concepción-Talcahuano constituye un conglomerado estructuralmente complejo⁴⁸ representativo de la vía neotaylorista de reestructuración poscrisis (Lipietz y Leborgne, 1990) descrita en el capítulo II. Se trata de un desarrollo polarizado que genera regiones especializadas en tareas no calificadas, y deja las funciones de nivel superior –investigación y desarrollo, diseño, finanzas, comercialización, planificación– en las metrópolis o en centros productivos “modelo”. También se indica (Boisier y Silva, 1990) que la presencia de capital extranjero en Concepción-Talcahuano confirma las tesis de Walter Stöhr (1986a) sobre las estrategias empresariales de redistribución espacial. Por una parte, esto supone un desplazamiento a localidades con menor costo de factores y menos regulaciones, es decir salarios más bajos en términos internacionales, mercados laborales desregulados y aplicación de métodos de producción estandarizados para la fabricación de productos homogéneos. Por otra, implica una estrategia consistente en la incorporación a empresas con alto coeficiente de capital y con capacidad exportadora o que ejercen un poder oligopólico en el mercado interno.

Estimamos que ambos planteamientos –la reestructuración neotaylorista y las tesis de despliegue espacial de Stöhr– son correctos, pero que explican sólo en parte la configuración industrial de la zona en cuestión. El conjunto de PYMEs antiguas en la región, su diversificación y la presencia de otras pequeñas empresas de reciente aparición en sectores más dinámicos escapan a esta categorización.⁴⁹

⁴⁸ El grado de complejidad estructural se relaciona con el nivel de diversificación productiva intersectorial y al nivel de integración intrasectorial, a mayor diversificación intersectorial y mayor integración intrasectorial, mayor complejidad estructural, y viceversa. Para un análisis de las características estructurales y el grado de diversificación de la estructura industrial de la región del Bio-Bío, a la cual pertenece la zona de Concepción-Talcahuano, véase ILPES/CEPAL/PNUD, 1990, pp. 190-221.

⁴⁹ Esto no invalida las tesis de reestructuración neotaylorista y de penetración oligopolística por parte del capital internacional. Sólo se desea especificar que, en su condición de región estructuralmente compleja, la intercomuna de Concepción-Talcahuano y su área de influencia presenta un abanico amplio de peculiaridades.

Más aún, las tesis de Lipietz y Leborgne y de Stöhr explican el tipo de configuración industrial que se daría en las regiones periféricas, pero no permiten comprender por qué el área de Concepción-Talcahuano habría alcanzado el nivel industrial relativo que tiene en Chile, es decir, por qué en esta región el producto industrial per cápita es similar al de la capital e incomparable al de cualquiera de las demás regiones.

En un intento por comprender esta situación –estructura neotaylorista y penetrada por el capital externo, PYMEs articuladas en sectores tanto débiles como dinámicos, de antigua y reciente formación, y relativa industrialización–, recurriremos a un análisis histórico, en el que trataremos de entrelazar los factores económicos, sociales y políticos presentes en el desarrollo de la región y que se han traducido en la configuración tan latamente descrita.

C. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO DE CONCEPCIÓN-TALCAHUANO

Como lo señalamos en el punto anterior, nos interesa relacionar los aspectos sociales, económicos y políticos del desarrollo histórico de la zona, que obviamente en muchos casos se vincularán a la historia general de Chile para facilitar su comprensión. Aunque sólo nos interesa destacar aspectos relevantes del desarrollo de la configuración productiva de Concepción-Talcahuano, no podremos dejar de hacer algunos alcances generales, a fin de contextualizar y explicar tal desarrollo.

Desde una perspectiva amplia, distinguimos los siguientes tres periodos:

- el primero, muy extenso, que abarca desde 1540 hasta 1930, que cubre la conquista, el período de la colonia y el primer siglo de la República; interesa destacar los aspectos que, a nuestro juicio, inciden en el desarrollo institucional y sociopolítico del país y de la zona de Concepción-Talcahuano;
- el segundo, que comprende desde 1930 hasta 1973, se caracteriza por un proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones, dirigido principalmente por el Estado;
- el período del régimen militar autoritario (1973-1989), en el que se reestructuró profundamente la estrategia de desarrollo aplicada en Chile, y dentro de ella, el papel que le cabía a la zona de Concepción-Talcahuano.

El período actual, en el que se instaura nuevamente un régimen democrático, no se considera explícitamente en el análisis. Estimamos que, por haberse iniciado tan recientemente, no pudo haber incidido en la configuración que se estudia, aunque podría ofrecer nuevas posibilidades

de estructuración industrial y de acción para los actores regionales. En la tercera parte del capítulo nos referiremos a este tema en forma más detallada.

1. Primer período (1544-1930): desarrollo social e institucional y génesis de un capitalismo comercial

a) *Desarrollo político e institucional*

Concepción fue fundada en 1544, dos años después de que el conquistador Pedro de Valdivia fundara Santiago del Nuevo Extremo, la capital del Reino de Chile. Su ubicación, en la desembocadura del río Bío-Bío⁵⁰ le otorgaba una importancia estratégica en las continuas guerras que sostuvieron los conquistadores españoles, y luego el ejército colonial, contra la nación mapuche,⁵¹ y servía de barrera de contención a sus contraataques, así como de base de operaciones de las fuerzas coloniales (Campos Harriet, 1989).

De hecho, los mapuches lograron mantener, en distintos grados, el dominio del territorio que ocupaban, la región de la Araucanía, durante casi 350 años. Sólo fueron completamente reducidos por el ejército republicano en 1881, pero durante ese período, y sobre todo durante el correspondiente al dominio colonial español (1544-1810), la región de la Araucanía fue foco de constantes guerras que obligaron a la corona española a mantener muchos más recursos bélicos y militares en Chile que en las demás colonias americanas.⁵²

Dado que los levantamientos y ataques mapuches ponían en jaque la estabilidad del territorio, la ubicación de Concepción, en plena frontera del territorio de la Araucanía, adquirió pronto una gran importancia militar; muchas veces el Gobernador colonial y su equipo de gobierno se vieron obligados a instalarse en dicha ciudad, lo que implicaba que Concepción canalizara también gran parte del desarrollo político y administrativo del Chile colonial (Campos Harriet, 1989).

⁵⁰ Ubicado 510 km al sur de Santiago.

⁵¹ Pueblo aborigen del Cono Sur de América del Sur. Ocupaba los extremos sur de Argentina y Chile, en una extensión de unos 300 000 km². Su población actual está estimada en 450 000 personas, la mayoría de las cuales residen en zonas rurales en el sur del país (INE, 1992).

⁵² El ejército colonial español destacado en el Reino de Chile durante el siglo XVII fluctuaba en torno a los 2 000 efectivos, casi el doble de los que había en el Virreinato del Perú, a pesar de la mayor importancia económica y política de éste. De tales efectivos, más de 1 700 estaban radicados en el Obispado –más tarde Intendencia– de Concepción (Campos Harriet, 1989, p. 40).

Por otra parte, la lejanía de este enclave político militar de ciudades como Santiago o Valparaíso, que podrían haber satisfecho sus necesidades de pertrechos, alimentos e infraestructura en general, llevó a que en Concepción se iniciaran una serie de actividades con tal objeto (herrerías, curtidurías, maestranzas, almacenes, etc.) y se diera un desarrollo autónomo de las comunicaciones y el comercio marítimo, especialmente con el Perú, a través del vecino puerto de Talcahuano. Además de un desarrollo político y militar, esto se tradujo en un desarrollo social y económico. En vista de todos estos factores, no fueron pocas las veces en que en la sociedad penquista se planteó la posibilidad de trasladar la capital colonial a Concepción (Campos Harriet, 1989). Este proyecto no se materializó nunca, pero reflejaba las tensiones políticas entre Concepción y el eje Santiago-Valparaíso, que no desaparecieron hasta bien entrado el siglo XIX.

La importancia política, militar, económica y social de Concepción también se manifiesta durante el proceso de emancipación de la corona española en la segunda década del siglo XIX (1810-1818). Muchos de los miembros de las primeras juntas nacionales de gobierno provenían del sur, especialmente de Concepción, y más aún, uno de los líderes militares del movimiento independentista, Bernardo O'Higgins, tenía sus bases de apoyo en esta zona, y en las áreas vecinas (Los Angeles).

La influencia política y social de Concepción sigue manifestándose también en la década siguiente a la independencia, período turbulento y anárquico, en el que el Estado chileno aún no se configuraba en forma clara. Hubo dos intentos de redactar una constitución política (1823 y 1828), la primera de carácter presidencial y la segunda de tipo federal; ninguna de éstas se consolidó, y entretanto hubo una serie de revueltas y conatos de guerras civiles.

Muchos de estos intentos y asonadas partían desde Concepción y estaban encabezados por líderes de la zona. De hecho, quien solicita la abdicación del primer jefe del poder ejecutivo de Chile independiente, Bernardo O'Higgins, en 1823 es el General Ramón Freire, Intendente de Concepción.

Posteriormente, ya en la cuarta década del siglo XIX y sobre la base de la hegemonía de la oligarquía agraria del centro del país, se logró consolidar un gobierno central fuerte, consagrado en la Constitución de 1833. La mediación entre la sociedad y el Estado fue quedando cada vez más en manos de un conjunto de partidos políticos nacionales que se desarrolló en un principio a partir de las corrientes conservadora y liberal, para abrirse luego a las corrientes radical y demócrata hacia fines de siglo.⁵³

⁵³ El Partido Radical, a pesar del nombre, era más bien un partido laico representativo de la clase media (comerciantes, funcionarios estatales, magisterio). Los partidos de base obrera (socialista y comunista) recién consolidan su presencia a partir de la tercera década del presente siglo (Villalobos, 1985, pp. 727-741).

Se conformó un Estado cada vez más centralizado cuyos principales órganos se encontraban en la capital, que prácticamente monopolizaba la actividad política del país.

En lo que respecta a la región de Concepción, si bien durante el período de anarquía que siguió a la independencia tuvo pretensiones de encabezar el desarrollo político del país, al término de éste fue paulatinamente perdiendo poder y posibilidades, ya que la implantación del Estado fuerte y centralizado favoreció a Santiago, la capital tradicional. El punto culminante de este proceso fue la guerra civil de 1851, en la que fueron derrotadas las fuerzas penquistas al mando del general De la Cruz. Según Campos Harriet (1989), el fracaso de la revolución penquista, gestada por el rechazo de los resultados de la elección presidencial de 1851, perdida por el abanderado penquista, el mismo general De la Cruz, "para Concepción significó el fin de su preponderancia política rectora en el gobierno de la República" (Campos Harriet, 1989, p. 209). Las aspiraciones regionales sólo se materializaron a través de sus representantes en el Parlamento, aunque al irse consolidando el carácter nacional del sistema de partidos, las demandas de la región quedaron bastante mediatizadas.

No obstante, Concepción logró mantener una dinámica política y social mucho mayor que el resto de las regiones del país, por dos motivos: en primer lugar, la tradición local política y social no podía ser eliminada en poco tiempo y, en segundo, la precariedad de las comunicaciones y sistemas de transportes existentes y la relativa lejanía del centro político imponían la necesidad de desarrollar una cierta capacidad endógena de gestión y de toma de decisiones, y de contar con recursos financieros y una infraestructura local que las sustentara.⁵⁴

El sistema político nacional, por su parte, funcionó en forma bastante estable durante casi todo el resto del siglo; de hecho se celebraron elecciones periódicas de presidente y parlamentarios, hasta que se produjo la crisis de 1890, cuando el Presidente José M. Balmaceda entró en conflicto con el parlamento por motivos relacionados con la aprobación del presupuesto de 1891. Era la primera vez que el ejecutivo se enfrentaba a una mayoría opositora en el Congreso y la tradición política del país no había fomentado el desarrollo de la capacidad de negociación entre los poderes del Estado.

⁵⁴ De hecho, antes de que la balanza del poder se inclinara en favor de Santiago, las ciudades en conflicto por éste eran Santiago, Valparaíso y Concepción. La calidad de puerto de Valparaíso le permitió mantener su importancia comercial, pero dada su cercanía con Santiago (110 km) y la rápida construcción de un ferrocarril entre ambas ciudades, permitió que la última pudiera absorber y concentrar las funciones financieras y políticas de las actividades que se desarrollaban en Valparaíso. Concepción, en cambio, dada su mayor lejanía y la precariedad de las comunicaciones, pudo mantener una gestión algo más descentralizada (Campos Harriet, 1989, pp. 213-226).

La crisis no pudo resolverse por medios políticos, lo que desencadenó la mayor guerra civil registrada en Chile; la victoria correspondió a los opositores de Balmaceda, que procedieron a modificar la Constitución con el objeto de limitar las atribuciones presidenciales y aumentar las del Congreso. Por tal motivo, después del conflicto se inició el período "parlamentario",⁵⁵ que se prolongó hasta 1925.

b) *El desarrollo económico*

Durante la mayor parte de la Colonia, la característica principal del sistema productivo chileno fue su aislamiento. Éste se basaba primordialmente en una agricultura sin contacto con los mercados europeos (Pinto, 1973). Sin embargo, el desarrollo de Concepción marcó un cierto contraste con esta característica general. Desde comienzos del período colonial, Concepción se caracterizó, como ya se señalara, por el surgimiento de una incipiente industria forrajera, de herrerías y curtidorías destinadas a satisfacer las necesidades del proceso de urbanización. Pero su principal fuente de dinamismo provenía de la relación de abastecimiento y comercio con Lima, capital del Virreinato del Perú, fuente de los recursos financieros (el Real Situado) para la guarnición de la Frontera. Asimismo, de allí se recibían la mayor parte de las vituallas y pertrechos, con los que se obtenía el retorno de los recursos financieros aportados (Hernández, 1983).

Esta característica de enclave tiende a cambiar desde 1723, cuando una parte del Real Situado es enviado desde Santiago, y se modifica en forma drástica a partir de 1750 cuando la totalidad del auxilio se comienza a enviar desde la capital, y se reduce a la mitad (Hernández, 1983, p. 53). Esto fomentó el desarrollo de la industria local y sobre todo el auge del sector agropecuario y las exportaciones, lo que contrasta con la importancia inicial de las importaciones.

Luego, durante el período republicano, y hasta la tercera década de este siglo (1820-1925), el país se caracterizó primordialmente por el desarrollo de un capitalismo más bien comercial basado en la agricultura (trigo) y la minería de exportación. Este esquema de desarrollo tuvo un auge importante en el último tercio del siglo XIX y primer decenio del actual, debido a la explotación del salitre y del cobre, la ampliación territorial de la Frontera y la derrota de los mapuches en el último cuarto del siglo, lo que permitió la expansión del sector triguero. Esto generó

⁵⁵ Según Fernández (1986, p. 227), el término "parlamentario" definía mal tal período, ya que el parlamento no elegía al jefe de gobierno, y lo que había era un mayor número de atribuciones del primero, tanto de veto como de propuesta, lo que muchas veces generó una anarquía considerable en la acción legislativa.

abundantes recursos financieros, que fueron en su mayoría canalizados hacia el consumo suntuario y las importaciones. Debido a la falta de una burguesía industrial importante, no hubo un proceso de inversiones significativo, y cuando esta actividad intentó asumirla el Estado no se le permitió hacerlo porque para lograr tal propósito debía subir los impuestos (esto explicaría en parte el conflicto entre Balmaceda y el Parlamento) (Villalobos, 1985).

Este modelo de desarrollo entró en crisis después de la Primera Guerra Mundial. La caída de los precios del salitre que se produjo a continuación y la posterior crisis mundial de 1929 hicieron completamente inviable este modelo monoexportador con una mínima ingerencia del Estado, lo que provocó una profunda declinación del sistema político vigente (Rojas, 1988). La salida de la crisis implicó un replanteamiento del papel del Estado y se tradujo en una serie de gobiernos de corte progresista, fundados en partidos de raigambre popular y de clase media (partidos socialista, comunista, radical y, posteriormente, demócratacristiano).

El desarrollo de Concepción durante el siglo XIX no escapó a la lógica imperante del desarrollo minero y comercial monoexportador. Durante la segunda mitad del siglo XIX, las principales fuentes de desarrollo de la zona fueron la explotación del carbón (Lota) y la actividad comercial de exportación derivada del auge triguero de fines del siglo, inducido por la apertura de los territorios de la Frontera. Sin embargo, la participación del capital local no fue importante. En el caso del carbón, su explotación estuvo en manos de empresarios y capitalistas del centro y norte del país, y las exportaciones trigueras fueron hechas por casas comerciales filiales de empresas inglesas y alemanas.

La falta de participación de los capitalistas locales tuvo consecuencias importantes, ya que la reducción de la demanda de trigo a comienzos del siglo XX, unida a la apertura del Canal de Panamá que modificó las vías de navegación y al menor empleo de carbón como fuente de energía, produjo un paulatino declive de los ritmos de crecimiento y desarrollo de la región, al no renovarse las fuentes de crecimiento por no haberse capitalizado localmente el producto del auge carbonífero y cerealero (Hernández, 1983, p. 62).

Pese a lo anterior, la situación geográfica de relativo aislamiento en que se encontraba Concepción, unida a su condición de centro urbano importante, estimularon el desarrollo de algunas actividades industriales –textiles, curtidorías, loza–, que alcanzaron una cierta importancia hacia fines del siglo pasado y comienzos del actual por lo que pudieron satisfacer las demandas de mercados mayores que los meramente regionales (Mazzei, 1991).

Asimismo, el progreso político y social que Concepción había alcanzado, y que en alguna medida había logrado mantener a pesar de su

derrota militar ante el centro del país, le permitió perpetuar la situación dada por su desarrollo previo y por las necesidades de buen gobierno, que le permitieron contar con una capacidad administrativa y política endógena superior al resto de las regiones.

Sin embargo, su evolución recibe un aporte importante de los inmigrantes alemanes, ingleses y franceses que llegan a fines de siglo (Mazzei, 1991) y se desempeñan en el comercio y en la administración de la exportación de trigo. Su llegada coincide con un nuevo impulso de las corrientes políticas y sociales de racionalismo laico surgidas a fines de la Colonia. La masonería y su expresión política, el Partido Radical, ejercen una influencia importante, puesto que contribuyen a la fundación de la primera universidad laica no estatal del país, la Universidad de Concepción, cuya gestión queda a cargo de una corporación de derecho privado de carácter regional.⁵⁶

A fines del siglo pasado y comienzos del presente se crearon también un conjunto de sociedades y corporaciones en torno a intereses locales (de producción, de comercio, educacionales, de desarrollo regional); el desarrollo de esas entidades, si bien limitado en algunos casos, fue notoriamente superior al logrado en las demás regiones del país.

Más adelante, este conjunto de agrupaciones y sociedades locales hizo un aporte fundamental a la obtención de recursos y la asignación de inversiones a la región, cuando el Estado decidió promover el desarrollo industrial del país. En Concepción esto redundó en un notable crecimiento económico, casi explosivo en algunos años, pero también dio origen a graves contradicciones, como veremos más adelante.

2. Segundo período (1930-1973): expansión capitalista industrial

Dada la fragilidad de su sistema económico basado en la exportación de materias primas, la crisis de los años treinta repercutió con especial intensidad en Chile, lo que contribuyó a incrementar la creciente inestabilidad política y social derivada de las deficiencias del sistema político vigente en materia de regulación. En 1925 se había promulgado una nueva constitución, que volvía a concentrar atribuciones en forma considerable en el ejecutivo, pero el sistema político sólo se tiende a estabilizar a mediados de los años treinta, y se consolida a partir de 1938 con el primer gobierno de centroizquierda de Chile, producto de la coalición formada por el Partido Radical (de centro) y dos fuertes partidos

⁵⁶ En la actualidad, la Universidad de Concepción es la tercera en importancia del país, en términos del número de alumnos, profesores y presupuesto (Consejo de Rectores, 1993).

de izquierda integrados por la clase obrera, el socialista y el comunista. Esta alianza duró pocos años, sólo hasta 1943,⁵⁷ pero en ese período promovió considerables transformaciones en la sociedad, como parte de las cuales dio forma a un nuevo modo de desarrollo, basado en un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Este proceso de industrialización implicó una intervención sin precedentes del Estado en la vida económica chilena. En líneas generales estaba basado en los postulados teóricos del intervencionismo keynesiano, pero adaptados a América Latina por los planteamientos de la CEPAL de "desarrollo hacia dentro" cuyos principales exponentes fueron los economistas Raúl Prebisch (1962) y Aníbal Pinto (1973).

Esta etapa, iniciada en los años cuarenta, cobra especial auge en Chile en las décadas de 1950 y 1960, en las que se desarrollan varios complejos industriales en las áreas de la siderurgia, la petroquímica, la metalmecánica, la metalurgia, la maquinaria agrícola, y el cemento, así como otras industrias ligeras. La promoción y la gestión de estos complejos fue asignada a un organismo estatal especialmente creado con tal objeto, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que llegó a administrar un total de aproximadamente 500 empresas grandes y medianas, en las que se concentraba la mayor parte de la producción industrial chilena (INE, 1974).

Este desarrollo industrial alcanzó niveles importantes en varios sectores, especialmente en el metalmecánico, de modo que el producto industrial llegó a representar casi un 36% del PGB (producto geográfico bruto) en 1970, en comparación con el 13% que representaba en 1930.⁵⁸ Pero, como ya hemos señalado con respecto al conjunto latinoamericano, este desarrollo también presentó insuficiencias. Por tratarse de un proceso que siguió los lineamientos fordistas clásicos, su adecuación a mercados pequeños y niveles tecnológicos más bajos (plantas de menor tamaño, mezcla de productos más amplia, organizaciones productivas fragmentadas y discontinuas), Chile no pudo lograr niveles de eficiencia y competitividad internacionales.

La CEPAL postulaba la ampliación de los mercados a través de la integración económica entre los países de América Latina, para lo cual se promovieron varios acuerdos (Pacto Andino y otros), pero sus logros fueron siempre precarios dada la inestabilidad política de la mayoría de los países de América Latina. El problema de falta de competitividad

⁵⁷ El Partido Radical gobernó luego en alianza con otros partidos, incluso de derecha, hasta 1952.

⁵⁸ Sobre la base de datos de Pinto, 1973, p. 174; e INE, 1974.

internacional fue el más importante "talón de Aquiles" de este proceso, tanto en Chile como en los demás países latinoamericanos (Gatto, 1990).⁵⁹

Aunque la participación del sector privado en este desarrollo industrial fue importante en los sectores de la celulosa y papel, textil, calzado y algunos otros, en ningún momento llegó a tener la importancia que suponía el esfuerzo del sector público. Más aún, gran parte del sector empresarial que surgió en ese período lo hizo bajo la tuición del Estado y su desarrollo fue muy dependiente de éste (Rojas, 1988).

Por último, se puede decir que en ese período se produjo un resurgimiento de la preponderancia del ejecutivo y una consolidación del papel mediador de los partidos políticos entre la sociedad y el Estado, en esta oportunidad con una importante participación del centro y de la izquierda. Esto último queda muy claro en el caso del movimiento sindical, un actor social que se desarrolló notablemente con la industrialización y que canalizaba la mayor parte de sus demandas a través de los partidos políticos que lo respaldaban (Ruiz-Tagle, 1985). Por el hecho de ser el principal empleador, el Estado afianzaba, además, la preponderancia de la sociedad política chilena.

a) *Consecuencias de la industrialización para Concepción-Talcahuano*

Pese al carácter centralizado del proceso de industrialización, su objetivo era el desarrollo descentralizado a través de los muy en boga polos de desarrollo o crecimiento regional (PDRs). En Chile hubo tres zonas seleccionadas como PDRs: Arica, en el extremo norte del país; Valparaíso, en el centro, y Concepción-Talcahuano, en el sur. De éstas, la que más inversiones recibió fue Concepción, que en 1960 llegó a tener una dotación de capital fijo industrial equivalente a casi el doble de la de Arica y Valparaíso juntos y aproximadamente a la quinta parte de la dotación de capital fijo nacional, proporción mucho mayor a la que representa la población de la zona con respecto al total (Boisier y Silva, 1990).

Esta preferencia tan notoria por la zona de Concepción-Talcahuano se podría atribuir a su desarrollo superior al de las demás regiones. También contribuyeron en una medida importante la existencia de una universidad local con una facultad de ingeniería en desarrollo, de una infraestructura vial y portuaria, de servicios de salud y educacionales y, además, de una cierta experiencia productiva e industrial acumulada desde mediados del siglo XIX, y que no se encontraba en las demás regiones. También se considera importante la influencia ("lobby") que pudo ejercer

⁵⁹ Salvo, quizás, Brasil, que dado el gran tamaño de su mercado interno pudo obtener niveles de competitividad que permitieron luego la inserción internacional de su industria, si bien no en todos los sectores (Cano, 1990, pp. 351-356).

la burguesía local ante las autoridades políticas centrales, el Parlamento y especialmente el ejecutivo, dada su afinidad doctrinaria con los gobiernos radicales de los años cuarenta.⁶⁰

Las empresas y plantas industriales que se instalaron en la región, a pesar de los problemas de escala y competitividad que caracterizaron la industrialización mediante la sustitución de importaciones, sin duda permitieron un desarrollo y un crecimiento económico sostenido durante todo el período, que llevaron a su vez al florecimiento y fortalecimiento de una serie de organizaciones sociales como colegios y asociaciones de técnicos y profesionales y, más importantes aún, poderosas organizaciones sindicales nucleadas en torno a las grandes plantas de la región.

Este desarrollo industrial y social no estuvo exento de contradicciones. La ubicación de las plantas y fábricas en la zona no estuvo acompañada de una adecuada descentralización del sistema financiero, por lo que las decisiones sobre créditos e inversiones importantes normalmente debían tomarse en Santiago. Las sedes administrativas de las empresas que desempeñaban funciones financieras y de comercialización también estaban en la capital, lo que es comprensible si consideramos la centralización del sistema político y el hecho de que la mayoría de las empresas eran estatales. Por lo tanto, aunque el crecimiento económico regional era importante, la gestión económica no se realizaba en la región.

Por otra parte, y como ya se señaló, también el proceso había hecho surgir un nuevo actor social importante en la zona, el movimiento sindical. Su desarrollo estuvo estrechamente relacionado con los partidos populares de raigambre obrera, es decir el comunista y socialista, lo que unido al hecho de que el espacio de regulación privilegiado estuviera constituido por el Estado-Nación, contribuyó a que éste actuara conforme a una lógica nacional más que regional o local. Por lo tanto, hubo pocos espacios de encuentro con la burguesía y el empresariado local que, además de su relativo pequeño tamaño, tenía poca incidencia en los acuerdos regulatorios a nivel nacional, nivel en el que el empresariado era de por sí débil (Rojas, 1988; Ruiz-Tagle, 1985).

Estas asimetrías se mantuvieron en el período siguiente aunque su complejidad aumentó debido a la aparición de nuevos actores o la transformación de los antiguos. Un empresariado autoritario, un movimiento sindical atomizado, la presencia del capital internacional, la disolución de los partidos políticos, etc. fueron factores que se dieron en el

⁶⁰ El Partido Radical representaba una corriente laica racionalista de fuerte raigambre masónica, gestada a mediados del siglo XIX, que durante los años cuarenta condujo el proceso industrializador chileno. Esta corriente, como se señalara, contaba con muchos adherentes entre la clase media penquista (Campos Harriet, 1989, p. 266).

contexto de un régimen autoritario que transformó radicalmente la dinámica económica y sociopolítica chilena.

3. Tercer período (1973-1989): el régimen autoritario y la reestructuración productiva

En relación con lo que según diversos analistas (Fernández, 1986; Pinto, 1987) fue la crisis del modo de regulación política y del régimen de acumulación del período precedente,⁶¹ en 1973 se produjo un golpe de estado liderado por el general Augusto Pinochet, que dio origen a una transformación radical de muchos aspectos de la vida política, social y económica del país. Este régimen, que se prolongó hasta 1989, se caracterizó por ser muy represivo en lo político y social, aunque se intentó conciliar esta situación con la aplicación de un enfoque neoliberal en lo económico.

