

SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES.

EL CASO DE CONCEPCION, CHILE

AGRADECIMIENTOS

En la realización de este trabajo he recibido la colaboración y el apoyo de muchas personas.

Quiero destacar el aporte recibido por mi Director, D. Juan José Castillo, y su estimulante predisposición a comentar mis notas de trabajo, máxime si se considera la distancia que mediaba entre ambos durante una buena parte de la investigación.

Deseo agradecer también a Claudio Sepúlveda, quien me abrió las puertas de un mundo desconocido para mi, como era el de la industria forestal-celulosa chilena, y en el cual pude realizar una parte importante del estudio de campo.

A mi mujer, y su apoyo emocional constante en este largo trayecto. Por su concepción de 'proyecto de familia' que le otorgó a esta tesis, y que permitió darle sentido al esfuerzo que nos significó.

Ha habido un largo recorrido en el cual este trabajo ha ido madurando y decantándose, y en el cual puedo reconocer el aporte e influencias de muchas personas con las cuales he podido interactuar, tanto en España como en Chile. Sería quizás muy largo nombrarlas aquí y dejar constancia del reconocimiento que les debo, pero valga señalar que me siento muy gratificado por la experiencia que me ha dado esta investigación y por la posibilidad de tener que deber tanto a tantos.

A Gloria y Fernanda

INDICE

AGRADECIMIENTOS	i
DEDICATORIA	ii
INDICE	iii
INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE: LOS PROCESOS DE TRANSFORMACION Y CRISIS PARADIGMATICAS	11
CAP. 1. LAS TRANSFORMACIONES Y PROCESOS DE CAMBIO	12
1. Introducción	12
2. Los modelos de desarrollo	13
3. El fordismo	17
3.1 El modelo de industrialización	17
3.2 El régimen de acumulación	19
3.3 El modo de regulación	20
4. El fordismo periférico de Latinoamérica	22
5. La crisis del fordismo	25
6. La poscrisis (o posfordismo)	28
6.1 El (nuevo) paradigma tecnológico	28
6.2 El (los) régimen(es) de acumulación poscrisis	32
6.3 Los (nuevos) modos de regulación	33
7. La crisis del fordismo periférico latinoamericano	36
8. Consideraciones finales	40
Notas al Capítulo 1	44
CAP. 2. INSERCIONES PRODUCTIVAS POSCRISIS	47
1. Introducción	47
2. Derroteros de las transformaciones	48
3. Los distritos industriales italianos y algunas de sus características	57
4. Aspectos presentes en el desarrollo de los distritos industriales y que los caracterizan como áreas sistemas.	59
5. La reestructuración e inserción poscrisis en Chile.....	62
Notas al Capítulo 2	70

CAP. 3. LOS PROCESOS DE INTERVENCION (PLANIFICACION)	
REGIONAL EN AMERICA LATINA	76
1. Introducción	76
2. Los objetivos de la planificación (desarrollo) regional.	77
3. La planificación regional tradicional (o modernizante)..	79
3.1 El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas ...	80
3.2 Los polos de crecimiento	82
3.3 Las estrategias de desarrollo rural integrado (DRI).	84
3.4 El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal	85
3.5 Una síntesis conclusiva de las estrategias tradicionales (o 'arriba-abajo)	87
4. El paradigma 'Abajo-Arriba'.....	88
5. Necesidades de investigación bajo el nuevo paradigma ...	92
6. Una propuesta de aproximación e intervención en la nueva fase del desarrollo regional	94
Notas al Capítulo 3	103
SEGUNDA PARTE: EL SISTEMA PRODUCTIVO LOCALIZADO EN	
CONCEPCION-TALCAHUANO (CHILE)	105
CAP. 4. LA CONFORMACION DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE	
CONCEPCION-TALCAHUANO	106
1. Introducción	106
2. Configuración y arquitectura de la zona urbano- industrial de Concepción-Talcahuano	108
2.1 Aspectos generales de la zona	108
2.2 La industria de Concepción-Talcahuano y su desarrollo	110
2.3 Características de la configuración actual	112
2.4 Una síntesis y una interpretación de la configuración actual	115
3. Consideraciones históricas sobre el desarrollo de Concepción-Talcahuano	118
3.1 Primer período: 1544-1930. Desarrollo social e institucional y génesis de un capitalismo comercial	119
3.2 Segundo período: 1930-1973. Expansión (capitalista) industrial	129
3.3 Tercer período: 1973-1989. El régimen autoritario y la reestructuración productiva	134
4. Respecto de la evolución de los actores sociales y políticos	143
4.1 La evolución del Estado y su papel regulador	143

4.2	Respecto de los empresarios	146
4.3	Respecto del movimiento sindical	152
5.	A modo de recapitulación y consideraciones finales	160
	Notas al Capítulo 4	169
CAP. 5.	EL ESTUDIO DE CAMPO	176
1.	Introducción	176
2.	Una discusión previa sobre el contexto y aspectos que inciden en los alcances del estudio de campo	177
3.	El estudio de campo	181
3.1	Su ámbito y sus objetivos	181
3.2	Metodología	184
3.3	Descripción de los segmentos productivos examinados	191
A.	La cadena productiva forestal-celulosa	191
B.	El Proyecto de Fomento Metalmeccánico	204
3.4	Presentación de los antecedentes proporcionados por el estudio de campo	208
A.	Respecto de las relaciones entre los diversos actores y agentes locales	209
i.	En la relación universidad-empresa	209
ii.	Las relaciones entre el sector público y las empresas	213
iii.	Relaciones entre el sector público y las universidades	218
iv.	Relaciones entre las universidades y las organizaciones sindicales	219
v.	Las organizaciones sindicales	220
vi.	El sector empresarial	224
vii.	Relaciones entre las organizaciones sindicales y el sector público	227
viii.	Relaciones entre las organizaciones sindicales y la dirigencia empresarial	228
B.	Respecto de las relaciones y el desempeño de las políticas en los segmentos productivos examinados	230
B.1	En el Proyecto de Fomento Metalmeccánico	230
i.	Resultados y perspectivas del Proyecto de Fomento	231
ii.	Respecto del uso de los instrumentos....	237
B.2	En la Cadena Productiva Forestal	239
i.	En el proceso silvícola	239
ii.	En el sector Aserrío	244
iii.	La industria de la celulosa	245
iv.	Respecto del conjunto de la cadena productiva forestal	246

Notas al Capítulo 5	248
CONCLUSIONES	258
Notas a las conclusiones	275
BIBLIOGRAFIA	276
ANEXOS	291
ESTRUCTURA GRUPO DE EMPRESAS (HOLDING) ARAUCO	292
ANTECEDENTES FINANCIEROS GRUPO DE EMPRESAS ARAUCO	293
ANTECEDENTES GENERALES DE LAS EMPRESAS DEL GRUPO ARAUCO	294
EMPRESAS ENTREVISTADAS DEL PROYECTO DE FOMENTO METALMECANICO	297
LOCALIZACION GEOGRAFICA DE CONCEPCION	300

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1. PRIMER NIVEL DE CADENA SILVICOLA-ASERRIO- CELULOSA	194
CUADRO 2. DIAGRAMA DEL PROCESO PRODUCTIVO SILVICOLA	198
CUADRO 3. DIAGRAMA PROCESO DE PRODUCCION ASERRIO	202
CUADRO 4. CADENA PRODUCTIVA (SIMPLIFICADA) PLANTA DE CELULOSA ARAUCO	203

INTRODUCCION

En los últimos veinte años Chile ha sufrido uno de los procesos de reestructuración productiva más radicales que se hayan gestado en América Latina en tal período. Ha constituido éste un proceso caracterizado por una fuerte transnacionalización del capital, una amplia externalización de actividades en las grandes empresas y una profunda desregulación del mercado laboral, todo ello dentro de una reorientación exportadora, principalmente de materias primas y de recursos naturales, que ha relevado al antiguo modelo industrializador substituidor de importaciones, reflejo de un fordismo periférico que desde mediados de siglo se había instalado en buena parte del continente suramericano.

Esta reestructuración productiva chilena ha tenido logros importantes en lo que se refiere a su capacidad de generar crecimiento económico, pero es manifiesto también que las fuentes de este crecimiento están entrando en un proceso de estancamiento en su dinamismo, de manera que se prevee 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 incorpore mayor valor añadido a los productos y que involucre una mayor capacidad de

innovación y de difusión tecnológica dentro del sistema productivo chileno.

Estas consideraciones se hacen más pertinentes cuando se establece 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 insertarse en los flujos internacionales de innovación y adaptación tecnológica, capacidad de la que en general se carece en la región.

Son factores que cuestionan la lógica neotaylorista que ha implicado la reestructuración chilena (Díaz, 1990), y que exigen, entre otros aspectos, de una renovación de la relación salarial y una mayor capacidad de articulación socioproductiva, de manera de incrementar la capacidad de innovación y adaptación tecnológica, y de aumentar su nivel de difusión. Exigencias que tienen que ver más con la dinámica del desarrollo a largo plazo, y no sólo con fuentes de acumulación de corta duración.

Es por ello que adquieren importancia en el análisis las configuraciones que alcancen los factores propios del desarrollo, y la forma en que inciden en las capacidades de cambio estructural. Y se hace pertinente, además, la discusión respecto de las formas de intervención en los sistemas socioproductivos con el objeto de promoverlos, y sobre el papel que le cabe en tal labor

al Estado, al mercado y a la sociedad civil, de manera de generar las 'señales de largo plazo' que induzcan las evoluciones requeridas (Uribe-Echevarría, 1991a).

Por otra parte, producto de la pérdida de importancia del Estado-Nación como espacio privilegiado de regulación (Lipietz, 1987), y por la dialéctica 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 en los procesos de desarrollo. 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 oportunidades en la planificación y el desarrollo regional como opciones de políticas e instrumentos de cambio estructural.

Ello no significa desconocer la globalización y transnacionalización que caracteriza actualmente a los procesos de acumulación y que incide en las características que muestran los sistemas productivos localizados territorialmente, pero también se concede 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 realicen en función de su promoción.

Pero esta valoración del espacio local como fuente de desarrollo no involucra una revalidación de los mecanismos tradicionales de la intervención regional y local. Existe un

conjunto de críticas de largo arrastre 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, en términos de que 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 a una perspectiva más sistémica y sintética, que pone en la región el acento y el origen de las acciones que promueven el cambio social exigido por el desarrollo.

Es una percepción que traslada el énfasis desde los aspectos productivos (industriales) y espaciales (urbanos), propios del paradigma tradicional, hacia el papel que cumplen los agentes y actores sociales existentes en las regiones, destacando la importancia de sus interacciones y relaciones. Es decir, 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 socioproductivas, donde se enfatiza la escala intraregional antes que la interregional, importando la potenciación del aporte que pueda hacer cada región al producto nacional más que la disminución de las desigualdades interregionales (que era el objetivo que

caracterizaba los paradigmas tradicionales en el desarrollo regional). Y en función de ello se estiman más apropiadas las políticas horizontales que las discriminantes propias del antiguo paradigma industrializador. No crear 'ventajas artificiales' y sí estimular la gestación de un entorno industrial y empresarial donde los actores se sintetizen y se promuevan.

Es en esta perspectiva, y a partir de las experiencias y lecciones que dejan las 'áreas sistemas' (relaciones fluidas entre los actores locales, señaladas por un sentido de identidad y de conjunto) (Garofoli, 1986; Diní, 1992), que se plantea que la promoción de las relaciones fiduciarias, y el estímulo de las 'sinergias' adecuadas entre los actores, llevará al incremento de la capacidad de innovación y a mejorar la difusión de sus resultados en forma territorial, así como a aumentar la capacidad de negociación local con su entorno (Estado, empresas transnacionales) (Boisier, 1992).

Pero si bien ello, también hay conciencia de que este nuevo paradigma tiene aún insuficiencias cognoscitivas y científicas de importancia (De Mattos, 1984; Sabatini, 1990). Se carecen de estudios suficientes, por lo menos para América Latina, y Chile en específico, que den cuenta del grado de articulación de los actores y de los mecanismos para producirlos (Boisier y Silva, 1992). Y lo más importante, se carece de evaluaciones del grado de efectividad de las políticas horizontales y hasta qué punto están condicionadas en sus alcances.

Intentos que se han realizado para promover el desarrollo regional bajo el nuevo paradigma, como en el caso de la Región del Bio-Bio, en Chile (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990), donde se planteó incluso la gestación de un proyecto político expreso que lo canalizara, han tenido logros muy limitados y condicionados (Boisier, 1991).

En tal sentido se estima que hay viejos problemas que no pierden vigencia, aunque cambie el espacio de su visualización. Existirían factores estructurales de tipo político, culturales e históricos que llevan a que existan 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 que los albergan.

Es en base a tal hipótesis, luego, y en un intento de generar respuestas a las interrogantes que abre sobre las posibilidades de la acción colectiva local como opción de cambio estructural, que se ha realizado una investigación en la intercomuna de Concepción-Talcahuano, en Chile, zona que alberga el principal polo regional de desarrollo industrial gestado al alero del modelo sustituidor de importaciones, así como también a un conjunto importante de actividades emergentes tras el proceso de reestructuración productiva ocurrida en el país.

Se han examinado dos segmentos de tal configuración industrial: la cadena productiva de un conjunto de empresas del

sector forestal-celulosa, en su condición de sector dinámico que ha emergido 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 canalizar las nuevas políticas horizontales de fomento productivo.

Constituye esta investigación un estudio mediante el cual se pretende corroborar la dinámica que ha adquirido la inserción productiva chilena poscrisis, y del sistema productivo localizado en Concepción en particular, iluminar sus desafíos en términos de la organización del trabajo y relación salarial que involucra, y en definitiva, que permita discutir la pertinencia única de las políticas horizontales o indiscriminantes en los procesos de desarrollo y cambio social.

En tal sentido hemos ordenado este trabajo en tres grandes partes: la primera, referida a los procesos de transformación y crisis paradigmáticas en los modelos de desarrollo ocurridas en los últimos lustros y las formas en que se ha insertado en ellos América Latina, y Chile en especial; la segunda, dirigida al estudio de campo efectuado dentro del sistema productivo localizado en Concepción-Talcahuano, el que se intenta contextualizar en base al examen del desarrollo histórico de su conformación y del papel que han jugado en tal evolución los diferentes actores y agentes locales. Por último, se discuten las conclusiones del trabajo.

En la primera parte, en el primer capítulo, se reflexiona sobre los alcances del nuevo paradigma tecnológico basado en las posibilidades informáticas y de telecomunicaciones producidas por la revolución microelectrónica, y las alternativas que abre en términos de nuevos modos reguladores ante la crisis del modelo de desarrollo fordista. Se destaca el potencial de las nuevas tecnologías sobre la organización del trabajo intra e inter firmas y la mediatización que le cabría a tal potencial por factores estratégicos, tanto políticos como sociales y culturales. Asimismo, se realiza en este primer capítulo un contrapunto sobre los efectos que tales cambios paradigmáticos habrían significado en el caso latinoamericano.

En el segundo capítulo se reflexiona sobre los derroteros y las rutas de transformación poscrisis. Sobre las mutaciones en las formas de intervención y respecto de las vías espacial-territoriales de inserción socioproductivas. Entre otros aspectos, se destacan las lecciones funcionales que dejan las experiencias de las 'áreas sistemas' en relación a los factores que influyen en la articulación de los diversos actores locales. Se reitera, además, el contrapunto con los procesos de transformación observados para el caso latinoamericano, y de Chile en especial, discutiendo en ellos los aspectos que incidirían en las capacidades de cambio estructural.

En el tercer capítulo, el último 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 ocurrido en las formas de intervenir en el desarrollo y planificación regional en América Latina, desde las tradicionales y/o modernizantes hasta las más contemporáneas --el paradigma 'arriba-abajo'--, discutiendo en estas últimas sus alcances metodológicos e investigativos y los fundamentos del tipo de políticas que promueven.

En la segunda parte, ya referida al sistema productivo localizado en Concepción-Talcahuano y al estudio de campo realizado en él, durante el cuarto capítulo desarrollamos una descripción e interpretación de la configuración productiva que alberga, recurriendo entre otros elementos a un examen histórico de su gestación, destacando el papel que le cupo en tal proceso a los diferentes actores y agentes locales. Se busca con ello identificar el origen de las lógicas de acción de los diversos sujetos locales tal que sirvan de referencia y contraste para los resultados del trabajo de campo.

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

Y por último, las conclusiones, donde en base a los

antecedentes proporcionados por la investigación se intenta corroborar las hipótesis desarrolladas --la necesidad de políticas focalizadas, tal que destraben restricciones políticas, sociales y culturales que inhiben las articulaciones y posibilidades de acción colectiva-- , y se discute la forma que ha tomado la inserción de la región dentro de la lógica de flujos globales internacionalizados. Luego, en un segundo nivel, que es muy dependiente de la discusión previa, se reflexiona sobre el cómo superar una suerte de racionalidad instrumental-finalista presente en los procesos de desarrollo tradicionales, que si bien bajo la mirada del nuevo paradigma se intenta rectificar en base a los nuevos instrumentos indiscriminantes, no se lograría cabalmente por el no reconocimiento explícito de éstos de las bases políticas, sociales y culturales sobre las cuales se deberían construir.

Se podrá ver, por las conclusiones que se efectúan y las reflexiones que de allí se deriven, que éste no constituye un trabajo cerrado, sino uno 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 TRANSFORMACION Y CRISIS PARADIGMATICAS

CAPITULO 1.

LAS TRANSFORMACIONES Y PROCESOS DE CAMBIO

1. Introducción

En este primer capítulo se quiere discutir los procesos de cambio y transformaciones que están afectando actualmente al capitalismo. Se desea visualizar los factores que existen detrás de la evolución de los modelos de desarrollo capitalista y sus efectos sobre aspectos como la división y organización del trabajo, tanto entre empresas como intrafirmas. Se intenta explorar dentro de tales aspectos, además, el potencial de las nuevas tecnologías y las vías alternativas que se abren en función de su utilización.

Se utilizan categorías regulacionistas para describir las características de las transformaciones, tratando de destacar las interacciones entre paradigma tecnológico --o modelo industrial-- con sus regímenes de acumulación y modos de regulación asociados. En función de ellos se efectúa un contrapunto con los procesos de transformación acaecidos en Latinoamérica, discutiendo sus características y los desafíos que presentan.

Se termina desarrollando una reflexión sobre los alcances del nuevo paradigma tecnológico y su mediatización por factores

de índole estratégica, tanto políticos como sociales.

2. Los modelos de desarrollo

La comprensión de las transformaciones recientes del capitalismo y de los modelos de desarrollo que de allí surgen debe contemplar el estudio de tres aspectos que los comprenden y que deben ser coherentes entre sí (Lipietz y Leborgne, 1990): Primero, un 'paradigma tecnológico', o modelo de industrialización, que en general tiene que ver con los principios que guían las formas que toma la organización y división del trabajo. Segundo, un 'régimen de acumulación', que describe las compatibilidades e interrelaciones entre las condiciones de producción y las de uso --consumo, distribución-- del producto social. Y tercero, un modo de regulación --político y social-- que asegure la adecuación de los comportamientos dentro del régimen de acumulación. Esta regulación se canaliza tanto a través de restricciones institucionales, como por hábitos culturales, expectativas y normas inducidas. (1)

En una visión complementaria, el régimen de acumulación se puede ver como el resultado macroeconómico del funcionamiento del modo de regulación que se ejerce respecto de un determinado paradigma tecnológico. Pero un resultado que ha estado históricamente mediatizado por los conflictos sociales y perspectivas ideológicas diversas.

A su vez, puede considerarse también la interacción entre modo de regulación y régimen de acumulación como una que ilumina la forma que toma la organización del trabajo, los mecanismos por los que se gestan los precios, y los desarrollos de la cultura y la política (Lipietz, 1987).

Ahora bien, con el objeto de ilustrar el alcance de nuestra discusión, 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 llamarlas revoluciones tecnológicas. Es decir, están en la raíz de profundos cambios estructurales que alteran significativamente la matriz de insumo-producto (nuevas filas-nuevas columnas; nuevos insumos-nuevos productos) dando origen a nuevas 'ondas largas' de desarrollo tecnológico y productivo. Así es como se distinguen en la última centuria y media 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 treinta; y actualmente la era de la microelectrónica y las telecomunicaciones (Pérez, 1986).

Estas ondas largas han significado cada una impactos sobre los desarrollos tecnológicos y los modos de producir, las formas de vivir y la geografía económica mundial. Y en función de explicarse tales impactos, cabe preguntarse cuáles han sido los mecanismos presentes en las decisiones que han dado origen a

estas ondas largas de desarrollo tecnoproductivos. Al respecto, la teoría económica tradicional plantea que las decisiones de inversión se toman en función de los costes relativos del capital y el trabajo. Pero es difícil suponer que pequeñas variaciones en esta relación, o cambios de poca permanencia, den origen a decisiones de tan largo alcance como las que hemos considerado. Más bien, como lo plantea Carlota Pérez, se debe 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 cumplir un conjunto de cuatro características para que pueda cumplir tales funciones (Pérez, 1986, pp. 49-50):

i. Debe tener un coste relativo bajo y con tendencia decreciente durante un período largo de tiempo.

ii. La oferta debe aparecer como ilimitada.

iii. 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 los costes de los equipos, la mano de obra y los productos.

El 'boom' victoriano de mediados del siglo pasado (Era del ferrocarril) habría contado con el carbón barato. En la onda larga posterior se contó con el acero barato, el que impulsó el

desarrollo de la industria de la ingeniería pesada, eléctrica, química y mecánica. Luego, a partir de los años treinta en este siglo, el petróleo barato y otros materiales energo-intensivos, como el plástico. Actualmente, la revolución microelectrónica, que proporciona la información barata y una serie de tecnologías intensivas en información.

Cada una de estos factores en sus respectivas ondas largas orienta el sentido común ingenieril y gerencial hacia su uso intensivo, perfilando y modelando la 'práctica productiva óptima'.

Nos interesa realizar estas consideraciones para fundamentar el peso que tienen estos 'factores claves' en el desarrollo de los paradigmas tecnológicos-productivos que nos interesan, el de producción en masa y el de 'acumulación flexible'. Pero más allá de ello, también por un intento de relativizar los paradigmas mismos. Actualmente la información aparece como un recurso abundante y barato y de alcances espectaculares en lo que se refiere a nuevas posibilidades organizacionales y prácticas productivas. Pero también tiene límites en sus posibilidades, las que como veremos tienen raíces políticas, sociales y culturales.

Ahora bien, teniendo esto en perspectiva, pasaremos a intentar explicarnos los procesos de transformación que se están dando en la acumulación capitalista, tomando como base la 'crisis' o quiebre del modelo de desarrollo fordista --también

conocido como de producción en masa-- para llegar a las formas recientes post --o neo-- fordistas. Esto así tanto en las formas que estaría tomando la organización del trabajo, las estructuras macroeconómicas de acumulación y los modos de regulación.

3. El fordismo

Entender el desarrollo del fordismo involucra conocer el paradigma tecnológico que le da origen, el de producción en masa, así como los modos de regulación que lo comprendían. Ello junto con el régimen de acumulación que compatibilizaba las condiciones de producción con las de consumo del producto social.

3.1 El modelo de industrialización

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

La gran empresa --generalmente oligóplica-- se consolida en la onda larga del fordismo como la unidad productiva básica del modelo. Por una parte, la producción se concentró en bienes masivos y estandarizados, producidos en grandes cantidades y en forma cuasi-continua a través de la línea de montaje. Por otra, se asumía una relación correlativa entre tamaños de inversión,

productividad y economías internas de escala (Gatto, 1990).

Las ramas motrices estaban constituidas por las grandes empresas petroleras, la petroquímica, los bienes de consumo durables, el automóvil, la industria de la defensa. Los servicios principales vinculados a estos sectores los eran la industria de la construcción, las finanzas, la distribución de gasolina, el turismo de masas. Respecto de la infraestructura de apoyo, ésta estaba dada por las carreteras, la electricidad, los grandes complejos residenciales y urbanísticos.

Respecto de la organización del trabajo, se seguían los lineamientos de Taylor y sus principios de 'administración científica' (Taylor, 1970), en base a los cuales se tendió a la división de las tareas en todas las áreas, separándose las funciones de ejecución de las administrativas y de investigación y desarrollo (2). La 'organización científica del trabajo' postulaba que la subdivisión de tareas, a través del perfeccionamiento en la ejecución de limitadas operaciones por parte del trabajador, produciría un aumento importante de la eficiencia. Esta racionalización era el método que se presentaba como el mejor posible, que generaba las 'mejores y únicas maneras'. Pero también se le veía como un método que permitía un mejor control y disciplinamiento de la mano de obra, ya que la estandarización de las tareas permite una mejor 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 equipamientos y maquinarias especializadas en la ejecución de las diversas fases de las tareas que antes realizaban los cuasi artesanos u obreros calificados de fines del siglo pasado. En este sentido se distinguiría el fordismo del taylorismo propiamente tal, al estar las normas de ejecución incorporados en los dispositivos automáticos de los equipos y maquinarias (Lipietz, 1987).

En términos espaciales, además, el modelo fue esencialmente concentrador, manifestándose en la consolidación de las grandes ciudades industriales. Junto con la importancia de las economías de escala se reconocía la importancia de las economías urbanas y de aglomeración.

3.2 El régimen de acumulación

El modelo de industrialización llevó a un tipo de acumulación intensiva manifestada en el aumento sostenido de la producción por persona, y en el aumento del volumen del capital fijo per cápita. Pero a este crecimiento de la productividad y de la oferta debía acompañarlo también un aumento de la demanda, vale decir, un aumento sostenido en el poder de compra, principalmente a través de los asalariados.

Este aumento en el poder de compra asalariado estuvo constituido por una combinación entre el aumento de la capacidad de

compra de cada trabajador y el crecimiento del sector asalariado en su conjunto. Especial incidencia tuvieron en tales aumentos las políticas públicas de tipo keynesianas de estímulo a la demanda agregada y de creación de puestos de trabajo no directamente productivos en el sector público: administración, previsión, salud, etc. En este sentido también colaboró el crecimiento del sector terciario en el sector privado: finanzas, entrenamiento, comercialización, diseño, etc.

3.3 El modo de regulación

Los mecanismos de regulación fordista, especialmente los establecidos en la posguerra, disminuyen la importancia de los mecanismos de ajuste competitivo clásicos propios del siglo XIX y de comienzos del actual. Buscan en el caso fordista adaptar a los actores y agentes económicos a la lógica del nuevo paradigma tecnológico y del régimen de acumulación que lo rodea. Las necesidades de grandes mercados y de horizontes amplios de planificación --para poder amortizar los grandes volúmenes de costos fijos-- llevaban, entre otros aspectos, a consensos institucionales amplios que generaran las escalas de actividad y disminución de los niveles de incertidumbre que factibilizaran la acumulación.

Siguiendo a Lipietz y Leborgne (1990), los mecanismos institucionales de regulación incluyeron la combinación de las siguientes formas : i) Una generalización de la relación salarial

a la mayoría de los sectores y actividades, desplazando al trabajo doméstico, independiente y artesanal; ii) Convenios colectivos --con salarios mínimos garantizados por el Estado-- que fijan contratos de larga duración, generalmente adoptados a nivel de ramas industriales, o de regiones, o de todo el país, y que desplazan la negociación directa entre empleador y empleado; iii) Una intervención creciente del Estado y las políticas públicas, tanto para asegurar el crecimiento económico --y la estabilidad y el pleno empleo-- a través de los mecanismos keynesianos, como para garantizar la seguridad y servicios sociales a través del 'Estado de Bienestar' (Lipietz y Leborgne, 1990, pp. 108-110).