Como vimos en el capítulo II, el período autoritario se puede dividir en dos partes: la primera, que abarca hasta la recesión de 1982, se distingue por el intento del régimen de crear una "nueva institucionalidad" (notablemente desarticuladora en lo social y lo político) y la aplicación de una política monetarista muy ortodoxa en lo económico. La segunda etapa, que va de 1982 a 1989, está caracterizada por una política económica más heterodoxa e intervencionista, y por el resurgimiento de los movimientos sociales y políticos. En su conjunto, el período autoritario provocó una profunda reestructuración del sistema productivo del país y del comportamiento de los actores sociales. Tomando esto en consideración, efectuaremos una síntesis de los procesos de reestructuración productiva registrados en Chile en los últimos 20 años, para luego analizar sus efectos en el área de Concepción-Talcahuano. En la tercera parte del capítulo, intentaremos presentar un esbozo del comportamiento y evolución en tal período de los principales actores participantes en el desarrollo nacional y regional: el Estado, los empresarios, y el movimiento sindical.

a) *La reestructuración productiva*

Como se indicara en el capítulo II, la "nueva institucionalidad" que comenzó a gestarse durante la primera fase del régimen militar dio origen

⁶¹ El sistema político chileno no habría sido capaz de regular fuertes presiones políticas y sociales para transformar la sociedad, así como el económico no habría podido satisfacer las crecientes demandas de consumo, sobre todo de las clases populares (estimuladas en parte a través del mismo sistema político). En tal perspectiva, se puede considerar que el gobierno de Salvador Allende se caracterizó por políticas keynesianas de estímulo de la demanda agregada, pero que eran evidentemente inconsistentes con los consensos (pactos sociales) regulatorios requeridos.

a una amplia privatización de los medios de producción, incluidos los industriales y financieros, el desarrollo de un sistema previsional basado en los aportes individuales y una nueva legislación laboral que creó un mercado laboral muy desregulado. En el ámbito económico se procedió a cambiar las bases del régimen de acumulación y se procedió a una apertura monetarista muy desindustrializadora (rebaja de aranceles, tipo de cambio fijo).

Posteriormente, durante la segunda fase del régimen, entre 1983 y 1989, y a raíz de la crisis de la deuda externa, se adoptó una política económica más dirigista y una orientación exportadora basada en las ventajas comparativas que ofrecían los “recursos domésticos de bajo costo” (Uribe-Echevarría, 1991a). A través del control de la relación [tipo de cambio/salarios] se indujo un auge de las actividades de exportación de materias primas y productos primarios, que se caracterizaron por una desconcentración espacial aunque los procesos de adopción de decisiones y administrativos siguieron la dirección opuesta, es decir, hacia la centralización. Del mismo modo, la nueva orientación promovió un proceso de desintegración vertical –subcontratación– al interior de las regiones, que la mayor parte de las veces perseguía una mayor flexibilidad funcional y legal de la gestión empresarial, dadas las posibilidades que ofrecía la legislación laboral, muy desreguladora de la relación salarial.

La desconcentración de la producción y la centralización de la toma de decisiones, junto con las condiciones en que se da la desintegración vertical de muchas empresas, hacen plantear a Díaz (1990) que se está en presencia de “... la expresión territorial de un capitalismo periférico que asume la vía neotaylorista de reestructuración industrial” (Díaz, 1990, p. 402).

Por otra parte, esta reestructuración se caracteriza por una notable penetración del sistema productivo por parte del capital internacional, que llega estimulado por el bajo costo de la mano de obra y la desregulación del mercado laboral.⁶² Su presencia se concreta principalmente en las actividades de exportación u oligopólicas en el mercado interno, en una suerte de confirmación de las tesis de Stöhr (1986a) sobre las estrategias empresariales de despliegue transnacional (Boisier y Silva, 1990).

b) *Implicaciones de la reestructuración en la región industrial de Concepción-Talcahuano*

Durante la primera fase del período autoritario, la región no escapó al efecto desindustrializador de la apertura indiscriminada al exterior fomentada por la política económica del régimen. Entre 1974 y 1979

⁶² En un comienzo, dada la necesidad de disminuir el volumen de la deuda externa, lo que se produjo más bien fue una transferencia de activos nacionales a capitales externos, a través de la colocación de bonos de deuda externa en el mercado internacional de valores.

cerraron 28 grandes establecimientos industriales en la región (27% de los existentes en 1974); el empleo industrial disminuyó, asimismo, en 10 574 plazas en tal período (31.5%).⁶³ Sin embargo, habría que matizar estos resultados. La disminución del empleo industrial provino tanto de las grandes como medianas y pequeñas empresas, pero el cierre de industrias correspondió en su mayor parte a las empresas de menor tamaño; las textiles y metalmeccánicas fueron las más afectadas.⁶⁴

Por otra parte, el proceso de privatización de empresas públicas era aún incipiente en esa primera etapa del régimen y en general no afectó a los grandes establecimientos estatales, sobre todo por la resistencia de los círculos militares, que no veían con buenos ojos el enajenar empresas que ellos consideraban "estratégicas" para la seguridad nacional (siderúrgicas, petroquímicas, etc). Por supuesto, éste era también un factor que impedía que quebraran los grandes establecimientos estatales, varios de los cuales estaban en Concepción-Talcahuano.

No obstante, cabe señalar que la disminución del empleo en las grandes industrias (9 600 entre 1974 y 1980) supuso una baja regional del 24.5%, superior a la reducción del 18.3% sufrida por la ocupación industrial en el conjunto del país y en la misma categoría, y más aún en términos del valor agregado industrial, que se redujo un 6.4% en el país, y un 48.3% en la región (INE, 1974, 1980).

El notable impacto que la disminución de los aranceles en los años setenta tuvo sobre la región Concepción-Talcahuano, tanto en el empleo como en el valor añadido industrial, se explicaría por la especialización regional en rubros muy dependientes de la protección arancelaria (textiles, equipos profesionales, derivados del petróleo, sustancias químicas y loza), y en sectores dependientes de una alta inversión pública, como en el caso del hierro y el acero; en la región la relación entre inversión pública y producto geográfico bruto regional bajó del 12.7% en 1975 al 8.4% en 1981 (INE, 1981).

En general, tanto la caída de la inversión pública como la disminución de los aranceles provocadas por las políticas monetaristas, destinadas a quebrar las bases de acumulación del fordismo periférico chileno, tuvieron un fuerte impacto regional, en términos relativos superior al nacional. En

⁶³ En 1974, había 101 grandes establecimientos (con más de 50 trabajadores) en los que había 30 496 puestos de trabajo. En 1979, en cambio, se habían reducido a sólo 73, que daban empleo a 21 370 personas. El empleo en las pequeñas y medianas empresas (10 a 49 trabajadores) se redujo en 1 448 plazas en el mismo período.

⁶⁴ Las encuestas del INE definen como pequeñas y medianas a las empresas que ocupan entre 10 y 49 trabajadores, y grandes a los que tiene 50 o más. Si se definen como empresas de gran tamaño a las que ocupan más de 200 personas, en el período comprendido entre 1974 y 1979, en términos netos, cerraron sólo 5 establecimientos (15.2%) (INE, 1974, 1979).

las grandes empresas de la región éste se manifestó en una caída de la producción y del empleo y, en menor medida, en liquidación de empresas y establecimientos, lo que se dio más bien a nivel de centros medianos y pequeños dada la lógica de seguridad nacional que caracterizó el proceso.

Durante la segunda fase, en cambio, el contexto está dado por la crisis del endeudamiento externo, y por el surgimiento de una fuerte oposición política y social al régimen. El primer factor condujo a una política económica menos ortodoxa y un claro intervencionismo estatal que estimulaba el desarrollo basado en el sector primario-exportador. Éste favoreció a regiones como la de Concepción-Talcahuano, que estaban bien dotadas de recursos naturales e infraestructura vial y portuaria. En Concepción-Talcahuano, en concreto, la nueva estrategia condujo a la instalación de nuevas plantas procesadoras en los sectores de la celulosa, el papel y el pesquero, así como de nuevos aserraderos. Estas industrias lograron un cierto nivel de integración vertical en la región, pero siguieron manteniendo el patrón tradicional de dependencia administrativa, puesto que sus sedes centrales también estaban fuera de la zona, generalmente en la capital.

En las grandes empresas productoras de bienes de consumo y de bienes intermedios para el mercado interno (textiles, madereras, cervecerías, fabricación de loza, metalurgia), se habría dado, en grados variables, un proceso de desintegración vertical consistente en la subcontratación de la ejecución de partes de su proceso productivo, lo que dio origen a un conjunto de pequeñas empresas nuevas en la región, que operan en condiciones tecnológicas y laborales muy precarias y que se enfrentan a un poder cuasi oligopólico ejercido por las empresas matrices. De hecho, las pequeñas y medianas industrias aumentaron de 135 en 1986 a 203 en 1989 (INE, 1986, 1989a).⁶⁵ Ignoramos la desagregación por sectores de este incremento, pero es poco probable que se dé principalmente en los sectores más dinámicos y de mejor nivel tecnológico, sino que más bien coexisten diversos grados de modernización y dinamismo.

Este proceso se vio favorecido por la nueva legislación laboral que desreguló considerablemente el mercado de trabajo, permitiendo una gran flexibilidad en la relación salarial pero que también se tradujo en condiciones laborales precarias. El alto nivel de desempleo producido por la crisis de 1982-1983 limitaba, asimismo, la capacidad de resistencia de los sindicatos.

Otro proceso importante que afectó a la región en este período fue la segunda ola de privatizaciones que abarcó a los grandes establecimientos

⁶⁵ Desconocemos la evolución de las empresas con menos de 10 trabajadores (microempresas), pero en un contexto de tasas de cesantía del 25%-30% en 1983 y 1984, suponemos un incremento considerable de ellas a partir de tal período, en una atmósfera de creciente marginalización y desalarización (Tironi, 1990, pp. 165-170).

fabriles de la región, en una fracción importante de los cuales penetró el capital transnacional. Este capital se vinculó, como ya se ha señalado, a las industrias del acero, de la celulosa, de la madera, la forestal y la cervecera, todas ellas con capacidad exportadora o con poder oligopólico en el mercado interno, y cuya estructura organizativa no se modificó, dado que se mantuvieron las sedes administrativas fuera de la región, principalmente en Santiago.

Las PYMEs tradicionales de la región (calzado, muebles, confección, metalurgia, etc.), por su parte, han seguido teniendo un desarrollo que, aunque con altibajos, es sostenido. La recuperación económica que el país ha experimentado a partir de 1985 sin duda ha contribuido al resurgimiento de gran parte de ellas. En el sector tradicional las más favorecidas por el proceso expansivo han sido las que tienen capacidad de cubrir el mercado nacional y más altos niveles tecnológicos: fábricas de calzado y muebles y algunas empresa metalmeccánicas surgidas recientemente a consecuencia del auge de las inversiones en los sectores forestal-celulosa y pesquero (2 000 millones de dólares de los Estados Unidos de inversión, aproximadamente, entre 1987 y 1991) (INE, 1993).

Los procesos de racionalización y modernización tradicionales son de tipo administrativo y consisten en la informatización de algunas funciones de gestión, especialmente la contabilidad y el control de inventarios. En la organización de la producción algunas empresas han incorporado en forma experimental programas de fabricación asistida por computador. No tenemos antecedentes sobre los resultados, pero no hemos observado que esta tecnología se aplique ampliamente. De otras innovaciones organizativas, como la producción y demandas sincronizadas (*just in time*) o la formación de los trabajadores en distintas áreas (polivalencia laboral), se dispone de escasa información.⁶⁶

En síntesis, el área de Concepción-Talcahuano se caracteriza por contener tres grandes sectores después de la reestructuración. En primer lugar, el sector de las grandes empresas productoras de insumos intermedios, de nivel tecnológico medio, que han realizado drásticas racionalizaciones en términos de reducción de la plantilla y externalización de actividades; éstas son las grandes empresas que nacieron en el proceso

⁶⁶ No afirmamos que no se hayan efectuado, sino que posiblemente sean incipientes. En el informe ILPES/CEPAL/PNUD (1990) se señala que en 1990 había una sola máquina herramienta de control numérico funcionando en la región (en Astilleros de la Armada). Se sabe que posteriormente se iniciaron algunos proyectos de empleo de máquinas herramientas similares, pero su desarrollo sería aún muy reciente. Asimismo, se dispone de información sobre algunos procesos de innovación organizativa, como la implantación de "círculos de calidad" en Celulosa Arauco, y de polivalencia laboral en la Siderúrgica Huachipato, pero en ambos casos se trata de procesos recientes cuyos resultados no se manifiestan claramente.

de sustitución de importaciones. Segundo, un conjunto amplio y variado de pequeñas y medianas empresas (metalmecánicas, servicios industriales, calzado, muebles, cuero, textiles), de origen antiguo y que han logrado mantenerse con grados diversos de modernización o nuevas, ligadas a los procesos de subcontratación de las grandes empresas. Tercero, un par de sectores emergentes que le han dado un nuevo dinamismo a la región: el forestal-celulosa y el pesquero. Ambos surgieron al amparo de la orientación exportadora de productos primarios del régimen militar, y cuentan en la región con recursos naturales cercanos y la infraestructura portuaria; el sector forestal se caracteriza por una extensa subcontratación.

Todo lo anterior se da en el contexto de un mercado laboral muy desregulado y una marcada transnacionalización de las grandes empresas.

D. EVOLUCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS

1. Evolución del Estado y su papel regulador

Ya hemos visto que las características del régimen de acumulación que se estructuró durante el régimen militar se han mantenido invariables en general después de su reemplazo por un gobierno democrático, aunque el principal interés actual es el desarrollo de una segunda fase exportadora, que supere la especialización en recursos de bajo costo doméstico (materias primas, recursos naturales). Asimismo, se ha promovido la modificación del régimen tributario y las leyes laborales,⁶⁷ a través del desarrollo de nuevos mecanismos de regulación, las conversaciones tripartitas entre la Central Unitaria de Trabajadores, la Sociedad de Fomento Fabril y el Gobierno, con la intermediación de los Ministerios de Hacienda y del Trabajo.

⁶⁷ Como se señala en el capítulo II, estas reformas se realizaron en procesos bastante mediatizados por la oposición de derecha en el Parlamento. En cuanto al sistema tributario durante los últimos años del régimen del General Pinochet las tasas de impuestos sobre la renta figuraban entre las más bajas de América. No se gravaban las utilidades no retiradas o reinvertidas, de modo que sólo estaban afectas a impuestos las utilidades retiradas o distribuidas de las empresas, en un 10%. Después de la reforma tributaria, todas las utilidades, retiradas o no, quedaron gravadas en un 15%, tasa que de todas maneras es baja en comparación con el resto de la región.

Por otra parte, la reforma laboral tiene un alcance limitado. Se incrementó el costo para la empresa de la indemnización por despido y se eliminó el despido sin justificación, aunque en términos genéricos se permite por "causas justificadas". Las limitaciones más importantes de la reforma laboral radican en la necesidad de un acuerdo empresarial para realizar negociaciones por rama de actividad y la incapacidad legal de los trabajadores de debatir en el ámbito de la negociación colectiva materias no vinculadas directamente con las relaciones de trabajo (Rojas, 1991, pp. 81-98; Fortunatti, 1991, pp. 57-79).

Estas conversaciones tripartitas han constituido el intento del régimen postautoritario por desarrollar nuevos mecanismos que canalicen y regulen las demandas y conflictos sociales, en el contexto de un "Estado regulador" en lugar del "Estado mínimo" neoliberal. Esta instancia se visualiza como un canal importante de negociación y regulación, si bien su carácter y sus mecanismos son sustancialmente distintos de los de la época modernizadora fordista. Se considera como niveles de la negociación no sólo el nacional, sino también el de la empresa y el del contrato de trabajo, en tanto que al Estado le corresponde recoger los acuerdos, sancionarlos y fiscalizarlos (Campero y otros, 1993).⁶⁸

En relación con las reformas laborales mencionadas, durante el primer año de gobierno democrático (1990), se llevaron a cabo una serie de conversaciones entre el Gobierno, la CUT y los empresarios. Los temas tratados fueron las relaciones contractuales, la negociación colectiva, la organización sindical y otros. No se lograron grandes adelantos y los principales desacuerdos fueron los relativos a las causales de terminación de los contratos individuales, la indemnización por años de servicio, los reemplazos en períodos de huelga y, principalmente, la posibilidad de negociación por sector o rama de actividad (Fortunatti, 1991).

Los desacuerdos impidieron que estos encuentros tripartitos se convirtieran en una fuente de legislación laboral, como se pretendía inicialmente, de tal manera que el gobierno se retiró de las conversaciones y, sin esperar un consenso, por lo demás difícil, gestionó un proyecto de ley sobre las materias que se estaban discutiendo. Esto otorgó importancia

⁶⁸ En contraposición al Estado mínimo neoliberal, el Estado regulador es un concepto que surge en un intento de no privar al Estado de sus funciones, sino de redefinirlas según las necesidades de legitimación del nuevo orden económico y tecnoproductivo.

En tal sentido, Campero y otros (1993) identifican como ámbitos de acción del Estado regulador los siguientes niveles de intervención: i) el nacional, en el que se promueve el tripartismo, con una finalidad mucho más política que económica, y con el objeto de crear condiciones de gobernabilidad; ii) el nivel de la empresa, donde se privilegia el bipartismo –negociaciones entre trabajadores y empresarios– y se otorga particular importancia a la negociación colectiva como fuente de normas vinculantes en términos jurídicos; en este nivel el Estado no interviene, pero se hace cargo de la regulación general; iii) el nivel del contrato individual de trabajo, en el que el Estado vela por su no transgresión, para lo cual debe incrementar la capacidad de presentar reclamos de los trabajadores ante incumplimiento del contrato por parte de los empresarios, y fortalecer las instituciones fiscalizadoras.

Asimismo, el Estado acepta la existencia del sector informal, con respecto al cual desempeñaría las siguientes funciones: i) mejoramiento de las condiciones de existencia o creación de una red de seguridad amplia; ii) regulación mínima, relacionada con la protección de los derechos fundamentales reconocidos a nivel internacional, como la protección de los menores, la limitación de la jornada de trabajo, la observancia de los derechos individuales básicos; iii) capacitación y educación, con el objeto de facilitar el paso del sector informal al formal (Campero 1993, pp. 36-46).

a los poderes ejecutivo y legislativo, y a los partidos políticos, que recuperaron su primacía tradicional en la sociedad política chilena.

No obstante, las megatendencias a la descentralización, y la búsqueda de profundización de los mecanismos de regulación del nuevo paradigma productivo se siguen manifestando y forman parte del proyecto político del primer régimen postautoritario. En noviembre de 1992 se promulga una ley sobre descentralización del Estado, la Ley orgánica regional⁶⁹ en la que se establece la figura jurídica de los gobiernos regionales, sin precedentes en la historia del país; éstos son entes públicos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio y normas propias de funcionamiento.

Esta ley da origen a una descentralización de las atribuciones del gobierno, pero no define con claridad si éstas constituyen sólo funciones de gobierno interior (administrativas), o suponen también la capacidad política de tomar decisiones discrecionales (Boisier y Zurita, 1993). Éste es un punto importante, ya que en Chile la tradición unitaria es muy fuerte y el jefe del gobierno regional, el Intendente, es designado por el Presidente de la República como su representante en la región, por lo que la capacidad política que implicaría la "titularidad" del cargo, así entendido por el Senado y la Cámara de Diputados en la promulgación de la Ley orgánica regional (Boisier, 1993), podría crear conflictos de lealtad en sus ocupantes, si se considera que están obligados a interactuar con un Consejo Regional que forma parte del gobierno regional y que es elegido localmente.⁷⁰ Es un terreno poco explorado, dada la escasa experiencia acumulada; además no quedan claras la consistencia y la viabilidad de esta nueva ley, pero se estima que puede abrir espacios para el despliegue de capacidad de liderazgo político regional en la figura del Intendente, en la medida que éste asuma el potencial político del cargo.

2. Los empresarios

Dada la lógica del régimen de acumulación emergente y los mecanismos de regulación asociados, la función empresarial ha aparecido en el centro del discurso económico y social, revestida de una legitimidad que escasamente había tenido en el pasado. Los empresarios se han presentado como dueños de un discurso competitivo y de gestión que se superpone a los antiguos discursos sobre el desarrollo, y que ha penetrado el sentido común de los más diversos interlocutores sociales y políticos, incluidos los sindicatos (Campero y otros, 1993).

⁶⁹ Ley orgánica regional, Nº 19175, del 11 de noviembre de 1992.

⁷⁰ El Consejo Regional es designado en forma indirecta, ya que sus miembros son elegidos por el conjunto de concejales de cada municipio perteneciente a la región, los que sí son elegidos en votación universal.

No obstante, el sector empresarial chileno es bastante heterogéneo y sólo algunos de sus segmentos sienten como propio tal discurso. Según Montero (1990a), los cambios ocurridos en los últimos 15 años, en términos de la racionalización del sector industrial y la reorganización del poder económico alrededor de nuevos grupos vinculados al capital transnacional, han dado origen a un empresariado que se puede clasificar, en términos generales, en tres grandes grupos: i) el gran empresariado, estructurado en torno a los grandes grupos de empresas nacionales e internacionales, cuyos miembros conforman la clase política empresarial y se definen más como inversionistas; ii) el empresariado corporativo, compuesto por la clase media independiente del comercio, transporte y servicios, generalmente vacilante con respecto al papel del Estado y en gran parte ligado a los procesos de subcontratación; iii) el empresariado competitivo de mercado, ligado a las actividades modernas y al mercado mundial, que no tiene representación política y es férreo partidario de la economía de mercado (Montero, 1990a, p. 100).

El carácter rentista y clientelista del poder político caracterizarían en menor medida al empresariado chileno; ciertos sectores de éste buscan tener expresiones políticas propias, en tanto que otros, los más modernos, tienen un discurso competitivo y de apertura a la economía mundial.

El último grupo, el moderno y competitivo, proviene, según los antecedentes proporcionados por Montero (1990a), de segmentos no adinerados con estudios universitarios y que, debido a las medidas de racionalización adoptadas en los sectores público y privado, vieron disminuidas sus posibilidades de conseguir un empleo asalariado, por lo que comenzaron a dedicarse en forma independiente a proyectos y actividades comerciales posibilitadas por la apertura de la economía. Como consecuencia, este grupo habría desarrollado una mayor capacidad de asumir riesgos y una orientación al mundo como mercado y fuente de perfeccionamiento tecnológico.

Éste ha resultado ser un grupo consciente de su poder, para el cual el proyecto neoliberal es una plataforma que permite trascender a sus miembros y adquirir importancia como actor colectivo. Como señala Montero, "El empresariado de mercado es el que asimiló, creció y vivió los momentos críticos de la aplicación del modelo neoliberal. En esta medida su identidad se ha construido en base al eje Estado-mercado: se concibe autónomo respecto del Estado y tiene una mentalidad abierta al mundo" (Montero, 1990a, p. 119).

Sin embargo, el empresario de este grupo emergente no podría caracterizarse como un innovador, de acuerdo con la tradición fabril, o como un buen administrador (*manager*), sino por su buen desempeño como iniciador de nuevos proyectos, posibilitados por la apertura de la economía chilena. En tal sentido, se debe matizar el surgimiento de este grupo. Sus

miembros han sabido aprovechar las oportunidades comerciales y de rápida maduración que ha implicado la reestructuración productiva, abierta a la lógica de flujos globales y transnacionalizados, pero no quedan claras su pertinencia ni su vocación para asumir papeles propios en una dinámica fabril-industrial e innovadora- y de administración para enfrentar los desafíos de una segunda fase exportadora, con mayores niveles de innovación y adaptación de tecnologías, y de renovación de la relación salarial e involucramiento laboral. Esta observación adquiere pertinencia cuando se observa que la relación que los nuevos empresarios desarrollan con el mercado no ha sido acompañada en forma perceptible por una renovación de las relaciones dentro de la empresa (Montero, 1990a).

Aunque los empresarios competitivos estarían dirigiendo empresas generalmente poco conflictivas, no aparecen desarrollando un nuevo modelo de empresa. También se plantean reservas sobre la capacidad de difusión de su comportamiento hacia el resto del empresariado. La heterogeneidad de la estructura productiva chilena, que ha acentuado las diferencias entre la pequeña y la gran empresa, y entre los sectores orientados al mercado interno y a la exportación, son factores que inhibirían la difusión de los procesos de modernización, en este caso entendida como una nueva lógica de eficacia productiva.

No obstante, cabe reiterar que la nueva estructura empresarial conlleva una lógica de comportamiento sin precedentes, por estar parte de sus miembros preocupados, en forma política, de las nuevas formas de regulación que podrían adoptarse en una economía de mercado subdesarrollada como la chilena, y de la capacidad de su segmento moderno para asumir riesgos y desarrollar un proyecto e identidad propios, pese a las dudas sobre la capacidad de responder a las exigencias de innovación y de administración que plantearían las siguientes etapas de la economía chilena.

a) *El empresariado de Concepción*

No existen estudios que describan con precisión al empresariado del área de Concepción-Talcahuano, y que indiquen cómo se distribuyen los tres grupos mencionados. En el segmento de las grandes empresas existen, entre otras, 13 sociedades anónimas industriales que operan en la zona, de las cuales sólo una pertenece a capitales locales; además, gran parte de sus oficinas administrativas y comerciales están fuera de la región, en Santiago o en el exterior. Por lo tanto, se podría decir que en este segmento no encontramos un empresariado local, sino un funcionariado gerencial (Boisier, 1991), que en parte importante no cumple labores estratégicas de dirección, constituyendo sus funciones sólo la gestión operacional de la producción.

Un sector de este aparato gerencial ha jugado un papel importante en el debate nacional sobre regionalización y descentralización del Estado. Este debate se potenció a partir del discurso desconcentrador del régimen militar, en el que este sector tuvo una participación considerable, pero que pronto se vio limitada porque sus exigencias sobre descentralización y traspaso de competencias a las regiones eran disfuncionales a la lógica autoritaria y concentradora del poder del régimen de Pinochet, para el cual la regionalización significaba más bien un "mejor control del espacio" (Pozo, 1987), aspecto importante de su lógica autoritaria.

Esta contradicción habría dotado a este grupo empresario-gerencial de una dinámica de actuación dominada por la lógica competitiva y de gestión propia del sector de nuevos empresarios, que se refleja por ejemplo, en actividades de sensibilización y denuncia sobre el problema de la descentralización, pero sin un proyecto político que la trascendiera.

Sobre el segundo grupo empresarial, el corporativo, arraigado en la clase media independiente, tampoco existen estudios que permitan perfilarlo localmente con nitidez. No obstante, se estima que estaría muy difundido y sería el mayoritario en la región. El comercio mediano y minorista y una clase media ligada a los servicios, el transporte y los procesos de subcontratación de las grandes empresas se han multiplicado en los últimos lustros, pero constituyen un sector más bien amorfo y sin un proyecto que los identifique.

Aunque se estima que existe un tercer grupo, el sector empresario competitivo, no se conoce su magnitud, el capital que controla ni su procedencia. Se observa que existen pequeñas y medianas empresas metalmeccánicas, de muebles y calzado, y de servicios informáticos, que han mostrado un dinamismo tecnológico significativo en los últimos años (Boisier y Silva, 1990); si bien gran parte de ellas son proveedoras de las grandes empresas, actúan en forma diversificada, sin caer en dependencias unilaterales (Dini, 1993). No se conocen estudios, sin embargo, que caractericen el empresariado y las formas de gestión que existen tras estas empresas, pero se les considera un segmento con miembros dinámicos y dinamizables del sector empresario local.

3. El movimiento sindical

El contexto institucional y cultural que ofrece el modelo de desarrollo fordista propugnado por la CEPAL e imperante después de los años cincuenta, dio origen a un movimiento sindical más fuerte a nivel del sistema político y del Estado que en el de la empresa. Debido a la primacía de la sociedad política, las demandas sociales se canalizaban principalmente a través de los partidos políticos, lo que llevó al movimiento sindical a privilegiar su interacción con éstos y con el Estado, más que con

los empresarios (Ruiz-Tagle, 1985), entre otros motivos porque el mayor empresario era el Estado.

Con la irrupción del régimen militar, esta interacción cambió abruptamente. De hecho, sólo seis días después del golpe militar, el 17 de septiembre de 1973, se disuelve a la Central Única de Trabajadores, se le quita la personalidad jurídica y se le embargan todos sus bienes. Dos meses más tarde se prohíbe toda actividad sindical.

En general, durante la primera fase del régimen militar la actividad sindical fue muy limitada. Sólo algunas agrupaciones de dirigentes pudieron mantener una actividad semiclandestina al amparo de organismos defensores de los derechos humanos y la Iglesia Católica, pero entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta se dieron un par de circunstancias que hicieron posible una paulatina reversión de esta situación. La primera de ellas fue la amenaza de boicot con la que un conjunto de organizaciones sindicales internacionales presionó al régimen,⁷¹ y que se manifestaría en la no descarga de los productos de exportación chilenos en sus puertos de destino. Esta amenaza se dio en un momento (1978) en que había una alta posibilidad de conflicto bélico entre Chile y Argentina, producto de un litigio limítrofe en el Canal de Beagle, en el extremo sur del continente. La delicada situación creada por la conjunción de ambas situaciones forzó al régimen a negociar con el sindicalismo internacional para evitar el boicot. Como consecuencia de esto, se adoptó una nueva legislación laboral que si bien desregulaba notablemente la relación salarial, permitía la organización sindical y la negociación colectiva, aunque sólo a nivel de la empresa y referida únicamente a la discusión de los salarios (Frías, 1993a).

La segunda circunstancia que ayudó a invertir la situación sindical fue la crisis de la deuda externa, en 1982 y 1983, que erosionó las bases de legitimidad y apoyo social que había logrado adquirir el régimen militar, y que dio origen a un amplio conjunto de movilizaciones y protestas sociales. Debido a la reconstitución de los sindicatos poco tiempo antes y a las negociaciones colectivas permitidas por la nueva legislación laboral, las movilizaciones encontraron en las estructuras sindicales la única organización social con un cierto grado de organización y capacidad de liderazgo (Ruiz-Tagle, 1985). Los partidos políticos estaban aún muy poco estructurados, su dirigencia estaba poco articulada, y en general, todavía tenían escasa capacidad de convocatoria.

Por todo lo anterior, el movimiento sindical encabezó en los primeros años el movimiento social de resistencia contra el régimen, hasta pasada la

⁷¹ Boicot propiciado por la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y la central sindical estadounidense AFL-CIO.

mitad de la década. Luego, a partir de 1986-1987, y ya en el contexto de reactivación de la economía, éste pasó a ser liderado por los partidos políticos, que mostraron una tendencia a privilegiar una lógica de negociación política (Fortunatti, 1991; Frías, 1993a). Pese a esto, el período de protagonismo de los sindicatos marca una nueva modalidad de acción (Frías, 1991), caracterizada por una mayor autonomía con respecto al Estado y a los partidos políticos. Esto los lleva posteriormente a elaborar, con miras al advenimiento del régimen democrático, una serie de propuestas⁷² en las que se plantea un conjunto de aspiraciones tradicionales del sindicalismo chileno, en especial en lo que se refiere al papel del Estado, como agente de primer orden del desarrollo nacional y garante de los intereses de los trabajadores, con elementos nuevos como la reivindicación de una participación activa en el ámbito de la empresa, en el sector productivo y en la sociedad. Se propone también un tipo de desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales y a la elevación de la calidad de vida, más que a lograr un mero crecimiento económico. Se valora, además, la empresa privada, la necesidad de modernización y cambio tecnológicos, y la acción conjunta de los sectores privado y público.

Estas propuestas han sido objeto de críticas por cierta imprecisión y superficialidad en algunos de sus puntos. No contienen, por ejemplo, un planteamiento elaborado sobre la reestructuración industrial registrada en el país y sobre los desafíos que ésta plantea para los próximos años.

Asimismo, cabe señalar que la nueva modalidad de acción sindical no está exenta de problemas y contradicciones aún no resueltos, y que se han prolongado por largo tiempo. En tal sentido, se distinguen tres fuentes de tensiones y desafíos para el movimiento sindical (Frías, 1991). La primera es la necesidad de estructuración y reorganización del movimiento sindical, derivada de la baja tasa de sindicalización de la clase trabajadora,⁷³ que exige una canalización de energías que va en detrimento de la requerida por las actividades políticas y superestructurales que también se ven obligados realizar los sindicatos (necesidad de presionar por una amplificación del proceso de reformas laborales y de profundizar las propuestas de desarrollo).

Una segunda fuente de desafíos y tensiones proviene de la búsqueda de satisfacción de demandas postergadas y de recuperación de derechos perdidos, y de la moderación que impone la lógica de la transición chilena, dada por la necesidad de mantener los equilibrios fiscales y monetarios, y

⁷² Contenidas en un documento elaborado por la CUT (1989) en abril.

⁷³ La tasa de afiliación sindical era de un 9.9% en 1986, y en 1990 había aumentado a sólo un 13.6%, porcentaje muy inferior al 27.4% de sindicalización existente en 1971 (INE, 1992).

por los delicados equilibrios políticos que constituyen el contexto del régimen posautoritario.

Por último, las percepciones que tiene el movimiento sindical sobre sus modelos de acción son aún confusas, y en algunos casos contradictorias; esto se debe a la coexistencia de dos visiones. La primera de ellas corresponde a las perspectivas y tendencias forjadas en la etapa de industrialización para el mercado interno y supone una amplia participación del Estado en la vida económica, en tanto que la segunda fue alimentada por las actividades de resistencia contra el régimen militar, de liderazgo y mayor autonomía, así como la internalización de las nuevas condiciones productivas y de acumulación (Frías, 1991; Fortunatti, 1991).

Esta última tensión constituye, sin duda, una fuente de confusión para los sindicatos chilenos y la forma en que se resuelva dependerá en gran medida de la forma en que el movimiento sindical responda a las otras tensiones y, además, de la posición que adopten en el futuro los principales actores con quienes interactúa: el Estado, los partidos políticos y los empresarios (Frías, 1991).

a) *El movimiento sindical en Concepción-Talcahuano*

Como ya se ha señalado, la actividad fabril iniciada ya a fines del siglo XIX en la zona de Concepción-Talcahuano, reforzada luego por su condición de polo de desarrollo industrial a partir de los años cincuenta del presente siglo, ha hecho que la región tenga un movimiento sindical importante y con una activa participación de partidos políticos de izquierda en su conducción, y por lo tanto, con una gran preocupación por los procesos políticos nacionales.

De ello se desprende que el sindicalismo local y su dirigencia hayan sufrido en forma especial la represión ejercida por el régimen militar en sus primeros años, así como los efectos desreguladores de la nueva legislación laboral. Asimismo, por el hecho de que parte importante de sus bases se encontraban en empresas consideradas estratégicas o vinculadas a la seguridad nacional, logró mantener una estructura básica en ellas que luego sirvió como un punto de apoyo del movimiento social de resistencia, liderado desde 1983 por el sindicalismo nacional.

La tasa de afiliación en la industria manufacturera regional ha bajado, de un 59% en 1976 a un 23.8% en 1987, si bien su disminución ha sido inferior a la sufrida por la industria manufacturera nacional, que de un 63% en 1976 bajó a un 20% en 1987; éste es un sector que, además, ha logrado en general mantener una afiliación significativamente superior al promedio nacional (del 10.5% en 1987 y sólo un 13.6% en 1990) (INE, 1992).

Aunque menor, esta disminución ha sido importante, y se estima que en parte considerable responde a los procesos de subcontratación y

externalización de funciones en muchas de las grandes empresas; éstos configuraron un sector que, unido al segmento de PYMEs regionales antiguas, se caracteriza por una precaria afiliación y movilización sindical.

Ésta ha sido una tendencia que ha llegado a extremos en el sector silvoagropecuario, y principalmente en el área forestal. En ésta, de un 83.1% de afiliación sindical en 1976 se pasó a sólo un 3.8% en 1987 (INE, 1992), debido en parte a la dispersión espacial del proceso productivo silvícola y al carácter de "trabajo eventual" que le asigna la legislación laboral a las actividades en este sector, y que en conjunto han llevado a una multiplicación de empresas subcontratistas de reducido tamaño que operan sobre la base de contratos eventuales,⁷⁴ que incide notablemente en la precariedad de la estructura sindical.

El movimiento sindical en la región ha derivado, por tanto, en una conformación muy heterogénea, que contiene realidades muy diversas: por una parte existen sectores precarios caracterizados por abundante subcontratación, escasa afiliación, y limitadas posibilidades de ejercer influencia y presión; por otra, está el sector industrial integrado por las grandes empresas, que se caracteriza por organizaciones sindicales con mayor afiliación, un mayor tamaño promedio de los sindicatos de base y una capacidad de acción colectiva que trasciende el ámbito de la fábrica.

En algunos estudios sobre los procesos de desarrollo y participación regionales (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990; Boisier, 1991; Silva, 1992), queda en evidencia una actitud de recelo y desconfianza de gran parte de las dirigencias locales ante los intentos de modernización productiva y de inducción de adaptación a las características del nuevo paradigma tecnológico. En dichos estudios se señala que la memoria colectiva del movimiento sindical de la región está muy influida por la desindustrialización y la reducción del empleo causada por la "modernización" de fines de los años setenta, como se designó a la aplicación de las políticas monetarias implantadas por el régimen militar durante su primera fase (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990, p. 94; Boisier, 1991, pp. 60-62).

Al respecto, una hipótesis que también nos planteamos para explicar esta actitud de recelo, complementaria a la anterior, parte de la constatación de la conducción centralizada que caracterizó a las movilizaciones y los planteamientos sindicales, por lo menos en sus aspectos estratégicos, en la segunda fase del régimen militar. Esto se habría traducido en una baja capitalización local de la experiencia adquirida en el ejercicio del liderazgo y la mayor autonomía que tales procesos significaron a nivel nacional, y una limitada internalización de los desafíos que la nueva situación política y productiva estaría generando.

⁷⁴ Ley N° 18620 del Código del Trabajo, Título II, Cap. II.

El grado de centralización de la conducción del movimiento sindical, así como el tipo de participación en los procesos en que tuvo una intervención importante incidirían, por lo tanto, en la forma en que se adoptan y difunden las nuevas perspectivas y lógicas de acción a través de las organizaciones sindicales.

E. RECAPITULACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

En el presente capítulo hemos intentado describir el origen y el desarrollo de los diferentes segmentos y actores que integran el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano. Se constata que las tesis de Lipietz y Leborgne y Stöhr sobre reestructuración neotaylorista y penetración oligopolística del mercado nacional se ven confirmadas por esta configuración, si bien no la explican del todo. Para entender su transformación, su grado de dinamismo y su importancia relativa consideramos necesario recurrir al análisis de la evolución histórica de los actores sociales y políticos que incidieron en la conformación de esta región industrial.

Cabe destacar el hecho de que el desarrollo político y social de Concepción se originó en un enclave de gran importancia estratégica durante el período colonial. Dicho desarrollo continuó en las primeras etapas del período republicano, a pesar de la derrota política y militar ante el centro del país (Santiago y Valparaíso), debido a que la precariedad de las comunicaciones imponía la necesidad de mantener una capacidad endógena de gestión. Asimismo, la presencia en la estructura social penquista de la masonería portadora de un pensamiento racionalista-iluminista y dinamizada también por la inmigración extranjera, permitió mantener una dinámica social y comercial, y política en menor medida, que no se dio en el resto de las regiones y provincias del país.

Esta dinámica regional se manifestó en la creación de un conjunto de organismos e instituciones locales influyentes incluso a nivel nacional, entre las que destaca la Universidad de Concepción, y en la capacidad de hacerse oír por los poderes políticos centrales, dada la afinidad local con el discurso modernista poscrisis, con el objeto de canalizar recursos hacia el mayor polo de desarrollo industrial de carácter regional.

Sin embargo, este desarrollo social y político no se vio acompañado por el desarrollo de una burguesía empresarial e industrial importante. Durante el período colonial la economía penquista logró un dinamismo que contrastó con la apatía general, pero a partir del siglo XIX no hubo una clase empresarial local que aprovechara las oportunidades que se le abrían, entre otras las provenientes del auge de la minería (carbón) y el trigo. En la debilidad empresarial de la burguesía local se estima que influyó la

consolidación política republicana basada en un sistema muy centralizado y hegemonizado por la oligarquía agraria del centro del país, que capitalizó los beneficios aportados por el modelo liberal monoexportador que se gestara hasta las primeras décadas del presente siglo.

Esta marcada diferencia entre la dinámica social y política, que en términos relativos logró desplegar Concepción, y la debilidad de su burguesía empresarial e industrial explicaría una aparente paradoja: el haber sido capaz de influir localmente en la captación de recursos para el polo de desarrollo regional sin que hubiera participación de capital endógeno en su desarrollo posterior, lo que dio origen a un conglomerado dirigido desde fuera y a una abundante filtración de sus excedentes.

La reestructuración productiva que se realizó durante el régimen autoritario agudizó esta característica de desarrollo polarizado. Junto con la racionalización monetarista del antiguo aparato industrial, la región acogió a los sectores emergentes (el forestal-celulosa y el pesquero) característicos del nuevo modelo exportador especializado en recursos "domésticos" de bajo costo, gracias a su infraestructura vial y portuaria y a su cercanía de los recursos naturales; sin embargo, los procesos de adopción de decisiones y administrativos han seguido realizándose en general fuera de la región, incluso fuera del país, dada la transnacionalización de los activos productivos.

Además, el surgimiento de un conjunto de PYMEs asociado a la externalización de funciones de las grandes empresas, que se suman a otras más antiguas en la zona, tiende a aumentar el grado de heterogeneidad y complejidad de la estructura productiva local.

Debido a la existencia de sectores parciales y focalizados de empresas dinámicas y modernas, sobre todo de algunas PYMEs, la reestructuración regional se caracteriza por la especialización en la producción de materias primas e insumos intermedios, en sectores poco dinámicos y con un nivel tecnológico medio a bajo.

La escasa integración horizontal de la red productiva, la estandarización de los procesos en las grandes industrias de la región y la posibilidad de separarlos de las funciones financieras y de toma de decisiones constituyen los elementos que determinan el carácter "neotaylorista" de la reestructuración regional, que implican un tipo de relación laboral precaria y un limitado involucramiento de los trabajadores derivado de la notable desregulación laboral permitida por la legislación.

Las actividades que exigen un alto nivel de innovación o adaptación de tecnología y de alto valor añadido, y que suponen un intenso involucramiento, "cara a cara", no son las predominantes en la región, sino casos aislados que no constituyen un tejido de interacciones de una densidad significativa, aunque pueden ser un ámbito poco explorado, poco estudiado e interesante de potenciar.

Por otra parte, en la evolución reciente de los actores sociales y sus lógicas de acción ha ejercido una influencia significativa el centralismo del sistema político chileno, que se ha manifestado en una primacía de la sociedad política. Después de la crisis de 1930, éste se expresó a través de un discurso modernizante e industrialista que se tradujo en el proceso de sustitución de importaciones, en que el Estado asumió un importante papel como empresario, dejando al sector privado en una posición subordinada y clientelista, y fomentando un movimiento sindical que privilegió su interacción con el Estado y los partidos.

Posteriormente, una vez transcurrido el período autoritario y tras el proceso de reestructuración, se comprueba que las lógicas de actuación y las perspectivas han evolucionado y cambiado significativamente. Se observa en el Estado una búsqueda de un nuevo papel regulador ante los cambios en los paradigmas tecnoproductivos y la globalización de los flujos, opción que queda clara en Chile dada su estructura macroeconómica (régimen de acumulación) y productiva abierta al comercio internacional.

El empresariado, por otra parte, ha tendido a abandonar su posición clientelista y subordinada, y ha adoptado un discurso con una legitimidad nueva. Existen ahora grupos de grandes inversionistas interesados en influir políticamente, y otros, más modernos y competitivos, surgidos bajo el alero del proyecto neoliberal y que están abiertos a los flujos globales de comercio.

El movimiento sindical, por su parte, se ha visto afectado por la desarticulación sufrida durante el gobierno militar, pero reforzado a la vez por la capacidad de liderazgo y la autonomía demostradas en las movilizaciones sociales contra el régimen. Actualmente se encontraría en proceso de búsqueda de una definición más precisa de sus lógicas de acción, en respuesta a la necesidad de reestructurar y potenciar el movimiento a nivel de sus bases, de satisfacer demandas postergadas y también a las tensiones provocadas en su interior por perspectivas no siempre coincidentes, algunas de ellas ligadas todavía al paradigma modernizante e industrializador, y otras alimentadas por el ejercicio del liderazgo e influidas por las transformaciones tecnoproductivas.

Éstos son algunos de los elementos que caracterizan la evolución de los actores a nivel nacional, pero la región de Concepción-Talcahuano presenta algunos rasgos que le son propios.

La evolución del Estado tendría consecuencias para la zona que están aún por verse. El proceso de descentralización abre posibilidades para el desarrollo de iniciativas y proyectos locales, dada la instauración de un gobierno regional con mayores atribuciones sobre todo en el ámbito presupuestario del cual se espera que los recursos que se canalicen a la

región sean significativos.⁷⁵ No obstante, es un terreno aún poco explorado, y no está clara la factibilidad operativa de estos gobiernos regionales, dada la incompatibilidad que puede darse entre las capacidades políticas y de representación que se les atribuyen.

Por otra parte, el empresariado penquista que se ha conformado tras la reestructuración no presenta el mismo perfil que el resto del empresariado nacional. Incluiría principalmente al empresariado corporativo de clase media, sin mayor expresión política y más bien amorfo. En el segmento de las grandes empresas se encuentra un funcionariado gerencial, parte del cual muestra interés en la regionalización y descentralización del Estado, pero no tiene un proyecto político que lo trascienda. En cuanto al grupo más moderno, el competitivo, se estima que existe, pero se desconoce su magnitud y el capital que controla, pero *a priori* se supone que no constituye el grupo más significativo.

Por último, el movimiento sindical penquista, que fue importante e influyente debido al alcance que tuvo el proceso de industrialización en la zona, se vio muy afectado por la desindustrialización monetarista de fines de los años setenta. Su conformación actual conserva rasgos tradicionales, pero presenta una alta heterogeneidad derivada de la irrupción de nuevos sectores basados en una relación salarial muy precaria, y de la desintegración vertical de muchas de las grandes empresas, elementos que dificultan la actividad sindical.

Los sindicatos más fuertes, constituidos en las grandes empresas, mostrarían un gran recelo, además, ante todo programa que se revista del carácter de modernizador. Influiría en ello la situación vivida durante las racionalizaciones monetaristas del aparato industrial local y el hecho de no haber ejercido liderazgo ni haber participado en las nuevas prácticas que significó la lucha contra el régimen militar, a la que contribuyeron en forma importante, pero subordinados a la conducción central.

Como veremos en el próximo capítulo, ahora se trata de determinar cómo dinamizar esta configuración productiva. Ya son un lugar común dentro del discurso actual las alusiones a la necesidad de superar la especialización en materias primas e insumos intermedios que ha caracterizado a la base exportadora hasta el momento y de aumentar significativamente el valor añadido y la competitividad de la estructura productiva. Esto exige incrementar la capacidad de innovación y de adaptación de tecnología, la especialización y la densidad del tejido

⁷⁵ De hecho, la región de Concepción-Talcahuano ha sido históricamente considerada como un área privilegiada en los planes de desarrollo regional. Más aún, al asumir el Gobierno de Patricio Aylwin, se declaró a esta zona región piloto en el proceso de descentralización, lo que suponía entre otras cosas, una importante canalización de fondos del presupuesto público para ser asignados por el gobierno local (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990, pp. i-iii).

industrial. Nada de esto puede darse sin procesos de involucramiento y "especializaciones flexibles" que permitan superar las relaciones sociales y laborales precarias que predominan en el sistema productivo penquista, lo que probablemente signifique también superar la confusión de flexibilidad con desregulación que ha tendido a producirse con la reestructuración autoritaria.

El proceso de dinamización es complejo, pero estimamos que las condiciones descritas validan la pertinencia de las políticas públicas. A pesar del discurso y la nueva legitimidad empresarial, no se observa que este actor presente la capacidad de innovación, administración y concertación social que exigen las nuevas fases de desarrollo. Hemos visto que las lógicas de acción de los actores se construyen histórica y socialmente, y que esa construcción social de lógicas se ve reflejada en una determinada configuración productiva. Por lo tanto, la construcción de otro tipo de configuración exige también otras articulaciones sociales, y en este plano consideramos que debe darse la labor pública actualmente. Al final de este trabajo volvemos a analizar este tema.

CAPÍTULO V

ESTUDIO EN EL TERRENO

A. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de dar cuenta de los interrogantes y planteamientos expuestos en los capítulos anteriores, se presenta en este capítulo un estudio efectuado en la zona urbano-industrial de Concepción-Talcahuano.

Hemos dividido la exposición en tres partes. En la primera se presenta un breve análisis del contexto y factores que inciden en el estudio.

En la segunda se describen las características del estudio propiamente tal, a partir de sus objetivos y las hipótesis con que se trabaja. Luego se realiza un examen de los elementos que influyen en el método de evaluación aplicado, para determinar a continuación la necesidad de contar con un instrumento abierto y flexible que permita obtener un nivel adecuado de causalidad y capacidad explicativa a partir del estudio. La segunda parte termina con una descripción resumida de los segmentos productivos examinados: una especificación técnica de la cadena productiva silvícola-aserrío-celulosa de un grupo empresarial presente en la zona y una reseña de las características y objetivos del Proyecto de Fomento Metalmecánico, un experimento asociativo entre PYMEs locales estimulado por el sector público.

En la tercera parte se realiza una sistematización de los antecedentes proporcionados por el estudio. En vista del gran volumen de información recopilada y para no restarle fluidez a la exposición, se recurre profusamente a notas explicativas.

B. CONTEXTO Y FACTORES QUE INCIDEN EN LOS ALCANCES DEL ESTUDIO

En el capítulo anterior analizamos la configuración productiva del conglomerado urbano-industrial Concepción-Talcahuano, su desarrollo y la participación de los diferentes actores sociales en dicho proceso.

Como ya hemos indicado, este conglomerado presenta cierta complejidad y abarca un número importante de empresas. Algunas de éstas, surgidas al amparo del proceso de industrialización de mediados de siglo, son básicamente elaboradoras de insumos intermedios para el mercado interno; otro sector, de origen más reciente, está constituido por empresas exportadoras de materias primas que aprovechan la cercanía de los recursos y la infraestructura portuaria de la zona, y hay un tercer grupo, integrado por numerosas PYMEs, tanto antiguas como gestadas durante el proceso de reestructuración de los grandes establecimientos tradicionales. Estas industrias constituyen un conglomerado de un nivel tecnológico medio-bajo, en general productoras de bienes sin un alto valor añadido y que, en el caso de las grandes empresas, suelen tener sus sedes administrativas fuera de la región.

Lo que nos interesa ahora es determinar cómo se puede lograr que una configuración vaya adquiriendo, aun parcialmente, las características de lo que hemos llamado sistemas productivos locales o áreas sistemas, lo que depende del grado de densidad del tejido productivo y del tipo de involucramiento que supone la relación salarial;⁷⁶ y donde en general éstos presentan una mayor capacidad de innovación y una mayor especialización del proceso productivo.

Dadas las condiciones iniciales de la configuración Concepción-Talcahuano, y sin pretender establecer esquemas de evolución rígidos y predeterminados, estimamos pertinente plantearnos una evolución orientada a la adquisición, al menos en un primer estadio de desarrollo, de las características de los sistemas productivos locales: mayor densidad del tejido productivo y mayor interacción entre los actores sociales y agentes de desarrollo en relaciones directas propias de un alto involucramiento, aunque individuales y poco reguladas colectivamente.

Esto se debe a las condiciones en que se basa actualmente en Chile la relación salarial, precaria y muy desregulada, por lo que suponemos difícil evolucionar rápidamente hacia configuraciones que supongan un compromiso colectivo del sector laboral.

También partimos de la base de que los distintos actores sociales y agentes de desarrollo presentes en la zona de Concepción muestran un nivel de desarticulación y divergencias en sus lógicas de percepción y

⁷⁶ Lo que distinguiría formalmente a los sistemas productivos locales de las áreas sistemas sería el tipo de involucramiento que supone la relación salarial. Si bien ésta sería alta en ambos casos, en el primero sería de carácter individual y en el segundo colectivo. Además, aunque ambos se caracterizan por densos tejidos productivos, las relaciones de interacción estarían marcadas en el primer caso básicamente por la competencia, lo que no ocurriría en las áreas sistemas, en las que se observa una competencia y una cooperación derivadas de la existencia de fuertes relaciones de confianza entre los miembros (Saglio, 1991, pp. 53-59, y Dini, 1992, p. 30).

operación muy alto, lo que se contrapone a los requerimientos de sentido de identidad y de articulación social bien arraigados, que son propios de las áreas sistemas y difíciles de reproducir en períodos cortos.

El contexto de estas consideraciones está dado por los desafíos que los procesos de reestructuración están planteando en general a América Latina, en términos de la pérdida de importancia de la ventaja comparativa de la mano de obra barata y la necesidad de inserción en los circuitos internacionales de adaptación e innovación tecnológica, y que, en el caso particular de Chile, significan el agotamiento del modelo exportador basado en "recursos domésticos de bajo costo" (Uribe-Echevarría, 1991a). Por lo tanto, es común ya plantear la necesidad de pasar a una segunda fase exportadora, que se caracterice por la incorporación de una mayor capacidad de innovación y un mayor valor añadido en los productos.

Sin embargo, como ya hemos visto, lo anterior exige un enfoque sistémico, y grados de articulación social y de involucramiento que no existirían en la estructura socioproductiva chilena, y de Concepción en particular.

Por otra parte, las condiciones que refleja el funcionamiento del mercado por sí solo no facilitan las interacciones y la potenciación del entorno requeridas para una evolución como la señalada (mayor articulación, mayor difusión de las innovaciones, menor costo de coordinación), ya que las ventajas competitivas que implica un sistema productivo local (o las áreas sistemas en general) son difíciles de identificar y apropiar en forma individual por parte de diversos agentes económicos y sociales, entre otros, los empresarios, ya que son un producto de sistemas dinámicos de relaciones entre sujetos con recursos y objetivos diferentes (Dini, 1993).

Además, hemos señalado que en el caso de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, los mercados también presentan otras insuficiencias: asimetrías de información y altos grados de incertidumbre, falta de mercados a futuro, abundantes externalidades y diversos grados de poder y de competencia imperfecta; en síntesis, todo esto se traduce en una reducida transparencia y una limitada difusión de conocimientos (Ramos y Sunkel, 1991; Salazar, 1991; Dini, 1993).

El papel del Estado y las políticas públicas adquieren relevancia, por lo tanto, ante esta incapacidad de los mercados para producir las señales a largo plazo requeridas por los procesos de desarrollo.

Eso nos lleva a plantear la pertinencia de un conjunto de nuevos instrumentos de intervención pública que, en términos del nuevo paradigma "abajo-arriba" de desarrollo regional y local, estimulen relaciones e interacciones territorialmente localizadas entre los actores sociales y agentes de desarrollo, a fin de fomentar la capacidad de negociación con el entorno y de potenciar la capacidad de transformación productiva interna. Se trata de un desarrollo regional entendido como una potenciación de la acción colectiva local, y cuyos componentes nos interesa identificar en el caso de Concepción.

C. ESTUDIO EN EL TERRENO

1. **Ámbito y objetivos**

Tomando en consideración la modalidad de intervención señalada, así como los elementos que la condicionan, y con el objeto de determinar los rasgos que presenta en el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano, nos hemos planteado un estudio de dos de sus segmentos: la cadena productiva forestal-aserrío-celulosa de un grupo empresarial de la zona y un experimento asociativo de PYMEs metalmecánicas del área.

El primero fue escogido porque se lo considera representativo de uno de los nuevos sectores que han dado dinamismo a la estructura productiva local tras el proceso de reestructuración realizado en los últimos 10 años. En este caso nos interesa cubrir la totalidad del proceso productivo que se lleva a cabo en la zona de Concepción-Talcahuano, o como lo plantea Castillo, que tienda "a realizarse en el marco más próximo (si existe) al distrito industrial" (Castillo, 1988, p. 22).

El segundo ha sido seleccionado porque abarca a un conjunto de PYMEs que presentan un cierto nivel de desarrollo tecnológico y capacidad empresarial, y que han sido objeto en los últimos años de la aplicación de una serie de políticas e instrumentos de fomento productivo.

De acuerdo a lo señalado en el capítulo III en relación con la necesidad de investigación del actual paradigma de desarrollo regional, en ambos segmentos hemos intentado identificar los actores y agentes relevantes, sus fuentes de información, los métodos empleados para interpretarla y las motivaciones o "lógicas" que explican sus expectativas y comportamientos. Sobre esta base se determinan los cuellos de botella y brechas culturales, políticas y estructurales que dificultan las interacciones y que mantienen incomunicadas las lógicas de operación.

Asimismo, intentamos detectar el resultado, en términos de modificación del comportamiento de los actores y agentes involucrados, de un conjunto de políticas e instrumentos horizontales de fomento productivo aplicados por el sector público en los últimos tres años: bolsas de subcontratación, guías de compra, créditos subsidiados (para promoción y desarrollo tecnológico), bolsas de consultores, y otros.⁷⁷

Sobre la base de la investigación acerca de la organización del trabajo en los segmentos seleccionados, los grados de articulación descritos y el resultado de las políticas aplicadas, pretendemos contribuir a la discusión

⁷⁷ Estas son políticas e instrumentos horizontales aplicados por el sector público en los últimos tres años, en el marco de los esfuerzos del nuevo gobierno a través de organismos públicos de promoción productiva como la Corporación de Fomento de la Producción y el Servicio de Cooperación Técnica.

sobre la pertinencia única de las políticas horizontales y no discriminantes en las nuevas estrategias de desarrollo. Nuestra tesis al respecto es que el conglomerado urbano-industrial de Concepción-Talcahuano presenta un grado significativo de desarticulación entre sus diversos actores y agentes, lo que lleva a que los instrumentos de potenciación del entorno aplicados den resultados limitados y disímiles en lo que respecta a los distintos sujetos involucrados.

Esto se debe a que las intervenciones se realizan en un determinado contexto, con una historia y relaciones socialmente construidas que crean distintas situaciones en términos de poder y de acceso a los espacios de aprendizaje y de adopción de decisiones.