En términos socio-políticos, se tienden a dar los 'consensos keynesianos', o el 'consenso social-demócrata', o el 'gran gobierno', un esquema de intercambio político entre Estado, asociaciones de empresarios y grandes sindicatos. Implicaban la aceptación del control privado sobre los medios de producción en la medida que éste efectuara inversiones y aportara empleo. El Estado provee la infraestructura y gasta en servicios sociales (Estado de Bienestar), estimulando la demanda con políticas keynesianas (3). Y los sindicatos, por su parte, acatan tales reglas de juego a cambio de la seguridad de ver sus intereses materiales satisfechos y de participación en los incrementos de productividad.

El espacio de acumulación y regulación privilegiado fue el Estado-Nación, donde se desarrollaron la generalidad de las

prácticas mercantiles y arreglos institucionales reguladores de la relación salarial. Este espacio definió la dimensión de los mercados y constituyó el receptor de las políticas económicas keynesianas y de los pactos socio-institucionales reguladores. Y por ello, según veremos, también conformó uno de los ámbitos más afectado por la crisis que afectara al modelo (Lipietz, 1987).

4. El fordismo periférico de Latinoamérica

Entre 1945 y mediados de los años setenta el fordismo tomó cuerpo en la experiencia de los países industrializados, y se constituyó en paradigma de las políticas económicas y sociales de la mayor parte de las regiones del mundo (4). En Latinoamérica, producto de las insuficiencias del régimen de acumulación imperante hasta bien entrado el siglo --basado en una inserción exportadora de productos primarios hacia los mercados mundiales, e importadora de manufacturas--, la depresión de los años treinta tuvo consecuencias especialmente negativas en la región. El progresivo deterioro de los términos de intercambio, conducía, según los términos de Prebish (1962) y Singer (1950), a la necesidad de una 'industrialización forzada'.

Bajo la irradiación de la influencia cepaliana y sus postulados sobre un 'desarrollo hacia dentro', o substituidor de importaciones, se desarrolló entonces en la región un proceso de industrialización que, en términos de su paradigma industrial, seguía básicamente los argumentos fordistas, si bien mediatizados

por dos grandes insuficiencias: tecnologías fragmentarias y mercados pequeños.

En la misma época en que se gestaba la industrialización latinoamericana, a mediados de los años cincuenta, el desarrollo fordista en los países industrializados estaba aún en plena fase de crecimiento, y por tanto --siguiendo la lógica del desarrollo del Ciclo del Producto (Pérez, 1986)--, con una apropiación de tipo oligopolística de las tecnologías usadas. Ello hacía que no estuvieran disponibles para el desarrollo periférico, como lo hubiera sido en el caso de existir industrias maduras que buscaran revitalizar la rentabilidad a través de su relocalización en áreas de menor coste de factores. La capacidad de desarrollar tecnologías quedaron entonces limitadas a una experiencia acumulada menor y más fragmentaria (Fanjzylberg, 1983; Pérez, 1989).

Por otra parte, los mercados pequeños y la orientación de la producción casi exclusivamente hacia el interior generó una base productiva que debía llevarla tarde o temprano a barreras difíciles de superar. Los tamaños de planta eran pequeños (5) por lo que no podían alcanzar las escalas necesarias para niveles de competitividad internacionales, lo que llevó, en compensación, a generar un amplio sistema de proteccionismo (aranceles altos, subsidios), de manera de mantener cautivos los mercados internos.

Los sistemas industriales latinoamericanos desarrollaron poca capacidad de especialización y de exportación, dándose la

paradoja que para poder importar las partes e insumos que requerían se dependía de la capacidad generadora de divisas de los sectores primarios. Por otra parte, dados los tamaños de las poblaciones nacionales y la precaria distribución del ingreso, se inducía, además, a la creación de sistemas industriales fácilmente monopolizables y poco dinámicos, que no creaban suficientes empleos y con porcentajes importantes de capacidad ociosa (Rojas, 1988).

La orientación hacia el mercado interno y la fuerte presencia del Estado, en un doble papel, regulador por un lado, fijando las bases de ganancia a través de regulaciones aduaneras, aranceles, subsidios, etc., y empresarial, por otro, creando y desarrollando empresas, lo llevó a éste a gestar fuertes relaciones de dependencia y clientelismo respecto del sistema político, desarrollándose con ello una burguesía y/o clase empresarial eminentemente 'rentista'.

Por último, es de notar que si bien la relación salarial no consigue imponerse a cabalidad, ésta logra desarrollarse bastante, sobre todo al amparo de los Estados nacionales benefactores y reguladores. En general éstos desarrollaron una dinámica centralista/populista a través de la cual tendían a canalizar una gran parte de las demandas sociales (Ruiz-Tagle, 1985).

5. La crisis del fordismo

Ahora bien, se suele ver el brusco aumento de los precios del petróleo en 1974 --que provocó la primera recesión de envergadura de la posguerra-- como el factor que socava las bases de energía barata en que se sustentaba el paradigma tecnológico fordista, con fuertes repercusiones sobre el nivel de empleo y salarios, y que pone en cuestión los regímenes de acumulación y modos de regulación imperantes en los países industriales. Pero la crisis del fordismo tiene raíces anteriores, que ya se manifestaban en forma larvada desde mediados 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 fundamentos de la crisis los constituían, por un lado, la saturación de los mercados y una mayor volatilidad de la demanda, que se manifestaban en límites al crecimiento de muchos sectores y productos así como en ciclos de vida más cortos en otros, volviendo disfuncionales las grandes instalaciones e infraestructuras, ya que no se obtenían las economías de escala que compensaran sus grandes costes fijos.

Desde la 'oferta', por otro lado, se manifiesta 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 en, por una parte, una masa no calificada y escasamente motivada, y por otra, en el

conjunto de 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 disminuyendo la capacidad del colectivo oficial de expandir la curva de las 'mejores maneras y únicas' de producir ('the one best way'), así como de seguir desplazándose en forma creciente a través de ellas (Lipietz y Leborgne, 1990).

Esto así, porque a pesar de que la polarización tenía ya larga data, existía una capacidad de 'involucramiento paradógico' en los colectivos encargados de la ejecución, que en un intento de hacer valer su autonomía de ser humano (Linhart, 1991; Lipietz y Leborgne, 1990) se hallaban enfrentados a los desafíos de su puesto de trabajo en un afán de superarlos. Y de hecho, la experiencia y saber-hacer adquiridos a través de este involucramiento paradógico, 'rebelde y clandestino', en términos de 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)

La introducción de nuevas tecnologías, sin embargo, provenientes de la microelectrónica y la informática, hacían inviable esta separación taylorista entre colectivos de concepción y ejecución, que profitaba del involucramiento contradictorio de éste último. Ello así porque 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 en manos de los colectivos de ejecutantes, máxime si se considera que las necesidades de mantención y anticipo de averías --que dependen en gran medida de su pericia-- con las nuevas tecnologías se han hecho más críticas que antes.

Ahora bien, frente a tales circunstancias de agotamiento de la productividad la respuesta empresarial se constituyó en incrementar la intensidad de capital per cápita en los procesos productivos, sin modificar la lógica de las economías de escala a través de la producción en masa. Pero el encarecimiento abrupto de la energía, la saturación de los mercados y sus segmentaciones, los ciclos de vida más cortos en muchos productos, junto con la internacionalización de la competencia con la aparición de Japón y otros países recientemente industrializados (Corea del Sur, Taiwán, Brasil), provocaron en definitiva efectos contrarios a los esperados: mayores capacidades de planta ociosa y una desaceleración mayor en la acumulación de capital.

La disminución del nivel de empleo, la caída de los salarios y un aumento significativo de la conflictividad laboral fue el escenario que acompañó la caída de la productividad fordista, en una relación interactiva de consecuencias y reforzamientos de la crisis. Con ello también se hizo patente un problema de recaudación fiscal --dada la menor productividad del capital-- que ha puesto en jaque las posibilidades reguladoras del Estado de Bienestar y pone en cuestión su espacio privilegiado de acción, el Estado-Nación (Offe, 1990; Lipietz, 1987). Por otra parte, la búsqueda de revitalizar sectores industriales maduros

llevó, como veremos, a deslocalizar actividades, a 'informalizarlas' (Tironi y Lagos, 1991), modificando el espectro de la relación salarial.

6. La poscrisis (o posfordismo)

Ahora bien, comprender las salidas o evolución poscrisis requiere de comprender la dinámica y 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.

6.1 El (nuevo) paradigma tecnológico

Así como el petróleo barato y ciertos materiales energo-intensivos como el plástico se identifican como los 'factores claves' que estaban detrás de la configuración de precios relativos que dió origen al paradigma de la producción en masa, la evolución poscrisis y su paradigma productivo no se pueden entender sin la revolución microelectrónica, la que ha provisto de una capacidad de procesamiento de datos y de flujos de información en cantidades impensadas pocos lustros atrás (Gatto, 1990; Pérez, 1986). La revolución microelectrónica y el auge de las telecomunicaciones que le ha sucedido han llevado la disponibilidad de información, y reducido su coste relativo, a

límites que han posibilitado un conjunto de innovaciones tecnológicas y organizacionales que han generado una serie de reestructuraciones productivas con una menor intensidad de capital/ producto, y que por la vía de la desintegración vertical y/o desconcentración buscan compensar la disfuncionalidades fordistas.

Por un lado, se ha posibilitado la revitalización de la rentabilidad de muchos sectores industriales maduros --automóviles, bienes durables en general-- mediante la deslocalización de partes del proceso productivo hacia regiones/países con menor coste de factores y una menor conflictividad laboral. Pero esto --y aquí radican buena parte de las posibilidades informáticas y de las nuevas tecnologías--, sin perder el control y la coordinación de los procesos (Barros, 1980; Pérez, 1986).

Por otro, se posibilitan también reestructuraciones de empresas 'in situ'. Ya sea a través de dar una mayor autonomía a las unidades operacionales, coordinándolas centralmente en 'tiempo real' en base a flujos intensos de información, o en base a la externalización de muchas actividades, generándose nubes de subcontratistas alrededor de una empresa central que retiene las funciones de diseño y planeación, y que controla las actividades externalizadas en base a información respecto de estándares de desempeño (Gatto, 1990).

También se potencian redes de pequeñas y medianas empresas interdependientes, que por medio de las nuevas tecnologías --ma-

nufactura y diseño asistido por ordenador y máquinas herramientas de control numérico-- ven posibilitadas su especialización en las diversas fases del proceso productivo (Piore y Sabel, 1990). Las nuevas tecnologías permiten obtener también economías de cobertura --o de gama-- a través de series cortas en un conjunto diverso de productos, con lo cual se obtiene una mejor capacidad de atender mercados segmentados y con productos de ciclos más cortos (Pérez, 1989; Gatto, 1990).

Los cambios tecnológicos afectan más al área de procesos y organización que a los de productos propiamente tal, no obstante la importancia de un conjunto diverso de productos nuevos de alta tecnología. Pero sus efectos en términos de la división del trabajo entre empresas, así como en su organización intrafirma, se han visto fuertemente condicionadas por la cultura empresarial y organizacional imperantes (Castillo, 1988; Montero, 1989; Trigilia, 1991). (7)

En tal sentido se plantean las condicionantes a las posibilidades de las nuevas tecnologías. Se reconoce su potencial de generar una interacción estrecha entre concepción, diseño y ejecución, y de conducir a habilidades polivalentes en las actividades de producción de un conjunto amplio de series cortas, por lo que abren la posibilidad de nuevas relaciones organizacionales y de nuevas formas de involucramiento laboral. No obstante ello, por los resultados y desarrollos efectivos que se han observado en sus aplicaciones, 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). Condicionamiento que, como veremos, admite también consecuencias espacial-territoriales.

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

Una segunda forma implica un involucramiento --ya no paradójico, porque sería consciente-- que tiende a tomar vías como 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 sería el caso observado en empresas suecas, italianas y algunas norteamericanas (Lipietz y Leborgne, 1990).

Estas reflexiones están basadas en la observación sobre las rutas que han seguido la división y organización del trabajo pos-crisis, si bien se reconoce que ninguna de ellas es aún hegemónica, ni han sentado claramente 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 aumentar la autonomía y el poder de los trabajadores. Incluso, se discute cuán eficiente y efectivo puede ser el involucramiento dado que pondría en cuestión la

fuentes de innovaciones y productividad logradas por los anteriores 'colectivos de ejecutantes' (Linhart, 1991). En tal sentido, se plantea que en la medida que la participación e involucramiento sea conducida institucionalmente por los sindicatos tendería a ser más efectiva que si se da en forma atomizada dentro de estrategias empresariales de 'círculos de calidad' y similares (Montero, 1989).

6.2 El (los) régimen(es) de acumulación poscrisis.

La poscrisis no ha significado el abandono de la intervención del Estado en las economías, sólo que ahora ya no lo hace para regular los mercados, sino que más bien para estimularlos por la vía de las políticas fiscales y monetarias. En especial se ha notado un auge de las políticas monetarias durante la década de los ochenta, las que buscaban recuperar los equilibrios macroeconómicos 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 buscaban romper los mecanismos antiguos de regulación --a través de la disminución del acceso al crédito, la contracción de la provisión de servicios sociales, y la desvinculación del crecimiento de los salarios al crecimiento de los precios--, sino también quebrar la dinámica del régimen de acumulación fordista --vía menor consumo

masivo, mayor ahorro y mayores beneficios, y el abandono del objetivo del pleno empleo--, con lo cual se cuestiona la lógica misma del modelo industrial precedente (Lipietz y Leborgne, 1990). En términos de una lógica de 'destrucción-creadora', se busca la adaptación de las antiguas industrias fordistas a las condiciones del nuevo paradigma tecnológico, o lisa y llanamente, su eliminación (Pérez, 1989).

6.3 Los (nuevos) modos de regulación

Si bien señaláramos que no habría un modelo industrial que se muestre como hegemónico, 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 son transferidos al sector privado y las políticas sociales del Estado se orientan en forma focalizada a determinados sectores, siguiendo criterios 'minimalistas' (Tironi y Lagos 1991; Montero, 1989).

La flexibilización de la producción y el auge de las nuevas tecnologías ponen en cuestión la homogeneización de la fuerza de trabajo. De una semicalificación extendida en el paradigma fordista se tiende ahora a una polarización entre muchos trabajadores no especializados --ni permanentes, en muchos casos-- y otros especializados en funciones calificadas y creativas (Montero, 1989). Se generaliza una tendencia al empleo precario,

con baja protección social y dependiente de los ciclos económicos, lo que lleva a que el núcleo asalariado estable se hace cada vez menor (Córdova, 1986). Se tiende, además, a formas de regulación salarial basadas en la individualización de los salarios y en la movilidad de las calificaciones (Tironi y Lagos, 1991).

Se desarrollan nuevas dinámicas de intervención laboral, radicadas ahora a nivel de la empresa a través de mecanismos de participación individual como los 'círculos de calidad' y nuevos conceptos como 'cultura de empresa' (Linhart, 1991). Pierden fuerza los sindicatos tradicionales cuya experiencia estaba basada en un modo de acción más reivindicativo y confrontacional. Su afiliación se ve afectada, además, por masas laborales jóvenes, más flexibles y menos renuente a la movilidad (Montero, 1989).

Las asociaciones de empresarios también ven afectada su representatividad, dado que contienen a grupos que se ven afectados en forma diversa por el nuevo paradigma tecnológico. Los intereses y los modos de presión divergen entre los sectores ligados a las industrias maduras propias del desarrollo fordista, y que han tenido problemas para lograr traspasar los mercados nacionales, con respecto a los insertos en sectores punteros y/o con un alto desarrollo logrado de transnacionalización y globalización (Montero, 1989; Pérez, 1989).

Asimismo, respecto del Estado, la internacionalización de

los flujos económicos (Castells, 1991; Lipietz, 1987) han desplazado al Estado-Nación como el espacio privilegiado de regulación, lo que junto con la crisis de recaudación fiscal ha complicado su función de legitimación, o de hacer compatibles los intereses contradictorios del trabajo y del capital (Offe, 1990). Función difícil de conciliar, además, con su otra misión, la de desarrollar las condiciones de acumulación que permitan la extracción de la plusvalía. Esta conciliación de funciones que el Estado logró manejar, al menos dentro de un cierto umbral, durante el auge del fordismo, manifiesta su carácter contradictorio en períodos de crisis (Offe, 1990), gestándose una pérdida de legitimación que intenta ser restaurada en forma focalizada concentrando las políticas de ayuda sólo en algunos de los compromisos, marginalizando los sectores --o grupos sociales, o regiones-- que son poco preponderantes en los procesos de reestructuración (Curbelo, 1987).

Es por la incapacidad del Estado de atender el cúmulo de demandas sociales a nivel central --y de resolver en este nivel la contradicción entre sus funciones-- que se tendería a descentralizar parte de sus competencias, en forma tanto funcional como espacial, de manera de generar un nuevo ámbito de acción, el local, donde las insuficiencias y contradicciones no pongan en cuestión el sistema como conjunto (Lipietz, 1987). Resultado de ello es el ascenso de legislaciones que llevan los convenios colectivos a nivel de ramas y empresas, y en general, a apropiarse por la vía jurídica e institucional una suerte de oferta descentralista en las acciones de los actores y del Estado.

Pero si bien ello, también se reconoce que lo anterior constituye una tendencia que abre espacios a nuevas posibilidades de acción estatal. Más cercana a los procesos y actores locales, exigiendo reformulaciones a la gestión de la burocracia en función de lograr una mayor capacidad de comprensión de las especificidades locales, tanto sociales, como culturales y políticas (Uribe-Echevarría, 1991a). Se ve la descentralización también como una oportunidad de superar las insuficiencias y límites --rigidez, bloqueos decisionales, incapacidad de adaptación al entorno-- propias de las grandes burocracias fordistas.

(8)

7. La crisis del fordismo periférico Latinoamericano

En América Latina la crisis tomó formas diversas dependiendo de los países de que se trate. En aquellos de mayor desarrollo relativo, como Brasil y los países del cono sur americano, estuvo en general marcada por la necesidad de enfrentar una expansión de la industria regional, que implicaba entrar a la 'etapa difícil' de sustituir bienes intermedios y de capital, así como de ampliación de los mercados y de apresurar los procesos de inclusión social. Esto desembocó las más de las veces en crisis sociales y políticas que degeneraron en regímenes autoritarios (Foxley, 1985; Hirschman 1987). Sin embargo, la forma abierta de la crisis se dió con el alza de los tipos de interés internacionales provocada por la recesión de 1982. Hasta ese momento la crisis se había postergado en América Latina dada la gran

afluencia de recursos provenientes de la liquidez que afectaba al mercado de capitales internacional. La recesión, sin embargo, pone fin al flujo de recursos y pone en evidencia las bases débiles de la industrialización regional. En Chile, por ejemplo, cae el Producto Geográfico Bruto en un 13% durante 1982 y el desempleo sube a cotas del 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 la década de los ochenta (Tokman, 1991).

La crisis de la deuda externa es el gran factor que marca el desenvolvimiento de las sociedades suramericanas durante los años ochenta, y a partir de la interacciones y señales que surgen con las instituciones multilaterales de financiamiento --el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial-- se gesta el concepto de 'ajuste estructural', el que pasa a ser determinante en las políticas económicas adoptadas por los diversos países. Por este concepto se entiende la forma en que se deben adaptar las economías a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas éstas por mercados segmentados y globalizados, y que demandan más flexibilidad y descentralización de la producción (Rosales, 1989).

Siguiendo a Mosley (1990) y Rosales (1989), las políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo han seguido los siguientes lineamientos: i) Proveer de recursos financieros a los países que presentan los mayores problemas de endeudamiento, dado

que un cierto alivio de tales problemas constituiría un requisito para la aplicación de reformas drásticas; ii) Un ajuste macroeconómico, que busca el equilibrio en las cuentas externas en el corto plazo. Ello así a través del control del gasto social y la demanda agregada, de la disminución o eliminación de los subsidios, la contracción de la oferta de dinero y el aumento de las tasas de interés real (de manera que atraigan nuevos recursos externos); y iii) Un ajuste microeconómico, que busca cambiar las condiciones de asignación de recursos de manera de incentivar su transferencia desde actividades no transables hacia las de exportación. Tras todas éstas se dan las medidas de devaluaciones, liberalización comercial, privatización de empresas públicas, etc.

En general, se pueden ver tras estas políticas de ajuste estructural una ortodoxia monetarista que buscaba crear las condiciones de una 'destrucción-creadora' institucional que pusiera en jaque la capacidad industrial y productiva instalada, impeliéndola a adaptarse a las nuevas condiciones de acumulación, o en su defecto, a desplazar sus sectores no competitivos. De hecho, uno de los efectos de las políticas de ajuste ha sido una fuerte desindustrialización (Ffrench-Davis y Muñoz, 1988).

Ahora bien, respecto del paradigma tecnológico como tal, el cambio tecnológico y las formas de organización del trabajo que en América Latina ocurren se dan más por la necesidad de inserción exportadora que por un dinamismo de los mercados internos. Siguiendo a Montero (1990b), se tiene que el cambio tecnológico

(9) en América Latina tiene características distintas a las que se dan en Europa, a saber: i) porque se da junto a procesos de reestructuración productiva y racionalización de empresas que no incluyen necesariamente innovaciones, sino más bien caída de la inversión y tensiones sociales; ii) porque tienen un carácter exógeno, parcial y selectivo, y ello así porque un canal principal del cambio tecnológico lo constituyen las empresas transnacionales, con imperativos que la mayor parte de las veces provienen de la deslocalización productiva en búsqueda de menor coste de factores; iii) implica también tecnologías no punteras, si bien significan un avance para la región; y por último, iv) no se ha enfatizado el cambio organizacional, y a los empresarios se les observa menos inclinados al cambio tecnológico (Montero, 1990b, pp. 283-287).

Estos constituyen factores por los que difícilmente se puede asociar las llegadas de nuevas tecnologías a un proceso de modernización. En general se ha carecido del desarrollo de un nuevo modelo de gestión que lleve a la informatización de la producción y a la introducción de nuevas formas de organización del trabajo y de involucramiento laboral.

En términos regulatorios, si bien, se observa la misma megatendencia mundial: un giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y la internacionalización (Tironi y Lagos, 1991). Pero en el caso latinoamericano esta megatendencia se ve agudizada por una presión asimétrica de las empresas transnacionales, por un sindicalismo muy debilitado

--más por los regímenes autoritarios que por los procesos reestructuradores en sí mismos--, y por una organización del trabajo que no ha cambiado sustancialmente (Montero, 1989). Constituyen factores que configuran un escenario en general precario para las vías de inserción productiva poscrisis para los países del área (10). Más bien una profundización fordista y/o neotaylorista, en términos de Lipietz y Leborgne (1990).

8. Consideraciones finales

Intentando destacar algunos de los aspectos tratados podemos ver que se suele caracterizar como acumulación flexible, o paradigma de la flexibilidad, al modelo de desarrollo emergente del capitalismo. Ello así por las potencialidades desconcentradoras de la revolución microelectrónica, la informática, y las nuevas tecnologías que de éstas se derivan. No obstante ello, hemos señalado --en contraposición a una posición tecnológicamente determinista-- que la manifestación del nuevo paradigma industrial en términos de la división del trabajo entre empresas, e intrafirmas, ha seguido sendas dispares.

Queremos ahora conectar este último aspecto a una discusión de las características mismas y potencialidades del 'factor clave' que estaría detrás del nuevo paradigma tecnológico. Se plantea que la revolución microelectrónica ha generado un nuevo recurso barato, la información, el cual tendría un potencial muy amplio de usos, una oferta prácticamente ilimitada, y que se

encontraría en la raíz de un conjunto de innovaciones técnicas y organizativas que permitirían corregir las disfuncionalidades de las estructuras fordistas. Pero si bien ello, también se señala, como en parte ya se ha apuntado, que las consecuencias de la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías son dispares, y distinta la intensidad de su desarrollo en los diferentes ámbitos de implementación (intraorganizacionales, interregionales, etc.)

Ahora bien, para dar luz sobre tales divergencias puede ser útil precisar el concepto de información. En términos amplios, éste se puede definir por conjuntos de datos agrupados por ciertas pautas o categorías de clasificación (Barros, 1984), a partir de lo cual debemos distinguirlo del concepto de 'datos', que consisten en 'hechos' más o menos inconexos, y del de 'conocimiento', que involucra información que ha sido procesada en base a ciertas normas o reglas de alcance amplio, tal que generen significado y permitan el planteamiento de afirmaciones generales (Barros, 1984; Winograd, 1991, Toffler, 1992).

Los límites entre estas categorías son difusos y no siempre distinguibles, pero en términos amplios definen apreciaciones cualitativas sobre los alcances de la revolución microelectrónica. En este sentido podemos ver que lo que efectivamente ha producido ésta, como recurso barato y con una oferta 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, donde el insumo principal es información en base a clasificaciones y algoritmos definidos.

Pero en los ámbitos de decisiones estratégicas, o de fuerte impacto sobre la organización y su entorno, los ambientes son menos estructurados y más inciertos, y la información como insumo requiere de ser más genérica y que implique un conocimiento sobre los procesos en que se quiere intervenir. En estos ambientes los criterios para clasificar los datos, y las normas para darles significado, son mucho más difusos, y están definidos por los objetivos y necesidades estratégicas de los decisores. 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. Este es el espacio de 'lógica difusa' donde se define el uso de las nuevas tecnologías. Constituye el tipo de ambiente donde 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. Y en ese sentido vemos que éste está significando para América Latina un escenario donde 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. Ello implica la necesidad de insertarse y/o construir espacios decisorios de manera de poder influir y generar cambio tecnológico, así como de apropiarse --aún parcialmente-- de sus resultados. En una dialéctica global-local que contextualiza

actualmente los procesos de desarrollo, lo anterior implicaría reconocer los recursos y el espacio local como factores dinámicos en su gestación.

NOTAS AL CAPITULO 1

(1) Si bien estos conceptos de modo de regulación y régimen de acumulación los estamos siguiendo en base a lineamientos proporcionados por Lipietz (1987), y Lipietz y Leborgne (1990), son conceptos que están asociados en general a la llamada escuela francesa de regulación, ligada también a los nombres de M. Aglietta, A. Brender y R. Boyer, además de los ya mencionados.

(2) Esta separación fue en un comienzo sólo funcional. Posteriormente, las posibilidades dadas por las mejoras de los transportes y comunicaciones llevaron a una fragmentación espacial entre, por un lado, investigación y desarrollo, diseño, planificación y dirección, y por otro, las actividades productivas propiamente tales. Como veremos, cuando se profundiza la crisis esta fragmentación espacial ha sido una de las vías --de profundización fordista-- que se ha seguido.

(3) En general, el consenso keynesiano 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, la experiencia de desarrollo industrial de los países de Europa del Este es considerada también de tipo fordista, constituyendo en este caso un modelo de industrialización conducido básicamente por el Estado, pero sin diferencias mayores en lo que respecta a la organización del trabajo y el paradigma tecnológico como tal (Touraine, 1987).

(5) Gatto (1990) establece como en la década de los setenta el tamaño de planta en la industria automotriz argentina era apenas, en promedio, un 10% de sus similares en Europa.

(6) De hecho, el replanteamiento de los mecanismos de canalización del saber y experiencia de los colectivos de ejecutantes se ha tendido a desarrollar a través de mecanismos como 'círculos de calidad' y de 'gestión participativa', que llevan a los operarios a participar en el ámbito del funcionamiento de la empresa, de manera de iluminar --con su saber y conocimiento experiencial-- las formas de incrementar la productividad y de mejorar el funcionamiento en general.

Se critica a estas iniciativas participativas (Linhart, 1991) el hecho de que si bien implican una intervención en el ámbito del funcionamiento de la empresa y de los flujos de información que éste involucra, no significan en cambio una intervención ni modificación de la lógica taylorista de la organización del trabajo de producción. Y más aún, se enfrenta el peligro de que con estos mecanismos participativo-colaboradores se quiebren la identidad, la confianza y los mecanismos articuladores de los colectivos de ejecutantes, con la consiguiente pérdida de la fuente de su sapiencia y saber-hacer (Véase Linhart, D. "¿Qué cambios en la empresa?", en Sociología del Trabajo nº 11, Inv. 90/91, pp. 25-48)

(7) Siguiendo a Montero (1989), más que una suerte de determinismo tecnológico que permite predecir las consecuencias de cada innovación tecnológica en el resto de las variables organizacionales, se plantea una visión de relativismo organizacional, que --reconociendo la dependencia del campo tecnológico del avance científico-- plantea sus modalidades concretas como resultantes de la incidencia de factores políticos, sociales y económicos. Si bien también se debe acotar que el aceptar que la tecnología es una variable social implica reconocer la dificultad de medir sus efectos.