Por lo tanto, creemos que se necesitan intervenciones localizadas que eliminen restricciones, corrijan desequilibrios y abran posibilidades, de manera de crear articulaciones e interacciones que posibiliten la difusión de los procesos de innovación, y acciones concertadas que se traduzcan tanto en una modernización productiva como en la gestión, en último término, de proyectos colectivos que atraigan poder a la región y los circuitos intrarregionales.

2. Metodología

El estudio en el terreno involucra una evaluación de acciones e instrumentos aplicados, así como del grado de articulación socio-productiva, la organización del trabajo y los procesos de adaptación y difusión de tecnologías localizados territorialmente, en este caso en la zona de Concepción-Talcahuano.

Ahora bien, como señala Magnatti (1991), los elementos relacionados con una metodología de evaluación están constituidos por el contexto específico, el objeto, y la finalidad.⁷⁸

a) *Contexto*

El contexto está constituido por las variables exógenas que definen el ambiente en que se desarrollan las acciones y por las características específicas del objeto bajo estudio. El medio ambiente, a su vez, está dado por el conjunto de actores que son sujetos de una iniciativa específica o que integran la configuración que se analiza, y por las normas y regulaciones que definen sus interacciones. En este caso, tanto el experimento asociativo,

⁷⁸ El análisis que se presenta a continuación se basa en un estudio realizado por un centro italiano de política industrial NOMISMA, que ha hecho importantes investigaciones sobre las políticas industriales locales. Específicamente, nuestra exposición se basa en Magnatti (1991), pp. 80-98.

el Proyecto de Fomento Metalmecánico (Profo MM) como la cadena productiva forestal conforman conjuntos con múltiples objetivos y múltiples instancias de adopción de decisiones, caracterizados por un conglomerado amplio de actores con diversos intereses, lógicas de acción y recursos.

b) *Objeto*

El objeto de la evaluación está definido por el contenido de las políticas e instrumentos que se evalúan, así como por la modificación del comportamiento de los actores y su grado de articulación, la organización del trabajo y los procesos de difusión de tecnología localizados territorialmente.

c) *Finalidad*

La finalidad esencial es mejorar la comprensión de los mecanismos de intervención y de los procesos de articulación entre los actores, conocer sus fuentes de información, sus modalidades de interpretación y las lógicas que explican sus expectativas.

A partir de esta base se pretende producir información, entendida como procesamiento de datos que genera un significado, que sirva para la retroalimentación y el ajuste continuo de las acciones implementadas, dado que muchas de éstas tienen un carácter experimental por el hecho de haber sido desarrolladas en un ámbito poco conocido y con escasa experiencia acumulada.

En síntesis, las características de los elementos que permiten determinar la metodología de evaluación y diagnóstico más adecuado están dadas por un contexto que es incierto y complejo, un objeto de estudio también complejo y variable, y la finalidad de mejorar la comprensión de los procesos en los que se haya intervenido así como de proporcionar información de retroalimentación.

Las metodologías de evaluación y diagnóstico se diferencian, entre otras cosas, por la relación que existe entre las acciones y sus efectos. Las metodologías "rígidas" son las que se aplican en ámbitos donde se dan estrechas relaciones causales y que implican que las causas (y las acciones y los procesos que se evalúan) preceden al efecto; que existe una correlación directa entre acciones o procesos y efectos (cuanto mayor es el primero, mayor es el segundo) y que no existe otra explicación plausible de los efectos observados.

Cuando no se den estas condiciones, habrá que aplicar metodologías flexibles de evaluación y diagnóstico. Por lo tanto, dadas las características del contexto, el objeto y la finalidad de la evaluación o diagnóstico (complejidad, variabilidad, y carácter incierto y explorativo), la metodología debe ser flexible.

Por último, antes de definir la metodología y los instrumentos de evaluación, hay que precisar también el tipo de efectos que pueden tener las acciones que se evalúan, sobre todo en lo que se refiere en nuestro caso a la evaluación de las políticas aplicadas al Profo MM.

d) *Efectos de las acciones evaluadas*

Se pueden distinguir dos categorías de efectos: el producto (*output*) y el impacto.

El producto representa la consecuencia directa de la actividad estudiada. Su evaluación y estudio consisten generalmente en un monitoreo, entendido como un examen de una política (uso de recursos, costos y otros aspectos administrativos) (Magnatti, 1991 p. 93).

El impacto consiste en las modificaciones concretas que se producen a distintos niveles. Para su medición se cuenta con instrumentos como los modelos econométricos o multivariantes (Magnatti, 1991, p. 94).

Dependiendo del carácter que tenga el efecto, la evaluación o diagnóstico variará en términos de su capacidad explicativa y causalidad. Según Magnatti, "al aumentar el 'nivel' de la evaluación, del *output* al impacto, aumenta también la incertidumbre sobre la 'paternidad' del efecto obtenido" (Magnatti 1991, p. 94, traducción del autor). Esto significa que en el caso del impacto aumenta la capacidad explicativa, pero a costa de la causalidad (confianza respecto de la certidumbre de los efectos observados). Si se desea que la causalidad sea mayor, hay que realizar un estudio de producto, pero eso lleva a sacrificar la capacidad explicativa de la evaluación.

Una solución intermedia a este dilema es el estudio del "resultado" (*outcome*), entendido como la modificación de los comportamientos de los sujetos destinatarios de las acciones y procesos. En este caso no se pretende describir las modificaciones en el mundo real por lo que la capacidad explicativa es menor que en el análisis de impacto, pero se va más allá del mero control administrativo y la observación de las consecuencias directas de las políticas a que se refiere el estudio del producto. Y por otra parte, si bien la relación de causalidad en el caso de estudio de resultados no tiene el grado de confiabilidad que caracteriza a los análisis de producto, éste es mayor que en el caso del estudio de impacto.

e) *Instrumento*

Las características de los elementos que definen nuestra evaluación (incertidumbre, complejidad y finalidad de retroalimentación) y la necesidad de que ésta muestre, a la vez, causalidad y capacidad explicativa nos hacen plantearnos una metodología flexible que permita observar los comportamientos de los diferentes sujetos, compararlos y relacionarlos con

sus fuentes de información, sus motivaciones y sus lógicas de acción social históricamente internalizadas. Por ello se ha optado por realizar entrevistas abiertas y en profundidad a un conjunto de sujetos participantes en los procesos productivos en cuestión, es decir la cadena forestal y el experimento asociativo metalmecánico; también se entrevistó a integrantes del conglomerado urbano de Concepción-Talcahuano, que se esperaba que tuvieran algún tipo de interacción con los segmentos productivos en cuestión, a saber: miembros del gobierno local y representantes de organismos públicos de promoción, universidades, fundaciones de fomento de la producción, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y otras instituciones.

Estas entrevistas en profundidad se realizaron en parte como el desarrollo de historias de vida en las que se trataba de determinar lo siguiente con respecto a los sujetos entrevistados:

- i) cómo habían llegado a su actual ocupación (en particular procedencia y factores que influyeron en sus decisiones);
- ii) expectativas de desempeño futuro;
- iii) percepciones y evaluaciones del proceso productivo e interacciones que tenían la oportunidad de vivir y observar, como parte del proceso y con otros actores y agentes de la región;
- iv) en el caso concreto del Profo MM, sistematizar los resultados de las políticas y los instrumentos aplicados en términos de la modificación (declarada y constatada) del comportamiento de los sujetos en tres niveles: en el interior de la empresa, en el grupo (el Profo MM) y con el entorno (por su interacción con otros actores y agentes)

Fuentes:

- i) en el Profo MM se realizaron 12 entrevistas a empresarios (de un total de 17),⁷⁹ y 6 a otros actores (dirigentes sindicales, gerentes);
- ii) en la cadena productiva forestal-celulosa se realizaron 33 entrevistas, en las que se cubrió un área de 140 km de diámetro, aproximadamente;
- iii) otros sujetos: 15 entrevistas (directivos de universidades, dirigentes de organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, funcionarios del sector público).

En total se realizaron 66 entrevistas en el lapso de 11 meses, desde diciembre de 1992 a octubre de 1993.

⁷⁹ A los restantes empresarios no se les pudo ubicar o se resistieron a dejarse entrevistar.

3. Descripción de los segmentos productivos examinados

Nos interesa presentar una descripción general de los segmentos productivos examinados, con el objeto de que sirva como una referencia a la cual se pueda acudir cuando se examinen los antecedentes proporcionados en la siguiente sección, en la que se dan a conocer los resultados del estudio. Reconocemos que un esquema en el que no se precisen las personas y los actores que intervienen, los procesos de trabajo, así como su organización y grado de especialización, es necesariamente incompleto e insuficiente. Sin embargo, consideramos que estos antecedentes se encontrarán en el examen mismo de los resultados del estudio, por lo que hemos optado por esta presentación, para evitar reiteraciones.

a) *La cadena productiva forestal-celulosa*

Las empresas que participan en el proceso productivo examinado son las empresas Forestal Arauco S.A. (y sus filiales Forestal Chile y Bosques Arauco), los aserraderos El Colorado y Cotrempo y la Planta de Celulosa Arauco (I y II).

En una primera instancia el proceso se puede dividir en tres partes:

- i) la explotación de bosques de pino insigne y eucaliptus que generan tres productos principales: madera pulpable, que en su mayoría (90% aproximadamente) abastece a las plantas de celulosa, rollizos (trozos) de exportación y trozos aserrables, con los que se abastece a los aserraderos;
- ii) el aserrío, que produce madera aserrada, tanto para el mercado interno como para exportación;
- iii) la producción de celulosa, que se abastece de madera pulpable y cuyo producto principal es la celulosa blanqueada, y en menor medida, semiblanqueada, ambos productos de exportación.

Todas estas empresas pertenecen al grupo Celulosa Arauco y Constitución S.A., que a su vez cuenta con participación de inversionistas extranjeros, el grupo Carter Holt Harvey.⁸⁰

Durante 1991 estas empresas facturaron aproximadamente 129 millones de dólares de los Estados Unidos y el grupo como tal 221 millones.⁸¹

⁸⁰ Según antecedentes de Boisier y Silva (1990), el grupo Carter Holt Harvey contaba con una participación del 27% en Celulosa Arauco y Constitución, mayor que el de cualquier otro accionista individual o corporativo. El control lo logra gracias a que poseía el 50% de las acciones de la sociedad Inversiones y Desarrollo Los Andes S.A., la que a su vez contaba con el 56.8% de las acciones de la Compañía de Petróleos de Chile S.A. (COPEC), que controla el 99.97% de Celulosa Arauco y Constitución.

También forma parte de la cadena productiva el sector muebles, que se abastece a partir de la madera aserrada producida en la etapa de aserrío. Sin embargo, no lo hemos considerado en nuestro estudio, por dos razones; porque no forma parte de las actividades que desarrolla el grupo de empresas considerado y, además, porque en la zona no tiene gran relevancia. Lo que interesa es examinar la actividad forestal-celulosa como sector que surgió tras la reestructuración productiva; los segmentos descritos (silvícola, aserrío, celulosa) son los que lo caracterizan como tal.

Sector forestal-silvícola

El proceso productivo consta de las siguientes fases, que no son etapas estrictamente secuenciales:

- producción de semillas (en viveros y unidades genéticas)
- evaluación del potencial de un predio forestal
- plantación
- faenas de manejo silvocultural
- cosecha
- carguío y transporte.

i) *producción de semillas*: se realiza en viveros especialmente diseñados con tal objeto y se caracteriza por una estrecha interacción con unidades genéticas (laboratorios) y departamentos de investigación y desarrollo, en los que se experimenta con nuevas semillas y nuevos métodos de plantación;

ii) *evaluación del potencial de un predio*: consiste en la evaluación de superficies y de volúmenes; la primera suele implicar una actividad importante de cartografía, en tanto que la segunda es la tasación física del predio;

iii) *plantación (forestación)*: comprende una serie de actividades, algunas previas a la plantación:

- roce: es el corte de los matorrales en la superficie; se realiza entre los meses de octubre y marzo;
- fabricación de cortafuegos: esto se realiza una vez que termina el roce, en marzo, con el objeto de evitar la propagación de los incendios;
- la quema: eliminación del material que queda después del roce, con el objeto de producir una superficie limpia; se realiza cuando comienzan las primeras lluvias, para reducir a un mínimo el daño al suelo (abril-mayo);⁸²

⁸¹ Celulosa Arauco y Constitución, S.A., Memoria anual, 1991, Santiago de Chile, 1991.

⁸² Como alternativa a la quema, dado el daño que causa a la capa vegetal del suelo, se han desarrollado métodos ecológicos de plantación como la plantación en fajas. Ésta consiste en la ordenación en fajas del material extraído por el roce; a continuación se planta en las fajas liberadas. El problema es que queda material que obliga a desbrozar repetidamente, por el alto riesgo de incendios.

- plantación: colocación de las semillas, de acuerdo a una densidad estipulada (1 200-1 600 árboles por hectárea); se hace solamente en invierno;
- cercos: delimitación física del predio.⁸³

Todas éstas son actividades que deben ser objeto de control; éste puede ser visual, directo o en tiempo real, dependiendo de la naturaleza de la actividad, aunque los criterios que se aplican no son uniformes.

iv) *faenas de manejo silvocultural*: consisten en el manejo de los bosques en crecimiento, en el que se distinguen principalmente las podas y raleos; estos últimos consisten en dejar los 700 mejores árboles por hectárea distribuidos en la forma más homogénea posible (dada una densidad inicial de 1 200-1 600 árboles);⁸⁴ la poda tiene por objetivo mejorar la calidad del árbol y producir madera sin nudos.

La poda y el raleo se repiten cada cierto tiempo hasta 20 a 25 años en el caso del pino insignis.⁸⁵ El segundo raleo, a los 11-12 años, produce la madera pulpable que se utiliza en la fabricación de celulosa. Estas actividades también se controlan. Suele haber un control primario, que se realiza inmediatamente después de la poda y el raleo, y un control de supervisión, en el que se emplea una muestra del sector controlado inicialmente.

v) *cosecha*: se realiza cuando el árbol tiene unos 25 años, aproximadamente, y con un diámetro de 24 a 26 cm; esta etapa comprende las siguientes actividades:

- inventarios previos a la cosecha: son optativos y su objetivo es determinar el volumen de la cosecha;

⁸³ También hay otras operaciones (optativas) relacionadas con la plantación:

- control de pastos: eliminación de maleza que absorben parte de los nutrientes necesarios para las plantas;
- fertilización: se realiza inmediatamente después de la plantación en suelos agotados que generalmente sólo se pueden dedicar a la explotación forestal;
- desbroce: se realiza cuando no se ha quemado, para que la planta quede más expuesta a la luz (en una primera etapa, al primer o segundo año de la plantación, y en una segunda oportunidad uno o dos años después de la primera).

⁸⁴ El raleo consiste en cuatro operaciones, dos de las cuales son una forma de control de las anteriores:

- marcación de los palos que se van a cortar;
- evaluación de la marcación, sobre la base de muestras;
- verificación de la evaluación (visual, también sobre la base de muestras);
- licitación del corte o raleo.

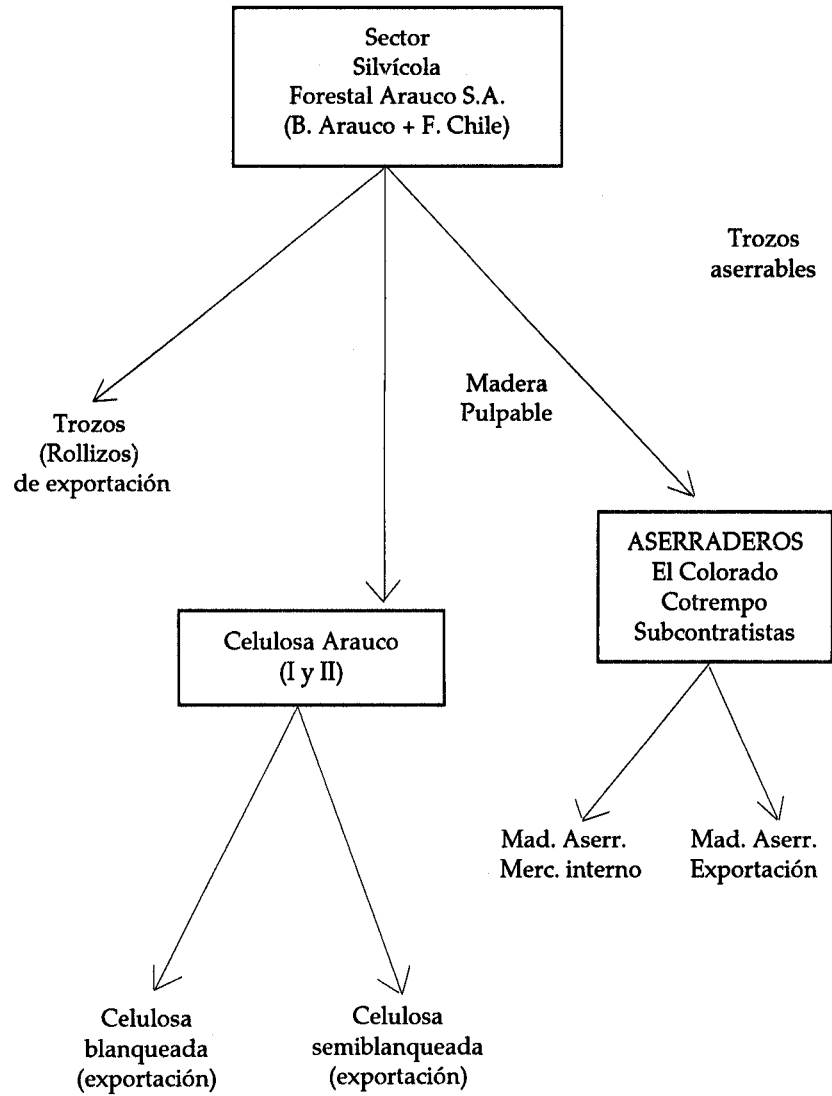
⁸⁵ La primera poda se realiza a los 6-8 años, y en paralelo con el raleo de desechos, hasta la mitad de la altura del árbol.

La segunda poda, entre los 8 y 10 años. Busca la eliminación de uno o dos verticilos más.

Luego una tercera poda, dos o tres años después, hasta unos 8 m de altura que es donde se concentra el 60% del volumen del árbol.

El segundo raleo, cuatro o cinco años después del primero (11º- 12º año). Se ralean los árboles ya podados.

Cuadro 1
PRIMER NIVEL
CADENA SILVÍCOLA-ASERRÍO-CELULOSA



- evaluación de la cosecha: su objetivo es determinar el plan de trabajo (máquinas, número de operarios, caminos y locales de acopio que deben habilitarse);
- habilitación del bosque: construcción de las canchas de acopio y los caminos de acceso;⁸⁶
- cosecha propiamente tal: comprende el volteo y el desrame de los árboles (normalmente con motosierras), luego el madereo (o el traslado de los troncos desde el bosque hasta las canchas de acopio) y la clasificación de los árboles. Las dos últimas tareas (madereo y clasificación), y en algunos casos la primera (volteo), normalmente se realizan con equipos mecanizados (torres, carros de arrastre con orugas, garras volteadoras, clasificadores trineumáticos).

vi) *carguío y transporte*: consiste en las tareas de despacho y el carguío y transporte propiamente tales; la producción puede tener tres destinos: el puerto (San Vicente) para la exportación de rollizos, los aserraderos, en el caso de la madera aserrable y las plantas de celulosa (o canchas de acopio) en el caso de la madera pulpable.

Para estas operaciones se utilizan equipos mecanizados (garras y grúas cargadoras) y camiones.

Sector aserrío

En términos generales se distinguen tres fases:

i) recepción y clasificación en cancha de la madera aserrable; la clasificación debe realizarse sobre la base de las medidas estipuladas en la orden de producción pertinente;

ii) entrada de los lotes clasificados en una línea continua de producción; el número de lotes que se procesan, que pueden ser de diferentes medidas, depende de las líneas de producción existentes.

En esta fase se distinguen las siguientes etapas consecutivas:

- descortezado o extracción de la capa de corteza del tronco;
- aserrado de acuerdo a medidas especificadas; consiste en el paso de los troncos por un conjunto de sierras mecanizadas, organizadas secuencialmente, que van dando los cortes y medidas especificadas;

⁸⁶ La construcción de los caminos contempla a su vez las siguientes faenas:

- pretrazado, sobre la base de planos cartográficos (labor de oficina);
- encintado: labor de terreno, que consiste en marcar el eje del camino a partir de las indicaciones dadas por el pretrazado;
- fajas: abrir el camino por medio del volteo de los árboles en una determinada extensión alrededor del eje (encintado);
- "obras de arte": construcción de cunetas, puentes menores y otras obras similares exigidas por los caminos en construcción.

- baños antimanchas para proteger la madera;
 - clasificación de acuerdo con las categorías solicitadas.
 - iii) empaquetado: embalaje de la madera aserrada que se envía al puerto de San Vicente para exportación o se destina a consumo interno.
- Las últimas dos fases son mecanizadas, y en el caso de uno de los aserraderos supone incluso el empleo de dispositivos de control automático.

Planta de Celulosa (Arauco I y II)

El proceso se divide en cinco fases que forman parte de un procesamiento continuo:

- i) preparación de la madera: selección y descortezado anterior a la producción de astillas, que posteriormente se almacenan y harnean o limpian; las astillas del mismo aserradero y de otros se almacenan en dos pilas distintas y se seleccionan automáticamente por un sistema FIFO (*first in, first out*), luego de lo cual se vacían en los digestores (proceso de cocción);
- ii) cocción: se efectúa en el área de un digestor a una temperatura de 170 grados y con siete atmósferas de presión, durante tres horas. En la línea II, la más moderna, el digestor permite un proceso de cocción continuo; en cambio en la línea I, más antigua, se realiza por lotes. Se utiliza un digestor continuo de dos vasos para la deslignificación extendida, seguido de un difusor atmosférico de dos etapas, separación de nudos y harneo, para finalizar el lavado con dos filtros espesadores;
- iii) lavado: la pulpa se somete a deslignificación con oxígeno (en línea II) y lavado en dos prensas de desplazamiento;
- iv) blanqueo: la pulpa deslignificada se somete a blanqueo secuencial en cinco etapas (cloro, soda cáustica, dióxido de cloro, oxígeno y peróxido), para eliminar la lignina residual;
- v) secado, luego del cual se almacena la celulosa y se embala.

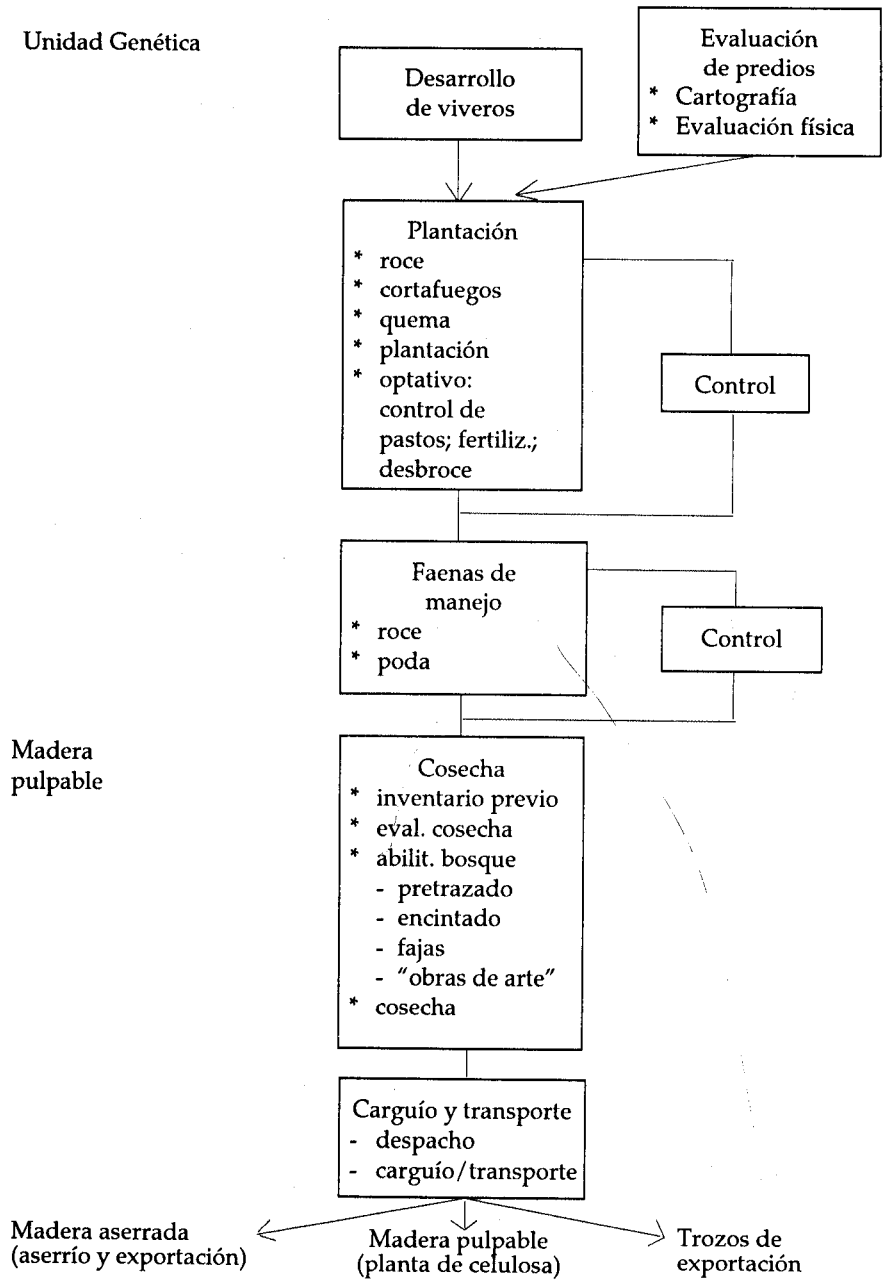
La mayoría de los procesos contaminantes se producen durante la etapa de lavado, debido al empleo de cloro y derivados, que se procura minimizar a través de un método que consiste en entrar al blanqueo con un 40% a lo más de lignina residual; además de permitir el empleo de un menor volumen de cloro y derivados, esto limita la formación de compuestos orgánicos clorados. También se han comenzado a usar técnicas de control de afluentes líquidos y emisiones aéreas.⁸⁷

⁸⁷ Con tal objeto se utilizan una laguna de aereación y un clarificador, que ocupan aproximadamente 10 hectáreas.

Por exigencias del Banco Mundial, para la canalización de los créditos que implicó la línea II recién construida (1990), hubo que invertir 40 millones de dólares con fines de protección del medio ambiente, entre otras cosas la laguna de aereación y el clarificador que sólo comenzarán a dar algunos resultados significativos en términos de disminución de los compuestos orgánicos clorados en un plazo de dos años.

Cuadro 2
DIAGRAMA DEL PROCESO PRODUCTIVO SILVÍCOLA

I y D



La planta Arauco II se terminó de construir recién en 1991; tiene una capacidad de producción anual de 350 000 toneladas de celulosa Kraft blanqueada de fibra larga. La línea I (construida en 1971) tiene una capacidad de 190 000 toneladas anuales. En 1991 la facturación de ambas plantas ascendió a alrededor de 154 millones de dólares. En la línea II se invirtieron 600 millones de dólares pero esto sólo supuso un incremento de 200 operarios (de 450 a 650).⁸⁸

En general, el proceso está muy automatizado; se utiliza un sistema de control automático que monitorea en tiempo real todas las fases del proceso.

b) *Proyecto de Fomento Metalmeccánico (Profo MM)*

Este proyecto nació como una iniciativa del sector público, desarrollada a través del Servicio de Cooperación Técnica de Chile (SERCOTEC), que inicialmente consideró a este tipo de proyectos como una forma de estimular la difusión de los instrumentos horizontales de fomento productivo entre las PYMEs.

El concepto se inició sin un marco teórico claro, y sólo después de transcurrido cierto tiempo desde que comenzaron a realizarse los primeros experimentos asociativos surgió interés por desarrollar dicho marco.

Los proyectos de fomento se definen actualmente como estrategias públicas destinadas a estimular un ambiente local favorable para el desarrollo de un sistema eficiente de relaciones preferenciales⁸⁹ entre los participantes, tanto públicos y privados como productivos y no productivos, con el fin de incrementar su competitividad y eficiencia (Dini, 1993, pp. 26-27).

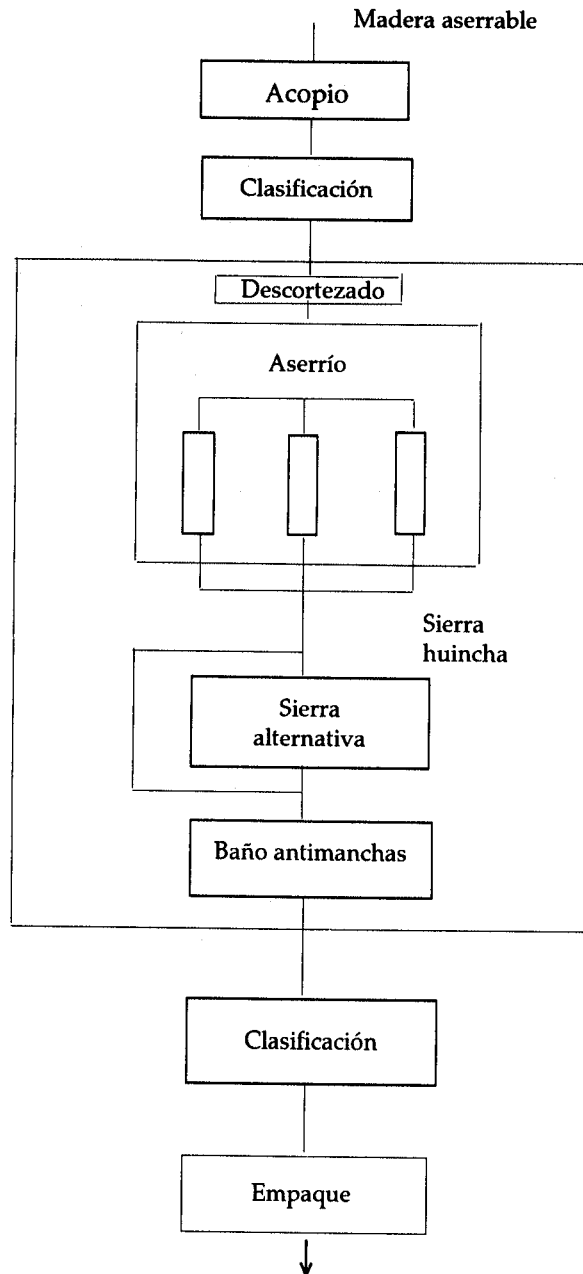
⁸⁸ Memoria ..., *op. cit.*

⁸⁹ Más que a las empresas y sujetos, los proyectos de fomento como instrumentos apuntarían a las interacciones y relaciones entre ellos en un contexto que comprendería cuatro subsistemas: el sistema de valores, el sistema formativo, las instituciones locales, y el sistema informativo.

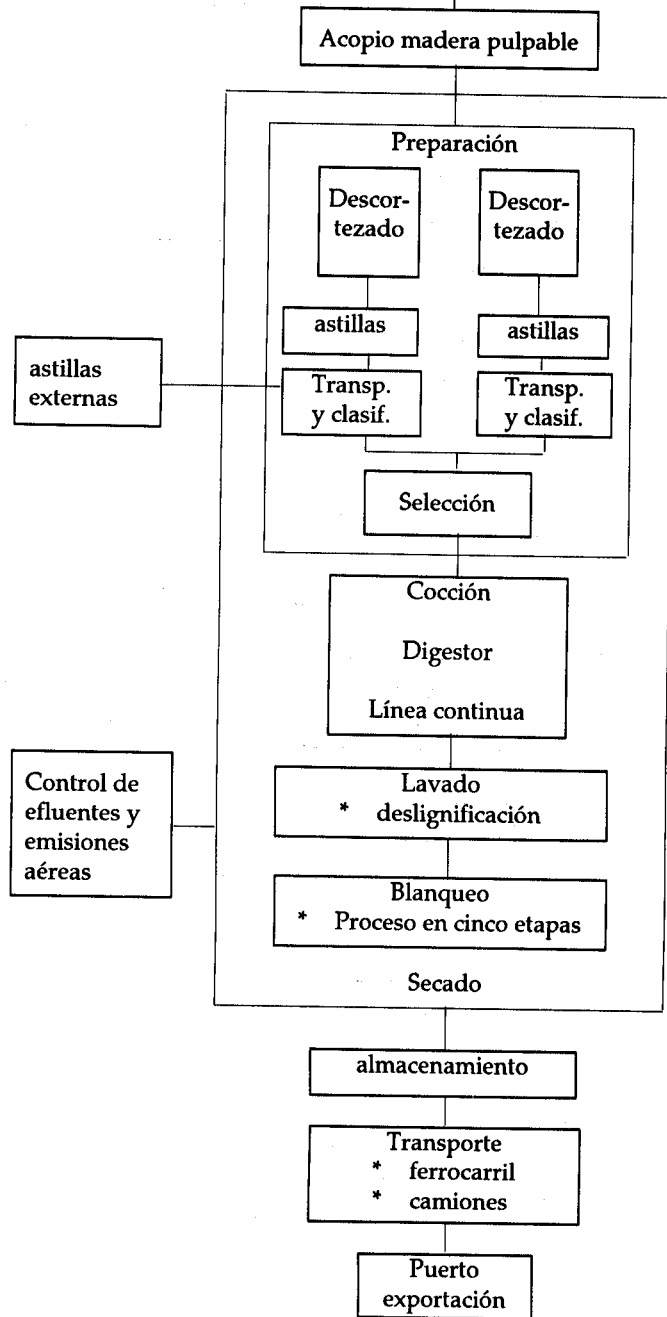
Sucintamente, el sistema de valores se vincula con el proceso de decantación y combinación de historias individuales, cultura y conocimientos técnicos de cada sujeto; el sistema formativo, con el conjunto de agentes involucrados en esta actividad (universidades, sindicatos, empresas, organizaciones gremiales) y sus interacciones; el sistema informativo, con los canales de comunicación y lenguajes internos, y con el mercado nacional e internacional, y por último, el institucional local, con el desarrollo de las reglas y normas que regulan el funcionamiento del sistema.

Las interacciones en estos cuatro ámbitos interconectados estimularían un sistema de relaciones preferenciales y desarrollarían un fuerte elemento de regulación: la conciencia de los vínculos con los demás que, a su vez, da origen a un profundo sentido de pertenencia que, entre otros aspectos, conduciría a una notable reducción de los costos de transacción localizados territorialmente, debido a la disminución de los costos de información sin una necesidad paralela de incrementar los de coordinación (Dini, 1993, pp. 15-16).

Cuadro 3
DIAGRAMA DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE ASERRÍO



Cuadro 4
CADENA PRODUCTIVA
PLANTA DE CELULOSA ARAUCO



Esta estrategia pública supone la aplicación de un conjunto de políticas e instrumentos, cuyo objetivo es fomentar la participación de los sujetos que conforman el sistema definido como local, tanto de los directamente involucrados en el proyecto de fomento como de los que interactúan con él (empresas, universidades, centros de transferencia de tecnología, asociaciones gremiales, etc.).

Algunos de los efectos (resultados) son los siguientes:

i) empleo y difusión de los instrumentos de políticas aplicados por el sector público:

- bolsa de consultores
- bolsas de subcontratación
- créditos subsidiados para desarrollo tecnológico (proyectos del Fondo de Desarrollo Tecnológico, FONTEC)
- subsidios para participación en ferias nacionales y extranjeras;

ii) suscripción de convenios de compras conjuntas a proveedores (mayor escala de compra);

iii) aumento del nivel de subcontratación entre los miembros del proyecto (mayor especialización);

iv) suscripción de convenios de asistencia técnica o desarrollo tecnológico con otros miembros del sistema local (centros de transferencia tecnológica, universidades, etc.);

v) dinamización del sistema productivo local, en especial por medio de un "efecto imitación" en otras empresas que no participan en el experimento asociativo.

Los proyectos de fomento se consideran como un "negocio auto-sustentable", por su capacidad de aumentar las ventas o utilidades del grupo de empresas participantes; después de un plazo de tres años, deberían convertirse en empresas autónomas y prescindir del apoyo público. Se distinguen tres etapas en su desarrollo:

Preparación: en esta fase funcionarios de SERCOTEC realizan diagnósticos de viabilidad, identifican las empresas que pueden participar y establecen los contactos iniciales.

Consolidación: contratación de un profesional que se encarga de la gestión del proyecto, coordina sus actividades y desarrolla una metodología de trabajo (normas sobre acceso, mecanismos internos de premios y sanciones, criterios para la toma de decisiones, estimulación de la coherencia entre los diferentes objetivos y de las relaciones de confianza entre los miembros).

Independización: establecimiento de una entidad jurídica que asume la dirección del grupo, y que comienza a sufragar los gastos de gestión y administración. Esta etapa termina cuando el proyecto empieza a operar en forma completamente autónoma.

Entre 1991 y diciembre de 1993 se iniciaron 16 proyectos de fomento en 10 regiones del país; en éstos participan unas 260 empresas (PYMEs)

pertenecientes a los sectores de madera y muebles, metalmecánico, fundición, goma, bienes de capital, tejido de punto, productos lácteos, productos del mar y artesanías en madera.

En términos sectoriales, el segmento más importante es el metalmecánico, al que pertenece un 32% de las empresas. Le sigue en importancia el segmento fundiciones y bienes de capital, con un 16%.

Proyecto de Fomento Metalmecánico de Concepción

Abarca a 17 empresas y es el más antiguo de todos. Su creación se formalizó en mayo de 1991. Durante 1992, las empresas participantes registraron un promedio de ventas anuales de 603 000 dólares de los Estados Unidos, el quinto más alto del conjunto.⁹⁰

Presenta, también, uno de los niveles más bajos de heterogeneidad interna (el tercero más bajo del conjunto), en términos del volumen de facturación de las empresas del grupo.⁹¹ La mayoría de éstas (14 empresas) tienen entre 18 y 50 operarios, lo que arroja un promedio de 36.

En cuanto al grado de consolidación, se estima que ha alcanzado una madurez que corresponde al tiempo transcurrido desde su iniciación,⁹² ya en 1993 produjo un conjunto de organismos y entidades jurídicas gestoras (una sociedad comercial de responsabilidad limitada y una asociación gremial) que han ido asumiendo la función inicial del sector público. En términos relativos, pertenecería al grupo de proyectos más consolidados.

Lo anterior es una descripción sucinta, que no precisa los procesos de trabajo ni proporciona antecedentes sobre los participantes en el experimento asociativo. Como señalamos al comienzo de esta sección, esta información se puede encontrar en el desarrollo de los resultados del estudio. Asimismo, debemos destacar que en el caso específico del Profo MM de Concepción, más que los procesos productivos propiamente tales de las empresas participantes, que si bien interesan y se examinan, lo que más preocupa es su carácter de experimento asociativo y su capacidad de canalizar políticas públicas en tal sentido, así como de promover interacciones entre sus miembros.

⁹⁰ A partir de datos de Dini, 1993, p. 34.

⁹¹ El nivel de heterogeneidad interna se mide sobre la base de la relación entre el volumen de ventas (en moneda de 1992) de la segunda empresa más grande y la segunda más pequeña de cada proyecto de fomento. El promedio de este índice correspondiente a los 16 proyectos es de 59; el mayor es 271 y el menor 3. El Profo MM de Concepción tiene un índice de 7 (Dini, 1993, p. 34).

⁹² La tasa de "madurez" se calcula sobre la base de una estimación del grado de cumplimiento de las metas de cada proyecto de fomento, a partir de lo cual se elabora un índice que se divide por la antigüedad del conjunto. En el caso del Profo MM de Concepción, se ha llegado a la conclusión de que está en una línea de desarrollo normal y que por su relativa antigüedad ya estaría pasando de la etapa de consolidación a la de autonomización (Dini, 1993, pp. 35-37).

4. Presentación de antecedentes proporcionados por el estudio

En primer término describiremos las interacciones globales entre los actores y agentes detectadas en los segmentos productivos examinados, para que sirvan de contexto a la descripción y el análisis posterior de las características de estos últimos y de sus articulaciones con el entorno local.

Presentaremos una reseña de las relaciones observadas en parte a través de las interacciones específicas entre los diversos actores y del papel que juegan algunos actores específicos (empresarios y sindicatos), teniendo presente la simplificación a la que puede llevar un intento de subdividir el todo en subconjuntos de interacciones compartimentalizadas. Sabemos que las relaciones entre los actores son complejas y multivariantes, y lo único que nos lleva a identificar los diferentes subsistemas de relaciones es el objetivo de detectar las formas de actuación predominantes, sus lógicas, y las brechas y asimetrías que presentarían las interacciones.

Consideramos que esto contribuirá también a iluminar el análisis posterior de los procesos de trabajo y la efectividad de las políticas implementadas en los segmentos productivos estudiados.

a) *Relaciones entre actores y agentes locales*

i) *Relación entre las universidades y las empresas*

Esta no es una relación estrecha e intensa, sino más bien intermitente, en la que se dan desconfianzas y prejuicios. Las diferencias de ritmo es el factor que se menciona con más frecuencia; en un plano de mayor confianza, las empresas se refieren a la "falta de capacidad técnica y profesional" de los universitarios para dar apoyo a la industria.

En especial, en el área de la ingeniería, las PYMEs cuestionan a las universidades regionales por la formación altamente especializada que ofrecen y que impediría a sus egresados responder adecuadamente a las necesidades más generales y variadas de las pequeñas empresas locales. Asimismo, se señala que las expectativas de los recién egresados suelen relacionarse con la posibilidad de "hacer carrera" y con el desarrollo profesional propio de la gran empresa, y que las PYMEs rara vez pueden ofrecer.⁹³

⁹³ Asimismo, se critica la poca formación práctica y de taller que recibirían los egresados de ingeniería, construcción civil y otras carreras similares.

Se cuestiona también la burocracia que afectaría a las universidades y que les impediría mostrar la agilidad necesaria en la prestación de servicios.

Por otra parte, las universidades critican a las empresas por estar casi exclusivamente preocupadas de problemas cotidianos y por la tendencia a satisfacer sus necesidades de adaptación y transferencia de tecnología por medio de sus proveedores o a través de los vínculos internacionales de los grupos económicos a los cuales pertenecen. Además, rechazan a las PYMEs porque sus recursos financieros no les permiten costear asesorías de envergadura ni proveer trabajos interesantes, que den prestigio a nivel académico.

Los intereses suelen ser bastante distintos y divergentes en muchos casos. En las empresas importa la adaptación tecnológica, la capacitación y la coordinación, lo que implica un ritmo muy cortoplacista, y mucha experiencia y conocimiento de los procesos productivos concretos. En las universidades, en cambio, se otorga prioridad a los proyectos de más largo alcance, que impliquen investigaciones más relevantes. Éstos son los aspectos que dan prestigio a nivel académico.

No obstante, se observa un buen desempeño de las dos más importantes universidades regionales en el ámbito de la asistencia técnica, que se ha constituido para ellas en una fuente importante de financiamiento. La Universidad de Concepción, la de mayor tamaño, mantiene una interacción importante con el medio de la industria metalúrgica, química industrial y forestal.⁹⁴ La Universidad del Bío-Bío tiene interesantes vínculos con el sistema productivo en las áreas forestal y de procesamiento de madera.

En general, sin embargo, el principal ámbito de interacción se da en las certificaciones y controles de calidad y en los servicios de laboratorio, que son generalmente de carácter rutinario. Es menor la interacción que se da en el área de la adaptación y transferencia de tecnología.⁹⁵

⁹⁴ En este último sector, el forestal, la relación se centra sobre todo en los viveros, la silvicultura y el control de plagas. Es menor en las operaciones de cosechas y transporte, y casi nula en la producción de bienes de capital.

⁹⁵ La interacción es mucho menor aún en el caso del desarrollo de nuevos productos. En los pocos casos en que se ha dado, ha habido problemas para comercializarlos. Por ejemplo, la Universidad del Bío-Bío, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrolló una ventana de madera muy adecuada para las condiciones climáticas del sur de Chile, zona fría y lluviosa. Este producto cuenta con las certificaciones técnicas necesarias, pero no ha logrado atraer el interés de las empresas constructoras regionales. No se sabe claramente a qué se debe, pero el director de asistencia técnica de la Universidad del Bío-Bío estima que obedece a una combinación de desconfianza de los empresarios locales sobre la capacidad de la institución para producir un gran volumen de unidades y al hecho de que no ven a la Universidad dedicada a una tarea de este tipo.

Por otra parte, esta asistencia técnica está orientada sobre todo a las empresas medianas y grandes, no a las pequeñas, que no constituyen un mercado atractivo desde un punto de vista profesional o económico.

Cabe destacar el caso de la Universidad del Bío-Bío en este tipo de interacciones. Esta Universidad comenzó a prestar asistencia técnica sólo hace cinco años, y esta actividad ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos dos, lo que implica una considerable movilización de recursos, tanto materiales, como financieros y humanos. Esto le ha planteado también dos grandes desafíos: la necesidad de modificar su estructura administrativa para realizar un cúmulo de actividades que tradicionalmente no realizaba y, al parecer lo más importante, un cuestionamiento de tipo estructural, mencionado por uno de los entrevistados en la Universidad, sobre "cuán universitaria es la asistencia técnica", es decir en qué medida se la puede considerar como parte de las actividades propias de un académico, y de qué manera se la incorporaría a los criterios para la obtención de puntaje en la carrera académica.⁹⁶ Esto adquiere más relevancia si se considera que esta actividad aporta a gran parte de los profesores un porcentaje significativo de sus ingresos y que suelen dedicarle tiempo que podrían destinar a otras tareas.

Por último, en el desarrollo de las relaciones entre las universidades y las empresas han sido importantes las relaciones de confianza y las interacciones personales. En la Universidad del Bío-Bío ha sido importante el papel del director de la unidad de asistencia técnica, muy dinámico y conocido en el medio empresarial. La Universidad de Concepción, por su parte, tiene una relación importante con CODELCO (gran minería del cobre en Chuquicamata, casi a 2 000 km de distancia) y con algunas empresas del área forestal-celulosa localizadas en la región, debido a que fue una universidad pionera en las especialidades de ingeniería civil, metalúrgica y química. Eso le permitió colocar a sus egresados en estas industrias, que son las que posteriormente han contratado los servicios de la Universidad o, más bien, de los profesores y expertos que conocen.

Una relación similar se da en torno de las industrias siderúrgica, petroquímica, de cemento, etc., en la que se observa una mayor presencia de profesionales y son más frecuentes las asesorías en materia de investigación y desarrollo realizadas por universidades de fuera de la región, principalmente de la capital. Estas empresas, vinculadas a los

⁹⁶ El director de asistencia técnica de la Universidad del Bío-Bío justifica el desempeño de esta actividad, que considera legítima en la medida en que no signifique competir deslealmente con consultores externos (es decir, no hacer al interior de la Universidad lo que se puede realizar en el exterior) y que forma parte de un proceso ascendente de aprendizaje que lleva a las actividades más "nobles", como las de investigación y desarrollo, que a su juicio sería lo que está sucediendo.

procesos industriales de sustitución de importaciones conducidos por la CORFO y, por lo tanto, con administraciones y flujos decisorios centralizados, estarían influyendo en la canalización de esas relaciones.

ii) *Relaciones entre el sector público y las empresas*

Por una parte, en el experimento asociativo se observa un evidente esfuerzo del sector público por dinamizar las estructuras productivas de las empresas participantes ("no se puede desconocer un mesianismo burócrata", señaló un empresario). El apoyo público se manifiesta en la contratación de un gerente que coordina las actividades de las PYMEs y en un conjunto de servicios generalmente subsidiados: consultores, líneas de crédito preferenciales para capital de trabajo y desarrollo tecnológico, y asistencia para participar en ferias nacionales e internacionales.

En el otro caso estudiado, la cadena productiva forestal-aserrío-celulosa, la interacción es mucho más débil. A pesar de que el sector público ha establecido instrumentos como bolsas de subcontratación y guías de compra que se adaptarían a las necesidades de este tipo de procesos productivos, las empresas involucradas los desconocen, y optan por desarrollar sus propias políticas de subcontratación y abastecimiento.

Al respecto, se reconoció en instancias del gobierno regional que era difícil influir en las políticas de las grandes empresas locales, entre otras cosas porque en gran parte se definen fuera de la región. De hecho, en el segmento forestal el sector público se limita a verificar la aplicación de procedimientos de operación y la existencia de determinadas condiciones de trabajo, para lo cual se ve generalmente limitado por la falta de infraestructura y recursos.

En cambio, las interacciones entre el sector público y el Profo MM han tenido una intensidad notable, aunque también han presentado problemas. A continuación se describen algunos aspectos destacados de esta relación.

La presencia del gerente, cuyos servicios financia SERCOTEC, ha sido un factor claramente dinamizador, pero no carente de contradicciones. El tener que responder a la vez a los empresarios y sus superiores en SERCOTEC, le plantea exigencias contradictorias el tener que enfrentarse a criterios a veces divergentes para evaluar su gestión. Se ve impelido a crear relaciones de confianza y a ser capaz de resolver problemas concretos en su interacción con los empresarios, cuyas expectativas respecto de su gestión también son heterogéneas; en cambio, ante sus superiores se ve obligado a mostrar una consolidación formal del grupo, así como a promover y demostrar el uso de los instrumentos y recursos proporcionados por SERCOTEC y CORFO.

Una manifestación de lo anterior se da, por ejemplo, en la bolsa de consultores que se ofrece a las PYMEs y los integrantes del Profo MM en especial. Muchos opinan que esta bolsa no atrae a los mejores, muchas veces ni siquiera a consultores adecuados, debido a que el sector no ofrece buenas remuneraciones, ni un circuito de trabajos interesantes; por lo tanto, el gerente estima que no le conviene recomendarlos, a pesar de que están subsidiados, y prefiere recomendar a otros consultores, cuyos servicios pueden ser más onerosos pero que le dan más confianza.

En otro orden, las líneas de crédito preferenciales que se han establecido para las PYMEs también han presentado insuficiencias. Suelen ser aprovechadas por el sector menos precario y no se realiza una evaluación adecuada del acceso que tiene el sector más necesitado. En las mediciones que efectúa el sector público sólo se consideran indicadores de cumplimiento de metas generales.

Aun dentro de los sectores más dinámicos de las PYMEs consideradas el endeudamiento con el sector público despierta mucha aprensión. Sin excepción, todos los que tuvieron que recurrir en el pasado a créditos CORFO a largo plazo para adquirir equipos se quejan de la gran cantidad de trámites que tenían que efectuar y del excesivo volumen de garantías exigidas, entre 350% y 500% del monto de la deuda, sin que se realizara "un análisis real y a conciencia", como indicó un miembro del Profo MM, de los proyectos que presentaban.⁹⁷

Esta exigencia de garantías tan altas es el motivo más común de reclamo, sobre todo de los miembros más noveles, poco capitalizados y que, por lo tanto, no tienen recursos que ofrecer como garantía de los créditos.

En otros casos, como los subsidios para visitas, participación en ferias y proyectos de desarrollo tecnológico (proyectos FONTEC), la relación ha sido un poco más fluida, en parte porque el número de PYMEs interesadas es menor y porque los empresarios son más dinámicos, por lo que realizarían muchos de tales proyectos aun sin subsidios.

En general, el sector público tendría dificultades para aplicar los instrumentos adecuados, debido a una estructura de funcionamiento que no toma en cuenta la naturaleza real de los procesos para su diseño; por lo tanto, los índices de evaluación de desempeño que se establecen tienen

⁹⁷ Algunos deudores de la CORFO se vieron enfrentados a una situación absurda en el pasado, cuando, pese a haber amortizado los préstamos tenían que entregar más garantías en lugar de poder rescatarlas. Esto se debía a que la CORFO establecía una depreciación de las garantías superior a la tasa de amortización del crédito. Por consiguiente, cuando tuvieron acceso a créditos bancarios, todos los deudores cancelaron anticipadamente los créditos de la CORFO, pese a que se les aplicaban intereses preferenciales (subsidiados).

escasa relación con las necesidades que se procura satisfacer. Éste es el problema clásico de determinación de objetivos y control de gestión en los organismos públicos que suelen ser muy centralizados (Burlaud, 1978).⁹⁸

Por otra parte, en la medida en que se han ido desarrollando entidades a partir del Profo MM, entre otras una sociedad comercial gestora que coordina las actividades de abastecimiento, comercialización y desarrollo tecnológico, y el Centro de Transferencia Tecnológica,⁹⁹ creado en apoyo del experimento y otras PYMEs, se han ido dando también conflictos entre funcionarios públicos y algunos miembros del grupo metalmeccánico. Éstos se relacionan principalmente con el control de las actividades. Los empresarios consideran que éstas deben reflejar la dinámica e intereses del grupo, sobre todo en una etapa de mayor autonomía como la que estarían iniciando; los funcionarios, por su parte, señalan que están preocupados ante la posibilidad de que sean monopolizadas por algunos empresarios, en virtud de una dinámica selectiva que no trascienda el ámbito local y según el cual no se preste atención al rescate y potenciación de los miembros más débiles. Se trata de desconfianzas mutuas sobre las capacidades e intereses que rigen la acción de los diferentes sujetos involucrados, que están muy arraigados y subsisten a pesar del innegable esfuerzo realizado, medido tanto en recursos financieros como materiales y humanos. Pero las desconfianzas y los intereses divergentes no se vinculan solamente con la relación entre los sujetos públicos y los empresarios; al interior de cada segmento también se dan notables diferencias de intereses. Éstas se observan tanto en el sector productivo, como veremos más adelante, cuando examinemos en detalle las características de los segmentos productivos estudiados, como en el sector público. En este último se dan muchas dificultades para coordinar los esfuerzos de los organismos implicados. En ello influyen las distintas estructuras jerárquicas de los

⁹⁸ En tal sentido cabe reconocer que hay casos de organismos autónomos, como la Fundación Chile, cuyo proceso de gestión es más descentralizado y eficaz. Las actividades de prestación de apoyo de la Fundación a los procesos productivos silvícolas, en las áreas de capacitación y transferencia de tecnología, se basan en estructuras simples y expeditas, así como en fluidos contactos personales.

⁹⁹ Creado en virtud de un convenio entre el Gobierno del estado alemán de Baden-Württemberg y el gobierno chileno, por intermedio de SERCOTEC. Entre otros recursos el primero aporta un experto (consultor) por tres años, que prestará asesoría en materia de transferencia de tecnología a cuatro consultores contratados por el Gobierno de Chile.

diversos organismos locales,¹⁰⁰ todos centralizados, así como las perspectivas de los funcionarios locales, que en muchos casos son muy disímiles. Las aspiraciones de control sobre los recursos locales y de autonomía influyen bastante en esta situación.¹⁰¹

iii) *Relaciones entre el sector público y las universidades*

Esta relación, entendida como las interacciones que persiguen la activación del aparato productivo, está muy poco lograda. En una de las interacciones posibles, en los servicios de consultoría que ofrece la CORFO a las pequeñas empresas, se dan dificultades de tipo burocrático que impiden a los profesores universitarios prestar tales servicios. Esta incomunicación se ve acrecentada, además, por el escaso atractivo que ejercen las PYMEs, tanto en términos económicos como de prestigio.

Se esperaba una activa participación de las universidades locales en el desarrollo de proyectos del FONTEC (subsidiados por el Estado),¹⁰² pero eso no ha ocurrido. Las empresas que los desarrollan tienden a ejecutar proyectos en ámbitos donde cuentan ya con alguna experiencia y, si tienen que recurrir a asesoría externa, buscan a técnicos o ingenieros que ya conocen, que normalmente no son de las universidades. Por otra parte, éstas consideran que los proyectos del FONTEC les plantearían demandas que no necesariamente coincidirían con sus líneas de trabajo.

¹⁰⁰ En términos generales, las actividades de fomento de la producción corresponden al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, la CORFO, y SERCOTEC. Todas estas instituciones tienen oficinas regionales, a las que se insta a establecer vínculos de colaboración horizontal, pero que en el caso chileno, al parecer por la marcada centralización que caracteriza a la adopción de decisiones públicas, y la falta de experiencia en el ámbito de la gestión local del fomento productivo, sobre todo de PYMEs, se observa una falta de sincronización y articulación entre éstos y sus políticas.

¹⁰¹ Durante el proceso de establecimiento del Centro de Transferencia Tecnológica, su futuro director propuso una división del trabajo entre éste y SERCOTEC, en virtud de la cual este último se encargaría de los diversos aspectos de la gestión en las PYMEs y el Centro se ocuparía del fomento de la producción. No hubo acuerdo, porque en SERCOTEC se consideraba que el fomento de la producción debía ser una labor que comprendiera todo el ámbito local y que no quedara circunscrita solamente al del Profo MM y otras PYMEs con las que trabaja el Centro, más limitado en todo caso. El director del Centro, que también es funcionario público, no veía problemas en ello, por considerar que su labor debía abarcar todo el espacio local, y sólo por un motivo de aprendizaje y maduración se proponía un ámbito de acción inicial más circunscrito.

Tampoco había consenso con respecto de los objetivos del Centro. El consultor alemán consideraba que su participación sólo se justificaba si las PYMEs locales, o algunas de ellas, estaban exportando al cabo del término de su misión, que se prolongaría por tres años. Su posición difería de la del director, para quien también eran importantes las posibilidades de fortalecimiento tecnológico de las PYMEs más débiles, aunque no se obtuvieran resultados espectaculares para el conjunto.

¹⁰² El Estado subsidia un 60% del costo de los proyectos de FONTEC, hasta un máximo de 100 000 dólares de los Estados Unidos. Su objetivo es fomentar el desarrollo tecnológico de procesos productivos que ya se realizan en las empresas.