No obstante ello, se pueden referenciar estudios y evidencias que muestran las direcciones que han tomado --y que pueden tomar-- los procesos de cambio tecnológico y de uso de las nuevas tecnologías:

- Montero mismo (1989) refiere cómo estudios efectuados entre los años 1983 y 1988 mostrarían que la relación entre nuevas tecnologías y calificación depende de factores no tecnológicos (consideraciones políticas, cultura organizacional) que inciden en las estrategias de gestión de personal. (Véase Montero, C.: Cambio tecnológico, empleo y trabajo, PREALC/OIT, Documento de Trabajo num. 33, Santiago de Chile, p. 37),

- Por otra parte, Castillo (1991), a partir de sus observaciones sobre los efectos diversos de los procesos de informatización sobre las pequeñas empresas españolas, en términos de calificación y el empleo, plantea que éstos vienen más bien determinados por las políticas empresariales que existen detrás del uso y desarrollo de los medios informáticos. Destaca en ese sentido los casos de algunas empresas madrileñas de tipo metalmecánica y de fabricación de muebles, y de una empresa catalana constructora de moldes para la transformación de materiales plásticos (Véase Castillo, J.J. (1991): Informatización, Trabajo y Empleo en las pequeñas empresas españolas, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Colección INFORMES Nº 21, pp. 128-134, 206-212, 299-311).

- En ese sentido se pueden ver también los planteamientos de Barros (1980) en sus propuestas metodológicas respecto del diseño de sistemas de información administrativos. Postula Barros la necesidad de distinguir entre el diseño lógico y el diseño físico. El primero tiene que ver con el qué se tiene que hacer y el segundo en cómo se implementan los programas y archivos --los medios informáticos-- para satisfacer los requerimientos del primero. Establece en tal sentido que el diseño lógico --el qué se hace-- involucra un análisis de los objetivos, procesos decisionales y funciones que se llevan a cabo en la organización, y que la posterior construcción de programas y archivos debe ser tributaria de éstos. No existe una sola forma de diseñar los programas, depende de los objetivos y políticas que se tengan, que, entre otros, pueden consistir en una mayor centralización, o descentralización, o mayor control, etc. (Véase Barros, O. (1980): Sistemas de Información Administrativos. La Informática aplicada a la Administración de Organizaciones, Ed. Universitaria, 3ª Edición, Santiago de Chile, pp. 99-104).

(8) Las insuficiencias de las burocracias, tanto privadas como públicas, están ampliamente discutidas, pero en este caso nos interesa destacar lo que Crozier (1974) señala, en contraposición con la interdependencia Weberiana entre racionalidad y burocrati-

zación, como lentitud, ineficacia, 'búsqueda suboptimal de fines', rigidez y poca adaptación al entorno, y por lo tanto más bien disfuncionales a los procesos de racionalización (Véase M. Crozier, El fenómeno burocrático, Amorrortu, 2ª Ed., Buenos Aires, 1974).

(9) Entendemos aquí por cambio tecnológico la definición amplia de Montero (1990b): "cualquier modificación ocurrida en la tecnología de producto y de proceso y en las formas de organización del trabajo", con la cual se puede considerar como pertinente todo tipo de innovación sin que esté sujeta necesariamente a un soporte microelectrónico (Véase Montero, C.: "Cambio Tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: ¿Hacia un nuevo espacio industrial?", en Alburquerque, F. et al. (Eds.) Revolución Tecnológica y Reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales. GEL, Buenos Aires, 1990, p. 283).

(10) Los procesos de reestructuración en los diversos países latinoamericanos, si bien los patrones generales comunes, evidentemente parten de bases y posibilidades diferenciadas. En ello han influido los diversos niveles de stocks tecnológicos y los umbrales de desarrollo industrial alcanzados en las fases de industrialización precedentes (Pérez, 1989). El caso de Chile, y su vía específica de inversión productiva poscrisis que nos interesa, se analiza en mayor detalle en el capítulo Nº 2, Inserciones Productivas Poscrisis.

CAPITULO 2

INSERCIONES PRODUCTIVAS POSCRISIS

1. Introducción

Este capítulo tiene por objeto reflexionar sobre los derroteros y las vías que se abren a las transformaciones discutidas en las secciones precedentes. Se parte señalando las mutaciones que éstas estarían provocando en las perspectivas y lógicas de intervención en los procesos sociales y productivos, para luego discutir, en un sentido espacial-territorial, las formas de captar y definir el mosaico de inserciones productivas poscrisis.

Siguiendo con la dinámica del capítulo anterior, se efectúa ahora un contrapunto con los procesos de reestructuración e inserción productiva que han caracterizado a Chile en las dos últimas décadas. Todo muy sintético, dado que lo que se persigue es ubicar las transformaciones latinoamericanas, y chilenas en específico, dentro del contexto global de transformaciones, y de allí intentar derivar los desafíos y factores condicionantes que contextualizan sus procesos de desarrollo.

Se finaliza efectuando algunos alcances generales sobre aspectos que incidirían en la capacidad de cambio estructural en el caso latinoamericano, y sobre los cuales se volverá en los

capítulos siguientes.

2. Derroteros de las transformaciones

La revolución microelectrónica ha gestado --como hemos visto-- un nuevo paradigma productivo, definido por unos como el de la especialización flexible, caracterizado por la diversidad y la flexibilidad (Piore y Sabel, 1990), o menos optimistamente, por otros, como de neofordismo, en la medida de 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, en una tendencia hacia la internacionalización e integración mundial de las economías nacionales y locales (Amin y Robins, 1991)

No ha constituido un proceso de desarrollo lineal la evolución de un paradigma a otro, ni mucho menos 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 es que se puede plantear que la evolución entre los paradigmas ha significado una mutación en 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 transcurso de un paradigma a otro a significado lo que Carlota Pérez (1989) denomina 'el cambio entre los sentidos comunes'. En el sentido común fordista imperaba la planificación a largo plazo y maximizante, las grandes infraestructuras y las economías de escala, la resolución estatal a la gran mayoría de problemas y demandas sociales. Constituían imágenes y parámetros que conducían las decisiones de gerentes, inversionistas y sindicatos y que guiaban las expectativas del hombre común. En cambio, el sentido común posfordista incorpora la capacidad de crecimiento modular y de reacción en línea a los cambios de la intensidad de la demanda; enfatiza el sentido de 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 tiende a un tipo de intervención que sea eficaz, que genere resultados. Que sea capaz de dinamizar sico-socialmente realidades específicas. Es una tendencia a la lógica de la gestión, que no invalida la búsqueda de la eficiencia, pero la subordina a la eficacia. Es la gestión que se caracteriza por una 'eficacia eficiente' (Mintzberg, 1992).

Por último, es la perspectiva analítica, propia del fordismo, que busca la separación del proceso productivo en partes repetitivas y rutinarias susceptibles de automatizar

--separadas, además, de las actividades de diseño y planeación--, que muta en un tipo de visión sintética de la realidad, que enfatiza las conexiones, las relaciones entre los actores y agentes participantes en los procesos productivos (Linhart, 1991; Montero, 1989). En general, es una perspectiva que enfatiza los enfoques sistémicos en los procesos de desarrollo (Pérez, 1989; Bianchi, 1992), incluyendo dentro de éstos una diversidad amplia de aspectos: productivos, sociales, regionales, etc. (1)

Ahora bien, la evolución descrita hay que interpretarla como tendencias destacables, pero que se deben también matizar. Como hemos visto, no ha habido una única vía de desarrollo, y algunas de ellas no han constituido más que profundizaciones de las polarizaciones fordistas ya señaladas. Lo que en realidad se observa es una suerte de sobreposición del actual paradigma con el precedente, generándose un mapa de situaciones no simple de captar ni de definir. En este sentido, enfoques como el Ciclo del Producto (Vernon, 1966) y el de las vías de las relaciones profesionales --o salariales-- (Lipietz y Leborgne, 1990) son útiles para captar el mosaico.

La teoría del Ciclo del Producto entrega pautas para entender los lineamientos que han seguido los desplazamientos de las actividades productivas y la división internacional del trabajo. Incorpora en forma explícita como factor de diferenciación y de localización a la dinámica tecnológica e innovativa, estableciendo que cada producto pasa por un ciclo de desarrollo que se inicia con la fase de innovación/gestación para luego

tener un período de crecimiento rápido --de penetración de mercados y obtención de rentas oligopolísticas--, para llegar luego a una fase de maduración y estandarización donde las tecnologías se hacen accesibles y 'públicas'. (Tyson y Zysman, 1983; Pérez, 1989). Posteriormente viene una etapa de declive o de agotamiento, que eventualmente puede tener una revitalización mediante progreso técnico y/o una 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). De esa manera se explicaría el desplazamiento de las industrias maduras --y/o con problemas de rentabilidad-- a regiones o países con menores costes de factores y/o con una menor conflictividad laboral, así como la tendencia de las actividades punteras y con fuertes dosis de valor añadido a ubicarse en los países del 'centro' (U.S.A., Japón, Europa Occidental). Esto último por los mayores costes laborales allí presentes, y porque es donde residen las demandas más sofisticadas y la mayor parte de los centros innovativos.

También es utilizada la teoría del ciclo del producto para especificar la oportunidad tecnológica que significaría el cambio del paradigma para los países en desarrollo (Pérez, 1989). Por un lado, se contaría actualmente con la disponibilidad de tecnologías que revitalizan las industrias maduras, y que ya dejaron de ser 'privadas' (2), y por otro, con las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías del actual paradigma, muchas

aún en gestación y desarrollo en laboratorios y centros de investigación, todavía no apropiadas oligopolísticamente por el crecimiento propio de la segunda fase del ciclo. Estas oportunidades de quiebre tecnológico evidenciadas por la teoría del ciclo del producto requieren, no obstante, de cambios organizacionales y de transformaciones en los mecanismos de regulación socio-institucionales para ser aprovechables. (3)

Constituye un enfoque útil, por tanto, ya que permite identificar políticas y mecanismos de intervención dentro de un potencial descriptivo no despreciable. Pero también se le critica una suerte de determinismo ya que arrojaría una especialización productivo-espacial muy severa, sin dejar lugar, por ejemplo, para que zonas periféricas, o semiperiféricas, pudieran contener estructuras productivas con capacidades innovadoras y de modernización (4). Asimismo, se le cuestiona la infravaloración de las estrategias empresariales presentes en los procesos de deslocalización productiva y de inversiones (Stöhr, 1986a).

Ahora bien, también ayuda a captar el mosaico el enfoque de las vías de evolución de la relación salarial de Lipietz y Leborgne (1990), los cuales describen una serie de procesos de reestructuración territoriales en base a la conjunción de la densidad/integración del tejido productivo de una localidad con el tipo de relación salarial, e involucramiento, que se desarrollan en los procesos productivos localizados en el área. Basan las posibilidades de desarrollos diferenciados en la relación salarial --como ya se señaló en el capítulo previo-- en el 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 captar la economía política que existe detrás de las diversas aglomeraciones productivo-territoriales, y cómo ésta ilumina las estrategias empresariales y laboral-sindicales involucradas, junto con las condiciones en que se desenvuelven. (5)

En base a esta conjunción Lipietz y Leborgne (1990) desprenden 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, caracterizadas ambas por relaciones salariales precarias y flexibles. Las primeras, constituidas por centros urbanos o 'centros modelos', especializadas en servicios financieros y/o productivos de nivel terciario superior: investigación y desarrollo, diseño, comercialización. Las segundas, periféricas a las anteriores, corresponden a zonas de baja densidad en sus tejidos productivos, y que están generalmente especializadas 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 extendidas en los países en desarrollo así como en zonas semiperiféricas de los países centrales, y donde las nuevas tecnologías y las relaciones sociales existentes han potenciado y profundizado la polarización ya predominante en éstas áreas durante el período fordista. (6)

La segunda vía la conforman los sistemas productivos locales --en versión de Garofoli (1986)--, caracterizados éstos por tejidos productivos densos e interrelacionados, generalmente configurados alrededor de algunas grandes empresas. Admiten también conjuntos de pequeñas empresas que operan en un mismo sector, y que a pesar de convivir en condiciones de fuerte competitividad horizontal, mantienen también interrelaciones de tipo intrasectorial. Es corriente un involucramiento laboral y profesional alto, si bien predominantemente individual, donde se combinan las relaciones 'cara-a-cara', propias del alto involucramiento (Berger y Luckman, 1986) y las de mercado. Son zonas que incluyen la especialización en productos maduros --reciclados a través del cambio técnico-- así como en sectores punteros y en procesos de alta tecnología (parques científicos y/o tecnológicos). Suelen involucrar una fuerte interacción entre universidades, centros de investigación, empresas privadas y públicas, gobiernos locales e instituciones financieras (estas últimas generalmente de capital de riesgo) (Stöhr, 1986b). Son áreas altamente innovativas y ubicadas preferentemente en los países centrales (U.S.A., Japón, Europa).

La tercera vía espacial-territorial la constituyen las 'áreas sistemas', que acogen a conglomerados muy integrados y con un alto involucramiento laboral. Admiten tanto a actividades productivas de punta como a sectores tradicionales, si bien estas últimas con estructuras productivas muy flexibles y con un uso intensivo de las nuevas tecnologías: diseño y manufactura asistidos por ordenador y máquinas herramientas de control

numérico, entre otras. El alto involucramiento es ahora colectivo, que en algunos casos ha sido regulado y conducido por los sindicatos (Suecia, Alemania), y ha tenido que ver con la participación de la parte laboral en el control de las condiciones de trabajo, los despidos, e incluso con la posibilidad de intervenir en decisiones estratégicas (7). En otros casos ha consistido en una suerte de 'incorporación difusa', como sería en el caso de los distritos industriales italianos, dados en éstos sus peculiares condiciones sociales, culturales y políticas (Bagnasco, 1991; Bianchi, 1992).

Ahora bien, no se nos escapa que el esquematizar o estructurar 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).

No obstante tales limitaciones, y sin infravalorar sus alcances, el estructurar las vías de inserción poscrisis en base a la conjunción de involucramiento y densidad de las articulaciones nos permite focalizar el análisis en categorías pertinentes

a los procesos de innovación y la fluidez de su difusión. Categorías que permiten iluminar --y ser iluminadas a su vez por-- las relaciones sociales existentes territorialmente, y que permiten ubicar la 'economía dentro de la sociedad y en la política', como dice Bagnasco (1988), y comprender la competitividad de las estructuras productivas como procesos a ser contruidos socialmente.

En esta perspectiva, y entendiendo que la dinámica del proceso reestructurador tiene sendas divergentes, nos interesa detenernos en una de ellas, la reflejada por los distritos industriales italianos, como forma de comprender los mecanismos y procesos sociales que existen detrás de las articulaciones que los explican como 'áreas sistemas' (Garofoli, 1986; Bagnasco, 1991; Quintar y Gatto, 1992; Dini, 1992).

Ello así, en el entendido de que los distritos industriales constituyen sólo una de las vías posibles poscrisis, entre todo un continuo de posibilidades, desde aglomeraciones precarias 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). Y donde ninguna de ellas es representativa en forma cabal de la complejidad de los procesos de reestructuración (Storper et al., 1991).

3. Los distritos industriales italianos y algunas de sus características.

Constituyen éstos, los distritos industriales, conjuntos de pequeñas y micro empresas 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 (8), habiendo mecanismos flexibles para que sus miembros se incorporen, se retiren, o formen una nueva empresa. Así también, la presencia de actividades agrícolas circundantes a los distritos permiten un trasvasije de sus miembros en los períodos de contracción, confiriéndole un elemento adicional 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 respecto 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 por situaciones momentáneamente favorables (Saglio, 1991; Dini, 1992). Ello incide en una alta tasa de innovaciones y en una rápida y poco costosa difusión de ellas.

Por otra parte, las relaciones sociales al interior del distrito no carecen de conflictividad, y siendo generalmente los sindicatos fuertes, en contrario de lo que muchas veces se aduce,

también están preocupados 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). (9)

En general, lo que explica toda esta forma de interacción son las relaciones de confianza y el fuerte sentido de identidad y de pertenencia gestados en el ambiente comunitario propio del distrito, que hacen surgir, en términos de Trigilia, "redes de intercambio preferencial, estables y basadas en obligaciones recíprocas, más o menos normales" (Trigilia, 1991, p. 138), y donde la racionalidad que permite entender el conjunto del sistema --en expresiones de Saglio-- es una lógica de intercambio social, manifestada en un conjunto de reglas y normas que definen y preservan la identidad colectiva y de pertenencia (Saglio, 1991, p. 57). Normas que contribuyen también a definir los precios y la remuneraciones, sin dejar éstas sólo al arbitrio del mercado.

Se produce así una suerte de 'atmósfera industrial' Marshalliana (Bellandi, 1986; Bianchi, 1992) que permite disminuir los costes de la información y de su difusión, estimulándose con ello una estructura productiva descentralizada (10). Pero esta disminución de los costes de información no se hace a costas de un incremento de costes de coordinación, como lo visualiza Williamson (1987), de manera que disminuye también el volumen total de los costes de transacción (11), incrementándose así la competitividad de la estructura productiva del distrito.

Ahora bien, lo anterior no significa que al interior del distrito no se den relaciones reguladas por la competencia. Estas tienen un ámbito importante y caracterizan en forma considerable las asignaciones y reasignaciones de tareas y relaciones alrededor de las diversas fases del proceso productivo. Pero tienden a ser relaciones no oportunistas y que no generan posiciones de fuerza, ya que tales actitudes serían sancionadas socialmente por la comunidad. Dado el fuerte sentido de pertenencia que existe respecto del grupo --y por tanto, de no querer ser excluido--, se tiende a evitar tal tipo de actitudes (Dini, 1992; Saglio, 1991; Trigilia, 1991).

4. Aspectos presentes en el desarrollo de los distritos industriales italianos y que los caracterizan como áreas sistemas

Ahora bien, no se pretende caer en una discusión estéril acerca de la replicabilidad de los distritos italianos o de las otras formas de áreas sistemas observadas. Se sabe que detrás del caso específico de los distritos industriales existe una particular evolución y síntesis 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 ello, el estudio de estas experiencias sí pueden dejar lecciones que, en forma específica y mediatizada, den luces sobre el tipo de políticas públicas posibles de desarrollar en otros ámbitos. Una síntesis de estos aspectos a considerar los constituyen:

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) (12). Es el involucramiento positivo de un conjunto de actores y agentes el que permite garantizar los procesos de innovación y la estabilidad de las estrategias desarrolladas, generando un conjunto de interacciones que distinguen 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. Cuando se desarrollan relaciones difusas y de confianza --'cara a cara', según Berger y Luckmann (1986)--, facilitadas y potenciadas por un sentido de identidad y de pertenencia, se disminuyen los costes de transacción, permitiéndose descentrali-

zar la estructura productiva en una 'especialización flexible', la nueva forma paradigmática de competitividad.

iii. La potenciación del entorno es fundamental, ya que existen umbrales mínimos que deben resolverse a escala superior al de cada empresa individual, 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 tecnológica, investigación y desarrollo, infraestructuras.

iv. La necesidad de adaptación del sistema ante nuevos escenarios. El paso de un escenario de competencia estática (un mercado-un producto) a uno de competencia dinámica (multimercados-multiproductos) (13) está llevando a la necesidad de nuevas destrezas y capacidades, y al desarrollo de fuentes de poder que estimulan nuevas formas organizacionales, más jerárquicas en muchos casos (Bianchi, 1992) (14). El control de la información en los procesos de distribución y comercialización se presume crucial en la forma que tome la evolución de los distritos industriales ante los cambios en las reglas de la competencia, y la manera en que se configuren las relaciones e interacciones de los actores para ello será básico para entender la organización futura y posibilidades de permanencia de los distritos.

Luego, son estos elementos --interacciones fluidas en una perspectiva de conjunto o de sistema, señalado éste por un marcado sentido de identidad, junto con un entorno que esté

continua y deliberadamente potenciándolas y que tengan incorporadas una capacidad de adaptación al medio ambiente-- los que constituyen, al parecer, los rangos básicos de la competitividad y desarrollo de las áreas sistemas. El punto es que este desarrollo y competitividad no se pueden entender sin la fluidez de las articulaciones y relaciones sociales existentes en tales áreas. En tal sentido podemos decir que son competitividades territorialmente localizadas y socialmente construidas.

Ahora bien, en ese desarrollo o construcción social se debe distinguir también en condiciones propias de larga data, de tipo culturales, históricas y políticas, que desembocan en un marcado sentido de identidad o de localidad, y otras más instrumentales, a través de políticas de potenciación del entorno y de facilitación de las interacciones. Es una discusión sobre la que volveremos para discutir la posibilidad de progreso de una vía de inserción a otra, según la tipología que hemos discutido en el capítulo. Específicamente, para debatir qué tipo de políticas se pueden plantear para una zona que se caracterizaría por una estructuración de tipo neotaylorista, en una suerte de evolución hacia estructuras socioproductivas más articuladas, más 'modernas'.

5. La reestructuración e 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 constituido procesos que hayan seguido explícitamente las lógicas de cambio seguidas 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 que le sucedieron (Tironi y Lagos, 1991). Hasta entonces la crisis se había postergado dada la disponibilidad de recursos provenientes de la liquidez internacional producida por la crisis del petróleo.

En el caso chileno el proceso fue pionero, aunque sin caracterizarse por una clara linealidad en su gestación y desarrollo. Como se sabe, a la crisis socio-institucional acaecida durante el gobierno de Salvador Allende (15) le sucedió un régimen militar, que en una primera etapa se caracterizó por transformaciones de carácter cuasi fundacional en lo institucional y en lo económico. En lo institucional destacaron un proceso de desconcentración administrativa (16), 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, en reemplazo del precedente, de carácter público y redistributivo-- y una nueva legislación laboral, que desreguló ampliamente el mercado del trabajo (17). En lo económico se procedió a la instauración de un modelo de corte monetarista ortodoxo: a las privatizaciones y desregulación del mercado laboral siguió una apertura profunda al exterior, rebajándose aranceles y manteniéndose fijo el tipo de cambio. En un contexto de recesión internacional y dada la

poca competitividad de la industria latinoamericana en general, y chilena en particular, se puede entender que ello tuvo efectos muy desindustrializadores (Muñoz, 1989). (18)

Sin embargo, la misma crisis del petróleo produjo un mercado sobreofertado de divisas --los 'petrodólares'-- a los cuales Chile tuvo acceso sin mayores restricciones, lo que le permitió un crecimiento económico significativo entre 1977 y 1981 gracias al dinamismo del sector comercio y servicios. Este dinamismo, no obstante, se agotó rápidamente. La nueva recesión internacional de 1982-1983 cortó abruptamente el flujo de capitales externos, con lo que se desató la crisis manifestada en la deuda externa y las exigencias de amortizarla.

Esta nueva etapa fue enfrentada 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 (como los tipos de interés y otros), y lo más sustancial, la relación [tipo de cambio/salarios] (19), manteniéndola alta de manera de generar una reorientación exportadora en la actividad productiva, a través de ventajas comparativas basadas en 'recursos domésticos de bajo coste': materias primas, recursos naturales y mano de obra barata (Uribe-Echevarría, 1991a).

En este escenario, entonces, y siguiendo el análisis de Díaz (1990), Ominami (1989), y Muñoz (1989), se puede decir que la industria chilena ha tenido una reestructuración que se expresa

en tres aspectos principales: una nueva 'arquitectura', una transnacionalización de parte importante de sus activos, y una nueva configuración espacial.

Respecto de la nueva arquitectura industrial, ésta está referida, por una parte, a que han perdido importancia los sectores ligados a la sustitución de importaciones, como el metalmecánico y el textil, y han crecido otros relacionados a la dinámica exportadora, la industria química primaria y de procesamiento de productos de celulosa y papel. Por otra parte, se refiere también a que disminuyó el grado de concentración y de integración (vertical) de las grandes empresas, dándose origen a una fuerte subcontratación de partes del proceso productivo, manteniendo sí las grandes empresas el control de actividades como planificación, finanzas y comercialización. El sector forestal sería un claro ejemplo de ello (Díaz, 1991).

El segundo aspecto de la reestructuración lo constituye la transnacionalización y desnacionalización sufrida por la industria chilena. Durante la segunda etapa del régimen militar se gestó un nuevo proceso de privatizaciones, que en este caso constituyó principalmente una enajenación hacia capitales externos. Ello así porque los capitales internos no estaban en condiciones de asumir tal proceso después de la crisis y, además, como forma de disminuir la deuda externa (20). Estos capitales externos buscaron preferentemente actividades de exportación y/o con una capacidad oligopólica dentro del mercado interno (Boisier y Silva, 1990).

Por último, se señala la desconcentración espacial ocurrida en los procesos productivos. La orientación hacia actividades de 'bajo coste de recursos domésticos' incentivó una desconcentración espacial de las plantas productivas, dada su necesidad de cercanía de los recursos naturales y la infraestructura portuaria. Esto ha involucrado un cierto nivel de integración vertical, muy primario, al interior de las regiones, si bien la alta especialización de las empresas exportadoras habría impedido un efecto difusor sobre 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.

Estos tres ejes de transformaciones fundamentan una vía de reestructuración neotaylorista (Díaz, 1990), ya que han configurado principalmente dos tipos de áreas: unas precarias, especializadas en actividades poco calificadas y con tejidos industriales poco densos, y otra, en el centro del país, Santiago, que incorpora la mayoría de los servicios terciarios nacionales (financieros, planificación, comercialización). Ambas áreas, además, caracterizadas por mercado laborales muy desregulados y 'flexibles'. Asimismo, también constituirían estas transformaciones una confirmación de los procesos de relocalización del capital transnacional planteados por Stöhr (1986a), que buscarían territorios con bajo coste y conflictividad de la mano de obra, y en actividades de exportación y/u oligopólicas en el mercado interno.

Estos son aspectos que siguen caracterizando la estructura productiva chilena durante los años recientes, si bien la asunción de un nuevo gobierno, de tipo democrático, ha significado algunas modificaciones cualitativas en los mecanismos de regulación (21), pero que en lo sustancial no han implicado cambios importantes en el régimen de acumulación. Se mantiene la orientación exportadora, --principalmente de materias primas--, el presupuesto fiscal financiado, y el proceso de privatizaciones, que si bien no se profundiza, tampoco se ha intentado revertirlo.

El régimen de acumulación y su estructura macroeconómica, no obstante, ha significado un éxito considerable en términos de crecimiento económico: 7,5% de crecimiento anual promedio del PIB durante los últimos siete años (INE, 1992). Sin embargo, existe conciencia también, como lo demuestran los trabajos de Madrid y Muga (1992), de que la inserción chilena poscrisis se benefició de una 'etapa fácil' de exportación de materias primas y 'commodities', y que el país enfrenta ahora una fase más difícil, que implica incorporar más valor añadido, incrementar la inserción en los circuitos de innovación y adaptación tecnológica, y aumentar la capacidad de apropiarse de sus resultados. Es un paso a una 'segunda fase exportadora', donde las ventajas comparativas están menos dadas por recursos de bajo coste doméstico, y sí en mayores dosis de investigación y desarrollo y de cualificación de la estructura productiva.

En esta perspectiva, y reconociendo que la liberalización

económica habría sido relativamente exitosa para eliminar industrias y sectores poco eficientes, y mejorar actividades con potencial 'modernizable' --en una suerte de 'destrucción-creadora' institucional ejercida por las políticas monetaristas--, 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', en términos de Uribe-Echevarría (1991a) y Sunkel (1989).