La interacción entre las universidades y el sector público fue muy baja en los segmentos productivos examinados, en los que no se detectó ningún programa de trabajo conjunto de investigaciones o consultorías de cierta importancia. Más bien lo que existe son desconfianzas mutuas sobre las capacidades respectivas, sobre todo del sector público con respecto a las universidades.¹⁰³

iv) *Relaciones entre las universidades y las organizaciones sindicales*

En los segmentos estudiados ésta es una relación inexistente. Los dirigentes sindicales entrevistados sienten que las universidades locales están muy alejadas de sus problemas y, si bien las valoran socialmente en términos muy positivos, no las consideran un instrumento para satisfacer sus necesidades. Para ello tienden más bien a interactuar con organismos independientes, es decir organizaciones no gubernamentales (ONGs), con los que organizan principalmente cursos de capacitación y seminarios sobre legislación laboral. Los entrevistados ignoran qué participación hubieran podido tener académicos locales en estos últimos.

Por su parte, las universidades locales no consideran el mundo sindical como parte de sus líneas de investigación y programas de extensión. Sus representantes mencionaron algunas actividades aisladas de capacitación y asesoría, pero que son fruto del esfuerzo individual de algunos profesores y no tienen trascendencia institucional.

Al igual que las PYMEs, el mundo sindical se considera un sector precario, que no daría origen a proyectos de interés para las universidades locales.¹⁰⁴

v) *Organizaciones sindicales*

Tanto en el sector metalmecánico como en el silvícola las organizaciones sindicales operan en condiciones muy precarias, tanto en términos de recursos como de capacitación. En el sector aserrío-celulosa la situación es algo mejor, debido a las mejores condiciones de afiliación y

¹⁰³ En una de las pocas interacciones observadas, un estudio de mercado solicitado por SERCOTEC a una de las universidades de la zona, la calidad y resultados del estudio no fueron bien evaluados, aunque se reconoció que las responsabilidades eran compartidas ya que éste no había sido bien especificado.

El estudio, en definitiva, fue aceptado sin mayor cuestión, lo que, además de las desconfianzas futuras, no dio origen a una sanción ni fue objeto de evaluación en la Universidad.

¹⁰⁴ El desinterés es tanto económico como académico, y respondería al limitado desarrollo de las facultades de ciencias sociales de las universidades del área, que recién comenzaron a fortalecerse a partir del advenimiento del gobierno democrático en 1990. Como indicó un alto funcionario de la Universidad de Concepción, hay que tomar en cuenta que el Movimiento de Izquierda Revolucionaria nació allí, lo que influyó notablemente en su imagen; durante el régimen militar, la sociología, la antropología y disciplinas afines tenían una gran connotación subversiva.

organización que allí se observan. Pero, en general, las dos organizaciones presentes en los segmentos estudiados, la Federación Metalúrgica y la Confederación de Trabajadores Forestales (CTF), tienen serios problemas operativos producto de la reducción del financiamiento proveniente de organismos y organizaciones sindicales internacionales que les permitió seguir funcionando durante el régimen militar, y no han podido compensar tal disminución con las cotizaciones de sus afiliados.¹⁰⁵ Además, tienen escasa información y antecedentes sobre los procesos de cambio tecnológico y reestructuración productiva y, por lo tanto, tampoco tienen una posición clara al respecto.¹⁰⁶ No obstante, estiman que el Estado debería encargarse de compensar sus efectos, por ejemplo mediante la creación de empresas para los desocupados del carbón.

Las principales aspiraciones de la dirigencia sindical se relacionan fundamentalmente con los procesos de negociación colectiva (remuneraciones), y la presión destinada a que se promulgue una nueva legislación laboral. La CTF tiene gran interés en que se modifique el concepto de "temporada" en las labores silvícolas, que permite los contratos eventuales, a plazo fijo, y en que se adopten normas sobre las subcontrataciones; por lo tanto, ha presionado para que se organicen las empresas, para así poder tratar con el conjunto, y para que asuman las responsabilidades de una empresa "normal", lo que significaría pago de vacaciones, lo que ahora se puede evitar conforme a la legislación, continuidad previsional y otros beneficios.

Las energías de estas organizaciones están muy centradas en estos problemas, pero no tienen una perspectiva estratégica clara al respecto. Tampoco se observa una preocupación por los problemas ambientales y ecológicos que provoca la explotación forestal, todo lo cual, unido a la escasa reflexión sobre los desafíos que ha planteado la reestructuración productiva registrada en el país, los lleva a tener un comportamiento básicamente reactivo.

Uno de los dirigentes más conocidos de la CTF, proveniente del ámbito industrial, reconoce una falta de profesionalización de la dirigencia sindical y un quiebre en ésta producido por fuertes influencias político-partidarias. Este dirigente, que se considera proveniente de una "cultura comunista" más que militante propiamente tal, estima importante velar por las

¹⁰⁵ A partir del 11 de marzo de 1990, con la instauración del nuevo gobierno, "las condiciones habían cambiado, y por tanto ya no se justificaban los volúmenes de recursos que se proveían a organizaciones y movimientos sociales que luchaban contra la dictadura" como indicó un dirigente sindical, que repetía los argumentos utilizados por los organismos internacionales que financiaron las actividades sindicales durante el régimen militar.

¹⁰⁶ El cambio tecnológico se asocia a la necesidad de capacitación y al temor a la pérdida de empleos que podría provocar la mecanización de las faenas forestales.

condiciones de trabajo y por la posibilidad de suscribir acuerdos a nivel de empresa. Pese a su perspectiva y legitimación personal, se ha retirado de la dirigencia porque ésta no le puede reportar los medios, en términos de remuneración, que encuentra en la empresa en que trabaja y, además, porque no le gusta el giro que han tomado las cosas.

Otro de los problemas que afecta a los sindicatos del sector forestal es la brecha que existe entre sus segmentos industrial (aserrío, celulosa) y silvícola (bosques), en términos de condiciones de trabajo, remuneraciones, organización y nivel de expectativas. El primero es mucho más calificado y organizado, y ofrece mejores condiciones de trabajo y remuneraciones en general.¹⁰⁷ Esta brecha se ha hecho más patente debido a la actual escasez de recursos financieros. Los integrantes del sector industrial se quejan de que la Confederación retribuye escasamente el financiamiento que ellos aportan, que constituye la mayor parte de sus recursos, y señalan que “todo se usa en favor de la parte silvícola”, más fragmentada y necesitada en general. De hecho, ya casi no tienen representantes en la Confederación y se teme un intento de crear una organización paralela.

Esta brecha creciente entre los diferentes segmentos sindicales, junto al desgaste producido por las tensiones internas de tipo político-partidista, ha producido una rotación en la dirigencia del sector forestal, en el que ya casi no hay representación de su sector más calificado y organizado; esto ha contribuido a reducir su internalización y capacidad de maduración de los problemas más fundamentales, como la reestructuración productiva, el cambio tecnológico, el problema ecológico, y a centrar sus esfuerzos en los más contingentes. Esto lleva a que la principal preocupación sea sólo la próxima negociación colectiva.

Por su parte, la Federación Metalúrgica de Concepción, que abarca a los seis sindicatos de las empresas del Profo MM, es más homogénea en

¹⁰⁷ Los dirigentes de la CTF indican que el sector silvícola- aserrío-celulosa comprende a unos 100 000 trabajadores, un 18% de los cuales estarían afiliados, porcentaje similar al promedio del país. El sector industrial (celulosa-aserrío) representaría, según sus propios datos, sólo un 25% de los trabajadores del sector, pero un 75% de los afiliados de la CTF. En cambio el sector silvícola, con el 75% de los trabajadores, representa sólo el 25% de los afiliados, lo que significa un 54% de afiliación en el sector industrial y sólo un 6% en el silvícola.

Las normas laborales vigentes en el sector silvícola, que permiten el contrato eventual a plazo fijo a través de un sistema extendido de subcontratación, y la dispersión de las faenas inciden en la precaria situación sindical del sector.

De hecho, una de las principales quejas de los dirigentes silvícolas de base entrevistados fueron las difíciles condiciones en que debían desarrollar su labor. Además, muchos trabajadores manifiestan temor a perder el trabajo por el hecho de sindicalizarse. En cambio, en el sector industrial los sindicatos tienden a ser relativamente más numerosos y, formalmente al menos, tienen una relación cordial con los gerentes de las empresas.

comparación con la anterior.¹⁰⁸ No presenta diferencias tan significativas entre sus miembros, pero también se ve afectada por problemas de financiamiento y de falta de una perspectiva global que considere los desafíos a que se ve enfrentado su sector; esta última es una falencia general del movimiento sindical.

vi) *El sector empresarial*

Más que las características de la estructura empresarial de los sectores estudiados, que analizaremos en una sección posterior en más detalle, en este punto indicaremos los aspectos destacables del empresariado local con el que les corresponde interactuar a los sectores productivos examinados, principalmente al segmento de las grandes empresas locales, consideradas como clientes, competidoras, o colaboradoras en algunos aspectos.¹⁰⁹

Esto se debe a que consideramos que constituyen un grupo relevante que contribuye a definir las características del mecanismo de adopción de decisiones en que se enmarcan los procesos productivos estudiados.

En este sentido, se tendería a confirmar la tesis de Boisier (1991) respecto del carácter más funcionario que propietario que distingue a los directivos de la mayoría de los grandes establecimientos locales, que son más ejecutivos administradores que empresarios propiamente tales. No obstante, algunos participan activamente en actividades que trascienden el ámbito de la empresa, en entidades de carácter regionalista (CorChile, CorBíoBío),¹¹⁰ y desempeñan un papel importante en el debate nacional sobre descentralización y regionalización. Este grupo tiene clara conciencia de la necesidad de descentralizar el Estado y desarrolla una acción sistemática de sensibilización de la opinión pública al respecto. Sin embargo, no tiene un proyecto definido de tipo político o social para lograr sus objetivos. Entre otras cosas, no tiene una voluntad "concertacionista" con otros actores sociales. Como veremos más adelante, muestra una gran desconfianza con respecto a la capacidad de los sectores público y

¹⁰⁸ La Federación está integrada por 20 sindicatos, con un número de afiliados que fluctúa entre 28 y 170. En junio de 1993, sólo seis estaban al día en sus cotizaciones.

En la Federación no están representadas grandes empresas regionales de ramas productivas similares o complementarias (siderurgia, laminados y otros), que pertenecen a otras federaciones o confederaciones. La Federación en cuestión está afiliada a CONTRAMET (Confederación de Trabajadores Metalúrgicos).

¹⁰⁹ Esto contribuye a describir el proceso de adopción de decisiones en el ámbito de las empresas del área forestal-celulosa estudiadas, así como también, en alguna medida, del Profo MM, dado que muchos de sus miembros actúan como proveedores y contratistas de las grandes empresas locales.

¹¹⁰ Corporación para la Regionalización de Chile y Corporación para el Desarrollo de la Región del Bío-Bío (región que comprende el área de Concepción-Talcahuano), respectivamente.

universitarios¹¹¹ para contribuir eficazmente a la dinamización del sistema productivo local y la promoción del desarrollo regional; a los sindicatos ni siquiera los contemplan en sus estrategias.

Se preocupan, más bien, de estimular intervenciones como las de los *city managers* en el ámbito local-municipal y de que se aplique la lógica de la gestión de empresas privadas en el sector público. Sin embargo, no incorporan a esta función el componente político que la debiera caracterizar. Están muy marcados por una suerte de ideología de la gestión (Montero, 1990a). De hecho, hay una cierta desconfianza con respecto a casos como el del Profo MM, debido a su interacción con el sector público.

Por otra parte, se observa una carencia de empresas grandes de largo arraigo penquista. De las 13 sociedades anónimas industriales que operan en la región, sólo una pertenece a capitales locales (Boisier y Silva, 1990). El nivel de atribuciones y competencia en materia de adopción de decisiones de los directores regionales de las grandes empresas localizadas en la zona suele ser también bajo. Como indicaba amargamente el director de la revista "Tiempo regional" (penquista), muy comprometido con los procesos de regionalización: "cómo ejecutivos locales que dicen controlar activos por millones de dólares tienen apenas capacidad de contratar publicidad por un par de miles de pesos".¹¹²

En un tenor distinto, pero señalando problemas de fondo similares, se formulan las críticas de algunos miembros del Profo MM proveedores de partes y piezas a las grandes empresas. Perciben a los gerentes locales alejados de los procesos productivos, y enmarañados en cúmulos de procedimientos y normas que los burocratizan y no les permiten tener un contacto directo significativo con los participantes en el proceso de producción, entre otros los miembros del Profo metalmeccánico que les prestan servicios, y los abastecen de partes y piezas.

Una de las principales organizaciones empresariales existentes en la zona es CORMA (Corporación Chilena de la Madera), que tiene en la zona unas 150 empresas afiliadas (silvícolas, aserrío, celulosa); CORMA define sus objetivos como "la canalización de sus inquietudes ante organizaciones gubernamentales y otras en temas públicos y políticos que las afectan", como indicó uno de los dirigentes entrevistados. Su

¹¹¹Un dirigente de una de estas asociaciones, gerente general de una de las grandes empresas locales, dijo desconfiar en general de la capacidad de las universidades para acercarse al sector empresarial y de hacer un aporte efectivo a la solución de problemas. A su juicio, las universidades de la zona están muy limitadas por trabas burocráticas y político-partidistas.

¹¹²Editorial en *Tiempo regional*, N° 12, mayo de 1992.

directiva está integrada sobre todo por ejecutivos de las empresas de la zona, lo que le resta autonomía y posibilidades reales de formular planteamientos genuinos desde la región. Como veremos, esto afecta su representatividad y la posibilidad de llegar a acuerdos con otros sujetos locales.

vii) *Relaciones entre las organizaciones sindicales y el sector público*

En general las organizaciones sindicales locales le asignan un importante papel al Estado en sus demandas; sus relaciones con el gobierno local son escasas, sólo a nivel de la Secretaría Regional Ministerial y la Inspección del Trabajo.

Los dirigentes de la Federación Metalúrgica, con sede en Concepción, no conocían el proyecto de fomento. Tampoco lo conocían los dirigentes sindicales de una de las empresas integrantes.

En el sector forestal, por otra parte, los dirigentes sindicales critican al Estado por lo que estiman su desconocimiento de las características de su trabajo, sobre todo en el área silvícola, que no es "de temporada" según ellos,¹¹³ y, por lo tanto, por no tomar medidas para cambiar la legislación laboral que los afecta. Asimismo, cuestionan la falta de infraestructura y recursos públicos para fiscalizar las labores forestales, sobre todo en el área silvícola (salubridad, horarios, medidas de seguridad, etc.).

Además son enérgicos partidarios de la participación activa del Estado en la economía y en la sociedad, y de su desempeño como garante de los derechos de los trabajadores con una actividad empresarial significativa. "Que cree empresas para mantener el empleo" es su principal exigencia en tal sentido.

viii) *Relaciones entre organizaciones sindicales y la dirigencia empresarial*

La desconfianza mutua es la tónica general, si bien el trato y el nivel de relaciones formales tiende a variar según el ambiente. En el sector silvícola los subcontratistas suelen presionar para que se limite la actividad sindical y no existen casi relaciones que vayan más allá del petitorio de la negociación colectiva. En los sectores industriales de la cadena productiva (aserrío-celulosa), en cambio, las relaciones formales aumentan y los sindicatos tienen mayores posibilidades y una mayor capacidad de acción colectiva, aunque con distintos grados de

¹¹³ Aunque desde un punto de vista técnico las actividades silvícolas deben realizarse dentro de un período determinado durante el año, es común que en un determinado predio forestal se realicen diversas tareas a lo largo de todo el año, lo que puede dar continuidad al trabajo y, por consiguiente, a los contratos.

eficacia.¹¹⁴ En las empresas del Profo MM en las que existen sindicatos, éstos normalmente son pequeños y la relación tiende a estar muy influida por la dinámica que le imprime el empresario. Algunos son bastante participativos, pero otros son muy paternalistas o confrontacionales.¹¹⁵

La participación de los trabajadores se ha encauzado en el último tiempo a través de los comités paritarios, constituidos por exigencia legal por directivos y trabajadores para examinar las condiciones de salubridad e higiene, y por algunos "círculos de calidad" en el ámbito industrial.

Si bien los comités paritarios se han convertido en mecanismos de representación colectiva en la gran mayoría de las empresas que no tienen sindicatos, no han logrado un nivel significativo de legitimación. En las empresas pequeñas los trabajadores denuncian que se usan formalmente, pero que no tienen ninguna efectividad ("mucha manipulación con ellos", comentan). En las grandes empresas, los gerentes señalan que, por iniciativa propia, hacen mucho más en materia de salubridad e higiene que lo propuesto en los comités paritarios.

Los "círculos de calidad" son cada vez más comunes y surgen sobre todo en el sector industrial (aserrío-celulosa). Tienen por objeto disminuir la tasa de accidentes, ya que éstos afectan en forma importante a la producción. Los sindicatos los miran con desconfianza y con algo de desconcierto, porque se sienten desplazados en su función de representación colectiva ante la empresa, pero no manifiestan una posición clara frente a ellos.¹¹⁶

En un contexto institucional, durante 1993 se llevaron a cabo las primeras conversaciones tripartitas en el sector forestal. Éstas constituían

¹¹⁴ En uno de los aserraderos visitados, en respuesta a la tensión provocada por dos supervisores muy déspotas, el sindicato fue capaz de organizar un movimiento en el que participaron 115 de los 116 afiliados y amenazó con un paro de actividades si no se tomaba alguna medida correctiva. El sindicato logró que se despidiera a uno de los supervisores y que el otro fuera reubicado, aunque esto despertó temor a posibles represalias en el futuro.

Por otra parte, el grado de desintegración vertical y la posición en la cadena también influyen en las posibilidades de obtener beneficios vía negociación colectiva. Como lo planteaba el presidente del sindicato de un aserradero, "no queremos negociar con el contratista, sino que con Bosques Arauco (la empresa 'madre') porque allí es donde se hacen los beneficios. A la empresa nuestra sólo le dan un presupuesto dentro del cual se puede mover muy poco".

¹¹⁵ Algunos empresarios consideran que la sindicalización es un derecho de los trabajadores y se exigen a sí mismos aprender a relacionarse con ellos en ese ámbito; en el extremo opuesto, hay empresarios que no conciben que los sindicatos tengan un papel que cumplir y sus dirigentes deban recibir asesoría y capacitación.

¹¹⁶ Sus argumentos tienden a ser incluso contradictorios: "Tanta seguridad que buscan esos círculos también es atentatoria contra la producción, porque con tantas normas que ahí se producen baja el rendimiento".

una de las principales aspiraciones de la dirigencia sindical de la CTF, por considerarlas una legitimación y un reconocimiento de su acción. Las otras partes estaban representadas por la Secretaría Regional Ministerial del Trabajo (gobierno local) y la Corporación de la Madera (sector empresarial).

Los logros fueron escasos y se limitaron a algunos acuerdos menores sobre normas de seguridad y condiciones de trabajo mínimas (servicios de primeros auxilios en los campamentos silvícolas y otros similares), que de todas maneras ya estaban comenzando a darse en la práctica. Las descalificaciones son mutuas. En el sector empresarial se hace referencia a la falta de representatividad de la actual directiva de la CTF, que otorga prioridad al sector silvícola; el sindical señala que la CORMA tiene escasas atribuciones para negociar, dado que sus dirigentes son en su mayoría ejecutivos dependientes de sedes administrativas ubicadas fuera de la región.

En el sector metalúrgico no ha habido conversaciones de segundo nivel; las relaciones se plantean sólo en el ámbito de la negociación colectiva intraempresa.

b) *Efecto de las políticas en los segmentos productivos examinados*

i) *Proyecto de Fomento Metalmeccánico*

Como hemos señalado, los proyectos de fomento fueron concebidos inicialmente como un esquema de trabajo destinado a estimular la difusión entre las PYMEs de los instrumentos horizontales de fomento productivo. Posteriormente, su objetivo se ha ampliado y han pasado a ser mecanismos de desarrollo de relaciones preferenciales entre los integrantes del sistema productivo local.

Examinaremos primero el comportamiento de Profo MM desde esta segunda perspectiva, más amplia, y luego, teniendo los resultados generales de esta visión, veremos cómo se han internalizado los instrumentos específicos de apoyo horizontal.

Resultados y perspectivas del Proyecto de Fomento

Para evaluar los resultados del Profo distinguimos tres niveles de interacción: el de la empresa, el del grupo y el del entorno, que en este caso es el sistema productivo local.

En las empresas

Se observa un conjunto de efectos positivos que se reflejan en los comportamientos de las empresas: un desempeño más empresarial y de mayor dinamismo comercial, una mayor profesionalización, un incremento en la especialización productiva y el establecimiento de nuevas

redes de intercambio de información con empresas internacionales de la misma rama.

En el grupo

Se reconoce que el mayor conocimiento y la mayor confianza entre los miembros ha hecho posible un cierto aumento en las subcontrataciones, que permite una mayor especialización productiva, y la realización de varios proyectos de desarrollo tecnológico (proyectos del FONTEC) en forma conjunta, aprovechando la capacidad de los miembros del experimento asociativo. Sin embargo, lo más destacable es el desarrollo de una compleja estrategia que abarca tres tipos de experimentos asociativos: el Profo MM propiamente tal, que espera llegar a ser autónomo en un cierto plazo y transformarse en una entidad permanente que fomente el desarrollo de sus integrantes (por ejemplo, como corporación sin fines de lucro, que entre otras cosas, sirva para recabar apoyo de instituciones nacionales e internacionales); una asociación gremial que sirva como medio de contacto con las demás organizaciones sociales regionales, y una sociedad gestora comercial, cuyo fin sea hacer negocios, aprovechando la mayor escala de operaciones del grupo en el trato con proveedores y distribuidores, el desarrollo de nuevas tecnologías y otros.

En el sistema productivo local

El Profo MM es reconocido regionalmente y goza de una legitimación que ha producido un cierto efecto de imitación. En la zona se ha iniciado recientemente otro proyecto de fomento, en el sector de madera y muebles, estimulado en parte por la energía y el entusiasmo que mostraban algunos de los miembros más conocidos del Profo MM, así como la instalación en la región de un Centro de Transferencia Tecnológica (CTT), sobre la base de un convenio entre SERCOTEC y el estado alemán de Baden-Württemberg, cuyo objeto es dar apoyo a las PYMEs locales, entre otras cosas mediante la transferencia de tecnología. En un comienzo se prestará apoyo a los dos proyectos existentes, para pasar en una segunda etapa a atender las necesidades de todo el conjunto local de empresas.¹¹⁷

Pese a lo anterior, también existen algunos factores que dificultan y condicionan la interacción del Profo MM con el medio productivo local, entre otros una notable falta de confianza, sobre todo entre las grandes empresas, en la capacidad de las PYMEs para crear o adaptar equipos o productos que resuelvan problemas en los procesos productivos locales y de ofrecer servicios confiables de mantenimiento; además, como lo

¹¹⁷ Según se reconoció, en la decisión de crear el Centro de Transferencia Tecnológica influyeron el dinamismo del Profo MM y las necesidades que en éste se detectaban.

reconocen los mismos miembros del Profo MM, los canales de adquisición de nuevas tecnologías por parte de las grandes empresas normalmente no pasan por la región, lo que dificulta aún más la comercialización de los nuevos productos surgidos bajo el alero del proyecto de fomento.

Éstos son factores que reducen en cierta medida el ritmo de desarrollo del Profo MM y limitan su capacidad de dinamización del resto del sistema productivo a corto plazo, pero esto no impide reconocer que los efectos descritos en los tres niveles anteriores se observan con claridad y se puedan atribuir a la dinámica desarrollada por el experimento en cuestión.

Ahora bien, el desarrollo del proyecto de fomento no se ha caracterizado por ser lineal ni por tener efectos de intensidad similar en todos los miembros. Si bien la profesionalización de los empresarios le otorga cierta homogeneidad al grupo,¹¹⁸ en la evolución del experimento se observa un alto grado de selectividad. No todos los participantes registran un incremento similar de su especialización productiva y la profesionalización de la gestión; tampoco muestran el mismo interés por establecer contactos con empresas internacionales del mismo sector ni un interés similar por ejecutar proyectos tecnológicos conjuntos o por la sociedad gestora comercial, o porque se les perciba desde el exterior con el mismo entusiasmo. Hay miembros más dinámicos que sistemáticamente aprovechan los instrumentos puestos a su disposición, así como las posibilidades de interactuar con otros miembros y de solicitar los servicios del gerente. Se observa otro grupo, en cambio, cada vez más desvinculado, cuya dinámica selectiva mediatiza los efectos y logros del proyecto de fomento en cada nivel de evaluación considerado.

Según uno de los empresarios más dinámicos del experimento, "los miembros del Profo se pueden clasificar en tres grupos: los convencidos entusiastas, que "tiran el carro", los que dicen que sirve pero que son menos entusiastas y, por último, los que están sin tener en claro los beneficios que otorga, más allá de que es conveniente porque se junta allí gente que importa tenerla cerca".

Los integrantes del primer grupo no son de origen penquista,¹¹⁹ sino "afuerinos" de Punta Arenas, San Felipe, Antofagasta, Santiago, pero que llevan años en la zona. También son bastante profesionalizados y forman parte del grupo más capitalizado; muestran una tendencia a realizar

¹¹⁸ En su gran mayoría son ingenieros civiles o de ejecución especializados en diversas áreas, especialmente ingeniería mecánica.

¹¹⁹ En su mayoría son profesionales que llegaron entre 20 y 30 años atrás contratados por las grandes empresas de la zona, pero que al cabo de un tiempo (5 a 10 años), una vez que habían logrado una cierta capitalización, se independizaron.

actividades extraempresariales significativas y los caracteriza, además, un sentimiento regionalista bastante acentuado. En este grupo se han creado también muchos vínculos de confianza y un sentido de identidad que se manifiestan en la afirmación de que "ellos son el Profo".

El segundo grupo no es tan claramente identificable. Sus miembros tienden a caracterizarse también por un alto grado de capitalización y profesionalismo, pero con un dinamismo menos acusado. Tienden a aprovechar y a buscar en menor medida los instrumentos de apoyo que se ponen a su disposición, y se autodefinen más como técnicos prestadores de servicios. No realizan actividades extraempresariales significativas y proceden tanto de fuera como del interior de la región.

Entre los menos dinámicos, el tercer grupo, se encuentran empresarios con más arraigo local. Algunos han heredado la empresa que dirigen y no muestran un comportamiento empresarial importante. Utilizan los instrumentos de apoyo puestos a su disposición en muy bajo grado, tienen temor de innovar y no ven claramente qué oportunidades les puede ofrecer el Profo.¹²⁰ Se sienten muy presionados por las exigencias que les significa la evolución del experimento, por el compromiso de participación y de aporte de dinero para la constitución de la sociedad gestora comercial que éste supone.

El desarrollo de la sociedad gestora constituye uno de los puntos más exigentes de la evolución del Profo MM, en el que se han manifestado en forma más clara las expectativas de sus miembros. El esfuerzo de coordinación y los aportes financieros exigidos a cada uno de los integrantes les han impulsado a definirse en términos de su participación y de lo que esperan del experimento. En tal sentido, se observa que las expectativas con respecto a sus objetivos y alcances varían. Algunos miembros la visualizan como una sociedad que coordinará y estimulará en forma concertada la búsqueda de nuevas actividades y oportunidades para el Profo MM, y que guiará los esfuerzos de innovación y desarrollo tecnológico del grupo; otros, más escépticos, la ven sólo como una "cooperativa comercializadora". Y entre los dos grupos hay una amplia gama de perspectivas.

Si bien la sociedad gestora ya está establecida como una sociedad comercial autorizada para efectuar negocios y con objetivos bastante abiertos, aún no hay consenso al respecto, su logro dependerá de que los empresarios sean capaces de concertar sus estrategias comerciales, desarrolladas tradicionalmente en forma individual e incluso competitiva.

¹²⁰ Con la excepción de algunos subsidios menores, el beneficio mencionado por la mayoría de los miembros de este grupo es la posibilidad de estar en contacto con personas con experiencia y que gocen de reconocimiento en el medio.

El desarrollo de una colaboración amplia aún no se concreta; éste definirá el curso de la sociedad comercial y probablemente del Profo, en la medida en que si eso no ocurre el instrumento quedará reducido a la dimensión que le pueda dar la capacidad de colaboración de los miembros más dinámicos.

Uso de los instrumentos

En el desarrollo del Profo MM se distinguen básicamente cuatro instrumentos de fomento de la producción de origen público: i) una bolsa de consultores subsidiados, ii) subsidios del Fondo de Desarrollo Tecnológico, iii) líneas de créditos preferenciales subsidiadas, iv) subsidios para participación en exposiciones y viajes a ferias en el extranjero. A éstos se suman los servicios del gerente financiado por SERCOTEC.¹²¹

Bolsa de consultores

Por lo general, sólo la utilizan unos pocos del segundo grupo, en tareas de investigación de mercados y evaluación de proyectos. Los miembros más dinámicos han recurrido poco a este instrumento, porque ya tenían canales de consultoría establecidos con anterioridad. Los integrantes que hacen uso de este subsidio lo hacen en estrecha interacción con el gerente, quien les recomienda el consultor, que no necesariamente pertenece a la bolsa en cuestión.