El asunto es, luego, de qué manera se introduce esta capacidad de cambio estructural. Si se deja esta tarea sólo a los mercados, confiando en que su liberalización generará por sí sola las señales y la asignación de recursos necesaria para ello, o si se requiere también de la intervención pública para activar los procesos de desarrollo. Al respecto nos parecen conducentes las observaciones y dudas de Ramos y Sunkel (1991), y Salazar (1991), sobre el papel de los mercados en economías subdesarrolladas. Ello así, por cuanto que en vez de encontrarse en ellas un conjunto completo y eficiente de mercados, en realidad lo que se halla es información divergente y altos grados de incertidumbre, ausencia de mercados a futuro, externalidades abundantes y grados variables de poder, de concentración y competencia imperfecta, y por tanto, que cuando se procede a liberar los mercados, lo que se autonomiza efectivamente es un conjunto de distorsiones endógenas o intrínsecas a éstos (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 por los procesos de desarrollo. En términos contemporáneos se puede recoger la experiencia del sudeste asiático, donde el trabajo de Scott (1987) muestra que la intervención del Estado, y una difusión planificada del 'know-now' tecnológico, ha permitido un proceso de evolución desde áreas especializadas en actividades de baja cualificación --'neotayloristas'-- en dirección a configuraciones del tipo sistemas productivos locales, de mayor integración inter e intrasectorial, y esto, como lo plantea Gutiérrez (1991), a través de un conjunto amplio de políticas públicas que hicieron un uso intenso, si bien selectivo, de instrumentos de intervención. (22)

No obstante, la larga experiencia conocida de los papeles jugados por la intervención pública en los procesos de modernización latinoamericana muestra también, junto con sus logros, insuficiencias para estimular el desarrollo. En buena parte éstas últimas han tenido que ver con la forma y perspectivas que han tomado las intervenciones públicas, muchas veces exógenas, tecnocráticas, y con una evaluación deficiente de las capacidades y recursos locales que pretendían dinamizar. De allí es que se ha señalado la necesidad de articulación y activación de los mecanismos sinérgicos entre los actores sociales y recursos locales en los procesos de desarrollo (Stöhr, 1986b; Uribe-Echevarría, 1991a). Pero los mecanismos para ello no son automáticos ni triviales. En el próximo capítulo volveremos sobre este aspecto.

NOTAS AL CAPITULO 2

(1) Respecto del desarrollo y la planificación regional --que evidentemente incorporan aspectos políticos, sociales y productivos--, éstos tampoco han escapado a las mutaciones señaladas. Como veremos en el próximo capítulo, de la lógica de los Polos de Crecimiento y de las Estrategias de Desarrollo Rural Integrado (DRI), tecnocráticas, exógenas y comúnmente deficientes en su evaluación de las capacidades y recursos locales que pretendían dinamizar, se ha evolucionado hacia una perspectiva que pone en el interior de la región --desarrollo endógeno, desarrollo 'abajo-arriba'-- el origen y la gestión de las acciones requeridas para mejorar su situación, de manera de obtener una mayor capacidad de negociación con el entorno --Estado central, empresas nacionales y/o transnacionales-- y de retener el excedente regional (Boisier, 1988; Stöhr, 1981). Se desplaza el centro del análisis desde los aspectos meramente productivos (industriales) y espaciales (urbanos) hacia el papel que deben cumplir los actores sociales, y sus interacciones, en los procesos regionales.

(2) Carlota Pérez, en Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en países en desarrollo (Discussion Paper N°4, Bco. Mundial, 1989, versión castellana del original inglés) plantea, siguiendo los lineamientos de la teoría del ciclo del producto, que fue la falta de madurez de la industria europea y norteamericana durante los años cincuenta lo que impidió que la naciente industria de los países latinoamericanos pudiera contar con tecnología disponible y accesible. El hecho de que el fordismo estuviera en pleno auge, y por tanto en una etapa de apropiación oligopolística de las rentas del crecimiento, significaba que no hubiera espacio para una 'disponibilidad pública' de las tecnologías desarrolladas (Pérez, 1989, pp. 15-17). Para los países latinoamericanos ello redundó en la necesidad de un esfuerzo tecnológico propio que en la mayoría de los casos tuvo resultados muy fragmentarios.

(3) Pérez (1989, op. cit.) plantea, no obstante, que tal oportunidad no está disponible para todos. Por una parte es necesario un umbral tecnológico mínimo, dado éste, entre otros aspectos, por una cierta capacidad científico-técnica, de experiencia, de infraestructura, etc., que se haya logrado acumular en el paradigma previo. Por otra parte, se requiere también de cambios organizacionales e institucionales --facilitados por las tecnologías de la información-- tal que posibiliten un aprovechamiento efectivo de las potencialidades de las nuevas tecnologías.

En tal sentido, Pérez señala que los cambios organizacionales y socio-institucionales exigidos por el nuevo paradigma distinguen tres niveles: i) eliminación de los 'obstáculos y muletas' provenientes de la dinámica del antiguo paradigma (dentro de los

procesos de 'destrucción-creadora', constituirían la parte destructora), ii) suministrar recursos facilitadores del cambio: financieros, técnicos, humanos, infraestructura (vale decir, garantizar la parte creadora), y iii) desarrollar un marco de planificación por consensos que guíe los procesos de transformación. En términos más operativos, plantea en una primera etapa la consecución de acciones múltiples en el segundo nivel, tal de generar un aprendizaje colectivo que abra los espacios para las reformas institucionales requeridas en un nivel amplio (Pérez, 1989, pp. 31-38).

(4) W. Stöhr (1986a) 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 y difundirse luego a partir de ellas. Pone como fundamento de su crítica los casos de los complejos cooperativos de Mondragón, en el País Vasco, España, y de los distritos industriales italianos, o la Tercera Italia, como también es llamada (Véase W. Stöhr (1986): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual" en Estudios territoriales, Nº 20, pp. 198 y 199).

(5) Los fundamentos del enfoque de Lipietz y Leborgne están en que la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías crean las bases tanto para el progreso como para la regresión social, y que en tal disparidad juegan un papel importante las estrategias empresariales, así como las posibilidades de intervención obrero-sindicales y las condiciones políticas y sociales en que se dan y resuelven los conflictos correspondientes (Lipietz y Leborgne, 1990; véase también Castillo, 1991; Montero, 1989)

(6) Como ya se señalara en el capítulo anterior, uno de los potenciales de la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías es el de permitir la deslocalización de parte del proceso productivo en las industrias maduras sin perder por ello el control, gracias a los medios informáticos y a las telecomunicaciones. Ello permite observar 'empresas cabeza' y 'empresas mano', como dice Castillo (1988), las primeras especializadas en fases claves o estratégicas (diseño, comercialización, investigación y desarrollo) y las segundas intensivas en tareas de ejecución, e interconectadas ambos tipos de empresas por flujos intensos de información, que alimentan las funciones de planeación, supervisión y control.

(7) Lipietz y Leborgne denominan también a esta vía como saturniana o kalkariana, en referencia al Proyecto Saturno de la General Motors o de la fábrica Volvo de Kalkar en Suecia, donde se desarrollaron convenios colectivos en los cuales el sindicato ofrece el involucramiento de sus miembros a cambio de participación en los incrementos de la productividad y del derecho de controlar condiciones de trabajo, de despido y otras por el estilo. También incluyen como representativos de éstos el Convenio Pirelli en Italia o el acuerdo de BSN en Francia. (Véase Lipietz, A y Legorgne, D.: "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales" en Alburquerque,

F. et al. (eds). Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales. GEL, BS. Aires, 1990, p. 116).

(8) Bellandi (1986) desarrolla el concepto Marshalliano del distrito industrial, denotándolo como un área geográficamente limitada de pequeñas empresas especializadas en un sector dominante en base a fases técnicamente separables, generándose las economías de escala que hacen competitivo al conjunto por medio de la división externa del trabajo (Véase Bellandi, M. "El distrito industrial en Alfred Marshall", en Estudios Territoriales n° 20, pp. 31-44).

(9) No obstante, como señalan Quintar y Gatto (1992), se muestran diferencias en las formas de organización y en el compromiso gremial que muestran los trabajadores y sus sindicatos según si éstos han sido históricamente conducidos por el Partido Comunista o por la Democracia Cristiana. En el caso de las huelgas, por ejemplo, los primeros las realizan más cortas, pero logran una alta convocatoria numérica. En los segundos, la duración es mayor, pero la convocatoria suele ser menor.

(10) Williamson desarrolla (1983, 1987) el concepto de "transacción" como categoría esencial para explicarse las diversas estructuras organizacionales. Plantea que éstas son tributarias de los costes relativos de las reglas y normas, propias de la gestión interna a la empresa, versus el coste de la información, consistente en el adquirir garantías sobre la 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 ejercer actitudes oportunistas. Las decisiones subsecuentes a la comparación entre ambos tipos de costes es la opción entre 'jerarquía o mercado', o internalización versus externalización.

Entre estos dos extremos se dan también organizaciones intermedias, de semimercado o semijerarquías, donde las primeras implican un aumento de los costes de reglas y normas (coordinación) a cambio de un menor coste de información, y viceversa en el caso segundo.

(11) 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 coste --por ejemplo, el de la información-- no se vea necesariamente acompañada por el incremento del otro tipo de coste, el de coordinación. Es decir, existen configuraciones de relaciones y articulaciones sociales que inciden en una sumatoria menor del conjunto de los costes de transacción, y por ende en una mayor competitividad de la estructura productiva soportada por tales articulaciones sociales.

(12) Véase Quintar, A. y Gatto, F.: Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Docto. de Trabajo PRIDRE N°29, Cepal, Bs.

Aires, 1992, p. 62.

(13) Al respecto, Quintar y Gatto (1992), señalan tres factores relacionados con el incremento de la competitividad y de la globalización de los flujos de intercambio que se combinan para poner en cuestión la dinámica actual de los distritos: a) la conformación del Mercado Común Europeo y la mayor movilidad y menores barreras a la salida que éste involucraría, b) la globalización de la economía mundial, junto con 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. (Véase Quintar, A. y Gatto, F. op. cit. pp. 45-52).

(14) Becattini (1992) y Bianchi (1992) alertan sobre el desarrollo de intermediarios y/o 'impannatori' que van controlando fases estratégicas de los procesos productivos, generalmente ligadas a la comercialización y distribución, gestándose con ello un nuevo tipo de organización, más jerárquica.

El caso clásico que se cita es el de Benneton (Quintar y Gatto, op. cit.; Pérez, 1986), en el sector de la confección, quien controla una amplia red de distribución con puntos de venta equipados con 'cajas registradoras' que transmiten en línea información sobre el tipo, talla y color de los productos vendidos; y con la cual se alimentan decisiones sobre diseño y producción a ser ejecutadas por una red de plantas muy flexibles y de subcontratistas a destajo.

(15) Que pretendió desarrollar una política económica de corte muy keynesiana de estímulo a la demanda agregada, pero que no contaba con el consenso --pacto social-- requerido. Entre otros aspectos, porque ello era evidentemente inconsistente con el proceso de transformaciones sociales y políticas que se perseguían.

(16) Si bien las decisiones públicas seguían un sentido inverso, cada vez más centralizadas. Con la regionalización administrativa, se buscaba más bien 'un mejor control del espacio', requerimiento fundamental en la lógica militar prevaleciente (Pozo 1987; Morales, 1987).

(17) Entre otros aspectos, la nueva legislación laboral estableció un sistema de negociación colectiva sólo a nivel de la empresa y referida únicamente a aspectos retributivos. También estableció un uso flexible de la fuerza de trabajo, en una flexibilidad tanto funcional, o la capacidad de reubicar a los trabajadores en diferentes funciones o departamentos, como laboral, o el poder aumentar o disminuir la plantilla sin demasiadas trabas legales. Y por último, la capacidad de disminuir los salarios ante situaciones de crisis (o como lo establecía la legislación, por 'necesidades de la empresa') (Díaz, 1990; Rojas, 1991).

(18) Durante 1975, año de plena aplicación del ajuste, el Producto Geográfico Bruto chileno cayó un 14% (INE, 1990a).

(19) El Estado mantiene alta la relación [tipo de cambio/salarios] manteniendo elevado el primero a través del Banco Central (de emisión) y bajos los salarios a través de la legislación laboral poco restrictiva. Se tiende con ello a generar una reorientación de recursos hacia actividades de exportación especializadas en 'factores de bajo coste doméstico' como mano de obra, materias primas y recursos naturales.

(20) Ello así a través de la emisión de bonos de deuda externa en los mercados financieros internacionales, los cuales otorgaban a sus adquirentes la propiedad sobre activos (empresas) nacionales. Los recursos así adquiridos iban íntegros a cubrir las obligaciones con los acreedores internacionales.

(21) En Marzo de 1990 asume Patricio Aylwin el gobierno encabezando una coalición de centro-izquierda. A pesar de tener una cómoda mayoría electoral (57%), ésta no se reflejó en forma similar en el Congreso (elegido simultáneamente) dado el carácter binominal con que se eligen los congresistas en cada circunscripción y la presencia de ocho senadores designados --de un total de cuarenta y seis-- por instituciones que suelen ser afines al antiguo régimen (Fuerzas Armadas, Corte Suprema, Contraloría General de la República). Esto ha generado un proceso difícil y condicionado, donde el nuevo gobierno ha estado obligado a una constante negociación con la oposición para lograr reformas en el sistema, las cuales, por tanto, tienen un alcance sólo moderado.

En líneas generales, el nuevo régimen asume los lineamientos generales del régimen de acumulación heredado: orientación exportadora, presupuesto fiscal financiado, y si bien no se profundiza el proceso de privatizaciones, tampoco se intenta revertirlo. Se incrementa fuertemente, eso sí, el gasto social en salud y educación, a través de una reforma tributaria tras una difícil negociación con la oposición parlamentaria.

Respecto de la relación salarial, se llevó a cabo una reforma a la legislación laboral, también tras un difícil proceso de negociaciones, y por ende con sólo un alcance restringido de transformaciones. Las limitaciones más importantes, según Rojas (1991), están referidas al condicionamiento empresarial para poder realizar convenios a nivel de sector de actividad, y a la incapacidad legal de los trabajadores para debatir otras materias que no se refieran directamente a las relaciones de trabajo. La oposición de derecha aduce para la última que 'de otra manera se restringiría la facultad del empresario de administrar y dirigir la empresa'. (Véase Rojas, I: "Las reformas laborales" en Economía y Trabajo en Chile: 1990-1991. Programa de Economía del Trabajo, 1992, Santiago de Chile, pp. 94-97).

(22) Gutiérrez señala que en términos del régimen de acumulación, el paradigma asiático provee de un modelo de industrialización orientado hacia el exterior, de carácter dinámico, que se concentra en la industria intensiva en mano de obra para luego crecer en los sectores intensivos en el uso del conocimiento y de la tecnología de punta. Y todo ello con mucho apoyo público --si bien selectivo y sujeto a metas de rendimiento-- en los sectores definidos como estratégicos. (Véase Gutiérrez, H. "Entre Pumas y Dragones: Chile, el Pacífico y Asia Pacífico" Boletín Asocia-

ción Chilena de Ciencia Política, vol. 1. Nº1, 1991, pp. 21- 24,
Santiago de Chile).

CAPITULO 3

LOS PROCESOS DE INTERVENCION (PLANIFICACION) REGIONAL EN AMERICA LATINA

1. Introducción

En los capítulos previos se han explorado los procesos de transformación de los modelos de desarrollo capitalistas, sus consecuencias espacial-territoriales y las formas en que han mutado las lógicas de intervención en los procesos sociales y productivos. Entre otros aspectos se ha destacado la tendencia hacia la pérdida de importancia del Estado-Nación como el espacio privilegiado de regulación, como lo fue por definición durante la época fordista, en contraste con el desarrollo de una dialéctica global-local que ha ido caracterizando a la desregulada competencia mundial.

También ha habido una preocupación por relacionar la dinámica de las transformaciones latinoamericanas, y en específico la chilena, con estos procesos globales de cambios, de manera de poder ubicar contextualmente las mutaciones ocurridas en esta región y desprender los problemas y desafíos que enfrentan los países que en ella se encuentran.

Ahora bien, en las secciones que siguen se intentará

visualizar las características de los procesos de planificación e intervención regional que se han desarrollado en Latinoamérica, y de discutir sus presupuestos, así como sus logros e insuficiencias. Se verá que las mutaciones que han ocurrido en las perspectivas y premisas de intervención no han escapado a la lógica de las transformaciones y cambios globales apuntados en los capítulos anteriores, y que están condicionando las posibilidades del desarrollo territorialmente localizado.

Se partirá discutiendo los objetivos y aspectos que definían la 'problemática regional' de posguerra y las estrategias que se han implementado en función de ellos: las tradicionales modernizantes (o 'arriba-abajo'), y las actuales más políticas y participativas (o 'abajo-arriba'). Se discutirá en estas últimas su maduración y los alcances metodológicos e investigativos que involucran, así como también sus planteamientos sobre el tipo de políticas e intervenciones públicas que promueven.

2. Los objetivos de la planificación (desarrollo) regional

Reflexionar en cómo se han dado los procesos de intervención pública en "lo regional" en América Latina no puede dejar de considerar los problemas y obstáculos que se enfrentaban en pos del desarrollo, y que se manifestaban según lo que Stöhr (1972) planteaba 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). De allí que los obstáculos al desarrollo se advertían en un doble carácter (De Mattos, 1984): el primero, referido a las disparidades interregionales, y el segundo, a la desintegración económico-territorial entre los 'centros y periferias' de los diversos países.

En el primer caso, las disparidades interregionales estaban referidas a las desiguales dotaciones --en términos espaciales-- de recursos productivos y capacidades de acumulación. Aspectos que sin embargo no constituían un problema para la teoría económica clásica (Williamson, 1965), ya que según ésta la propia dinámica del crecimiento económico atenuaría las diferencias generando en forma natural una tendencia hacia un mayor equilibrio interregional (1). No obstante ello, el análisis efectuado (Stöhr, 1972; Uribe-Echevarría, 1990) al caso de varios países latinoamericanos que tuvieron tasas de crecimiento elevadas y sostenidas entre las décadas de los años cincuenta y sesenta ha mostrado que las disparidades interregionales mostraban rigideces más fuertes que las que suponían los planteamientos teóricos neoclásicos. De hecho las desigualdades interregionales aumentaron a pesar de un contexto de crecimiento sostenido. Fueron resultados que llevaron a pensar a varios gobiernos del área en la necesidad de las políticas públicas y la planificación (2) como forma de control y reversión de la concentración y desigualdades regionales (De Mattos, 1984).

El segundo problema estaba referido a la desintegración

económica y territorial entre las zonas centrales y periféricas. Desintegración que era disfuncional con los requerimientos de los modelos de desarrollo y crecimiento vigentes en la región. Los procesos industrializadores substituidores de importaciones imperantes postulaban la necesidad de ensanchar y extender los mercados internos con el objeto de aumentar y estimular la demanda, así como de ampliar los sistemas productivos que la satisficieran, movilizandó los recursos (mano de obra, materias primas) existentes en las regiones. La activación de tales procesos se veía también como responsabilidad pública, y como procedimiento coherente, la planificación, tanto nacional como regional.

3. La planificación regional tradicional (o modernizante)

Los objetivos de atenuación de las disparidades interregionales y de integración productiva han marcado las experiencias de intervención y planificación regional en el área hasta la década de los setenta. En el conjunto de instrumentos utilizados se reconocen diversas influencias, dentro de las cuales se destacan las experiencias del desarrollo de la cuenca hidrográfica del Valle del Tennessee (TVA), en E.E.U.U., y los instrumentos de promoción (polos de desarrollo) del Mezzogiorno italiano. También se reconoce ascendiente de los instrumentos y políticas de la "Town and Country Planning" británica y de la experiencia del "Amanagement du territoire" francés durante la década de los años cincuenta. Los fundamentos del desarrollo cooperativo

israelí sirvieron también de base para algunas experiencias en el ámbito rural-agrícola (De Mattos, 1984; Sabatini, 1990; Uribe-Echevarría, 1990).

Dadas estas fuentes de inspiración, todas externas al área, se pueden destacar tres tipos de intervenciones principales que marcaron época: las primeras, el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas (DICH), en segundo término, los polos de crecimiento, y por último, las estrategias de desarrollo rural integrado (DRI). Las dos últimas estrategias se distinguían por la búsqueda ya señalada de disminuir las disparidades regionales y de promover la integración económica productiva. La primera, basada en el desarrollo de cuencas hidrográficas, no buscaba explícitamente tales logros, pero se la considera pertinente de señalar dada la presencia activa del sector público y de algunos procesos formales de planificación.

3.1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas

Estaban inspiradas en la experiencia del "Tennessee Valley Authority" (TVA) para la cuenca del río Tennessee en los Estados Unidos, desarrollada desde 1933 como un instrumento de la Administración norteamericana en el contexto del Nuevo Trato (New Deal) para hacer frente a las secuelas de desempleo y disminución de la actividad productiva producidas por la depresión de 1929. Esta experiencia, que fue exitosa en varios aspectos (Lilienthal, 1967), tuvo mucha repercusión en América Latina. En forma

posterior a la segunda guerra mundial muchos dirigentes latinoamericanos fueron invitados a conocerla y producto de ello se generaron muchas publicaciones con un considerable efecto reproductor (De Mattos, 1984).

Hubo réplicas en Colombia (Valle del Cauca), Perú, Brasil, Uruguay, Argentina y, sobre todo, en México (Barkin y King, 1970). Las acciones e intervenciones que implicaban se tradujeron principalmente en obras de infraestructura básica, centrales hidroeléctricas y programas de desarrollo intraregional. Mostraron logros no despreciables en algunas regiones, especialmente en México y Colombia, pero también varios problemas e insuficiencias. Dentro de éstos últimos se pueden destacar los siguientes: i) dificultades para retener los resultados de su propio crecimiento, que era absorbido por regiones con mayor desarrollo; ii) también, al ser experiencias circunscritas a regiones con cuencas hidrográficas, no permitían implementar planes nacionales de desarrollo regional, y iii) no permitían establecer prioridades, ya que las regiones más atrasadas, al no contar normalmente con cuencas hidrográficas, quedaban fuera de los esfuerzos de desarrollo (De Mattos, 1984, pp. 7 y 8).

Estas insuficiencias, no obstante los logros parciales, se revelaron como muy significativas, lo que llevó a que paulatinamente se fueran abandonando este tipo de experiencias una vez aparecieron nuevos paradigmas de intervención.

3.2. Los polos de crecimiento

Durante la época de la Alianza para el Progreso, y en el entorno de los procesos industrializadores substituidores de importaciones, se comienzan a producir explícitamente prácticas de planificación que buscaban, entre otros aspectos, incorporar la dimensión espacial a los planes de desarrollo. Uno de sus instrumentos principales los constituyeron 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).

Se fundamenta tal estrategia en que la instalación de un conjunto de industrias de carácter oligopólico en un área determinada irradiaría sobre ésta un conjunto de efectos positivos, tanto en su centro urbano como en su región anexa. Estos efectos constituirían en una dinamización técnica, dado el desarrollo de industrias ligadas técnicamente al complejo inicial, en una dinamización del sector servicios, dada la polarización de ingresos que generaría el conglomerado, y también en una dinamización sico-social, dados los requerimientos de servicios educacionales, culturales, de salud y empresariales-productivos exigidos por el complejo.

Fue un instrumento ampliamente utilizado, por lo menos en términos formales, durante la década de los sesenta y comienzos de los años setenta en un buen número de países (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Brasil),

período en el cual la implementación de políticas para el desarrollo estuvo frecuentemente asociada a las propuestas de Polos de Crecimiento como centros de desarrollo. Sin embargo, y como acota De Mattos (1984), en el proceso de diseño e implementación de tales instrumentos muchas veces se tendió a substituir el carácter oligopólico de las industrias del complejo por una mera aglomeración industrial y urbana de escasa integración vertical, generándose encadenamientos productivos incompletos, con poca capacidad de dinamizar su entorno, y con muchas filtraciones hacia las regiones centrales de los segmentos más calificados de las cadenas productivas (De Mattos, 1984, p. 9).

La falta de carácter oligopólico en las industrias polarizadas explica los magros resultados observados en una mayoría de las experiencias latinoamericanas de polos de crecimiento. Pero también incidió en sus pobres efectos, y en la misma ausencia del carácter oligopólico, una tendencia de las burocracias centrales a evaluar en forma insuficiente los requerimientos de los polos en términos de inversiones directas y complementarias, así como a no considerar la disponibilidad de sectores empresariales locales para encarar tales inversiones, o a no estudiar adecuadamente la presencia de mercados para absorber el producto generado y de mecanismos adecuados de comercialización y apoyo técnico (De Mattos, 1984; Hansen, 1981). Los dos últimos factores --ausencia de comercialización y apoyo técnico-- ayudan también a explicar la gran filtración hacia las zonas centrales de los excedentes regionales.

Es por este último tipo de factores el que los polos de crecimiento han dejado de ser el instrumento que caracteriza a las estrategias de desarrollo regional, trasladándose posteriormente el énfasis a abordar los factores que posibilitan las filtraciones y crean las dificultades para retener el excedente, y a desarrollar metodologías de intervención que cuidaran en forma explícita de tales problemas. (3)

3.3 Las estrategias de desarrollo rural integrado (DRI)

Estas surgen, en parte, por las decepciones causadas por los polos de crecimiento periféricos, y por otra, por las nuevas preocupaciones de la lucha contra la pobreza (Uribe-Echevarría, 1990). Ponen el énfasis en el desarrollo rural, pretendiendo reducir el ritmo de crecimiento de los conglomerados urbano-industriales y neutralizar lo que se conocía como el 'sesgo urbano' en las políticas de desarrollo.

Si los polos de crecimiento involucraban una estrecha relación industria-espacio urbano, las estrategias de Desarrollo Rural Integrado implicaban un tipo de intervención que enfatizaba la relación agricultura-espacio rural.

Sus fundamentos se encuentran, en parte, en el desarrollo agrícola-cooperativo israelí de los años cincuenta y sesenta, y metodológicamente planteaban la coordinación entre los distintos niveles de planificación --desde el nacional hasta el local--,

integrando los diferentes subsectores, procurando proveer en el nivel local y rural el desarrollo de sus aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales.

Este tipo de intervención tampoco careció de insuficiencias y problemas no resueltos. Entre ellos se pueden destacar las formas atomizadas de propiedad y tenencia de la tierra rural, la precaria distribución y bajo tamaño de los establecimientos agrícolas, los mecanismos insuficientes de comercialización, la escasez de crédito rural y asistencia técnica. Constituyeron factores que incidieron en un desarrollo más bien limitado de las estrategias de DRI, circunscritas las más de las veces a proyectos con financiamiento del Banco Mundial (De Mattos, 1984, p. 15).

3.4 El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal

Como señaláramos en el primer capítulo, a fines de la década de los setenta fue aplicado en los países del cono sur de América (Chile, Argentina, Uruguay) un régimen de acumulación basado en lineamientos monetaristas. Si bien no es un enfoque propiamente 'regional', sus efectos espaciales en términos de asignación y flujos de recursos fueron --y son-- significativos.

La estrategia neoliberal postulaba una superación paulatina de las disparidades regionales a través de las fuerzas del mercado, que desplazarían espacialmente al capital y al trabajo en función de las distintas remuneraciones que encontrarían 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 factores. En su versión más ortodoxa, tal estrategia establecía una ingerencia mínima del Estado y de los instrumentos de política pública, el mercado como el mecanismo fundamental en la asignación de recursos, y la necesidad de apertura al comercio exterior en base a ventajas comparativas (ODEPLAN, 1979). Estas últimas expresadas principalmente en la dotación de recursos naturales.

En un comienzo este enfoque produjo poca dinamización regional y sí efectos altamente desindustrializadores (Muñoz, 1989). Pero luego de la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta, como ya hemos señalado, se produjo una reorientación exportadora con ciertos rasgos de dirigismo (Díaz, 1990) (4), que generó crecimiento en regiones ricas en recursos naturales y con volúmenes grandes de mano de obra barata y flexible (no sindicalizada). Se generó una deslocalización espacial de procesos productivos que buscaban la cercanía de los recursos naturales y de la infraestructura portuaria. Pero esto sólo a un nivel de ejecución de los procesos. Los centros financieros y administrativos siguieron ligados a los centros nacionales e internacionales (Boisier y Silva, 1990; Díaz, 1990). Por consiguiente se reiteró la filtración de los excedentes, con lo que las disparidades regionales con respecto al centro, en vez de disminuir, nuevamente aumentaron. Y agravado ello a su vez por una mayor diferenciación entre las mismas regiones periféricas, dadas sus distintas dotaciones en

recursos naturales.

No obstante lo anterior, se reconoce también que estas intervenciones neoliberales, al provocar el desplazamiento de los procesos productivos, lograron una mayor integración productivo-espacial al promover una incorporación destacada de las regiones al régimen de acumulación.

3.5 Una síntesis conclusiva de las estrategias 'tradicionales' (o 'arriba-abajo')

En grados diversos los mecanismos de intervención considerados lograron algún nivel de respuesta al problema de la falta de integración productivo-territorial. No así para resolver el problema de las disparidades interregionales, que por el contrario, aumentaron.

Las explicaciones para esta segunda consideración siguen varias vías. En primer término, habría incidido una perspectiva exógena y burocrática del paradigma 'arriba-abajo', como se ha dado en llamar a las estrategias expuestas (Stöhr y Todtling, 1978; Stöhr, 1981), que se habría manifestado en una incorrecta evaluación de sus fundamentos y de las condiciones en que éstos se desarrollarían. En segundo lugar, habrían influido también las inconsistencias entre las políticas industriales nacionales con las políticas regionales-espaciales. El entorno de 'fordismo periférico' que acompañaba a los procesos de planeación

regional era desfavorable a los intentos de industrialización periférica y de especialización industrial en las ciudades intermedias y menores (Uribe-Echevarría, 1990). (5)

Es en esta perspectiva entonces que la crisis en el modelo de desarrollo 'industrial-fordista' y sus formas de regulación ha implicado una evolución en la perspectiva del desarrollo regional. Aprovechando la 'oferta descentralista' de la crisis fordista, los enfoques regionales han evolucionado hacia una perspectiva que pone énfasis en la región y el territorio como la fuente y el origen de las acciones necesarias para promover el desarrollo, en un nuevo paradigma conocido como de "abajo-arriba" (Stöhr, 1981; Boisier, 1988). En un intento de rescatar las posibilidades de estimular el desarrollo regional-territorial en base a las posibilidades espaciales que ofrecería el nuevo paradigma tecnológico (6), y sin caer en las insuficiencias estratégicas pasadas.

4. El Paradigma 'Abajo-Arriba'

Incluye dentro de éste vertientes también conocidas como la planificación situacional, planificación negociada/participativa (Boisier, 1988; Matus, 1987; Stöhr, 1981). Sus principales aspectos se pueden sintetizar en los siguientes:

Primero, una tendencia a ubicar en la región y en el territorio el origen y la gestión de las acciones necesarias para

mejorar la situación de las regiones, siendo uno de los objetivos de tales acciones el cómo retener los excedentes.

Segundo, aumentar la capacidad de negociación de las regiones con su entorno, así como de ampliar los niveles de participación intraregional. También se busca una mayor descentralización decisoria y traslado de competencias a organismos públicos regionales.

Tercero, se desplaza el centro del análisis desde los aspectos meramente productivos --el sesgo urbano-industrial de las estrategias anteriores-- hacia el papel que deberían cumplir los actores sociales y agentes presentes en los procesos regionales: el Estado nacional (y local), la burguesía, los sindicatos, los líderes políticos, los medios de comunicación, las universidades, etc.

La planificación regional evoluciona entonces hacia un carácter claramente político y de construcción de articulaciones sociales intraregionales, en un tipo de propuesta que ha tenido una considerable acogida en medios académicos suramericanos en los últimos años, si bien sus experiencias en políticas públicas aún carecen de una evaluación suficiente. Más aún, ha tenido que enfrentarse a un proceso de maduración de sus alcances cognoscitivos y científicos, así como a críticas sobre premisas presentes en sus planteamientos que no siempre operan en la práctica. En general, los principales reparos en este nuevo paradigma los podríamos resumir en los siguientes (De Mattos,

1984; Sabatini, 1990):

i. Se supondría la existencia de una comunidad local regional como una suerte de conglomerado mancomunado y concertado, constituyéndose en un tipo de actor que es drenado de su estructura social interna. De ello se desprende, además, una debilidad para la lógica misma de la concertación y articulación, ya que no se identifican los agentes sociales capaces de liderar el cambio social pretendido.

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 está dada, impuesta, difícil de enfrentar desde la región.

iii. la viabilidad política de la propuesta. Esta presupone un proyecto político a nivel nacional esencialmente participativo y descentralizador que viabilice sus planteamientos. La crítica reside en que la discusión sobre el grado de descentralización del Estado habría sido muy desiderativa, puesto que habría descuidado que dentro de una lógica de acumulación capitalista el Estado tiene por misión resguardar los mecanismos y modos de regulación funcionales a la lógica del régimen de acumulación imperante.

Estas críticas han tenido bastante peso en el desarrollo de la propuesta, y en una maduración dialéctica de ésta, atendiendo a las críticas (Stöhr, 1986a; Boisier, 1988, 1991), se ha

tendido a argumentar la necesidad de la construcción social regional como una estrategia que busca desarrollar una capacidad de negociación con el entorno, que signifique obtener compensaciones por efectos no deseados de las políticas económicas centrales, así como mejorar las condiciones de negociación y de atracción del capital transnacional. Asimismo, también se plantea que más que forzar un 'Estado ideal' se busca aprovechar la 'oferta descentralista' del nuevo régimen de acumulación, en términos de sus posibilidades para las regiones periféricas más adelantadas.

Son las dinámicas internas de los espacios y sus características socioeconómicas, se señala, y según también lo plantea Lipietz (1987), las causantes en parte importante de las relaciones interespaciales de tipo centro-periferia. 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 costes de las aglomeraciones excesivas (Gatto, 1990), hacen atractivas las áreas periféricas que dispongan de un sustrato mínimo para generar economías de aglomeración y una división externa del trabajo, y que cuenten con mercados laborales diversificados y flexibles. Son nuevas oportunidades en base a las nuevas necesidades de regulación y posibilidades tecnológicas, que han contribuido a generar un enfoque más

selectivo de lo regional, y que han llevado a replantearse las funciones de la planificación más como una viabilización de potencialidades que como una preocupación por problemas complejos como las disparidades entre regiones. Más creando igualdad de oportunidades que convergencia de resultados (Uribe-Echevarría, 1990).

Es una perspectiva que se ha ido extendiendo también a los instrumentos y políticas de intervención. En una percepción sistémica más que sectorial, interesa ahora más la uniformidad que la discrecionalidad, o las políticas horizontales antes que las verticales 'discriminatorias'. Asimismo, se prevalece la escala intraregional de intervención por sobre la interregional, y se enfatiza en la transferencia tecnológica antes que en proporcionar 'ventajas artificiales' a través de subsidios o tratamientos impositivos preferenciales (Boisier, 1991; Uribe-Echevarría, 1990, 1991a).

5. Necesidades de investigación bajo el nuevo paradigma.

Ahora bien, no obstante una maduración de sus postulados, es reconocido que este nuevo paradigma/propuesta, incluida su base científica, están aún en plena evolución y decantación. Es así como Vásquez Barquero (1990) 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 seguir los lineamientos de la Teoría de la Dinámica Territorial (Vásquez Barquero, 1990, p.166). A su vez, Uribe-Echevarría (1991a) señala como aspectos teóricos a dilucidar en esta "nueva fase del desarrollo regional" las siguientes materias (Uribe-Echevarría, 1991a, p.26):

- Las compatibilidades entre los entornos de políticas --macro y micro económicas-- con las políticas sectoriales y regionales.
- Dar cuenta de los procesos a través de los cuales los mercados de factores y de productos dan forma a sistemas económicos subnacionales en el territorio.
- El desarrollo teórico de sistemas institucionales de gestión, que incluya debates sobre privatización-estatización y normatividad-desregulación, donde los asuntos tocantes a los derechos de acceso y reglas de exclusión son vitales.
- La sociedad civil como un elemento distinto de los estados y los mercados, poniendo énfasis en los efectos sinérgicos de las articulaciones entre los actores.
- El impacto de los procesos políticos en las regiones. Que si bien se ha estudiado, se ha limitado por lo general al problema de organización del sector público, o al problema

de la organización social para acciones concertadas de desarrollo.

Constituyen en general aspectos que definen el énfasis político y social que caracteriza al nuevo paradigma, pero también que dan luces sobre sus posibles insuficiencias en la medida que indican carencias en sus bases de conocimiento científico. Metodológicamente, no obstante, abren un espacio 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.

6. Una propuesta de aproximación e intervención en la nueva fase del desarrollo regional.

La dinámica del nuevo paradigma podría sintetizarse en el desarrollo que resulta de la superposición de procesos externos de expansión y acumulación de capital, expresados 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 potencialidades a través de la organización social y la innovación.

Como hemos visto, esta dinámica externa-interna, global-local, en el caso latinoamericano ha desarrollado un escenario donde pierde paulatinamente utilidad 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 referida a la capacidad de crear poder de negociación con el entorno, o de obtener compensaciones por los efectos regionales de las políticas económicas decididas centralmente, así como de crear condiciones cualitativas de atracción del capital. Asimismo, también se trata de crear condiciones de transformación productiva en forma territorial y socialmente ventajosas. Al respecto, discutimos en el capítulo previo que la disminución de los costes de transacción en estructuras productivas territorialmente localizadas es un efecto de las articulaciones socioproductivas 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 costes de coordinación de la actividad productiva y en una efectiva y poco costosa difusión de los procesos de innovación (Bianchi, 1992; Dini, 1992), elementos cruciales de la competitividad.

Y reiterando, además, la esterilidad de la discusión sobre la replicabilidad de los distritos industriales o de las áreas sistemas en general, también insistimos en que tales experiencias señalan lecciones y criterios funcionales útiles: la importancia de la perspectiva sistémica y de la fluidez de las interacciones y relaciones entre los miembros del distrito, y de la necesidad

de una estructura con capacidad interna de adaptación a escenarios cambiantes. En definitiva, aspectos que denotan la sociedad --y su construcción-- existente tras tales espacios (Bagnasco, 1991).

Son, por tanto, las dimensiones sociales (y políticas y culturales) que existen detrás del desarrollo y la competitividad las que nos hacen plantearnos, siguiendo a 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). En una definición que tiene dimensiones tanto espaciales como sociales, colectivas como individuales.

Presupone también esta definición una endogenización de los procesos de desarrollo, es decir una capacidad de decidir (o de apropiarse) sobre el excedente regional y su reinversión. Y en un contexto dado por la globalización de los flujos de recursos y la transnacionalización del capital, y en el que la asignación de recursos nacionales constituye una función económica centralizada, esta endogeneización se traduce en afianzar las condiciones sociales de transformación productiva y en el fortalecimiento de la capacidad de negociación regional. Esta última con el objeto de atraer el 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 intraregional, colectiva, que se da en cuatro dimensiones interconectadas (Boisier, 1991). La primera, una dimensión política, o la capacidad regional para tomar decisiones en relación a diferentes opciones de desarrollo y para efectuar el diseño y ejecución de políticas. Segundo, una dimensión económica, o la capacidad de reinversión del excedente y de sustentar y diversificar la economía regional. Tercero, un plano científico-técnico, o la capacidad intraregional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones en el sistema regional. Cuarto, un plano cultural e investigativo, que incluye al quehacer y a la capacidad interna de pensar a la región.

Estos cuatro planos o dimensiones generan sus respectivos actores e instituciones que los acogen (Touraine, 1987; Wolfe, 1987): en el primero, 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, a los científicos, profesionales y técnicos y las instituciones científicas y técnicas de la región; y en el último, a los artistas, intelectuales, investigadores y comunicadores, y a las entidades que los acogen.

Siguiendo con esta perspectiva, la activación de los procesos de desarrollo con estos cuatro planos interconectados implican proyectos colectivos que requieren de la articulación de los actores señalados. Asimismo, los instrumentos y políticas

para su activación estarán definidos, en parte, por el grado de complejidad estructural (7) que caracterice a la región. En tal sentido se plantea que regiones 'simples' requerirán instrumentos simples (por ejemplo, los tradicionales planes de infraestructura básica). Para regiones estructuralmente complejas, una estrategia de desarrollo debería contemplar, en forma explícita incluso, un proyecto político regional, en función éste de promover la activación social y la capacidad de negociación con el entorno por la vía de la creación de sentido de pertenencia --y poder-- para la región y sus circuitos intraregionales (Dini, 1992; Boisier, 1991).

Una estrategia de desarrollo que contemple un proyecto político explícito tendría el efecto de generar espacios de intereses comunes y de concertación social intraregional, que redunden 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 ello, la experiencia de algunos intentos de inducción de estrategias de desarrollo --con un proyecto político explícito-- en la Región del Bio-Bío, Chile (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990), y su posterior discusión y análisis (Silva, 1992), mostrarían que la posibilidad de desarrollar un proyecto político regional requiere de un nivel de relaciones sociales entre los actores con un mínimo de densidad, con un grado de articulación que no puede ser inferior a un cierto límite. Y si esas articulaciones mínimas no se dan, difícilmente se podría gestar un proyecto político que potencie la capacidad negociadora y de transfor-

mación productiva de una región compleja. Pareciera que si no se dan esas condiciones el proyecto político no se ve funcional a sus necesidades por parte de los actores y agentes regionales.

Ahora bien, más allá de esta discusión sobre los mecanismos de activación, muy necesaria por lo demás, nos interesa también basar la pertinencia de las políticas de activación y la identificación de los factores dinámicos de desarrollo a largo plazo. En tal sentido nos parecen pertinentes los planteamientos de Sunkel (1989) en su crítica a 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, el subrayado es nuestro).

Argumentos de similar tipo encontramos en Uribe-Echevarría (1991a), quien expresa dudas sobre si la liberalización reciente de los mercados latinoamericanos --siendo efectiva, quizás, para eliminar las actividades 'ineficientes'-- podrá garantizar un desarrollo a largo plazo, ya que la liberalización por sí sola 'descuida los aspectos dinámicos del desarrollo'. Y plantea, además, que la cuestión no es si se debe dejar o no esta tarea a

los mercados, sino de qué manera se introducen las capacidades de cambio estructural. En esa perspectiva es que aboga por la necesidad de 'domesticar los mercados', labor tanto del Estado como de la sociedad civil (Uribe-Echevarría, 1991a, pp. 9 y 17).

En esta visión, y entendiendo que la activación de los factores dinámicos de desarrollo involucra una perspectiva sistémica, donde se enfatizan las relaciones e interacciones territorialmente localizadas entre los actores como forma de generar capacidades de negociación y de transformación productiva (Castillo, 1988; Boisier, 1991; Dini, 1992), y entendiendo a su vez que existen insuficiencias en la base científico-cognoscitiva del paradigma 'abajo-arriba', tenemos entonces que las principales necesidades de investigación actuales --en el entorno amplio de las ya señaladas por Vásquez Barquero (1990) y Uribe-Echevarría (1991a)-- están referidas a dos ámbitos principales (Godard et al., 1987; Boisier y Silva, 1992):

- Primero, la identificación de los actores relevantes en el desarrollo de cada región. Sus bases de información, los modos en que interpretan las diferentes señales del entorno y las motivaciones que explican sus expectativas y comportamientos, y que en conjunto determinan los efectos de los instrumentos de políticas.

- Segundo, la determinación de los cuellos de botella y trabas --de raíces culturales, políticas, estructurales-- que dificultan las relaciones entre los actores, que

mantienen incomunicadas sus lógicas de percepción y operación.

Entre otros aspectos, los resultados de investigaciones de este tipo debieran iluminar la discusión sobre la pertinencia única de las políticas horizontales y no discriminantes en las estrategias de desarrollo. Al respecto, nuestra tesis es que en lo referente a los actores sociales y agentes de desarrollo son necesarias actuaciones focalizadas que corrijan desequilibrios, destraben restricciones y/o potencien posibilidades, de manera de generar las articulaciones sinérgicas que lleven tanto a las innovaciones y modernizaciones productivas como a la posibilidad de asumir proyectos colectivos que atraigan poder para la región y sus circuitos intrarregionales.

Con esto no se pretende desconocer las posibilidades de políticas horizontales que pretenden mejorar un ambiente o contexto, pero sí creemos que éstas tienen límites dados por asimetrías en las relaciones entre los diversos actores y agentes presentes en los procesos productivos, por sus diferentes expectativas y motivaciones, o por sus 'lógicas diversas'.

No se trata, tampoco, de promover las antiguas políticas verticales 'fordistas' que crean ventajas artificiales (protección vía aranceles, subsidios sectoriales u otros), sino que actuaciones focalizadas que tiendan a generar espacios de 'experiencias y lenguajes compartidos' entre los diferentes actores, o la integración de paradigmas de sistema y mundos de

vida, en términos de Habermas (1992), tal de potenciar las articulaciones, el diálogo social, y por tanto la factibilidad de desarrollar estrategias concertadas.

No se pretende obviar las relaciones de poder a nivel intrarregional ni las asimetrías entre los diversos actores locales. Tampoco los conflictos ni sus fuentes. Menos se trata de despolitizar el desarrollo local o regional. Es claro que existe una forma local de ejercer el poder y la política, como bien lo muestra Ganne (1991, pp. 27, 37-39). Lo que se trata es de objetivar el conflicto, fomentando el entendimiento de 'otras lógicas', y posibilitar el diálogo social y la gestación y desarrollo de acciones concertadas. Ello pasa por el potenciamiento de las comunicaciones y las interacciones que disminuyen los costes de transacción (Trigilia, 1991; Dini, 1992), y que mejoran la capacidad de negociación colectiva y las condiciones de transformación productiva local.

El esfuerzo investigativo presente está planteado en tal sentido. Discriminar respecto de la efectividad de las políticas para lograr tales articulaciones, así como los factores que inciden en tal efectividad.

NOTAS AL CAPITULO 3.

(1) Dada una trayectoria del crecimiento económico en forma de U invertida, luego de un deterioro de las condiciones de acumulación en las zonas más desarrolladas --aumento del coste del trabajo y desconomías externas de tipo ambiental y aglomerativas-- se produciría una transferencia de recursos hacia las localidades menos desarrolladas buscando menores costes de factores (suelo, mano de obra).

(2) En los años cincuenta, la planificación --como concepto y método de racionalización de las decisiones y acciones requeridas en la implementación de un proyecto político-- no contaba aún con mucho apoyo entre los regímenes latinoamericanos. Más aún, dada su estrecha asociación con el régimen de desarrollo soviético, en varios países tenía connotaciones casi subversivas. No obstante, las dificultades de posguerra que enfrentaron una buena parte de los países del área presionaron a buscar caminos alternativos a los clásicos en la racionalidad decisoria en la asignación de recursos. Además, la legitimación de los procesos de planificación indicativa en Europa Occidental, alternativa a la de origen soviético, contribuyó también a disminuir las resistencias que tal procedimiento generaba (De Mattos, 1984).

(3) No obstante, los Polos no constituirían una herramienta agotada. Tendría un potencial no acabado para crear condiciones de industrialización en áreas periféricas en la medida que se puedan evitar las filtraciones y se arbitren medidas que sean capaces de retener el producto de las 'áreas polos'. Stöhr (1986a) plantea en este sentido medidas transitorias como el 'cierre espacial selectivo' para compensar situaciones estructurales de dependencia externa. De todos modos, estas medidas y otras de carácter proteccionistas se recomienda aplicarlas sólo en forma transitoria, dado que si bien permiten el aprendizaje en organización productiva y comercialización, también inhiben la introducción de innovaciones en gestión y tecnología (Véase Stöhr, W. (1986a): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual", Estudios Territoriales nº 20, pp. 179-201).

(4) 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 [tipo de cambio/salarios], manteniéndola alta a través de una fijación del primero, y de una desregulación amplia del mercado laboral. Esto produjo una deslocalización espacial de las actividades productivas en función de la contigüidad física de los recursos naturales y la infraestructura portuaria.

(5) El modelo substituidor de importaciones era esencialmente

"metropolizador-concentrador". Promovía industrias intensivas en capital cuya producción estaba destinada a los mercados urbanos internos, constituyendo por tanto una orientación contraria a las actividades intensivas en trabajo y desconcentradoras espacialmente (exportaciones, industrialización de materias primas). Ello así a través de un tipo de cambio subvaluado, subsidios al capital, altas tasas arancelarias, etc. (Rojas, 1988; Uribe-Echevarría, 1990).

(6) Así como por sus modos de regulación y forma de organización del trabajo involucrados.

(7) El grado de complejidad estructural está referido a 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.

SEGUNDA PARTE

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

CAPITULO 4

LA CONFORMACION DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE CONCEPCION-TALCAHUANO

1. Introducción

El presente capítulo tiene por objeto explorar el desarrollo histórico de la conformación política y social del conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano, en Chile. Este sistema productivo está compuesto actualmente por más de trescientas empresas, siendo muy heterogénea su configuración. Coexisten en él tanto grandes como medianos y pequeños establecimientos, de antigua y reciente data, y de diversos grados tecnológicos y niveles de dinamismo.

Es una agrupación industrial, por tanto, bastante compleja, y si bien admite ciertas tesis de reestructuración y redespliegue industrial que se plantean para los escenarios latinoamericanos, su diversidad, sin embargo, no es explicada totalmente por éstas. Dado ello, se recurrirá a un análisis histórico que identifique la evolución e incidencia de los actores sociales involucrados en el desarrollo industrial de la zona. Este análisis toma como base la historia de Concepción pero hace constantes alusiones a la historia general de Chile, que es donde haya su contexto y referencias.

El capítulo está planteado en tres partes principales. En la primera se parte describiendo la conformación y características de la zona industrial de Concepción-Talcahuano, proporcionando luego una interpretación sobre su configuración actual haciendo notar los aspectos no explicados por las tesis en boga de reestructuración y despliegue industrial.

En la segunda parte se desarrolla el análisis histórico en cuestión identificando para ello tres períodos: el primero, muy amplio, desde la Conquista española en el siglo XVI hasta la crisis de los treinta en este siglo. En él se expone la génesis y el desarrollo político y social de la zona y, a grandes rasgos, de Chile. En el segundo período, desde la crisis de los treinta hasta 1973, se describe el proceso de expansión industrial dirigido por el Estado, señalando la forma en que este proceso fue internalizado por la intercomuna de Concepción-Talcahuano. Por último, un período calificado como autoritario que va desde 1973 hasta 1989. Este período es de importantes transformaciones institucionales y económico-productivas y donde la inserción de la zona toma 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 forma que toma el conglomerado. No obstante ello, se realizan algunas consideraciones sobre los desafíos que este nuevo período abre respecto del desarrollo industrial del país y de la región.

En la tercera parte se intenta conocer la evolución de los actores sociales y políticos ocurrida en los últimos lustros, tomando como referencia principal el proceso de reestructuración acaecido durante el régimen autoritario, discutiendo en especial sus efectos sobre los actores localizados en la región. Interesa conocer las expectativas y lógicas de acción de los agentes y actores que dan cuerpo social a la configuración productiva regional

Por último, se presentan las conclusiones y algunas consideraciones sobre aspectos destacables de la evolución socio-productiva de la zona.

2. Configuración y arquitectura de la zona urbano-industrial de Concepción-Talcahuano

2.1 Aspectos generales de la zona

La zona urbano-industrial de Concepción-Talcahuano (1), y sus municipios y pueblos satélites (Penco, Tomé, Lirquén, Coronel, Lota), constituye un conglomerado de aproximadamente ochocientos quince mil habitantes, con una renta per cápita de 3200 dólares, superior en un 5% al promedio total del país (2). Está situada a 510 kms. al Sur de Santiago, la capital de Chile, en un enclave costero, entre la Cordillera de la Costa y el mar, al borde de la desembocadura del río Bio-Bio.

Cuenta con tres universidades de locales, la Universidad del Bio-Bio, la Universidad de Concepción y la Universidad Católica de Concepción, así como un campus regional de una universidad cuya sede central está ubicada en Valparaíso, 550 kms. al Norte. La población universitaria consta de 20.045 alumnos, un 13,7% del total nacional (3), porcentaje superior al que representa la población de la zona respecto del país, sólo un 6,1%. Por otra parte, su parque industrial consta aproximadamente de 310 empresas, entre pequeños, medianos y grandes establecimientos, dando empleo en 1990 a 33.866 personas con una producción que significó un aporte del 15,1% al producto industrial total del país (4), porcentaje también significativamente superior a lo que representa la población regional respecto del país.

Queremos sugerir con los antecedentes anteriores que el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano tiene una significación relativa importante dentro del conjunto nacional, la cual veremos no es sólo económica, sino también social y política. Dada su relevancia, nos interesa visualizar 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). Para ello, procederemos a realizar una descripción del tipo de industrias existentes en la zona, así como de su gestación, para luego proporcionar un análisis e interpretación de su configuración actual.

2.2. La industria de Concepción-Talcahuano y su desarrollo (5)

El desarrollo industrial de la región está en estrecha conexión a la temprana explotación de carbón (a mediados del siglo XIX) en Lota, Coronel y Lirquén. Lota contribuyó además a ello con la fundición y transformación de metales, en especial el cobre, y una industria de la cerámica basada en la producción de porcelana y ladrillos refractarios. En Penco, otro municipio satélite, es igualmente antigua la industria de la loza, aunque ésta sólo arraigó recién en la primera mitad de este siglo. En Tomé, vecina a Penco, se tiene la primera fábrica textil del país, proveniente también del siglo pasado.

Los productos industriales de la zona han tenido una salida facilitada por el puerto de Talcahuano, a través del ferrocarril, el que se conectó también con Santiago ya a fines del siglo XIX. Igualmente, existió una Banca en la región (desde 1860) que permitió la movilización de capitales hacia la zona.

Los antecedentes industriales no son, por tanto, escasos. Más aún, desde el período de la Colonia se habían venido forjando pequeñas industrias pesqueras, madereras, fundiciones, curtidos, repuestos, vehículos de tracción animal, etc., en una cuantía muy superior al resto del país, y que continuaron su desarrollo durante el siglo pasado y comienzos del presente. También, hacia 1920, se empiezan a forestar los cerros colindantes (en la Cordillera de la Costa) de pino insigne, iniciándose una

plantación y explotación rotatoria de gran escala, que facilitaría luego la industria de la celulosa y la creación de la industria papelera.

Si bien 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 (6). Ambos proyectos son de iniciativa estatal y están enmarcados dentro de una política de creación de Polos de Desarrollo Regionales, lo que da un fuerte impulso fabril a la región.

Posteriormente se desarrollan industrias complementarias (eléctricas, metalúrgicas, metalmecánicas) así como del ámbito de la madera, papel y celulosa, agregándose en los últimos decenios la refinería estatal de petróleo ENAP, el complejo petroquímico PETRODOW y Petroquímica Chilena, e industrias de cemento, de abonos fosfatados, y otras menores de bebidas y cervezas. En los años ochenta se han agregado otros tres sectores importantes, el pesquero (tanto de captura como de procesamiento), el naval (astilleros con embarcaciones de mediano tonelaje) y el forestal-celulosa. Asimismo, en estos 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.