Subsidios FONTEC

Los miembros del Profo MM habían ejecutado nueve proyectos del FONTEC hasta octubre de 1993, que iban desde una planta piloto de aserrío o una grúa hidráulica para el carguío de cosecha, ambas en el sector forestal, hasta la fabricación de dos prototipos comerciales de turbinas hidráulicas de tecnología avanzada. Sus gestores pertenecen exclusivamente al grupo más dinámico.

Líneas de crédito preferenciales

Éstas son líneas de crédito subsidiadas para cubrir necesidades de capital de trabajo productivo. Los recursos son aportados por el Estado, pero canalizados a través de la banca comercial privada. Han sido poco utilizadas. La experiencia de los créditos de la CORFO con sus estrictas exigencias de garantías está presente en este ámbito, sobre todo entre los miembros menos dinámicos. Los empresarios que las han utilizado, pertenecientes al segmento más capitalizado del grupo, lo han hecho

¹²¹ Cabe mencionar también un conjunto de seminarios de capacitación dictados en las primeras etapas del proyecto; no los consideramos en este contexto, por tratarse de actividades que no se han repetido.

porque ya eran clientes del banco que las canaliza y se las ofrecieron como un producto más, sin exigirles nuevas garantías.

Subsidios para participar en exposiciones y visitas a ferias

Estos subsidios han sido utilizados por los miembros de los dos segmentos más activos,¹²² los del segmento restante casi ni se plantean hacerlo.

En síntesis, constituyen instrumentos que han tenido un nivel de difusión altamente mediatizado por factores que se relacionan con el grado de dinamismo de los sujetos destinatarios, su origen y expectativas, así como por las modalidades de canalización de la oferta de tales instrumentos. Son factores que indican que existen diferencias entre los sujetos, que deben ser consideradas en la implementación de las políticas.

ii) *Cadena productiva forestal*

Como hemos señalado, en esta cadena se distinguen tres áreas principales (silvícola, aserrío, celulosa), que examinaremos en una primera instancia por separado para luego destacar, en forma resumida, las características globales del conjunto.

Proceso silvícola

En esta área la subcontratación es un fenómeno generalizado. De hecho, se considera que todas las faenas pueden ser subcontratadas y supervisadas por un "núcleo duro" de profesionales y técnicos bajo gestión directa.¹²³ Así se disminuyen los costos fijos, se "descarga la gestión" y se limita la sindicalización, como se reconoció. Sin embargo, el grado de subcontratación muestra diferencias en las distintas fases del proceso, dependiendo, como lo señaló explícitamente un gerente, del "grado de certidumbre de las faenas y la competencia de los contratistas". Esto significa que se subcontrata cuando se tiene confianza en que las faenas se realizarán adecuadamente y que se pueden controlar, lo que se traduce en una suerte de disminución de los costos de transacción.¹²⁴ En esto último incide la rutinización y estructuración

¹²² Los más asiduos son los miembros del segmento más dinámico.

¹²³ En una de las empresas entrevistadas se reconoció que había 130 personas contratadas en régimen de gestión directa y 2 600 subcontratadas. En los períodos de mayor actividad, llega a tener 3 500 operarios subcontratados.

¹²⁴ Desde otro punto de vista, una mayor confianza en que los trabajos se realizarán adecuadamente y de que se pueden controlar supone una menor incertidumbre en las transacciones, lo que reduce por lo tanto los costos de transacción; esto estimula la desintegración vertical de las actividades.

de las actividades, que permite establecer indicadores y normas de control y supervisión.¹²⁵

Sin embargo, en cuanto a los factores que provocan incertidumbre, éstos no son sólo operacionales, sino que también estratégicos. Se ha observado, por ejemplo, que en el caso de las actividades de elaboración de mapas (cartografía), necesarias para la evaluación de predios, hay empresas que las subcontratan, en tanto que otras las realizan mediante gestión directa. Incidiría en ello el hecho de que en un caso se trata de una empresa con un patrimonio forestal ya consolidado y en el otro de una empresa que se encuentra en un proceso de acelerado crecimiento, por lo que la actividad de adquisición de predios, y la información que le sirve de base, pasa a ser fundamental y genera incertidumbre, por lo que se tiende a internalizarla.

Algo similar ocurre con el transporte y carguío, que representa un porcentaje importante (el 46%) del costo del proceso silvícola en una de las empresas consideradas; en esta área hay contratistas más capitalizados y solventes, que tienden a actuar no sólo con una empresa, sino que con un gran número de ellas. El menor grado de control que esto implica lleva a que parte de la maquinaria y los equipos necesarios para estas labores los adquiera y administre la misma empresa o que los maneje a través de los contratistas más confiables.

En el ámbito de los viveros, se subcontrata su operación, pero no las unidades de genética, que interactúan estrechamente con éstos, dada la importancia de la información que allí se genera.

En resumen, las características técnicas del proceso productivo inciden en las posibilidades de subcontratación, pero las consideraciones estratégicas y las relaciones de poder existentes en la cadena inciden en su intensidad. Éstas, asimismo, influyen en la forma que adoptan las relaciones y los mecanismos de control. En los sectores más precarios (poda, raleo, desbroce), el control se realiza mediante supervisión directa; en cambio, en los más desarrollados y calificados (cosecha y transporte), además de la supervisión se utilizan controles financieros y mecanismos tales como los avales y los anticipos, así como el manejo directo de equipos por la empresa, a fin de prever fallas y disminuir el poder de negociación de los contratistas.

¹²⁵ De hecho, no siempre se han subcontratado las faenas silvícolas, aunque actualmente parezca normal hacerlo. Como reconoció explícitamente un supervisor, en un comienzo eran efectuadas por personal de la misma empresa, lo que permitió realizar estudios de tiempo y movimientos, para luego, una vez estandarizadas y controlables, comenzar a subcontratarlas.

Esto se puede extender incluso a la incorporación de nuevas tecnologías (nuevas maquinarias o equipos, por ejemplo). En una primera etapa las adquiere la empresa matriz y las emplea directamente, con el objeto de determinar el rendimiento y los posibles problemas, es decir con el fin de reducir la incertidumbre y establecer las normas de control que se aplicarán posteriormente.

Respecto de la calificación de las faenas que forman parte de la cadena productiva, las labores silvícolas son las menos calificadas; son escasas en esa área las inversiones de capital y se emplea sobre todo a obreros rurales con bajo nivel de capacitación. Los contratistas suelen ser obreros que han sido ascendidos por la empresa, "con algo de cabeza y buenos para el trabajo", según la descripción de un supervisor.¹²⁶

En las etapas siguientes, y sobre todo en las finales –cosecha y transporte–, los contratistas suelen tener un nivel mayor de educación, muchos son profesionales incluso, se realizan cuantiosas inversiones en maquinarias y equipos, y se emplea a trabajadores más calificados. Las preocupaciones son más bien de índole financiera que operacional (créditos, avales, relaciones con bancos).

En general las condiciones de trabajo a lo largo de todo el proceso son bastante difíciles: trabajo a la intemperie, ruido y mucha tensión en las faenas mecanizadas; todo esto crea condiciones propicias para accidentes graves y enfermedades de origen ocupacional, problemas a la columna, entre otras. Debido a la incidencia de éstas en la producción, una de las labores más importantes de los supervisores es la verificación del cumplimiento de las normas de seguridad, lo que no deja de generarles problemas con los contratistas, y con los mismos obreros, dado el sistema de remuneración por rendimiento que se aplica a estos últimos.

Por otra parte, la relación entre la empresa matriz y los subcontratistas presenta grandes variaciones. En el área silvícola cada empresa suele contar con un conjunto de subcontratistas que operan exclusivamente para ella. En los sectores más tecnificados y con mayores inversiones de capital se opera también con un conjunto de subcontratistas, pero que no son exclusivos; suelen trabajar también con otras empresas y tener su propia cartera de clientes.

¹²⁶ Las faenas silvícolas, que han tenido un gran auge en la región, se han propuesto como una fuente de absorción o reconversión de los trabajadores cesantes a consecuencia de la crisis del carbón (en Lota-Coronel). Los resultados de los esfuerzos de reconversión han sido limitados, lo que demuestra que los mineros de Lota tienen muchas dificultades para adaptarse a las faenas forestales. En cambio, los mineros de Curanilahue, una zona cercana, habrían mostrado una capacidad de adaptación mucho mayor, en parte debido a que en esa área la minería consiste en muchas explotaciones familiares, atomizadas y de bajo rendimiento. En cambio la de Lota-Coronel tiene una estructura similar a la de la gran minería; a comienzos de los años setenta llegó a emplear hasta 17 000 trabajadores, y tiene sindicatos poderosos y una importante tradición minera.

Precisamente esa mayor cohesión socioproductiva se habría transformado en una barrera a la salida en tiempo de crisis, barrera que no existiría en el caso de Curanilahue, zona que no tiene una tradición minera importante y que se ha caracterizado por condiciones precarias de trabajo, motivo por el cual la resistencia a la adaptación a las faenas forestales es menor.

Si bien las empresas subcontratistas son entidades jurídicamente independientes, en la práctica son unidades o dependencias de la empresa matriz. Les controlan el pago de las remuneraciones, el cumplimiento de las leyes sociales, el endeudamiento en que incurren, etc., todo lo cual deben realizarlo de acuerdo a las normas establecidas por el núcleo de administración bajo gestión directa.

En operaciones más tecnificadas, como las de cosecha y transporte, la supervisión es tanto directa como indirecta y se utiliza, como ya se señaló, el control directo y mecanismos que disminuyen la capacidad de negociación de los subcontratistas. En tal sentido ha sido muy útil el diseño de programas computarizados, cuya función inicial era contribuir a la planificación y coordinación de las labores de cosecha y transporte, pero que en la práctica ha permitido, como indicó un gerente, "una ordenación de la casa, saber qué y cuánto hace cada uno". Esto es posible gracias a la información que el programa permite procesar, entre otras cosas datos sobre el rendimiento de cada subcontratista por tipo de faena, lo que otorga un significativo poder de negociación posterior a la empresa matriz.

Sector de aserrío

En este sector, si bien las empresas consideradas son subcontratistas, también subcontratan las faenas de acopio y transporte, así como otros servicios menores (aseo, casinos, etc.). No ocurre lo mismo con el proceso de transformación productiva propiamente tal, que en la práctica funciona como un proceso casi continuo; por lo tanto, la separación de las faenas supondría elevados gastos de coordinación.¹²⁷

Todas las tareas del proceso están reglamentadas y definidas; asimismo los costos están estrictamente fijados por la empresa matriz y sobre dicha base se fijan los precios de transferencia. Éstos, junto con las normas de calidad, constituyen los parámetros de control con que opera la empresa principal, que permite una mayor autonomía en la gestión interna, pero que define los procesos de innovación tecnológica, renovación de equipos y similares.

El personal es de origen urbano, aunque no necesariamente calificado. En uno de los aserraderos, de reciente formación, el criterio de selección explícito era el siguiente: "... de familia normal, bien constituida, joven, no conflictivo, de inteligencia corriente, que no destaque mucho". No importaba mayormente que no tuvieran capacitación o conocimiento previo de las tareas propias de un aserradero.

¹²⁷ Desde un punto de vista técnico, se puede contratar la operación de empaquetado, etapa final del proceso de transformación productiva, pero es necesario que haya un subcontratista solvente, de confianza y dispuesto a encargarse de esta tarea, que es importante y exige cierto grado de calificación.

La industria de la celulosa

Toda actividad directamente relacionada con la producción no se subcontrata. La notable interdependencia de las diferentes etapas, debido a la característica general de procesamiento continuo, exige un monitoreo continuo de la totalidad del proceso.

Las labores subcontratadas son las de vigilancia, los servicios de aseo y casino, y las actividades de mantención mecánica y reparación, todas las cuales se diferencian claramente del proceso productivo principal y son fáciles de controlar mediante supervisión.

El 60% de la producción se concentra en la Línea II, de reciente construcción, que significó una inversión de 600 millones de dólares y un aumento en el empleo de sólo 200 personas,¹²⁸ por lo que dio origen a un proceso muy automatizado y con alto coeficiente de capital. De hecho, los dispositivos de control automático (computarizados) se utilizan a lo largo de todo el proceso, por lo que buena parte de las actividades ejecutadas manualmente son muy simples y bastante estructuradas (supervisión en línea de un proceso muy automatizado).¹²⁹

La mayoría de los sistemas y programas computarizados de monitoreo fueron instalados, junto con la planta, por los proveedores y las empresas asesoras, en gran parte extranjeros.

Hay bastante intercambio técnico con otras plantas de celulosa del mismo grupo empresarial o de otras empresas, nacionales y extranjeras. Esto así, en términos del gerente de la planta, "porque la familia se conoce; no somos muchos alrededor de un producto bastante estandarizado".

La cadena productiva forestal

Toda la cadena productiva está signada por una suerte de enajenación espacial respecto de las decisiones y funciones estratégicas de administración que las regulan. En el ámbito silvícola, las gerencias de planificación y finanzas están en Santiago, donde se aprueban las evaluaciones de los predios y se toma la decisión de adquirirlos, se contratan créditos con los bancos y se toman decisiones sobre la disponibilidad de fondos para invertir en nuevos equipos y maquinarias. En el sector de la celulosa, existe una administración superior residente también en Santiago: la gerencia general, la gerencia de ventas y la gerencia de finanzas. Allí se fijan los precios y los programas de embarques.

¹²⁸ Celulosa Arauco y Constitución S.A., *Memoria...*, op. cit.

¹²⁹ No obstante, aquí se encuentra el personal más calificado de toda la cadena productiva. Trabajan 600 personas, un 10% de las cuales son profesionales (ingenieros), y el resto obreros y técnicos calificados.

Por otra parte, las innovaciones y los mejoramientos productivos constituyen procesos estrechamente vinculados al exterior. Los vínculos están dados por las relaciones de inversión y propiedad del *holding* propietario o por contactos específicos con las empresas proveedoras de bienes de capital. Esta relación transnacional es más fuerte mientras mayor densidad de bienes de capital presenta la cadena productiva y mayor es la especialización del trabajo. Las intervenciones de organismos nacionales como la Fundación Chile y las universidades son importantes sólo en los ámbitos silvícolas más precarios o en actividades de apoyo a la transferencia tecnológica (capacitación, cursos de seguridad industrial con nuevos equipos).

En síntesis, se observa una organización del trabajo muy taylorista, con una marcada desintegración vertical, pero que en la práctica se orienta a un uso más flexible de la mano de obra, en términos funcionales y legales (para que no suponga un costo fijo), y para lograr una mayor atomización y disciplinación de ésta. El grado de subcontratación responde a criterios técnicos (posibilidades de subdivisión del proceso y grado de incertidumbre operacional, que influye en los costos de transacción), pero también a consideraciones estratégicas y de poder relativo. Por último, los procesos de innovación y mejoramiento productivo tienden a estar muy externalizados, en función de la intensidad de uso de capital y la especialización del trabajo.

CONCLUSIONES

En esta última parte del trabajo se desea presentar una reflexión en la que se pueden distinguir dos niveles que, no obstante, están estrechamente relacionados. En el primero se describen en forma resumida, a partir del material recopilado en el estudio de campo, las condiciones en que funciona el sistema productivo localizado en Concepción-Talcahuano, la forma en que se inserta en la lógica de flujos global-local poscrisis, su capacidad de organización social y de desarrollo autosustentado, y en definitiva, cuán corroboradas vemos en esta zona nuestras hipótesis sobre los límites de las nuevas formas de intervención en el desarrollo local y regional.

En un segundo plano, nos interesa realizar una reflexión respecto de lo que se podría hacer ante el cuadro que se nos presenta, es decir cómo se podría intervenir en este espacio local-social si lo que se desea es darle mayor dinamismo socioproductivo. Por sus alcances, es evidente que éste es un nivel abierto en el que las reflexiones que se hagan constituyen más bien un punto de partida que de llegada.

Cabe señalar que la información obtenida proviene de un estudio de caso sobre un sistema productivo localizado territorialmente, el de Concepción-Talcahuano, por lo que no es generalizable. Sólo se puede aplicar en rigor al sistema productivo bajo examen y únicamente como referencia para otros sistemas productivos locales.

En términos generales, se partía en este trabajo de varias tesis sobre reestructuración poscrisis para América Latina en general, y Chile en particular, y que se verían confirmadas en la zona de Concepción, según las cuales se daría una reestructuración neotaylorista (baja calificación de los procesos productivos, relaciones laborales desreguladas y articulaciones socioproductivas poco densas) y una penetración del capital transnacional en las actividades de exportación y las orientadas oligopolísticamente al mercado interno. Asimismo, suponen que detrás de este tipo de configuración productiva había una articulación precaria de los actores y agentes locales. En tal sentido, consideramos que las observaciones realizadas en los segmentos productivos estudiados tienden a confirmarlas.

Las condiciones anteriores describen en términos generales la inserción poscrisis en la zona en cuestión. Dentro de la lógica de flujos global-local que caracteriza actualmente a los procesos de desarrollo, es interesante visualizar cómo se correspondería tal diagnóstico con la capacidad local de desarrollo endógeno o autosustentado. En el tercer capítulo se señalaba que tal desarrollo supone una capacidad de organización social colectiva intrarregional, que debe darse en cuatro niveles interconectados: un nivel político, un nivel económico, un plano científico-técnico y un ámbito cultural e investigativo.

En el primero, el político, que se refiere a la capacidad regional para tomar decisiones respecto de diferentes opciones de desarrollo y para formular y aplicar políticas, vemos que está muy limitada por la centralización que afecta a los organismos públicos locales o, más bien, a las dependencias regionales de los organismos nacionales que se ocupan del fomento de la producción, lo que lleva a que actúen como ejecutantes con muchos problemas de coordinación entre sí en lugar de hacerlo como planificadores y diseñadores de políticas. Asimismo, el hecho de que buena parte de las grandes empresas locales tengan sus sedes administrativas y de adopción de decisiones fuera de la región afecta también las posibilidades de difusión y la eficacia de las políticas públicas.

El segundo ámbito, el económico, se relaciona con la capacidad de reinversión de los excedentes, y de sustentar y diversificar la economía regional. En la región esta capacidad es limitada, sobre todo en el área de las empresas de la cadena forestal-celulosa. Estas empresas constituyen un sector en el que los beneficios se diluyen al interior de un grupo transnacionalizado y con procesos productivos muy estandarizados, que externalizan muchas de sus actividades, pero sólo las menos calificadas. Por otra parte, el proyecto de fomento ha tenido una evolución auspiciosa, especialmente en el segmento más dinámico, en el que hay interés por innovar y fabricar nuevos productos y equipos, pero ve limitadas sus posibilidades de desarrollo debido a que los circuitos de abastecimiento de las grandes empresas locales se originan en gran parte fuera de ellas y no constituyen flujos intrarregionales. En tal sentido, las empresas de la cadena forestal-celulosa son un buen ejemplo de este tipo de relación con las PYMEs locales.

En tercer lugar está el plano científico-técnico, es decir la capacidad regional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio. Al respecto, se observó que presentaba un buen nivel sólo en algunas PYMEs que han mostrado capacidad para desarrollar y adaptar tecnologías, pero que, como se ha señalado, están limitadas por el proceso de adopción de decisiones en las grandes empresas, que tienden a subvalorarla. En cuanto al papel que podrían desempeñar las universidades, salvo su participación en el área de la asistencia técnica y del control de calidad, en general se

desconfía de su capacidad para desarrollar nuevas tecnologías o productos y de enfrentar adecuadamente los problemas de las empresas locales. Asimismo, no existiría al interior de las universidades un interés significativo por realizar tales actividades, sobre todo en lo que respecta a las PYMEs.

Por último, en el plano cultural-investigativo, que incluye la capacidad interna de reflexionar sobre la región, su grado de desarrollo no se puede evaluar, en forma directa al menos, desde los segmentos productivos estudiados. En forma indirecta, no obstante, se observa una preocupación formal en los medios de comunicación y ciertos estratos académicos locales, pero que no se reflejaría en estudios e investigaciones que den cuenta en detalle del tejido socioproductivo local.

Estos cuatro planos, estrechamente interconectados, no muestran en general una capacidad de organización social significativa en Concepción-Talcahuano. Ésta más bien se aprecia incapaz de concebir los proyectos colectivos que supone todo proceso de desarrollo endógeno y sistémico, de acuerdo con las conclusiones o condiciones analizadas a partir del caso de los distritos industriales o de las áreas sistemas en general, es decir interacciones fluidas dentro de un conjunto o sistema, caracterizadas por una profunda confianza mutua y un gran sentido de identidad, junto con un entorno que esté deliberadamente potenciando tales relaciones.

El examen de las lógicas y expectativas de los principales actores y agentes presentes en la configuración estudiada podría ser un intento por comprender el porqué de esta escasa fluidez de las interacciones y de la escasa capacidad de organización social local.

En tal sentido se observa que el gobierno regional presenta problemas de coordinación entre los diferentes organismos de fomento de la producción. La primacía tradicional de la sociedad política chilena y un Estado muy centralizado no han permitido acumular experiencia a nivel local sobre la coordinación y la ejecución de políticas por parte de la burocracia regional; en la mayoría de los casos se utilizan indicadores de desempeño muy genéricos que no reflejan adecuadamente la eficacia real de las políticas e instrumentos utilizados. Como ya se ha dicho, esto revela los problemas clásicos de control de la gestión de organismos públicos muy centralizados.

Todo esto indica también que las nuevas funciones reguladoras que intenta asumir el Estado chileno constituyen esfuerzos aún incipientes en lo que se refiere al ámbito local y regional.

Los empresarios locales, por su parte, constituyen un conglomerado heterogéneo. Los dirigentes de las grandes empresas son funcionarios y gerentes más que empresarios propiamente tales; en general, se les considera burocratizados y poco conectados con los procesos productivos concretos. Si bien algunos miembros de este segmento presentan cierto

dinamismo, no constituyen el grupo más representativo. En el segmento de las PYMEs la heterogeneidad es el rasgo más notorio, y se destaca el hecho de que los empresarios más activos provienen de fuera de la región. En general, el sector dinámico de los empresarios locales –grandes y pequeños– está muy imbuido de una lógica de la gestión, aparentemente despolitizada, en virtud de la cual manifiestan mucha desconfianza de las capacidades e intenciones de los demás actores y agentes locales: el sector público, las universidades y los sindicatos, entre otros.

Salvo excepciones, no actúan como un empresariado industrial que asume riesgos y que tiene capacidad de articular recursos diversos y complejos, actitud que pueda llevar, entre otras cosas, a una renovación de la relación salarial dentro de las empresas.

En otro ámbito, se ha señalado que las organizaciones sindicales tienen una limitada capacidad de dirección, y presentan brechas importantes entre sus diferentes segmentos respecto de su organización y niveles de afiliación. Se muestran muy desconfiados de la actuación de los empresarios y el gobierno, pero se enfrentan a ellos en forma básicamente reactiva. Tampoco tienen una estrategia clara frente a los grandes problemas contemporáneos que las afectan, entre otros el cambio tecnológico, la reestructuración productiva y el problema ecológico. Pertenecen a organizaciones cuyas cúpulas están muy centralizadas, por lo que los sindicatos penquistas se han mantenido en cierto sentido al margen de los procesos de renovación que ha vivido el sindicalismo nacional. El movimiento sindical local expresa además, formalmente al menos, una gran añoranza por el proceso de industrialización conducido por el Estado.

Las universidades locales, por su parte, estarían muy influenciadas por la lógica del pensamiento racionalista iluminista predominante desde hace muchos años en la principal universidad local, la Universidad de Concepción, que ejerció una gran influencia en los procesos de modernización mediante industrialización de mediados de siglo, motivo por el cual contribuyó a que la zona albergara el polo de desarrollo industrial regional más importante del país. En la actualidad ese racionalismo iluminista se manifestaría en un cierto academicismo encapsulado, muy centrado en investigaciones “fundamentales”, lo que influye notablemente en los criterios de evaluación de la carrera académica. Ello llevaría, por ejemplo, a que el auge de la asistencia técnica, impulsada por la necesidad de recabar recursos financieros, tienda a entrar en conflicto con los criterios y estructuras universitarias, dada la falta de legitimación académica de esa labor.

En síntesis, se puede afirmar que el sistema productivo de Concepción-Talcahuano y su área de influencia tiende a caracterizarse por altos costos de transacción derivados de la marcada desconfianza, la falta de información, las diferentes percepciones sobre los papeles que les cabe

desempeñar a los diversos actores y las asimetrías de sus relaciones; todo esto configura un conjunto de problemas que en definitiva se reflejan en las dificultades para lograr la especialización y la difusión de las innovaciones.

Parece poco probable, además, que la propia dinámica del sistema productivo dé impulso a un desarrollo sostenido. La cultura empresarial e industrial extremadamente taylorista de la zona coarta las posibilidades de innovación, desarrollo y competitividad en el futuro inmediato. Los canales de transmisión de la información estratégica y del poder determinan en gran parte las posibilidades de realizar innovaciones y modernizaciones productivas, en tanto que la transnacionalización de los procesos administrativos y de adopción de decisiones y su concentración fuera de la zona afectan notablemente las posibilidades de la región en tal sentido. Estos últimos, que constituyen los ámbitos de "lógica difusa" en los que se define la dirección del paradigma tecnológico, no se dan en la región.

Es evidente que la superación de la característica de enclave de la cadena productiva forestal-celulosa debe centrarse en la endogenización de los procesos de innovación y mejoramiento productivos. Además, la solución de los problemas de las PYMEs exige superar las barreras estructurales que las afectan en relación con la tecnología, la escala de operaciones, la capacidad empresarial, la disponibilidad de servicios, etc. Para lograrlo no bastaría con sólo instrumentos indiscriminantes destinados a reducir los costos de transacción a través de dinámicas asociativas que procuran despertar confianza entre los sujetos locales y crear un mejor entorno industrial y empresarial en general.

Los intentos de superar la falta de interacciones y relaciones fiduciarias chocan con las asimetrías en las relaciones entre los actores y con factores estructurales (culturales, sociales, políticos) que inciden en los efectos de los instrumentos destinados a facilitarlas.

En este ámbito, y pensando en la forma de articular a los actores, esperábamos inicialmente que existiera un foco dinamizable y dinamizador en la burguesía local. A partir de los antecedentes históricos (Encina y Castedo, 1982; Campos Harriet, 1989), pensábamos que ésta tendría una cierta "cultura de poder" que le permitiera actuar como tal.

En realidad, no hay una burguesía bien arraigada en la zona que sea importante, ni por su número ni por el capital que controla. La burguesía penquista, o lo que queda de ella, sería sobre todo rentista y los grupos dinámicos que existen no controlan grandes porciones del capital local y provienen de fuera de la región. Tampoco parecería que los demás actores locales pudieran desempeñar un papel conductor.

Esto nos lo planteamos pensando en un proyecto político que canalice el desarrollo y articulación de esta zona, entendiendo que todo proyecto político debe contar con una ideología y símbolos que lo respalden.

La articulación socioproductiva precaria, y los escasos y poco significativos circuitos de poder político intrarregional tenderían a generar una sociedad local segmentada, y en parte autocomplaciente, que no presiona ni se interesa por proyectos políticos, por lo que, en una suerte de círculo vicioso, se desaprovechan las posibilidades endógenas de crear espacios de intereses comunes, diálogo social y concertación.

¿Qué hacer entonces?

No es nuevo este diagnóstico precario para las regiones periféricas, y plantea exigencias y desafíos al diseño y la implementación de políticas. En tal sentido, creemos que se debe reconsiderar la pertinencia única de las políticas horizontales e indiscriminantes. Existen trabas –lógicas de acción, expectativas, criterios– muy enraizadas, que exigirían intervenciones focalizadas.

Éste es el segundo nivel de estas conclusiones, donde lo que preocupa es la evolución de las perspectivas que han servido de marco de implementación de las políticas, y los procesos de desarrollo regional y local en América Latina. Ya se han descrito los fundamentos del paradigma tradicional, basado en una visión tecnocrática, exógena, y en virtud del cual se procura establecer una institucionalidad que preceda a la regionalización y la promueva mediante intervenciones políticas sin asidero en elementos históricos, sociales y culturales, y que obedecen más bien a una racionalidad instrumental que ignora las especificidades locales. Ésta es la lógica que en general ha estado presente en América Latina en los procesos de modernización sobre la base del modelo de sustitución de importaciones, (re)productor de un fordismo periférico.

Esta lógica instrumental reflejada en los modelos de desarrollo ha sido objeto de un prolongado cuestionamiento (Bastías, 1992; Montero, 1993), y hoy en día se manifiesta en los nuevos paradigmas del desarrollo regional latinoamericano. El otorgar primordial importancia a la escala intrarregional, conforme a un enfoque más sistémico que sectorial, y la revalidación de las interacciones y de las relaciones fiduciarias, es un intento de reconocer las bases sociales, políticas y culturales sobre las cuales se construye la economía, y la no linealidad que debiera caracterizar a las políticas.