2.3. Características de la configuración actual

Como se desprende del breve bosquejo anterior, en la región se ha desarrollado un complejo fabril donde coexisten grandes establecimientos elaboradores de productos intermedios que satisfacen demandas nacionales y/o de exportación y un gran número de medianas y pequeñas empresas elaboradoras de bienes de consumo y de bienes intermedios. Para intentar una caracterización de este complejo recurriremos a cuatro factores (Cepal, 1992): Dinamismo de la demanda, grado tecnológico de los procesos, localización de las sedes administrativas (centro de toma de decisiones) y el tipo de propiedad (público, privado regional, privado nacional, transnacional).

a. Dinamismo de la demanda

Según antecedentes proporcionados por Boisier y Silva (1990) el 77,2% --un total de 238-- de los establecimientos industriales de la región se encuentran en sectores tradicionales (petroquímica, acero, carbón, alimentos, calzado) y sólo un 8,4% --26 establecimientos--, en sectores considerados dinámicos (bienes de equipo, informática). (7)

b. Contenido tecnológico

También según antecedentes de Boisier y Silva (1990), un 43% de los establecimientos tienen un grado tecnológico de sus procesos considerado de nivel medio (principalmente referido a la

informatización de funciones de gestión de nivel operacional, como la contabilidad, el control de inventarios y otros, y un cierto grado de automatización de los procesos productivos) y sólo un 5,2% --16 establecimientos-- tienen incorporados, y generalmente en forma parcial, procesos tecnológicos punteros (gestión informatizada de la producción, uso de fabricación y diseño asistida por ordenador, etc). (8)

c. Sede de la toma de decisiones

Se constata que a mayor tamaño ocupacional, mayor es el porcentaje de establecimientos industriales localizados en la zona Concepción-Talcahuano que tienen sus sedes administrativas --Gerencia General, Consejo de Dirección-- ubicadas en la capital, Santiago. Ello así, porque si bien sólo un 10% del total de las empresas localizadas en la región tiene su sede central en Santiago, el porcentaje sube a 25% para las empresas de 100 o más trabajadores, y a un 50% para las de más de 200 trabajadores. (9)

Respecto de la localización de la sede central y su relación con el dinamismo de la demanda y la estructura tecnológica, se puede afirmar que las industrias clasificadas en los niveles intermedios presentan su mayor proporción con sede administrativa en Santiago, lo que puede asociarse a la mayor presencia de empresas grandes en tales categorías (de dinamismo y nivel tecnológico intermedios). Es interesante destacar que los sectores clasificados como dinámicos son los que presentan un menor porcentaje con sede central en Santiago. (10)

d. Tipo de propiedad

En la región operan trece grandes sociedades anónimas, que implican el 64% del empleo industrial de la zona (21.826 trabajadores en 1988). La menor de ellas ocupa 121 personas, la mayor a 6.489 (Siderúrgica Huachipato) (INE, 1989a). Desde un punto de vista institucional, sólo dos son estatales, y de las once privadas, en sólo cinco de ellas el capital es nacional (habiendo sólo una perteneciente a capitales locales). Las seis restantes (11), tienen una fuerte presencia de capital extranjero implicando un control transnacional en la mayoría de ellas. Esta transnacionalización es reciente (a partir de 1986) y proviene del proceso de conversión de la deuda externa chilena. (12)

Con respecto de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) industriales, éstas estarían en su mayoría controladas por el capital local. Una fracción importante de ellas proviene de un proceso reciente de desintegración vertical (subcontratación) de algunas de las grandes plantas (especialmente en aquéllas que producen bienes intermedios y/o de consumo masivo) (13). Realizan tareas poco calificadas y normalmente sólo le venden a la 'empresa madre'. Sin embargo, también existe un número significativo de pymes con un arraigo local y desarrollo considerable. Hay varias fábricas de calzado (cuyo mercado es nacional), así como de muebles, metalúrgicas, talleres de confección y otras, todas ellas dentro de los sectores tradicionales.

Urbanística y espacialmente, la mayoría de las grandes

plantas fabriles están ubicadas en el barrio industrial de Hualpencillo de Talcahuano (siderurgia, cemento, petroquímicas, procesadoras de maderas y otras) y en el puerto vecino de San Vicente (pesqueras, astilleros), sectores que se caracterizan por su alta densidad poblacional y elevada polución (barrios obreros que han surgido alrededor del parque industrial). También hay grandes plantas en algunos municipios satélites, en Tomé (textiles) y Penco (loza). Buena parte de las pymes producto de la desintegración de los procesos de las grandes plantas están ubicadas en las cercanías de tales instalaciones, aunque en forma más difuminada, y menos identificables físicamente. Otras, de mayor tradición local, tienden a localizarse en la periferia de Concepción, confundidas en algunos casos con barrios residenciales. No llegan a conformar barrios o sectores industriales propiamente tal.

2.4. Una síntesis y una interpretación de la configuración actual.

Intentando resumir el desarrollo anterior podemos establecer que la industria de la zona de Concepción-Talcahuano es predominantemente de un nivel tecnológico medio-bajo y de bajo dinamismo en la demanda. Asimismo, que a medida que aumenta el tamaño de las empresas que operan en la región mayor es la proporción de ellas que tienen su sede central fuera de la región, especialmente en Santiago. Esto último es bastante claro en el caso de las sociedades anónimas, sobre todo en las que

tienen una fuerte presencia de capital extranjero.

En este contexto la realidad de las pymes es muy heterogénea. Una fracción importante provendría de una desintegración vertical de algunas de las grandes empresas, caracterizándose por funcionar en condiciones tecnológicas precarias y dependientes de una demanda oligopólica. Pero por otra parte, coexisten con ellas una serie de pymes de largo arraigo en la región, que operan en mejores condiciones tecnológicas (si bien en sectores de relativamente bajo dinamismo), y algunas de reciente data caracterizadas también por un buen nivel tecnológico y que producen para mercados más dinámicos.

En base al conjunto de estos antecedentes es que podemos plantear que la zona industrial de Concepción-Talcahuano constituye un conglomerado estructuralmente complejo (14) representativo de la vía neotaylorista de reestructuración poscrisis (Lipietz y Leborgne, 1990) señalada en el capítulo dos. Es decir, un desarrollo polarizado que genera regiones especializadas en tareas no calificadas, quedando las funciones de nivel superior --investigación y desarrollo, diseño, finanzas, comercialización, planificación-- localizadas en las metrópolis o en centros productivos 'modelos'. Por otra parte, también se sugiere (Boisier y Silva, 1990) que la presencia del capital extranjero en Concepción-Talcahuano es ilustrativa de las tesis de Walter Stöhr (1986a) sobre las estrategias empresariales de redespiegue espacial. Por un lado, un desplazamiento a localidades con menor coste de factores y de menores regulaciones: salarios más bajos

(en términos internacionales), mercados laborales desregulados y métodos de producción estandarizados para productos homogéneos. Por otro, una estrategia consistente en introducirse en empresas capital-intensivas con capacidad exportadora y/o poder oligopólico en el mercado interno.

Estimamos que ambos planteamientos, la reestructuración neotaylorista y las tesis de despliegue espacial de Stöhr, son correctos, pero también que explican sólo en parte la configuración industrial de la zona en cuestión. El conjunto de pymes de larga data en la región, su diversificación, así como la presencia de otras pequeñas empresas de desarrollo reciente en sectores más dinámicos, escapan a esta categorización. (15)

Más aún, las tesis de Lipietz y Leborgne y de Stöhr, que si bien explican el tipo de configuración industrial que se daría en las regiones periféricas, no son capaces, en cambio, de dar cuenta de porqué Concepción-Talcahuano habría alcanzado el nivel industrial relativo que tiene en Chile. Es decir, porqué en esta región se obtiene un producto industrial en términos per cápita similar al de la capital del país, y sin comparación con respecto al de cualquiera de las demás regiones existentes.

Para intentar explicarnos estas cuestiones --estructura neotaylorista y penetrada por el capital externo, pymes articuladas en sectores tanto débiles como dinámicos, de antigua y reciente data, y el nivel relativo de industrialización--, recurriremos a un análisis histórico, buscando entrelazar los

factores económicos, sociales y políticos presentes en el desarrollo de la región y que han desembocado en la configuración tan latamente expuesta.

3. Consideraciones históricas sobre el desarrollo de Concepción-Talcahuano

Como lo señaláramos en el punto anterior, buscamos relacionar los aspectos sociales, económicos y políticos presentes en el desarrollo histórico de la zona, que obviamente en muchos momentos se vincularán con la historia global de Chile para ser mejor entendidos y precisados. Pretendemos resaltar sólo aquellos aspectos relevantes para el asunto en cuestión, el desarrollo de la configuración productiva de Concepción-Talcahuano, pero no podremos obviar el hacer algunos alcances generales de manera de poder contextualizar y explicar tal desarrollo.

En una perspectiva amplia, distinguimos tres períodos de análisis:

El primero, muy extenso, desde 1540 hasta 1930, que cubre la Conquista, el período de la Colonia y el primer siglo republicano. Interesa destacar los aspectos que creemos inciden en el desarrollo institucional y sociopolítico del país y de la zona de Concepción-Talcahuano.

El segundo, desde 1930 hasta 1973. Período caracterizado

por un proceso industrializador substituidor de importaciones, gestionado principalmente por el Estado.

Y por último, el periodo 1973-1989. Periodo del régimen militar autoritario, que reestructuró profundamente la estrategia de desarrollo seguida en Chile, y dentro de ella, el papel que le cabía a la zona de Concepción-Talcahuano.

El período actual, desde 1990 a la fecha (en el que se ha instaurado nuevamente un régimen democrático), no lo consideraremos explícitamente en el análisis. Estimamos que es demasiado reciente como para haber incidido en la configuración bajo estudio, aunque sí constituiría un escenario que abre nuevas posibilidades para la acción de los actores regionales y para la conformación industrial que a futuro se pueda gestar. En la tercera parte del capítulo nos referiremos a ello con más detención.

3.1 Primer período: 1544-1930. Desarrollo social e institucional y génesis de un capitalismo comercial.

El desarrollo político e institucional

Concepción fue fundado en 1544, dos años después que Santiago del Nuevo Extremo, la capital del Reino de Chile, por el conquistador Pedro de Valdivia. Su ubicación, en la desembocadura del río Bio-Bio (16) le otorgaba una posición estratégica en las

continuas guerras que sostuvieron los conquistadores españoles (y luego el ejército colonial) contra la nación Mapuche (17), sirviendo de barrera de contención a la expansión y contraataques de ésta, así como de base para las expediciones de las fuerzas coloniales (Campos Harriet, 1989).

De hecho, los mapuches lograron mantener, en grados variables, el dominio sobre el territorio que ocupaban (región de la Araucanía) durante casi 350 años. Sólo vinieron a ser completamente reducidos en 1881, por el ejército republicano. Pero durante tal 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 recursos bélicos y militares en Chile sin comparación con las demás colonias americanas. (18)

Dado que los levantamientos y ataques mapuches ponían en jaque la estabilidad global del territorio, la ubicación de Concepción, en plena frontera del territorio de la Araucanía, adquirió pronto una gran importancia militar, obligando muchas veces a residir en ella al Gobernador colonial y su equipo de gobierno, lo que implicaba que Concepción canalizara también buena parte del desarrollo político y administrativo del Chile colonial (Campos Harriet, 1989).

Por otra parte, la lejanía de este enclave político y militar de los centros, como Santiago o Valparaíso, que podrían haber satisfecho sus necesidades de pertrechos, alimentos e

infraestructura en general, llevó a que en Concepción se desarrollaran una serie de actividades industriales en tal sentido (forrajes, herrerías, curtiembres, maestranzas, almacenes, etc.) y un desarrollo autónomo de las comunicaciones y el comercio marítimo, especialmente con el Perú, a través del vecino puerto de Talcahuano. Ello provocó, entonces, además del desarrollo político y militar, un desarrollo social y económico también de importancia. Conjugados todos estos factores, no fueron pocas las veces que se planteó la posibilidad, por parte de los poderes locales residentes en Concepción, de trasladar la capitalidad de la colonia a tal ciudad (Campos Harriet, 1989). Tal pretensión no se hizo nunca efectiva, pero señalaba un trasfondo de tensiones políticas entre Concepción y el eje central Santiago-Valparaíso que no se resolvió hasta bien entrado el siglo XIX.

Esta importancia político-militar y económica y social de Concepción también se manifiesta durante el proceso emancipador respecto de la corona española en la segunda década del siglo XIX (1810-1818). Las primeras juntas nacionales de gobierno tenían una fuerte presencia de líderes sureños, especialmente de Concepción, y más aún, uno de los líderes militares del movimiento independentista, Bernardo O'higgins, tenía sus bases de apoyo en la zona en cuestión, así como en sus áreas vecinas (Los Angeles).

La presencia política y social de Concepción sigue manifestándose también en la década siguiente a la independencia,

período turbulento y anárquico, donde el Estado chileno aún no se configuraba en forma clara. Hubieron dos intentos de Constitución política (1823 y 1828), una presidencialista y otra de tipo federal, sin que ninguna lograra consolidarse, y en el intertanto una serie de revueltas y cuasi guerras civiles.

Muchos de estos intentos y asonadas partían desde Concepción y estaban conducidos por líderes de la zona. De hecho, quien presiona a la abdicación del primer detentor del poder ejecutivo del Chile ya 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, plasmado en la Constitución de 1833. La mediación entre la sociedad y el Estado la asumió en forma creciente un sistema de partidos políticos nacionales el cual fue desarrollándose en un principio a partir de las expresiones Conservadora y Liberal, para abrirse luego a las corrientes Radicales y Demócratas hacia fines de siglo (19). Se conformó un Estado cada vez más centralizado que localizaba sus principales órganos en la capital, Santiago, por lo que ésta prácticamente entró a monopolizar la actividad política del país.

Ahora bien, con respecto a la región de Concepción, si bien durante el período de anarquía que siguió a la independencia tuvo peso y pretensiones de capitalizar el desarrollo político del

país, una vez transcurrido éste fue paulatinamente perdiendo poder y posibilidades, ya que la implantación del Estado fuerte y centralizado fue decantándose en favor de Santiago, la capital tradicional. El punto culminante de tal proceso lo constituyó la guerra civil de 1851, donde fueron derrotadas las fuerzas penquistas al mando del general De la Cruz. En palabras de Campos Harriet (1989), la derrota de la revolución penquista --gestada ésta por el rechazo a 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 se mantuvieron políticamente sólo a través de sus representantes en el parlamento, aunque al irse definiendo el sistema de partidos como de carácter nacional implicó también que se mediatizaran bastante las demandas de la región.

No obstante ello, Concepción logró mantener una dinámica política y social mucho mayor que el resto de las regiones del país, ello así por dos motivos: primero, la tradición política y social presente a nivel local no podía ser eliminada en poco tiempo, y segundo, la precariedad de las comunicaciones y sistemas de transportes existentes, y la relativa lejanía respecto del centro político, implicaban que los requerimientos de buen gobierno hicieran necesaria una cierta capacidad endógena de gestión, de toma de decisiones, recursos financieros y una infraestructura local que las sustentara. (20)

El sistema político nacional, por su parte, funcionó en forma bastante estable durante casi todo el resto del siglo, habiendo elecciones regulares tanto para presidente como para el parlamento, hasta que hizo crisis en 1890, cuando el presidente de entonces, José M. Balmaceda, entró en conflicto con el parlamento por motivos de la aprobación del Presupuesto de 1891. Era la primera vez que el Ejecutivo se enfrentaba con una mayoría opositora en el Congreso y la tradición política del país había fomentado poco la capacidad de negociación al interior de los poderes del Estado. La crisis no pudo ser resuelta por medios políticos y se llegó a la mayor guerra civil conocida por Chile. Esta se resolvió en favor de los opositores de Balmaceda, los que procedieron a modificar la Constitución rebajando las atribuciones presidenciales y aumentando las del Congreso. Es por ello que el período posterior al conflicto fue conocido como "Parlamentario" (21), el cual duró entre 1892 y 1925.

El desarrollo económico

Durante la mayor parte de la Colonia, la característica principal del sistema productivo chileno fue su aislamiento. Se basaba primordialmente en una agricultura sin contacto con los mercados europeos (Pinto, 1973). Si bien ello, el desarrollo de Concepción marcó un cierto contraste con esta característica general. Desde los inicios del período colonial, Concepción se caracterizó, como se señalara, por la gestación de una incipiente industria forrajera, de herrajes y curtiembres, que buscaba

satisfacer las necesidades de una urbanización en frontera de guerra. Pero su principal fuente de dinamismo la obtenía de su relación de abastecimiento y comercio con Lima, capital del Virreinato del Perú, de donde provenían 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 es enviado desde la capital, y reducido a la mitad (Hernández, 1983, p.53). Ello provocó un desarrollo de la industria local, y sobre todo un auge agropecuario y exportador, en substitución del carácter importador inicial.

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, sustentado en la agricultura (trigo) y minería de exportación. Este esquema de desarrollo tuvo un auge importante en el último tercio del siglo XIX y primer decenio del actual, por la explotación del salitre y del cobre y la ampliación territorial en la Frontera, por la derrota mapuche en el último cuarto del siglo pasado, lo que permitió la expansión triguera. Esto generó abundantes recursos financieros que fueron en su mayoría canalizados hacia un consumo suntuario y de importación. La

carencia de una burguesía industrial importante llevó a que no hubiera un proceso inversor significativo, y cuando este papel intentó asumirlo el Estado no se le dejó prosperar porque tal propósito significaba subir los impuestos (lo que explicaría parte del conflicto que tuvo Balmaceda con el parlamento) (Villalobos, 1985).

Tal modelo de desarrollo entró en crisis después de la primera guerra mundial. El colapso de los precios del salitre que la sucedió y la posterior crisis mundial de 1929 hicieron completamente inviable este modelo monoexportador de mínima ingerencia estatal, provocando una profunda devaluación del sistema político vigente (Rojas, 1988). La salida a la crisis implicó un replanteamiento del papel del Estado y la emergencia de una serie de gobiernos de corte progresista, fundados ahora en partidos de raigambre popular y de clases medias (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 las constituyeron la explotación del Carbón (Lota), y la actividad comercial de exportación provocada por el auge triguero de fines del siglo, inducido por la apertura de los territorios de la Frontera. Sin embargo, la participación de capitales locales no fue importante. En el caso del carbón, su explotación fue conducida por empresarios y capitales del centro y norte del país, y la dirección de la

exportación triguera fue hecha por casas comerciales filiales de empresas inglesas y alemanas.

La no participación local tuvo consecuencias importantes, ya que al reducirse la demanda por el trigo a comienzos del siglo XX, junto con la apertura del Canal de Panamá que modificó los flujos de navegación y la reducción de importancia del carbón como insumo energético, se 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 auge carbonífero y cerealero (Hernández, 1983, p.62).

No obstante lo anterior, las condiciones geográficas de relativo aislamiento que sufría Concepción, unido a su categoría de centro urbano importante, estimularon el desarrollo de algunas actividades industriales --textiles, curtiembres, loza-- que alcanzaron una cierta importancia hacia fines del siglo pasado y comienzos del actual, satisfaciendo mercados mayores a los meramente regionales (Mazzei, 1991).

Asimismo, el desarrollo político y social que Concepción había obtenido, y que en alguna medida había logrado mantener a pesar de su derrota militar con el Centro, le permitió sostener una inercia histórica dada por su desarrollo previo, y por las necesidades ya indicadas de 'buen gobierno' que le facultó contar con una capacidad administrativa y política endógena superior al resto de las regiones.

Su evolución, sin embargo, recibe un aporte importante con las inmigraciones alemanas, inglesas y francesas de fines de siglo (Mazzei, 1991), que se desempeñan en el comercio y en el control administrativo de la exportación triguera. Junto con ello se redinamizan las tendencias políticas y sociales de un racionalismo laico de arrastre desde fines de la colonia. La masonería y su expresión política, el Partido Radical, tienen un desarrollo importante: localmente (y con recursos locales) inciden en la fundación de la primera universidad laica no estatal del país, la Universidad de Concepción, encargándose su gestión y gobierno a una corporación de derecho privado de carácter regional. (22)

Unido a lo anterior, se crearon también a fines del siglo pasado y comienzos del presente un conjunto de sociedades y corporaciones alrededor de intereses locales (de producción, de comercio, educacionales, de desarrollo regional) cuyo desarrollo, si bien limitado en algunos casos, fue notoriamente superior al logrado en las demás regiones del país.

Este conjunto de agrupaciones y sociedades locales fueron más adelante fundamentales en la obtención de recursos y asignación de inversiones para la región, cuando el Estado decidió promover el desarrollo industrial del país. Para Concepción ello significó tener un fuerte crecimiento económico, casi explosivo en algunos años, pero también serias contradicciones, como veremos más adelante.

3.2. Segundo período: 1930-1973. Expansión (capitalista) industrial

Dada la fragilidad de su sistema económico --basado en una estructura exportadora de materias primas--, la crisis de los años treinta repercutió con especial intensidad en Chile, lo que contribuyó a incrementar una inestabilidad política y social en ascenso por las incapacidades regulatorias del sistema político vigente. En 1925 se había promulgado una nueva constitución, que recuperaba atribuciones en forma considerable para el ejecutivo, pero el sistema político sólo se tiende a estabilizar a mediados de los treinta, consolidándose a partir de 1938 con el primer gobierno de centro-izquierda en Chile a través de una coalición entre el partido Radical (de centro) y dos fuertes partidos de izquierda de clase obrera, el Socialista y el Comunista. Esta alianza duró pocos años, sólo hasta 1943 (23), pero en ese período promovió considerables transformaciones en la sociedad, y dentro de ellas dió forma a un nuevo modo de desarrollo, basado en un proceso de industrialización substituidor de importaciones.

Este proceso industrializador implicó una intervención del Estado en la vida económica chilena no vista hasta entonces. En sus líneas generales estaba basado en los postulados teóricos del intervencionismo keynesiano, pero mediatizados para latinoamérica por los planteamientos cepalianos del 'desarrollo hacia dentro' (24) cuyos principales exponentes fueron los economistas Raúl Prebisch (1962) y Aníbal Pinto (1973).

Esta etapa, iniciada en los cuarenta, cobra especial auge en Chile en la década de los cincuenta y sesenta, desarrollándose varios complejos industriales alrededor de la siderurgia, petroquímica, metalmecánica, metalurgia, maquinaria agrícola, cemento, y otras industrias ligeras. La promoción y gestión de estos complejos fue encargada a un organismo estatal creado ad hoc, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la cual llegó a tener bajo su gestión hasta un total de aproximadamente 500 empresas entre grandes y medianas, concentrando en ellas la mayor parte de la producción industrial chilena. (25)

Este desarrollo industrializante logró cotas importantes en varios sectores (metalmecánico, principalmente), llegando a significar el producto industrial casi un 36% sobre el PGB en 1970, en comparación del 13% que representaba en 1930 (26). Pero como ya hemos señalado para el conjunto latinoamericano, este desarrollo también presentó insuficiencias. Siendo un proceso que siguió los lineamientos fordistas clásicos, su adecuación a mercados pequeños y menores niveles tecnológicos --menores tamaños de planta, mezcla de productos más amplia, organizaciones productivas fragmentadas y discontinuas--, le significó no poder lograr niveles de eficiencia y competitividad internacionales.

Los postulados cepalianos preveían una ampliación de 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 regímenes

latinoamericanos. El problema de falta de competitividad internacional fue el más importante 'talón de Aquiles' de este proceso, tanto en Chile como en los demás países latinoamericanos (Gatto, 1990). (27)

Con respecto a la participación del sector privado en este desarrollo industrializante, aunque tuvo una presencia importante en los sectores de la celulosa y papel, textil, calzado y algunos otros, en ningún momento llegó a tener la importancia que implicó el esfuerzo del sector público. Más aún, una gran parte del sector empresarial que emergió en este período lo hizo bajo la tuición del Estado y se desarrolló muy dependiente de éste (Rojas, 1988).

Por último, se puede decir que en este período se asistió al resurgimiento de la preponderancia del ejecutivo y a una consolidación del papel mediador de los partidos políticos entre la sociedad y el Estado (y esta vez con representaciones sólidas del centro y de la izquierda). Esto último es particularmente 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). El carácter de principal empleador que tenía el Estado, además, afianzaba esta preeminencia de la sociedad política chilena.

Consecuencias de la industrialización para Concepción-Talcahuano

No obstante el carácter centralizado del proceso industrializador, éste formalmente buscaba un desarrollo espacialmente desconcentrado a través de los muy en boga Polos de Desarrollo (Crecimiento) Regional (PDR). En Chile hubieron tres zonas que fueron planteadas como PDR: Arica, en el extremo norte del país, Valparaíso, en el centro, y Concepción-Talcahuano, en el sur. De éstas la que más recursos de inversión recibió fue Concepción, llegando a tener en 1960 una dotación de capital fijo industrial que casi duplicaba el stock instalado en Arica y Valparaíso juntos (y equivalente aproximadamente a la quinta parte del stock nacional, proporción sensiblemente mayor a la que representa la población de la zona sobre el total del país) (Boisier y Silva, 1990). (28)

Las razones de esta preferencia tan notoria por la zona de Concepción-Talcahuano habría que buscarlas en el mayor desarrollo de ésta con respecto a las demás regiones. Fueron factores importantes 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 que provenía desde mediados del siglo XIX, de la cual carecían las otras regiones. También se estima importante una capacidad de 'lobby regional' que pudo ejercer la burguesía local ante los poderes políticos centrales, frente al parlamento y especialmente el ejecutivo,

dada su afinidad doctrinaria con los gobiernos radicales emergentes. (29)

Las empresas y plantas industriales que se instalaron en la región, a pesar de los problemas de escala y competitividad que caracterizaron la industrialización substituidora de importaciones, sin duda que implicaron un desarrollo y un crecimiento económico sostenido durante todo el periodo, que llevaron a su vez al florecimiento de una serie de nuevas organizaciones sociales que antes no existían, o tenían menor relevancia, tales como colegios y asociaciones de técnicos y profesionales y, las más importantes, fuertes organizaciones sindicales nucleadas a través de las grandes plantas localizadas en la región.

Este desarrollo industrial y social, no obstante, no estuvo carente de contradicciones. La localización de las plantas y fábricas en la zona no estuvo acompañada de una adecuada descentralización del sistema financiero, por lo cual las decisiones de créditos e inversiones importantes normalmente debían tomarse en Santiago. Asimismo, las sedes administrativas de las empresas que albergaban las funciones financieras y de comercialización también estaban centralizadas en la capital. Esto era comprensible, si consideramos la dinámica centralizada del sistema político y el hecho de que la mayoría de las empresas eran estatales. Por lo tanto, se tenía el hecho de que la región tenía un crecimiento económico importante pero la gestión de ese crecimiento no era endógeno. Estaba localizado fuera de la región.

Por otra parte, y como ya se señaló, también el proceso había hecho emerger un nuevo actor social importante en la zona, el movimiento sindical. Su desarrollo se efectuó en estrecha relación con los partidos populares de raigambre obrera --comunista y socialista--, que unido al hecho de que el espacio de regulación privilegiado lo constituyera el Estado-Nación, incidió en que éste desplegara una lógica de actuación nacional más que regional o local. Ello produjo, luego, pocos espacios de encuentro con una burguesía y empresariado local, que además de su relativo pequeño tamaño, tenía poca incidencia en los acuerdos regulatorios a nivel nacional, nivel en el cual el empresariado de por sí ya era débil (Rojas, 1988; Ruiz-Tagle, 1985).

Estas asintonías se han mantenido para el período siguiente bajo estudio, si bien sus formas se han complejizado por la aparición de nuevos actores, y/o modificación de los antiguos. Un empresariado autoritario, un movimiento sindical atomizado, la presencia del capital internacional, la disolución de los partidos políticos, etc., todo ello en el contexto de un régimen autoritario que transformó radicalmente la dinámica económica y sociopolítica chilena.

3.3. Tercer período: 1973-1989. El régimen autoritario y la reestructuración productiva.

Asociado a 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 (30), sobrevino en 1973 un Golpe de Estado liderado por el general Augusto Pinochet, que dió origen a una transformación radical en muchos de los aspectos de la vida política, social y económica del país. Este régimen, que duró hasta 1989, se caracterizó por ser altamente represivo en lo político y social, aunque se le intentó conciliar con un enfoque neoliberal en lo económico.

Como vimos en el segundo capítulo, este período autoritario se puede visualizar en dos partes: la primera, que dura hasta la recesión de 1982, se distingue por el intento del régimen de crear una 'nueva institucionalidad' (altamente desarticuladora en lo social y lo político) junto con una implementación monetarista muy ortodoxa en lo económico. La segunda etapa, entre 1982 y 1989, está caracterizada por una política económica más heterodoxa e intervencionista, y por un resurgimiento de los movimientos sociales y políticos. El conjunto de estas fases del período autoritario han provocado una profunda reestructuración en el sistema productivo del país y en el comportamiento de los actores sociales. Con ellas en perspectiva, efectuaremos una síntesis de los procesos de reestructuración productiva ocurridos en Chile en los últimos veinte años, para discutir después sus efectos en la intercomuna de Concepción-Talcahuano. Luego, en la tercera parte del capítulo intentaremos esbozar el comportamiento y evolución en tal período de los principales actores presentes en el desarrollo nacional y regional: el Estado, los empresarios, y el movimiento sindical.

La Reestructuración Productiva

Como se indicara en el capítulo dos, la 'nueva institucionalidad' gestada durante la primera fase del régimen militar originó una amplia privatización de los medios de producción --industriales y financieros incluidos--, el desarrollo de un sistema previsional de acumulación individual, y una nueva legislación laboral que gestó un mercado laboral muy desregulado. Asimismo, en el ámbito económico se procedió a cambiar las bases del régimen de acumulación precedente, implementándose 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, desarrollándose una orientación exportadora en base a ventajas comparativas dadas por los 'recursos domésticos de bajo coste' (Uribe-Echevarría, 1991a). A través del control de la relación [tipo de cambio/salarios] se indujo un auge de las actividades exportadoras de materias primas y productos primarios, las cuales se desarrollaron en forma espacialmente desconcentradas, si bien los procesos decisorios y administrativos siguieron la dirección inversa, la centralización. Del mismo modo, también se promovió con la nueva orientación un proceso de desintegración vertical --subcontratación-- al interior de las regiones, que en la mayor parte de las veces perseguía una mayor flexibilidad funcional y legal de la gestión empresarial, dadas las posibilidades de la legislación laboral,

muy desreguladora de la relación salarial.

Son estos componentes de desconcentración productiva y centralización decisoria, junto con las condiciones en que se da la desintegración vertical de muchas empresas, los que 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, también se tiñe esta reestructuración con la fuerte penetración del sistema productivo por parte del capital internacional, el que llega estimulado por el bajo coste de la mano de obra y la desregulación del mercado laboral (31). Su presencia se manifiesta principalmente en las actividades de exportación y/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).

Implicaciones de la reestructuración en la región industrial de Concepción-Talcahuano.

Durante la primera fase del período autoritario la región no se escapó al efecto desindustrializador de la apertura externa indiscriminada establecida por la política económica del régimen. Entre 1974 y 1979 cerraron, en términos netos, 28 grandes es-

tablecimientos industriales en la región (27% del número existente en 1974); el empleo industrial disminuyó, asimismo, en 10.574 plazas en tal período (una disminución del 31,5%) (32). Estos resultados, sin embargo, habría que matizarlos. La disminución del empleo industrial provino tanto de las grandes como medianas y pequeñas empresas; pero el cierre de éstas, en cambio, se generó mayoritariamente en las empresas de menor tamaño (las textiles y metalmecánicas fueron las más afectadas) (33). Por otra parte, el proceso de privatizaciones de empresas públicas era aún incipiente en esta primera etapa del régimen, y en general no afectó a los grandes establecimientos estatales, sobre todo por la resistencia de círculos militares que no veían con buenos ojos el enajenar empresas que ellos consideraban "estratégicas" para la seguridad nacional (siderúrgicas, petroquímicas, etc). Por supuesto, ello era también un factor que impedía que quebraran los grandes establecimientos estatales, de los cuales había varios en Concepción-Talcahuano, como hemos visto.

No obstante ello, se debe precisar que la disminución del empleo industrial en los grandes establecimientos --9.600 empleos entre 1974 y 1980-- significó una caída regional del 24,5%, superior a la caída del 18,3% sufrida en la ocupación industrial a nivel del conjunto del país para la misma categoría. Y más aún en términos del valor añadido industrial: en el país este cayó un 6,4%, y en la región éste disminuyó un 48,3%. (34)

El sobreimpacto que la disminución arancelaria de los seten-

ta tuvo sobre la región Concepción-Talcahuano, tanto en empleo como 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 tasa de inversión pública sobre el producto geográfico bruto regional cae del 12,7% en 1975 a 8,4% en 1981). (35)

En general, tanto la caída de la inversión pública como la disminución arancelaria presionadas por las políticas monetaristas, que buscaban quebrar las bases de acumulación del fordismo periférico chileno, tuvieron un fuerte impacto regional, en términos relativos superior al nacional. En las grandes empresas regionales éste se manifestó en caída de la producción y del empleo, pero menos en términos de liquidación de empresas y establecimientos. Estas se dieron más bien a niveles de medianos y pequeños centros, dada la lógica de seguridad nacional que mediatizó el proceso.

Durante la segunda fase, en cambio, el contexto está marcado por la crisis del endeudamiento externo y por el surgimiento de una fuerte oposición política y social al régimen. El primer aspecto condicionó una política económica menos ortodoxa, con un claro intervencionismo estatal que estimulaba el desarrollo primario-exportador. Este favoreció a las regiones como Concepción-Talcahuano, que estaban bien dotadas de recursos naturales e infraestructura vial y portuaria. Para Concep-

ción-Talcahuano, en concreto, la nueva estrategia le significó el desarrollo de nuevas plantas procesadoras en los sectores de la celulosa, del papel y el pesquero, así como de nuevos aserraderos en el sector forestal. Industrias que lograron un cierto nivel de integración vertical al interior de la región, pero que siguieron manteniendo el patrón tradicional de dependencia administrativa al estar también sus sedes centrales fuera de la zona, generalmente en la capital.

Por otra parte, y referido a las grandes empresas productoras de bienes de consumo y de bienes intermedios para el mercado interno (textiles, madereras, cerveceras, loza, metalurgia), éstas evidenciaron, en grados variables, un proceso de desintegración vertical por medio de la subcontratación de partes de su proceso productivo generándose un conjunto de pequeñas empresas no conocidas antes en la región, que operan en condiciones tecnológicas y laborales muy precarias y que enfrentan un poder cuasi oligópico por parte de las empresas madres. De hecho, la cantidad de pymes industriales (definidas entre 10 y 49 trabajadores) aumentó de 135 en 1986 a 203 en 1989 (36). Desconocemos la descomposición por sectores de este incremento, pero se hace difícil pensar que esté explicado principalmente por los sectores más dinámicos y de mejor nivel tecnológico, sino más bien que coexisten en ellas grados variables de modernización y dinamismo.

Este proceso se vio favorecido por la nueva legislación laboral que desreguló fuertemente el mercado del trabajo, permitiendo condiciones laborales precarias y mucha flexibilidad en

la relación salarial. 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 ahora sí afectaron a los grandes establecimientos fabriles regionales, penetrando en una fracción importante de ellos el capital transnacional. Este capital externo se vinculó, como ya se ha señalado anteriormente, a las industrias del acero, de la celulosa, de la madera, la forestal y la cervecera. Todas ellas empresas con capacidad exportadora y/o con presencia oligopólica dentro del mercado interno, y en las cuales no se modificó la estructura organizativa de las empresas, manteniéndose las sedes administrativas fuera de la región, principalmente en Santiago.

El conjunto de 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 que ha contribuido a restablecer buena parte de ellas. En el sector tradicional las más favorecidas con el proceso expansivo han sido aquéllas con capacidad de cubrir el mercado nacional y con mejores niveles tecnológicos: empresas de calzados y muebles y algunas pymes metalmecánicas que se han desarrollado recientemente alrededor del auge inversor en los sectores forestal-celulosa y pesquero (US\$ 2.000 millones de inversión, aproximadamente, entre los años 1987 y 1991) (37).

Los procesos de racionalización y modernización que se han efectuado normalmente son de tipo administrativo (informatización de algunas funciones de gestión, especialmente la contabilidad y el control de inventarios) (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990). En la organización de la producción algunas empresas han incorporado en forma experimental programas de fabricación asistida por ordenador. No tenemos antecedentes sobre los resultados, pero no hemos observado que sea una tecnología cuya utilización sea ya considerable. De otras innovaciones organizativas, como el 'just-in-time', o el desarrollo de una mayor polivalencia laboral, los antecedentes de sus aplicaciones son escasos. (38)

En síntesis, la intercomuna de Concepción-Talcahuano se caracteriza por tres grandes sectores después de la reestructuración: Primero, el sector de las grandes empresas productoras de insumos intermedios, de nivel tecnológico medio, y que han sufrido fuertes racionalizaciones en términos de reducción de sus plantillas y externalización de sus actividades. Son las grandes empresas que nacieron con el proceso substituidor de importaciones. Segundo, un conjunto amplio y diverso de pequeñas y medianas empresas --metalmecánicas, servicios industriales, calzado, muebles, cuero, textiles--, unas de origen antiguo y que han logrado mantenerse con grados diversos de modernización, y otras recientes, ligadas a los procesos de subcontratación de las grandes empresas. Tercero, un par de sectores emergentes que constituyen los que le han dado su nuevo dinamismo a la región: el forestal-celulosa y el pesquero. Generados al amparo de la orientación primario-exportadora del régimen militar, y que en la

región cuentan con la cercanía de las dotaciones de recursos naturales y de la infraestructura portuaria. El sector forestal, asimismo, se caracteriza por una extendida subcontratación de sus actividades.

Todo ello, en el contexto de un mercado laboral muy desregulado, y de una fuerte transnacionalización de las grandes empresas.

4. Respecto de la evolución de los actores sociales y políticos.

4.1 La evolución del Estado y su papel regulador.

Ya hemos visto que las características del régimen de acumulación gestado durante el régimen militar han tendido a permanecer después que éste fuera reemplazado por uno de índole democrática, si bien en términos más actuales la preocupación es el desarrollo de una segunda fase exportadora, que supere la especialización en recursos de bajo coste doméstico (materias primas, recursos naturales). Asimismo, se han promovido modificaciones al régimen tributario y a las leyes laborales (39), a través del desarrollo de nuevos mecanismos de regulación, las conversaciones tripartitas, entre la Central Unitaria de Trabajadores (C.U.T.), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y el Gobierno, a través de los Ministerios de Hacienda y del Trabajo.

Estas conversaciones tripartitas han constituido el intento del régimen postautoritario por desarrollar nuevos mecanismos que canalicen y regulen las demandas y conflictos sociales, en una perspectiva de Estado Regulador más que una neoliberal del Estado Mínimo. Es así como el tripartismo se visualiza como un canal importante de negociación y regulación, si bien con contenidos y mecanismos sustancialmente distintos a los de la época modernizadora fordista. Considera como niveles de la negociación no sólo el nacional, sino también el de la empresa y el del contrato de trabajo, cabiéndole al Estado el papel de recoger los acuerdos, sancionarlos y fiscalizarlos (Campero et al., 1993). (40)

Al respecto, y referido a las reformas laborales señaladas, durante el primer año de gobierno democrático, en 1990, se llevaron a cabo una serie de conversaciones, entre el gobierno, la CUT y los empresarios. Los asuntos tratados versaron sobre las relaciones contractuales, la negociación colectiva, la organización sindical, y otros. Grandes logros no hubo, y los principales desacuerdos estuvieron referidos a las causales de terminación de los contratos individuales, a la indemnización por años de servicio, a los reemplazos en períodos de huelga y, principalmente, a la posibilidad de negociación por sector o rama de actividad (Fortunatti, 1991).

El nivel de los desacuerdos impidió que estos encuentros tripartitos se constituyeran en una fuente consensuada de la legislación laboral, como se pretendía inicialmente. De tal manera que el gobierno se retiró de las conversaciones, y sin

esperar a un consenso, por lo demás difícil, gestionó un proyecto de ley sobre las materias que se trataban. Tomaron de esta manera importancia los poderes ejecutivo y legislativo así como los partidos políticos, restableciéndose una primacía tradicional de la sociedad política chilena.

No obstante ello, las megatendencias de descentralización, y sus formas que buscan profundizar 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 Regional (L.O.R.) (41), en la cual se establece la figura jurídica de los Gobiernos Regionales --inédita en la historia del país-- como entes descentralizados dotados de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio y normas propias de funcionamiento.

Esta ley genera atribuciones descentralizadas de gobierno, no obstante no define con claridad si éstas constituyen sólo competencias de gobierno interior --administrativas--, o también la capacidad política de tomar decisiones discrecionales (Boisier y Zurita, 1993). Este es un punto importante, ya que en Chile la tradición unitaria es muy fuerte, y donde 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 entendida por el Senado y la Cámara de Diputados en la promulgación de la L.O.R. (Boisier, 1993)) podría llevar a lealtades

divididas en sus ocupantes, si se considera que están obligados a interactuar con un Consejo Regional --como parte del gobierno regional-- que sí es elegido localmente (42). Es un terreno poco explorado, dada la poca experiencia acumulada, ni quedan claras la consistencia y viabilidad de esta nueva ley, pero se estima que puede abrir espacios para la capacidad de liderazgo político regional en la figura del Intendente, en la medida que éste asuma el potencial político de la titularidad del cargo.

4.2 Respecto de los empresarios.

Ahora bien, dada la lógica del régimen de acumulación emergente y los mecanismos de regulación asociados, el papel empresarial ha aparecido en el centro del discurso económico y social, revestido de una legitimidad de la cual escasamente había dispuesto en el pasado. Se ha presentado dueño de un discurso competitivo y de gestión que se sobrepone a los antiguos discursos del desarrollo, y que ha penetrado el sentido común de los más diversos interlocutores sociales y políticos, sindicatos incluidos (Campero et al., 1993).

No obstante ello, el sector empresarial chileno se constituye bastante heterogéneo y sólo algunos de sus segmentos sienten en propiedad tal discurso. Siguiendo a Montero (1990a), los cambios ocurridos en los últimos quince años, en términos de la racionalización del sector industrial y la reorganización del poder económico alrededor de nuevos grupos vinculados al capital

transnacional, han gestado un empresariado que se le puede distinguir, en términos generales, en tres amplios tipos: i) El gran empresariado, alrededor de los grandes grupos de empresas nacionales e internacionales. Sus 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 respecto del papel del Estado, y en buena parte ligado a los procesos de subcontratación. iii) El empresariado competitivo de mercado, ligado a las actividades modernas y al mercado mundial. No tiene representación política propia y es fiel partidario de la economía de mercado (Montero, 1990a, p. 100).

El carácter rentista y clientelista del poder político son aspectos que ya caracterizarían en menor medida al empresariado chileno, reconociéndose en partes de éste una evolución que busca tener expresiones políticas propias, y en otros segmentos, los más modernos, un comportamiento que hace gala de un discurso competitivo y de apertura a la economía mundial.

El último grupo, el moderno y competitivo, ha surgido, según antecedentes proporcionados por Montero (1990a), de sectores universitarios cuyas familias no poseían gran patrimonio, y que producto de las racionalizaciones sufridas en los sectores público y privado vieron disminuidas sus posibilidades de ingresar a un empleo asalariado, por lo que buscaron insertarse en forma independiente en proyectos y actividades comerciales

posibilitadas por la apertura de la economía. Producto de ello este grupo habría desarrollado una mayor capacidad de asumir riesgos y una orientación al mundo como mercado y fuente de perfeccionamiento tecnológico.

Ha resultado un grupo consciente de su poder, para el cual el proyecto neoliberal le significa una plataforma que hace trascender a sus miembros y adquirir importancia como actor colectivo. En términos de 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).

Si bien ello, el empresario de este grupo emergente no estaría caracterizado como un innovador (según la tradición fabril), o como un buen administrador (o tradición de '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 la emergencia de este grupo. Sus miembros han sabido capitalizar 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 y vocación para asumir papeles propios de una dinámica fabril --industrial/innovadora-- y de administración que requerirán los desafíos de una segunda fase exportadora, con mayores cuotas de innovación y adaptación

tecnológicas, y de renovación de la relación salarial e involucramiento laboral. Esta observación se hace pertinente al advertir que la relación que los nuevos empresarios desarrollan con el mercado no ha sido acompañada en forma perceptible de una renovación de las relaciones dentro de la empresa (Montero, 1990a).

Aunque estos empresarios competitivos aparecerían dirigiendo empresas en general poco conflictivas, no aparecen en cambio, desarrollando un nuevo modelo de empresa. Asimismo, 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 ello, se reitera que la nueva conformación empresarial conlleva una lógica inédita en su comportamiento, al estar parte de sus miembros preocupados en forma política de las nuevas formas de regulación a desarrollarse en una economía de mercado subdesarrollada como la chilena, y por la capacidad de su segmento moderno de asumir riesgos y perfilar un proyecto e identidad propios, no obstante las dudas sobre la capacidad de acoger las exigencias de innovación y de administración que significarían las etapas venideras de la economía chilena.

Respecto del empresariado penquista

No existen estudios que perfilen con precisión el empresariado conectado a la configuración productiva radicada en la intercomuna de Concepción-Talcahuano, y que indiquen como se localizan los tres grupos señalados más arriba. En el segmento de las grandes empresas se tiene, entre otras, a las trece sociedades anónimas industriales que operan en la zona, de las cuales sólo una es de capitales locales, y que tienen, además, buena parte de sus oficinas administrativas y comerciales ubicadas fuera de la región, en Santiago, o en el exterior. Esto hace plantear, que en este segmento, más que hallarse un empresariado local, lo que se encuentra es un funcionariado gerencial (Boisier, 1991) que en parte importante no cumple labores estratégicas de dirección, sino más bien de gestión operacional de la producción.

No obstante ello, existe un sector de este aparato gerencial que ha tenido un papel importante en el debate nacional sobre regionalización y descentralización del Estado. Debate que se potenció a partir del discurso desconcentrador del régimen militar, y en el cual este sector desarrolló una participación considerable. Pero una participación que pronto se vio limitada dado que 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 dentro de

su lógica autoritaria.

Esta contradicción habría marcado en este grupo empresarial-gerencial una dinámica de actuación señalada por la lógica competitiva y de gestión propia del sector de nuevos empresarios --por ejemplo, desarrollando y gestionando actividades de sensibilización y denuncia sobre el problema de la descentralización--, pero sin un proyecto político que trascienda su actuación.

Sobre el segundo grupo empresarial, el corporativo, radicado en la clase media independiente, tampoco existen estudios que lo perfilen 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, a los transportes y a los procesos de subcontratación de las grandes empresas se han multiplicado en los últimos lustros, constituyendo un sector más bien amorfo y sin un proyecto que los identifique (Moraga y Rodríguez, 1989).

Respecto del tercer grupo, el sector empresario competitivo, se estima que existe, pero no se conoce su cuantía, el capital que controla ni su procedencia. Se aprecia que existen sectores de pequeñas y medianas empresas metalmecánicas, de muebles y del calzado, y otras de servicios informáticos, que han mostrado un dinamismo tecnológico significativo en los últimos años (Boisier y Silva, 1990), y si bien buena parte de ellas se caracterizan por ser proveedoras de las grandes empresas, lo hacen 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 a priori se les observa como un segmento con miembros dinámicos --y dinamizables-- del sector empresario local.

4.3 Respecto del movimiento sindical

El contexto institucional y cultural proporcionado por el modelo de desarrollo cepalino-fordista imperante después de los años cincuenta, generó --como ya se ha indicado en puntos anteriores-- un sindicalismo más fuerte a nivel del sistema político y del Estado que el de la empresa. La primacía de la sociedad política hacía que las demandas sociales se canalizaran 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 aspectos, también porque el mayor empresario era el Estado mismo.

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

En general, la primera fase del régimen militar marcó un perfil muy bajo en la actuación sindical. Sólo algunas agrupaciones de dirigentes pudieron mantener una actividad semi clandestina 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 marcaron una paulatina reversión de esta situación. La primera de ellas la constituyó la amenaza de boicot con que un conjunto de organizaciones sindicales internacionales presionó al régimen (43), que se manifestaría en la no descarga de los productos de exportación chilenos en sus puertos de destino. Esta amenaza se daba en un momento --el año 1978-- en que Chile atrevesaba por una alta posibilidad de conflicto bélico con Argentina, producto de un litigio limítrofe en el Canal de Beagle, en el extremo sur del continente. La delicada situación que se enfrentaba por la conjunción de ambas situaciones forzó al régimen a negociar con el sindicalismo internacional la no implementación del boicot. Producto de ello fue el desarrollo de una nueva legislación laboral, que siendo muy desreguladora de la relación salarial, no obstante permitía la organización sindical y la negociación colectiva, aunque sólo a nivel de la empresa y referida únicamente a aspectos remunerativos de tipo pecuniarios (Frías, 1993a).

La segunda circunstancia que ayudó a revertir la situación sindical la constituye la crisis de la deuda externa, entre 1982 y 1983, la cual erosiona las bases de legitimidad y apoyo social que había logrado obtener el régimen militar, y que dio origen a

un conjunto amplio de movilizaciones y protestas sociales. Debido a la reciente reconstitución de los sindicatos de base y a las negociaciones colectivas permitidas por la nueva legislación laboral, estas movilizaciones encontraron en las estructuras sindicales la única organización social con una cierta organicidad y capacidad de liderazgo (Ruiz-Tagle, 1985). Los partidos políticos estaban aún muy poco estructurados, su dirección poco articulada, y en general, todavía con poca capacidad de convocatoria.

Ello motivó que fuera el movimiento sindical el que liderara en los primeros años el movimiento social de resistencia contra el régimen, hasta pasada la mitad de la década. Luego, a partir de 1986-1987, ya en un contexto de relanzamiento de la economía, el liderazgo lo tomaron los partidos políticos, con una tendencia a privilegiar una lógica de negociación política (Fortunatti, 1991; Frías, 1993a).

No obstante lo último, el período de protagonismo sindical marca un accionar de nuevo cuño en el movimiento sindical (Frías, 1991). Un aprendizaje y accionar de mayor autonomía con respecto al Estado y a los partidos políticos, que los lleva posteriormente a elaborar, en vistas del advenimiento del régimen democrático, una serie de propuestas (44) donde se plantean un conjunto de aspiraciones tradicionales del sindicalismo chileno, en especial en lo que se refiere al papel del Estado --como agente de primer orden en el 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 de actividad y en la sociedad. Plantean también un tipo de desarrollo dirigido 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 del cambio y modernización tecnológica, y la acción conjunta de los sectores privado y público.

Se ha cuestionado en tales propuestas, no obstante, una cierta imprecisión y superficialidad en algunos de sus puntos. No hay por ejemplo, un planteamiento elaborado respecto de la reestructuración industrial ocurrida en el país y sobre los desafíos que ésta impone para los próximos años.

Asimismo, se hace ver que este nuevo proceder y potencialidad de la acción sindical están sujetos a desafíos y contradicciones aún no resueltos, y que tienen un arrastre de bastante data. En tal sentido se distinguen tres fuentes de tensiones y desafíos para el movimiento sindical (Frias, 1991):

La primera la constituye la necesidad de estructuración y reorganización del movimiento sindical, dadas por la todavía baja tasa de sindicalización de la clase trabajadora (45), que requiere de una canalización de energías que va en detrimento de la requerida por la acción política y superestructural que también se ve impelido a desarrollar el sindicalismo (la necesidad de presionar por una amplificación del proceso de reformas

laborales y de profundizar sus propuestas de desarrollo).

Una segunda fuente de desafíos y tensiones se da también entre la búsqueda de satisfacción de demandas postergadas --y de recuperación de derechos perdidos-- y la dinámica de moderación que impone la lógica de la transición chilena, dada ésta por la necesidad de mantener los equilibrios fiscales y monetarios, y por los delicados equilibrios políticos a que se ve sometido el régimen postautoritario.

Y por último, las percepciones que existen en el interior del movimiento sobre sus modelos de acción son aún confusas, y en algunos casos contradictorias. En ello influyen dos tipos de visiones: una, ligada a las perspectivas y tendencias forjadas en la etapa de industrialización para el mercado interno y donde el Estado tenía una fuerte presencia en la vida económica; la otra, alimentada a partir de la experiencia en la resistencia contra el régimen militar, de liderazgo y mayor autonomía en la acción, y de la internalización de las nuevas condiciones productivas y de acumulación (Frías, 1991; Fortunatti, 1991).

Esta última tensión constituye, sin duda, una fuente de confusión en la actuación sindical chilena, y la forma en que se resuelva se estima estará en estrecha dependencia con la forma en que el movimiento sindical responda a las otras tensiones, y en fuerte conexión, además, con las posiciones que asuman en los períodos venideros los principales actores con quienes interactúa: el Estado, los partidos políticos y los empresarios (Frías,

1991).

El movimiento sindical en Concepción-Talcahuano

Como ya se señalara, la tradición fabril que se gestara ya a fines del siglo XIX en la intercomuna Concepción-Talcahuano, reforzada luego por la condición de polo de desarrollo industrial a partir de los años cincuenta de este siglo, ha hecho que la región exhiba una tradición de sindicalismo de gran escala y con una presencia muy marcada de partidos políticos de izquierda en la conducción del movimiento sindical, y por tanto, con una fuerte preocupación por los procesos políticos nacionales.

De ello se desprende que el sindicalismo local --y su dirigencia-- haya sufrido en forma especial la represión del régimen militar en sus primeros años, así como los efectos desreguladores de la nueva legislación laboral. Pero también, por el hecho de estar radicado en forma importante en empresas consideradas 'estratégicas' y/o de seguridad nacional, logró mantener una estructura básica en ellas que luego sirvió como un punto de apoyo importante al movimiento social de resistencia liderado desde 1983 por el sindicalismo nacional.

La tasa de afiliación en la industria manufacturera regional ha caído, de un 59% en 1976 a un 23,8% en 1987, si bien su disminución ha sido inferior a la sufrida en la industria manufacturera nacional, que de un 63% en 1976 bajó a un 20% en

1987, siendo éste un sector, además, que en general ha logrado retener una afiliación sensiblemente superior al promedio nacional (del 10,5% en 1987). (46)

No obstante esta disminución menor, sí ha sido importante, y se estima que en parte considerable está explicada por los procesos de subcontratación y externalización de funciones en muchas de las grandes empresas, configurándose con ello un sector, que unido al segmento de pymes de larga data regional, se caracteriza por una precaria afiliación y movilización sindical.

Esta ha sido una tendencia que ha llegado a extremos en el sector silvoagropecuario, contemplado principalmente por la parte forestal, sector emergente en la reestructuración productiva regional. En éste, de un 83,1% de afiliación sindical en 1976 se cayó a sólo un 3,8% en 1987 (47). En ello han influido la dispersión espacial del proceso productivo silvícola, y el carácter de 'trabajo eventual' que le asigna la legislación laboral a este sector, y que en conjunto han llevado a una multiplicación de empresas subcontratistas de bajo tamaño que operan en base al contrato eventual (48), con lo cual se hace muy precaria la condición sindical.

Vale decir, el movimiento sindical en la región ha derivado en una conformación muy heterogénea, que contiene realidades muy diversas: por un lado existen sectores precarios caracterizados por abundante subcontratación de actividades donde la afiliación es escasa, y las posibilidades de influir y de presión están muy

deprimidas; por otro, se tiene el sector industrial de la gran empresa, que se caracteriza por organizaciones sindicales con mayor afiliación, un tamaño promedio de sus sindicatos de base más alto, y que han manifestado una capacidad de acción colectiva que trasciende el ámbito de la fábrica.