Desde esta perspectiva se ha tendido a rechazar metodológicamente el uso de políticas verticales, propias del antiguo paradigma tecnológico y a preferir, en cambio, las horizontales o indiscriminantes, que favorezcan la articulación y el desarrollo de los sujetos locales.

En el estudio efectuado se observó que ese tipo de políticas tienen un rango de eficacia, pero también presentan limitaciones y asimetrías en cuanto a su alcance, que depende de factores culturales, históricos y

políticos. Éstos son factores que inciden en la existencia de lo que denominamos “espacios de poder y aprendizaje cuyo acceso es diferenciado”; esto último depende de cómo afecten tales factores a los diferentes actores.

El caso de Concepción-Talcahuano sería una corroboración de estas afirmaciones. Los miembros del sistema local no cuentan con la misma historia, ni lógicas de acción similares, ni un control equivalente de los diferentes recursos locales. Esto da origen a expectativas disímiles sobre el papel que les cabe desempeñar a los diferentes actores y a un uso diferenciado de los diversos instrumentos de políticas.

En este sentido, consideramos que la ineficacia, o la eficacia limitada, de las políticas e instrumentos obedece en parte a su diseño y a sus fundamentos. No se toman en consideración los factores que las mediatizan y que inciden en su efectividad, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de intervenciones focalizadas.

No se trata de políticas focalizadas en términos fordistas (subsidios discrecionales que creen ventajas artificiales o aranceles diferenciados, etc.), sino de medidas que, junto con estimular la capacidad de ser “sujetos” (Stöhr, 1981) y contribuir a la articulación de “atmósferas industriales” locales, tiendan a producir “espacios de experiencias y lenguajes compartidos”, con lenguajes, como señala Maturana (1990), más connotativos que denotativos, que tengan la función de generar relaciones y de orientar a los participantes dentro de un ámbito cognoscitivo. Esto significa que, desde la perspectiva de una racionalidad más comprensiva y comunicativa que meramente instrumental,¹³⁰ se generen lenguajes de entendimiento y acciones comunicativas entre los actores (Habermas, 1992) que posteriormente, en función de sus intereses, posibiliten acciones estratégicas concertadas (Flores, 1989).

Metodológicamente, se trataría de crear espacios que busquen fundir la cotidianeidad de los actores, a fin de posibilitar las relaciones “cara a cara” y crear un ambiente que estimule el diálogo social como opción política y que promueva las articulaciones y relaciones de confianza a nivel local, con lo que se reducirían los costos de transacción territoriales, y se perfeccionarían los procesos de innovación y su difusión.

Con esto no se pretende obviar los conflictos ni las relaciones de poder entre los actores regionales, entendidas como relaciones de dominio y de control asimétrico de los recursos locales. Menos aun se trata de despolitizar lo local. Reiterando el planteamiento de Ganne (1991), hay una

¹³⁰ Saglio (1993, p. 138) se refiere a la sustitución de la “racionalidad sustancial” impuesta por algunos de los actores por una racionalidad procesal proveniente de las interacciones sociales basadas en el compromiso.

forma local de ejercer el poder, que no se puede desconocer.¹³¹ Más bien, y por la misma existencia de tales factores, se trata de objetivizar el conflicto y posibilitar el diálogo y la comunicación orientados a la acción (Flores, 1989; Habermas, 1992).

En tal sentido, como una forma de aproximación a este planteamiento, pensamos en el financiamiento público de programas de visitas de profesores a las empresas, a fin de generar relaciones de confianza, directas, que sean luego las que fortalezcan las relaciones entre las universidades y las empresas. Esto se relaciona también con la reestructuración de los mecanismos de acción y control de gestión pública y de las universidades. Que la asistencia técnica y la transferencia de tecnología sean actividades valoradas en la carrera académica.

En el ámbito educacional, asimismo, no deja de llamar la atención ciertos experimentos pedagógicos que incluyen actividades de "asimilación del entorno", o programas de "semanas laborales", en que los estudiantes trabajan como obreros en alguna fábrica o taller de la localidad, durante un período corto (CIT, 1985); actividades que buscan desarrollar "personas flexibles" y con conocimiento de otras lógicas de acción.

Los sindicatos deberían contar con un financiamiento adecuado y autónomo, así como con programas de capacitación, a fin de evitar dependencias externas desequilibrantes y aumentar su profesionalización.

Asimismo, convendría promover la profesionalización de los encargados de la gestión municipal, pero asignándoles funciones políticas expresas, de articulación y vinculación de los actores.

Lo anterior tendría por objeto facilitar el conocimiento y las relaciones "cara a cara" entre los actores y agentes sociales, a fin de posibilitar el diálogo social, real, como opción política.

No se pretende agotar con este análisis los mecanismos de intervención en el ámbito socioproductivo ni se nos escapa que supone medidas de largo alcance que exigen una gran voluntad política, pero no vemos otra alternativa si se acepta el origen estructural –político, social y cultural– de muchas de las trabas a las articulaciones existentes.

En definitiva, mediante la adopción de esta perspectiva se procura construir los espacios decisorios locales caracterizados por una "lógica

¹³¹ Al reconocer que las relaciones de poder afectan la mediación entre sistema y mundo de la vida, según los términos empleados por Habermas (1992), y que se han convertido con el capitalismo en una "colonización del mundo de la vida", no se trata de validar un consenso formal, sino de lograr, en virtud de la perspectiva descrita, una mediación entre integración sistémica (mercado, burocracia) e integración social (cultura, sociedad) que no desconozca las formas que adopta la organización y el ejercicio del poder, pero que tampoco siga una dirección que signifique la penetración del sistema en el mundo de la vida. También puede seguir vías alternativas (Serrano, 1994, pp. 287-294).

difusa", que permitan influir y generar cambio tecnológico, así como apropiarse, aun parcialmente, de los resultados, en la dialéctica global-local que define actualmente los procesos de desarrollo, y que implica el reconocimiento de los recursos y el espacio local como factores dinámicos en su gestación.

Lo anterior exige abandonar una suerte de sicologismo excesivo que se advierte en el discurso imperante, que atribuye los problemas de articulación a "mentalidades" que no se encuentran o que no se adaptan a los "nuevos tiempos". Más bien, consideramos que hay distintas lógicas de acción y expectativas diferenciadas –siendo las expectativas las que definen los espacios que se ven posibles para la acción–, y que tales expectativas se construyen socialmente y que su construcción, además, está mediatizada, por no decir condicionada, por factores políticos, culturales e históricos.

Éstos constituyen planteamientos que, en general, se enmarcan dentro de una línea abierta por investigaciones recientes (Salais y Storper, 1990-1992)¹³² que, junto con reconocer las bases sociales y políticas sobre las cuales se construye la economía, plantean importantes opciones de acción colectiva local (Castillo, 1994); en el caso de regiones periféricas con cierto potencial, como sería el caso de Concepción, abren posibilidades de evolución hacia configuraciones socioproductivas más articuladas, más densas, más desarrolladas en definitiva.

En un tipo de evolución no exento de interrogantes y desafíos teóricos, pero que, por lo mismo, es un campo promisorio para la investigación de las opciones de desarrollo regional y local, entendido como una tarea colectiva de cambio social.

¹³² La construcción de "atmósferas industriales", "identidades colectivas" y, en general, las propuestas de políticas destinadas a superar una racionalidad instrumental tradicional, han sido objeto de diversos enfoques y reflexiones. Cabe mencionar en particular los trabajos de Salais y Storper (1990-1992) sobre los "mundos de producción", y la construcción de convenciones y expectativas; a Saglio (1993) y sus consideraciones sobre el origen de las relaciones fiduciarias y las normas colectivas, y a Saxenian (1990-1991), y su confianza en el resurgimiento de redes y relaciones sociales, y otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F., C. de Mattos y R. Jordan (comps.) (1990), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Alburquerque, F. y E. Palazuelos (1988), "Una interpretación global de la crisis actual", *Dinámica capitalista y crisis actual. La quiebra del modelo de acumulación de posguerra*, E. Palazuelos (comp.), Madrid, Akal Universitaria.
- Amin, A. y K. Robins (1991), "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", *Sociología del Trabajo*, número extraordinario, Madrid, Siglo XXI.
- Aoki, M. (1986), "Horizontal vs vertical information structure of the firm", *American Economic Review*, vol. 76, Nº 5.
- Bagnasco, A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- (1991), "El desarrollo de la economía difusa: punto de vista económico y punto de vista de la sociedad", *Sociología del trabajo*, número extraordinario, Madrid, Siglo XXI.
- Barkin, D. y T. King (1970), *Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México*, primera edición, México, D.F., Siglo XXI.
- Barros, O. (1980), *Sistemas de información administrativos. La informática aplicada a la administración de organizaciones*, tercera edición, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1984), *Manual de diseño lógico de sistemas de información administrativos*, segunda edición, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Bastia, M. (1991), "Hacia una nueva racionalidad. La tarea de construir un paradigma basado en los derechos humanos", *¿Superando la racionalidad instrumental? Ensayos en busca de un nuevo paradigma para la educación y la discusión de los derechos humanos*, A. Magendzo (comp.), Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE).
- Becattini, G. (1992), "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", *Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, F. Pike, G. Becattini y W. Sengerberger (comps.), Madrid, Ministerio del Trabajo.
- Bellandi, M. (1986), "El distrito industrial en Alfred Marshall", *Estudios territoriales*, Nº 20.
- Berger, P. y T. Luckmann (1986), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Bianchi, P. (1992), "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 13 (LC/G.1752), Santiago de Chile, CEPAL.
- Boisier, S. (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional, serie Cuadernos del ILPES, N° 29 (E/CEPAL/ILPES/G.13), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1985), "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional", El trimestre económico, vol. 52(1), N° 205, enero-marzo.
- (1988), Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, Oikos, N° 3, julio-diciembre.
- (1990), "Región del Bío-Bío: veinte años de políticas de desarrollo regional", Territorio, Estado y sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile, Santiago de Chile, Pehuén Editores.
- (1991), "El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la región del Bío-Bío en Chile", serie Investigación, N° 4, Santiago de Chile, ILPES.
- (1992), "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", serie Ensayos del ILPES, N° 11 (LC/IP/R.110), Santiago de Chile, ILPES.
- (1993), "Descentralización en Chile: situación actual y desafíos futuros", serie Ensayos del ILPES, N° 17 (LC/IP/L.86), Santiago de Chile, ILPES.
- Boisier, S. y V. Silva (1990), "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío (Chile)", Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, F. Albuquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1992), "La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. Una experiencia en la región del Bío-Bío, Chile", serie Investigación, N° 5 (LC/IP/L.42), Santiago de Chile, ILPES.
- Boisier, S. y G. Zurita (1993), "Gobierno regional y desarrollo económico: el caso chileno", serie Ensayos del ILPES, N° 16 (LC/IP/R.129), Santiago de Chile, ILPES.
- Burlaud, A. (1978), "El control de gestión en los servicios públicos", Revue française de comptabilité, N° 88.
- Camagni, R. (1991), "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space", Innovation

- Networks: Spatial Perspectives, R. Camagni (comp.), Londres, Belhaven Press.
- Campero, G. y otros (1993), Los actores sociales en el nuevo orden laboral, Colección Economía y Gestión, Santiago de Chile, Dolmen.
- Campos Harriet, F. (1989), Historia de Concepción, 1850-1988, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Cano, W. (1990), "Reestructuración internacional y repercusiones interregionales en los países subdesarrollados: reflexiones sobre el caso brasileño", Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, F. Albuquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Castedo, L. (1982), Resumen de la Historia de Chile, 1891-1925, vol. 4, Santiago de Chile, Zig-Zag.
- Castells, M. (1989), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", Economía y Sociedad, Nº 2, Madrid.
- (1991), "La economía informacional, la nueva división internacional del trabajo y el proyecto socialista", Socialismo del Futuro, Nº 4.
- Castillo, J. (1988), "La división del trabajo entre empresas", Sociología del Trabajo, Nº 5, Madrid, Siglo XXI.
- (1990), "Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social. La nueva organización productiva", Telos, Nº 22, Madrid.
- (1991), Informatización, trabajo y empleo en las pequeñas empresas españolas, Colección Informes, Nº 21, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- (1994), "¿De qué fordismo me hablas? Más sobre reorganización productiva y organización del trabajo", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, inédito.
- Castillo, J. y C. Prieto (1990), Condiciones de Trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo, Colección Monografías, Nº 66, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura, 1962-1989, serie Estudios e informes de la CEPAL, Nº 88 (LC/G.1731-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.12.
- Choi, Dae Won (consultor) (1992), La cuenca del Pacífico y América Latina: de la inserción comercial hacia la integración productiva (LC/L.704), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CIT (Colegio Integrado Talca) (1985), "Informe de desarrollo de curriculum integrado. Años 1980-1984", Talca, Chile, inédito.
- Consejo de Rectores (1993), Anuario Estadístico, 1992, Santiago de Chile.

- Córdova, E. (1986), "Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un viraje en la evolución de las relaciones laborales?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 105, Nº 4, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), octubre-diciembre.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1993), *En búsqueda del desarrollo*, Santiago de Chile.
- Costa Campi, M.T. (1988), "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible", *Papeles de economía española*, Nº 35.
- Crozier, M. (1974), *El fenómeno burocrático*, vol. 1, Buenos Aires, Amorrortu.
- Curbelo, J.L. (1987), "La cuestión regional: una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del bienestar", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CUT (Central Unitaria de Trabajadores) (1989), "Propuesta para la transición a la democracia", Santiago de Chile, inédito.
- De Mattos, C. (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", *Pensamiento iberoamericano*, Nº 10, julio-diciembre.
- Dei Oti, G. (1989), "El mercado comunitario", *Papers de Seminari*, Nº 29-30, Barcelona.
- Díaz, A. (1990), "Reestructuración industrial neotaylorista y régimen de fábrica en Chile. Consideraciones sobre la herencia del autoritarismo", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Albuquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1991), "La paradoja de la modernización tecnológica en Chile, ¿el renacimiento del taylorismo?", *Mensaje*, Nº 397, Santiago de Chile.
- Dini, M. (1992), "Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de los distritos industriales en un marco de economía abierta", serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Nº 13 (LC/G.1752), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1993), "Los proyectos de fomento", Santiago de Chile, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), inédito.
- Edwards, V. (1991), "Racionalidad instrumental y la construcción del otro", ¿Superando la racionalidad instrumental? Ensayos en busca de un nuevo paradigma para la educación y la discusión de los derechos humanos, A. Magendzo (comp.), Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE).

- Encina, F.A. y L. Castedo (1982), *Resumen de la Historia de Chile*, 3 vols., Santiago de Chile, Zig-Zag.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México D.F., Editorial Nueva Imagen.
- (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Fernández, M. (1986), *Más allá de la transición*, Santiago de Chile, Andante.
- Ffrench-Davis, R. y O. Muñoz (1988), "El desarrollo económico de América Latina y el marco internacional: 1950-86", serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Flores, F. (1989), *Inventando la empresa del siglo XXI*, Santiago de Chile, Hachette.
- Flores, F. y T. Winograd (1989), *Hacia la comprensión de la informática y de la cognición*, Barcelona, Editorial Hispano-Europea, S.A.
- Fortunatti, R. (1991), "Concertación Social, una oportunidad histórica", *Economía y trabajo en Chile. Informe anual, 1990-1991*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile.
- Foxley, A. (1985), *Para una democracia estable*, Santiago de Chile, Aconcagua.
- Frías, P. (1991), "Movimiento sindical y transición a la democracia", *Economía y trabajo en Chile. Informe anual 1990-1991*, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile.
- (1993a), *Construcción del Sindicalismo chileno como actor nacional*, vol. 1, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- (1993b), *Construcción del Sindicalismo chileno como actor nacional*, vol. 2, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Ganne, B. (1991), "Importancia y evolución de los sistemas industriales locales en Francia: economía política de una evolución", *Sociología del Trabajo*, número extraordinario, Madrid, Siglo XXI.
- Garofoli, G. (1986), "Modelos locales de desarrollo", *Estudios territoriales*, N° 22.
- Gatto, F. (1990), "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Godard, O. y otros (1987), "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local", *Estudios territoriales*, N° 24.

- Gutiérrez, H. (1992), "Entre pumas y dragones: Chile, el Pacífico y Asia-Pacífico", Boletín de la Asociación Chilena de Ciencia Política, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile.
- Habermas, J. (1992), Teoría de la acción comunicativa, Madrid, Taurus.
- Hansen, N. (1981), "Development from above: the centre-down development paradigm", Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, W. Stöhr y D.R. Taylor (comps.), Nueva York, John Wiley and Sons.
- Hernández, H. (1983), "El gran Concepción: desarrollo histórico y estructura urbana. Primera parte. Génesis y evolución: de las fundaciones a la conurbación industrial", Información geográfica, N° 30, Santiago de Chile.
- Hirschman, A.O. (1987), "La economía política del desarrollo latinoamericano: siete ejercicios en retrospectiva", El trimestre económico, vol. 54, N° 216, octubre-diciembre.
- ILPES/CEPAL/PNUD (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), "La región del Bío-Bío al encuentro del Siglo XXI", Concepción, Chile, inédito.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1974), Encuesta nacional industrial anual, 1974, Santiago de Chile.
- (1976), Encuesta nacional industrial anual, 1976, Santiago de Chile.
- (1979), Encuesta nacional industrial anual, 1979, Santiago de Chile.
- (1981), Encuesta nacional industrial anual, 1981, Santiago de Chile.
- (1986), Encuesta nacional industrial anual, 1986, Santiago de Chile.
- (1989a), Encuesta nacional industrial anual, 1989, Santiago de Chile.
- (1989b), Informativo estadístico VIII Región, 1988, Concepción, Chile.
- (1990a), Boletín estadístico, 1989, Santiago de Chile.
- (1990b), Encuesta nacional industrial anual, 1990, Santiago de Chile.
- (1992), Síntesis estadística anual, Santiago de Chile.
- (1993), Informativo estadístico VIII Región, 1992, Concepción, Chile.
- Lange, P. y G. Ross (1990), "Conclusiones: evolución de los sindicatos franceses e italianos en el marco de una perspectiva comparada", Sindicatos, cambio y crisis. La estrategia sindical en Francia y en Italia y la economía política de 1945 a 1980, P. Lange, G. Ross y M. Vannicelli, Colección Historia Social, N° 20, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Lilienthal, D. (1967), El Valle del Tennessee. La obra de un pueblo, Colección Hombre y Sociedad, Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana.

- Linhart, D. (1991), "¿Qué cambios en la empresa?", *Sociología del Trabajo*, N° 11, Madrid, Siglo XXI.
- Lipietz, A. (1986), "New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and models of regulation", *Production, Work, Territory*, A. Scott y M. Storper (comps.), Allen and Unwin.
- (1987), "Lo nacional y lo regional, ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", *Cuadernos de economía*, vol. 8, N° 11, Santa Fe de Bogotá.
- Lipietz, A. y D. Leborgne (1990), "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Lipsey, R. (1983), *Introducción a la economía positiva*, Barcelona, Vicens-Vives.
- Madrid, R. y R. Muga (1992), "Lineamientos estratégicos para la inserción de Chile en la región de Asia Pacífico", Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), inédito.
- Magendzo, A. (comp.) (1991), *¿Superando la racionalidad instrumental? Ensayos en busca de un nuevo paradigma para la educación y la discusión de los Derechos Humanos*, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario en Investigación y Educación (PIIE).
- Magnatti, P. (1991), "Alla ricerca di un 'metodo' di valutazione", *Strategie e valutazione nella politica industriale*, Milán, Franco Angeli.
- Markussen, A. (1983), "Regions and regionalism", *Regional Analysis and the New International Division of Labour*, F. Moulaert y P. Salinas (comps.), Boston, Kluwer-Nijhoff.
- Maturana, H. (1990), *Emociones y lenguaje en educación y política*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo (CED)/Hachette.
- Matus, C. (1987), "Planificación y gobierno", *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Mazzei, L. (1991), *Sociedades comerciales e industriales y economía de Concepción, 1920-1939*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Mintzberg, H. (1992), *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel.
- Montero, C. (1989), "Cambio tecnológico, empleo y trabajo", serie Documento de trabajo, N° 33, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- (1990a), "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?", serie Colección estudios CIEPLAN, N° 30, Santiago de Chile,

- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamericana (CIEPLAN), diciembre.
- (1990b), "Cambio tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: ¿hacia un nuevo espacio industrial?", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1993), "Las ciencias sociales en la sociedad posmoderna", *La época*, Santiago de Chile, 7 de noviembre.
- Moraga, M.E. y J. Rodríguez (1989), *Diagnóstico socio-económico de la región del Bío-Bío*, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Morales, E. (1987), "Políticas públicas y ámbito local. La experiencia chilena", *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile.
- Mosley, P. (1990), "El ajuste estructural. Una visión panorámica, 1980-1989", *Ciencias económicas*, vol. 10, Nº 2, diciembre.
- Muñoz, O. (1989), "Crisis y reorganización industrial en Chile", *Industria, Estado y sociedad: la reestructuración industrial en América Latina y Europa*, Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL), Fundación Friedrich Ebert, Caracas, Nueva Sociedad.
- ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) (1979), *La planificación regional en Chile*, Santiago de Chile.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones en el estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- Ominami, C. (1989), "América Latina en la reestructuración industrial mundial", *Industria, Estado y sociedad: la reestructuración mundial en América Latina y Europa*, Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL), Fundación Friedrich Ebert, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ouchi, W.G. (1980), "Market, bureaucraties and clans", *Administrative Science Quarterly*, marzo.
- Palazuelos, E. (comp.) (1988), *Dinámica capitalista y crisis actual. La quiebra del modelo de acumulación de posguerra*, Madrid, Akal Universitaria.
- Paramio, L. (1988), *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo*, Madrid, Siglo XXI España Editores.
- Pérez, C. (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, C. Ominami (comp.), Buenos Aires, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

- (1989), "Cambio tecnológico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", inédito (versión original en inglés publicada en World Bank Discussion Paper series, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial).
- Pinto, A. (1973), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1987), "La ofensiva contra el estado económico", Colección Estudios CIEPLAN, N° 21, junio, Santiago de Chile.
- Piore, M. y C. Sabel (1990), *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza Universidad.
- Pozo, H. (1987), "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual", *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Prebisch, R. (1962), "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prieto, C. (1992), "Cambios en la gestión de la mano de obra: interpretaciones y crítica", *Sociología del trabajo*, N° 16, Madrid, Siglo XXI.
- Quintar, A. y F. Gatto (1992), *Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*, Documento PRIDRE, N° 29 (LC/BUE/R.173), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Raczynski, D. (1986), "La regionalización y la política económico-social del régimen militar", serie Notas técnicas, N° 84, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Ramos, J. y O. Sunkel (1991), "Hacia una síntesis neoestructuralista", *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, O. Sunkel (comp.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, I. (1991), "Las reformas laborales", *Economía y trabajo en Chile: 1990-1991, Programa de Economía del Trabajo (PET)*, Santiago de Chile.
- Rojas, M. (1988), "Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y de su entorno ideológico", serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Rosales, O. (1989), "Marco externo, estrategias de desarrollo y ajuste estructural", *Desarrollo económico*, vol. 29, N° 113, abril-junio.

- Rozas, P. y G. Marín (1988), *Estado autoritario, deuda externa y grupos económicos*, Santiago de Chile, CESOC.
- Ruiz-Tagle, J. (1985), *El sindicalismo chileno después del plan laboral*, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Sabatini, F. (1990), "Planificación del desarrollo regional en América Latina", *Estudios territoriales*, Nº 33.
- Salais, R. y M. Storper (1990), *One Industry, Multiple Rationalities: Flexibility and Mass Production in the French Automobile Industry*, Los Angeles, University of California.
- (1992), "The four "worlds" of contemporary industry", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16.
- Saglio, J. (1991), "Intercambio social e identidad colectiva en los sistemas industriales", *Sociología del trabajo*, número extraordinario, Madrid, Siglo XXI.
- (1993), "Concepto de empresa, elección del empresario y cambio social. Consideraciones para una teoría de sociología económica", *Política y sociedad*, Nº 13.
- Salazar, J.M. (1991), "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, O. Sunkel (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Saxenian, A. (1990), "Regional networks and resurgence of Silicon Valley", *California Management Review*, vol. 33, Nº 1.
- (1991), "The origins and dynamics of production networks in Silicon Valley", *Research Policy*, Nº 20.
- Scott, A.J. (1987), "The semiconductor industry in South-East Asia: Organization, location and the international division of labour", *Regional Studies*, vol. 21, Nº 2, abril.
- Schumpeter, H. (1939), *Business Cycles: A Theoretical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, vol. 1, Nueva York, McGraw Hill.
- Serrano, E. (1994), *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Barcelona, Anthropos.
- Silva, V. (1992), "Una lectura sesgada de la estrategia 'La región del Bío-Bío al encuentro del siglo XXI'", documento Nº 92/13, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Singer, H. (1950), "Distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 40, Nº 2, mayo.
- Stöhr, W. (1972), *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

- (1981), "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm", *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, W. Stöhr y D.R.F. Taylor (comps.), Nueva York, John Wiley and Sons.
- (1986a), "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional: aproximaciones a un marco conceptual", *Estudios territoriales*, Nº 20.
- (1986b), "Complejos territoriales de innovación", Documento de debate, Nº 28, Universidad de Economía, Austria.
- Stöhr W. y D.R.F. Taylor (comps.) (1981), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Stöhr, W. y F. Todtling (1978), "Una evaluación de las políticas regionales: experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", *Revista interamericana de planificación*, vol. 12, Nº 45, marzo.
- Storper M., Ch. Sabel y M. Piore (1991), "Tres respuestas a Ash Amin y Kevin Robins", *Sociología del trabajo*, número extraordinario, Madrid, Siglo XXI.
- Sunkel, O. (1989), "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, Nº 38 (LC/G.1570-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, F. (1970), *Management científico*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Tironi, E. (1990), *Autoritarismo, modernización y marginalidad*, Santiago de Chile, Editorial Sur.
- Tironi, E. y R. Lagos (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", *Revista de la CEPAL*, Nº 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Toffler, A. (1992), *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza Janés.
- Tokman, V. (1991), "Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano", *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, O. Sunkel (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (1987), *El regreso del actor*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Triglia, C. (1991) "Economía de los costes de transacción y sociología: ¿cooperación o conflicto?", *Sociología del trabajo*, Nº 12, Madrid, Siglo XXI.

- Tyson, L. y J. Zysman (1983), "American industry in international competition", *American industry in international competition*, J. Zysman y L. Tyson (comps.), Cornell University Press.
- Universidad de Concepción (1991), *Informativo económico regional*, N° 9, Concepción, Chile.
- Uribe-Echevarría, F. (1990), "El desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1991a), *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano* (CPRD-B/41), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1991b), *El desarrollo de la pequeña industria: un planteamiento sobre políticas públicas* (CPRD-D/122), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Vásquez-Barqueró, A. (1990), "Dinámica regional y reestructuración productiva", *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- (1991), "Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política", *Estudios territoriales*, N° 35.
- Vernon, R. (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, N° 80.
- Villalobos, S. (1985), *Historia de Chile*, 4 vols., sexta edición, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Weber, M. (1983), *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. (1965), "Regional inequality and the process of national development: a description of patterns", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, N° 4, julio.
- Williamson, O. (1983), *Markets and Hierarchies: Analysis and Trust Implications*, Nueva York, The Free Press.
- (1987), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.
- Winograd, T. (1991), "¿Máquinas pensantes?: ¿Son posibles? ¿Lo somos?" *Revista de Occidente*, N° 119.
- Wolfe, M. (1987), "Agentes del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.



Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Casilla 1567 _ Santiago de Chile

CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2ª ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2ª ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2ª ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2ª ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2ª ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2ª ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefebvre, 1969, 2ª ed. 1973, 49 pp.
11. **Notes on integration, welfare and project valuation**, por Louis Lefebvre, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3ª ed., 1986, 115 pp.
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2ª ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2ª ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3ª ed., 1986, 149 pp.
29. **Economic policy, social organization and regional development**, por Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.
32. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, 1987, 96 pp.
33. *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, 1988, 201 pp.
34. *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, 1989, 139 pp.

35. *Aspectos conceptuales y operativos del proceso de planificación de la salud*, por Dr. Hernán Durán Morales, 1989, 218 pp.
36. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, 1992, 79 pp.
37. *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993, 253 pp.
38. *El estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia, y Japón: enseñanzas para América Latina*, 1993, 133 pp.
39. *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*, 1993, 222 pp.
40. *La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación*, 1994, 96 pp.

LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp.
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp. (Agotado)
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, por Sergio Boisier, 1981, 2ª ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp.
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp.
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp. (Agotado)

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, — DC-2-866
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago, Chile