Ahora bien, algunos estudios y procesos de intervención, que buscaban dinamizar los procesos de desarrollo y participación regionales (ILPES/CEPAL/PNUD, 1990; Boisier, 1991; Silva, 1992), denotan una actitud de recelo y desconfianza de buena parte de las dirigencias locales ante los intentos de modernización productiva y de inducción a la adaptación a las características del nuevo paradigma tecnológico. Se señala en ellos que la memoria colectiva del sindicalismo regional está muy influida por la desindustrialización y caída del empleo causada por la 'modernización' de fines de los setenta, como se denominó a la aplicación de las políticas monetarias llevada a cabo por el régimen militar durante su primera fase. (49)

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 planteamientos sindicales, por lo menos en sus aspectos estratégicos, durante la segunda fase del régimen militar. Ello habría motivado una baja capitalización local de la experiencia de liderazgo y mayor autonomía que tales procesos significaron a nivel nacional, y una limitada internalización de los desafíos que los nuevos escenarios políticos y

productivos estarían generando.

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

5. A modo de recapitulación y consideraciones finales

A través del capítulo hemos intentado establecer el origen y el desarrollo de los diferentes segmentos y actores participantes en el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano. Se puede ver que las tesis de Lipietz y Leborgne y Stöhr --de reestructuración neotaylorista y penetración oligopolística del mercado nacional-- encuentran asidero en el despliegue de esta configuración, si bien no la explican del todo. Para entender su evolución, su grado de dinamismo y su importancia relativa es que consideramos necesario recurrir al análisis de la evolución histórica de los actores sociales y políticos que incidieron en la conformación de esta región industrial.

Es de destacar la génesis del desarrollo político y social de Concepción, alrededor de un enclave de gran importancia estratégica durante el período colonial. Este desarrollo se logró mantener luego en los comienzos republicanos, a pesar de la derrota política y militar con el Centro (Santiago-Valparaíso),

por la precariedad de las comunicaciones que hacían necesario mantener una capacidad endógena de gestión. Asimismo, la presencia de corrientes masónicas en la estructura social penquista, portadora de un pensamiento racionalista-iluminista, dinamizada también por injertos de inmigraciones extranjeras, permitió mantener una dinámica social y comercial, y política, en menor medida, de la cual carecieron el resto de las regiones y provincias del país.

Esta dinámica regional se manifestó en el despliegue de un conjunto de organismos e instituciones locales de impacto incluso nacional, entre las cuales destaca la Universidad de Concepción, y en la capacidad de influir sobre los poderes políticos centrales --dada la afinidad local con el discurso modernista poscrisis-- de manera de canalizar recursos para un polo de desarrollo industrial, en términos regionales el mayor del país.

Sin embargo, este desarrollo social y político no se vio acompañado del desarrollo de una burguesía empresarial e industrial de significación. Si bien durante el período colonial el desarrollo económico penquista logró un dinamismo que contrastó con la apatía general, luego, a partir del siglo XIX, no existió una clase empresarial local que aprovechara las oportunidades que se le abrían, entre otras, provenientes del auge minero (carbón) y triguero. En la debilidad empresarial de la burguesía local se estima que influyó la consolidación política republicana en base a un sistema muy centralizado hegemónico por la oligarquía agraria del centro del país, que

capitalizó los beneficios del modelo liberal monoexportador que se gestara hasta las primeras décadas de este siglo.

Este contraste notorio entre la dinámica social y política, que en términos relativos lograra desplegar Concepción, con la debilidad de su burguesía empresarial/industrial explicaría la aparente paradoja de que se haya sido capaz de influir localmente para la captación de recursos como fue el que significó el polo de desarrollo regional, sin que hubiera una participación de capitales endógenos en el desarrollo posterior de éste, resultando en un conglomerado dirigido exógenamente y con una fuerte filtración de sus excedentes.

La reestructuración productiva ocurrida con el régimen autoritario agudizó esta característica de desarrollo polarizado. Junto con la racionalización monetarista del antiguo aparato industrial, la región acogió a un conjunto de sectores emergentes --el forestal/celulosa y el pesquero-- propios del nuevo modelo exportador especializado en recursos domésticos de bajo coste, dadas su infraestructura vial y portuaria y la cercanía de los recursos naturales; pero los procesos decisionales y administrativos han continuado con la tendencia a localizarse fuera de la región, incluso fuera del país, dada la transnacionalización sufrida por los activos productivos.

Junto con lo anterior, el despliegue de un conjunto de pymes asociadas a la externalización de funciones de las grandes empresas, que se suman a las de más largo arrastre existentes en

la zona, tienden a aumentar el grado de heterogeneidad y complejidad de la estructura productiva local.

Habiendo sectores parciales y focalizados de empresas dinámicas y modernas, sobre todo en algunas pymes, el carácter general de la reestructuración regional está dado por la especialización en la producción de materias primas e insumos intermedios, en sectores de bajo dinamismo y nivel tecnológico medio-bajo.

La baja integración horizontal del tejido productivo, la estandarización de los procesos al interior de los grandes establecimientos regionales, y su posibilidad de separarlos nítidamente de las funciones financieras y decisionales, constituyen los aspectos que otorgan su carácter de 'neotaylorista' a la reestructuración regional, implicando un tipo de relación salarial e involucramiento precarios, estimulados por la alta desregulación laboral permitida por la legislación.

Las actividades exigentes en innovación y/o adaptación tecnológica, de alto valor añadido, obligadas a un alto involucramiento, cara-a-cara, no son las predominantes en la región. Constituyen experiencias focalizadas que no representan un tejido de interacciones de una densidad significativa, si bien pueden señalar 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 tenido una influencia importante el centralismo del sistema político chileno, manifestado en una primacía recurrente de la sociedad política. Después de la crisis de 1930 éste se expresó a través de un discurso modernizante-industrialista cristalizado en el proceso substituidor de importaciones, donde el Estado asumió un fuerte papel 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.

Luego, transcurrido el período autoritario y tras el proceso de reestructuración se puede observar que las lógicas y perspectivas han evolucionado --y cambiado-- significativamente. Se denota en el Estado una búsqueda de un nuevo papel regulador ante los cambios en los paradigmas tecnoproductivos y la globalización de los flujos, opción hecha 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 se manifiesta portador de un discurso con una legitimidad nueva. Existen ahora grupos de grandes inversionistas preocupados de influir políticamente, y otros, más modernos y competitivos, gestados al alero del proyecto neoliberal y abiertos a los flujos comerciales globalizados.

El movimiento sindical, por su parte, se muestra afectado

por la desarticulación sufrida durante el gobierno militar, si bien también alimentado por su experiencia de liderazgo y autonomía en las movilizaciones sociales contra el régimen. Se encontraría buscando un perfilamiento más preciso de sus lógicas de acción, marcadas por los desafíos de reestructurar y potenciar el movimiento a nivel de sus bases, de buscar satisfacción a demandas postergadas, y también por las tensiones provocadas en su interior por perspectivas no siempre coincidentes: unas ligadas todavía al paradigma modernizante-industrializador, y otras alimentadas por las experiencias más recientes de liderazgo y sensibilizadas por las transformaciones tecnoproductivas.

Los anteriores, sin embargo, son aspectos que caracterizan la evolución de los actores a nivel nacional. Pero para la región de Concepción-Talcahuano se deben destacar 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 competencias mayores --sobre todo en el ámbito presupuestario-- y en las cuales se espera que los recursos que se descentralicen para la región sean significativos (50). No obstante, es un terreno aún poco explorado, no estando claras la factibilidad operativa de estos gobiernos regionales, dadas las incompatibilidades que pueden darse entre las capacidades políticas y de

representación que se les atribuyen.

Por otra parte, el empresariado penquista posreestructuración no refleja el mismo perfil que el que ha seguido el empresariado nacional. Acogería principalmente al empresariado corporativo de clases medias, sin mayores expresiones políticas y más bien amorfo. En el segmento de las grandes empresas lo que se encuentra es un funcionariado gerencial con algunas fracciones preocupadas por la regionalización y descentralización del Estado, pero sin un proyecto político que lo trascienda. Del grupo más moderno, el competitivo, se estima que existe, pero se desconoce su cuantía y el capital que controla, pero a priori se estima que no constituye el grupo más significativo.

Por último, el movimiento sindical penquista, que fue importante e influyente dada la escala que tomó el proceso industrializador en la zona, fue muy afectado por la desindustrialización monetarista de fines de los setenta. Su conformación actual, si bien conserva rasgos tradicionales, muestra una alta heterogeneidad producto de la irrupción de nuevos sectores basados en una relación salarial muy precaria, y por la desintegración vertical de muchas de las grandes empresas, aspectos estos que hacen difícil la actuación sindical.

El sindicalismo más fuerte, constituido en las grandes empresas, guardaría mucho recelo, además, contra todo programa que se revista del carácter de modernizador. Influiría en ello la experiencia sufrida durante las racionalizaciones monetaristas

del aparato industrial local, y el hecho de no haber participado de la experiencia de liderazgo y nuevas prácticas que significó la lucha contra el régimen militar, donde si bien contribuyó en forma importante, lo hizo subordinado a una conducción central.

La cuestión es, ahora, y como veremos en el próximo capítulo, cómo dinamizar esta configuración productiva. Ya es un lugar común dentro del discurso la necesidad de progresar a una fase que supere la especialización en materias primas e insumos intermedios que ha caracterizado a la base exportadora hasta el momento, y que lleve a aumentar significativamente las dosis de valor añadido y competitividad de la estructura productiva. Ello exige incrementar la capacidad de innovación, de adaptación tecnológica, la especialización y la densidad del tejido industrial. Pero el punto es que estos últimos procesos requieren de procesos de involucramiento y 'especializaciones flexibles' que deben superar las relaciones sociales y salariales precarias que predominan en el sistema productivo penquista, lo que probablemente signifique también superar la confusión de flexibilidad con desregulación que se ha tendido a dar con la reestructuración autoritaria.

El proceso de dinamización es complejo y multivariante, pero estimamos que las condiciones descritas validan la pertinencia de las políticas públicas. A pesar del discurso y nueva legitimidad empresarial, no se observa a este actor portador de las capacidades de innovación, administración y concertación social que requieren las fases de desarrollo que se enfrentan. 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 tanto, el intentar construir otro tipo de configuración requiere también de otras articulaciones sociales, y es en ese sentido como vemos la labor pública actualmente. Al final de este trabajo volveremos sobre ello.

NOTAS AL CAPITULO 4

(1) Concepción (capital de la Región del Bio-Bio) y Talcahuano son dos municipios diferentes, distantes 14 kms. entre sí sus respectivos centros urbanos. Pero la expansión de ambos municipios, sobre todo en los últimos quince años, los ha dejado prácticamente unidos dado lo cual se les suele denominar en forma conjunta.

(2) Fuente: En base a estimaciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Concepción, Chile. Véase Informe Económico Regional, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Nro. 9, 1991, p. 135; e INE: Informativo Estadístico VIII Región 1988, INE, 1989(b), Concepción, Chile.

(3) Fuente: Anuario Estadístico 1992, Consejo de Rectores Universidades Chilenas, Santiago de Chile, 1993, pp. 3, 72, 73, 170, 171.

(4) Fuente: Encuesta Nacional Industrial Anual 1990, ENIA (INE, 1990b).

(5) Esta sección se basa en Boisier S. y Silva, V.: "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Biobio (Chile)", en Alburquerque, F. et al. Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires, 1990, pp. 430-442; y Hernández, H.: "El gran Concepción: Desarrollo histórico y estructura urbana. Primera parte. Génesis y evolución: De las fundaciones a la conurbación industrial", en Información Geográfica, Nº 30, 1983, Santiago de Chile, pp. 47-70.

(6) 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, distante 12 kms de su localización presente.

(7) El grado de dinamismo está referido a la elasticidad-ingreso de la demanda. Es decir, por sectores tradicionales se entiende 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 lo que crece el producto nacional (asimismo, cuando el producto cae, estos sectores caen también, y en intensidad mayor). (Para una discusión del concepto de elasticidad-ingreso en relación a los diversos tipos de sectores, véase Lipsey, R. Introducción a la Economía Positiva, Ed. Vicens-Vives, 8ª reedición (1983) a la 10ª edición castellana (1977) Barcelona, pp. 215-216, 223-227).

(8) Fuente: Boisier y Silva op. cit., 1990, p. 435; y Cepal: Comercio de Manufacturas de América Latina. Evolución y Estructura.

tura 1962-1989. Estudios e Informes de la Cepal, Nov. 1992, Santiago de Chile, pp. 23-27, para la clasificación del contenido tecnológico de los productos según categorías CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional)

(9) Fuente: Según antecedentes proporcionados por Boisier y Silva, op. cit., 1990, p. 436.

(10) El porcentaje de empresas con un dinamismo de la demanda y estructuras tecnológicas intermedias con asiento en la región, y cuyas sedes centrales están localizadas en Santiago, es de un 25,6%, en contraste con las empresas de alto dinamismo y nivel tecnológico, de las que sólo un 6% tiene sus sedes administrativas en Santiago. Por otra parte, normalmente los volúmenes altos de capital fijo están asociados a un dinamismo y tecnologías intermedios, por lo que se explicaría la pertenencia de las grandes empresas regionales a esta categoría (Véase Boisier y Silva, op. cit., 1990, p. 436).

(11) La nómina de tales sociedades anónimas industriales es la siguiente: Celulosa Arauco y Constitución; Cementos Bio-Bio; Cervecerías Unidas; Fábrica de Paños Bio-Bio; 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. (Véase Boisier y Silva, op. cit., 1990, p. 436)

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

(12) Siguiendo 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 implican 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 denota la preferencia del capital extranjero por controlar empresas con gran capacidad de exportación y/u orientadas al mercado interno que no tengan mayores riesgos de una 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 más bien 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.

En cuarto lugar, el capital extranjero no ha comprado sólo activos preexistentes, sino que también estructuras de organización, dado lo cual se tiene que no se ha modificado el hecho de que de las seis sociedades anónimas en cuestión, cinco tienen su administración fuera de la región (cuatro en Santiago y una en Puerto Montt) (Véase Rozas y Marín: Estado Autoritario, Deuda Externa y Grupos Económicos, Ed. Cesoc, 1988, Santiago de Chile, pp.173-176; y Boisier y Silva, op. cit., 1990, pp. 437-440).

(13) Definidas entre 10 y 49 empleados, las Pymes industriales aumentaron de 135 en 1986 a 187 en 1990. Asimismo la ocupación total en ellas: de 3050 a 4025 trabajadores (Fuente: ENIA-INE, 1986, 1990(b), Santiago de Chile)

(14) El grado de complejidad estructural está asociado al 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 una discusión sobre las características estructurales y el grado de diversificación de la estructura industrial de la región del Bio-Bio, a la cual pertenece la zona de Concepción-Talcahuano, véase ILPES/CEPAL/PNUD: La región del Bio-Bio al encuentro del Siglo XXI, ILPES/ONU, 1990, mimeografiado, pp. 190-221)

(15) Si bien no invalidan las tesis de reestructuración neotayloristas 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 contiene un abanico amplio de particularidades.

(16) Ubicado 510 kms. al Sur de Santiago.

(17) Pueblo aborigen del cono sur de América del Sur. Ocupaba los extremos sur de Argentina y Chile, en una extensión de unos 300.000 kms. cuadrados. Su población actual está estimada en 450.000 personas y residen mayoritariamente en zonas rurales en el sur del país (INE, 1992).

(18) El ejército colonial español en el Reino de Chile (denominación oficial) durante el siglo XVII fluctuaba en los 2.000 efectivos, casi el doble de los que había en el Virreynato 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 (Véase Campos Harriet, F.: Historia de Concepción: 1550-1988, Ed. Universitaria, 4ª Ed., Santiago de Chile, 1989, p. 40).

(19) 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 (Véase Villalobos, S. Historia de Chile, Ed. Universitaria, 6ª edición, 4º vol.,

Santiago de Chile, 1985, pp. 727-741).

(20) De hecho, antes de que la balanza del poder se inclinara por Santiago, las ciudades/regiones 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 kms), y la pronta 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. Con Concepción, en cambio, dada su mayor lejanía y la precariedad de las comunicaciones, se permitió que pudiera mantener una gestión algo más descentralizada. (Véase Campos Harriet, F. op. cit., pp. 213-226)

(21) Según Fernández (1986), el término "Parlamentario" definía mal tal período, ya que el parlamento no definía el jefe de gobierno, y lo que había era un mayor número de atribuciones del primero, tanto de veto como de proposición, lo que muchas veces generó una anarquía considerable en la acción legislativa (Véase Fernández, M.: Más allá de la transición, Ed. Andante, Santiago de Chile, 1986, p. 227).

(22) En la actualidad, la Universidad de Concepción es la tercera en importancia del país, en términos del número de alumnos, profesores y presupuesto (Fuente: Anuario Estadístico 1992, Consejo de Rectores, Santiago de Chile, 1993).

(23) El partido Radical gobernó luego en alianza con otros partidos, incluso de derecha, hasta 1952.

(24) de CEPAL (Comisión Económica para América Latina). Organismo de las Naciones Unidas residente en Santiago de Chile.

(25) Fuente: Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA), INE, Santiago de Chile, 1974

(26) Fuente: En base a datos de Pinto, A.: Chile, un caso de desarrollo frustrado, Ed. Universitaria, 3ª edición, 1973, Santiago de Chile, p. 174; y ENIA, INE, Santiago de Chile, 1974

(27) Salvo, quizás, Brasil, que dado el gran tamaño de su mercado interno pudo obtener niveles de competitividad que le permitieron luego una inserción internacional a su industria, si bien no en todos los sectores (Véase Cano, W.: "Reestructuración internacional y repercusiones interregionales en los países subdesarrollados: Reflexiones sobre el caso brasileño", en Alburquerque, F. et al. op. cit., 1990, pp. 351-356).

(28) Según se señalara en el punto 2.2, el polo de desarrollo regional en Concepción-Talcahuano se inició con la creación de la siderúrgica Huachipato en 1950, seguida de la instalación de la Empresa Nacional de Electricidad, y más tarde con industrias complementarias metalmecánicas, petroquímicas, celulosa, papel, maderas y otras (Véase punto 2.2).

(29) El partido Radical, si bien su nombre, representaba una corriente laica racionalista con fuerte raigambre masónica, gestada desde mediados del siglo XIX, y que durante la década de los años cuarenta condujo el proceso industrializador chileno. Esta corriente encontraba también, como se señalara, una fuerte inserción en las clases medias penquistas (Véase Campos Harriet, op. cit., p. 266)

(30) El sistema político chileno no habría sido capaz de regular fuertes presiones políticas y sociales para transformar la sociedad, así como el económico no lo habría sido tampoco para 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 ver el gobierno de Salvador Allende como uno caracterizado por políticas keynesianas de estímulo de la demanda agregada, pero que eran evidentemente inconsistentes con los consensos --pactos sociales-- regulatorios requeridos.

(31) En un comienzo, dada la necesidad de disminuir el volumen de la deuda externa, lo que hubo 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 (Capítulo 19 de la Deuda Externa).

(32) En 1974, el número de grandes establecimientos (definidos por más de 50 trabajadores) era de 101, ocupando 30.496 plazas de empleo. En 1979, en cambio, sólo eran 73, ocupando 21.370 personas. Asimismo, el empleo en las pequeñas y medianas empresas (10 a 49 trabajadores) cae en 1.448 plazas en el mismo período. (Fuente: Encuesta Nacional de Industrias Manufacturera, ENIA. INE, Santiago de Chile, 1974 y 1979).

(33) Las encuestas ENIA-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 sobre 200 personas, en el período comprendido entre 1974 y 1979, en términos netos, cerraron sólo 5 establecimientos (15,2%). (Fuente: ENIA-INE, 1974, 1979).

(34) Fuente: ENIA, INE, Santiago de Chile, 1974 y 1980.

(35) Fuente: ENIA, INE, Santiago de Chile, 1981

(36) Fuente: ENIA, INE, Santiago de Chile, 1986 y 1989(a). Desconocemos la evolución de las empresas menores de 10 trabajadores (microempresas), pero en un contexto de tasas de cesantía del 25-30% que hubieron en 1983 y 1984, suponemos un incremento considerable de ellas a partir de tal período, en una atmósfera de creciente marginalización y dessalarización (Véase Tironi, E. Autoritarismo, Modernización y Marginalidad, SUR, Santiago de Chile, 1990, pp. 165-170).

(37) Fuente: Informativo Estadístico VIII Región 1992, INE, Concepción, Chile, 1993.

(38) No se plantea que no existan, pero sí que serían incipientes. El informe ILPES/CEPAL/PNUD (1990) op. cit señala la existencia en 1990 de una sola máquina herramienta de control numérico en la región operando (en ASMAR, Astilleros de la Armada). Posterior a ese año se tienen antecedentes de algunos proyectos de implementación de máquinas herramientas similares, pero su desarrollo sería aún muy reciente. Asimismo se tienen antecedentes de algunos procesos de innovación organizativas: círculos de calidad en Celulosa Arauco, y de polivalencia laboral en la Siderúrgica Huachipato, pero en ambos se trata de procesos nuevos en su implementación, con logros poco consolidados.

(39) Como ya se señalara en el capítulo dos, estas reformas fueron logradas en procesos bastante mediatizados por la oposición de derecha en el parlamento. Respecto del sistema tributario se tenía que durante los últimos años del régimen del General Pinochet las tasas de impuestos a la renta estaban dentro de las más bajas de América. No se gravaban las utilidades no retiradas (o reinvertidas), quedando afectas a impuestos sólo 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 relación al resto de América.

Con respecto a la reforma laboral, como ya quedó dicho, ésta tiene un alcance limitado. Se logra aumentar el costo para la empresa de la indemnización por despido, se elimina el despido sin justificación (aunque en términos genéricos se podría por 'causas justificadas'). Las limitaciones más importantes de la reforma laboral radican en la necesidad del acuerdo empresarial para poder desarrollar negociaciones por rama de actividad, y la incapacidad legal de los trabajadores para debatir materias --en el ámbito de la negociación colectiva-- que no se refieran directamente a las relaciones de trabajo (Véase Rojas, I.: "Las Reformas Laborales", en Economía y Trabajo en Chile, Informe Anual 1990-1991, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago de Chile, 1991, pp. 81-98; y Fortunatti, R.: "Concertación social, una oportunidad histórica", en Economía y Trabajo en Chile, Informe Anual 1990-1991, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago de Chile, 1991, pp. 57-79).

(40) En contraposición al Estado Mínimo neoliberal, el Estado Regulador es la concepción que surgiría no para vaciar al Estado de sus funciones, sino que para redefinirlas según las necesidades de legitimación del nuevo orden económico y tecnoproductivo.

En tal sentido, Campero et al. (1993) identifican como ámbitos de Estado regulador los siguientes niveles de intervención: i) El nacional, donde se promueve el Tripartismo, con una finalidad mucho más política que económica, tendiente a generar condiciones de gobernabilidad. ii) El nivel de la empresa, donde se privilegia el bipartismo --negociaciones entre trabajadores y empresarios-- enfatizándose la negociación colectiva como fuente de normas jurídicamente vinculantes (en este nivel el Estado no interviene, pero sí se hace cargo de su regulación general). iii) El nivel del contrato individual de trabajo, donde el Estado vela por su no trasgresión, para lo cual debe fortalecer la capacidad

de reclamo de los trabajadores ante incumplimientos empresariales de los contratos, y fortalecer también las instituciones de fiscalización.

Asimismo, el Estado asume la existencia del sector informal, y en éste se plantearía como sus funciones: i) La mejoría de las condiciones de existencia, o una red de seguridad socialmente inclusiva. ii) Una regulación mínima del sector informal, relacionada con la aseguración de derechos fundamentales internacionalmente reconocidos (protección de los menores, cautelar la extensión de la jornada de trabajo, respeto a derechos individuales básicos, y otros). iii) Capacitación y educación, de manera de potenciar el trasvase del sector informal al formal (Véase Campero et al. Los actores sociales en el nuevo orden laboral, Ed. Dolmen, 1ª Edición. Santiago de Chile, 1993, pp. 36-46).

(41) Ley Orgánica Regional (L.O.R.), Nº 19175 del 11 de Noviembre de 1992.

(42) 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 han sido elegidos en votación universal).

(43) Boicot propiciado por la ORIT y la Central Sindical Norteamericana AFL-CIO.

(44) Contendidas en un documento elaborado por la CUT en Abril de 1989: Propuesta para la Transición a la Democracia (Mimeografiado, 10 p.).

(45) La tasa de afiliación sindical era de un 9,9% en 1986, y para 1990 había logrado aumentar a sólo un 13,6%, todavía muy inferior al 27,4% de sindicalización existente en 1971 (Fuente: Síntesis Estadística Anual, INE, Santiago de Chile, 1992)

(46) Y sólo un 13,6% en 1990. Fuente: Síntesis Estadística Anual, INE, Santiago de Chile, 1992.

(47) Fuente: Síntesis Estadística Anual, INE, Santiago de Chile, 1992.

(48) Ley Nº 18620 del Código del Trabajo, Título II, Capítulo II.

(49) Véase ILPES/CEPAL/PNUD (1990) op. cit., pp. 49; y Boisier, S. El difícil arte de hacer región, Docto. APPR/ILPES 91/04, 1991, Santiago de Chile, pp. 60-62.

(50) 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 como región piloto en el proceso de descentralización, implicando ello, entre otros aspectos, una importante canalización de fondos del presupuesto público para ser asignados por el gobierno local (Véase ILPES/CEPAL/PNUD (1990) op. cit., pp. i-iii [Introducción]).

CAPITULO 5

EL ESTUDIO DE CAMPO

1. Introducción

Intentando dar cuenta de las interrogantes y planteamientos que se han efectuado en los capítulos previos, se presenta en este capítulo un trabajo de campo efectuado en la zona urbano-industrial de Concepción-Talcahuano que nos interesa.

La exposición la hemos dividido en tres partes. En la primera se desarrolla una breve discusión sobre el contexto y algunos aspectos que inciden en el estudio en cuestión.

En la segunda se presentan los atributos del estudio de campo como tal. En una primera instancia se discuten los objetivos de éste y las hipótesis con que se trabaja. Luego se realiza un examen de los elementos que influyen en el método de evaluación seguido --el contexto, el objeto y la finalidad de la evaluación misma--, para de allí determinar la necesidad de un instrumento abierto y flexible que permita obtener en forma sincrónica un nivel adecuado de causalidad y capacidad explicativa en el estudio. Se termina la segunda parte efectuando una descripción resumida de los segmentos productivos examinados: una especificación técnica para el caso de la cadena productiva

silvícola-aserrio-celulosa de un grupo empresarial presente en la zona, y una reseña de las características y objetivos del Proyecto de Fomento Metalmeccánico, un experimento asociativo entre pymes locales estimulado por el sector público.

En la tercera parte se lleva a cabo una 'sistematización' de los antecedentes proporcionados por el estudio de campo. Dado el cúmulo de antecedentes obtenidos, y para no restarle fluidez a la exposición, se recurre profusamente a las notas con el objeto de aclarar y precisar allí los alcances reseñados en la exposición principal.

2. Una discusión previa sobre el contexto y aspectos que inciden en los alcances del estudio de campo

En el capítulo anterior discutimos la configuración productiva del conglomerado urbano-industrial Concepción-Talcahuano, la forma en que ésta se había producido y la participación de los diferentes actores sociales en su desarrollo.

Hemos identificado a este conglomerado como uno de cierta complejidad que acoge a un número importante de empresas. Un sector de éstas, desarrolladas al alero del proceso industrializador de mediados de siglo, son básicamente elaboradoras de insumos intermedios para el mercado interno; otro sector, más reciente, está constituido por empresas exportadoras de materias primas que aprovechan la cercanía de los recursos y la infraes-

estructura portuaria de la zona; y un tercer grupo, un conjunto considerable de pymes, de largo arrastre unas, y otras gestadas al alero de la reestructuración de los grandes establecimientos tradicionales.

Son establecimientos que constituyen un conglomerado de un nivel tecnológico medio-bajo, en general productores de bienes sin un alto valor añadido, y que en el caso de las grandes empresas tienden a tener sus sedes administrativas localizadas fuera de la región.

Nuestra preocupación presente es identificar cómo hacer evolucionar una configuración de este tipo hacia una que muestre las características, aún parcialmente, de lo que hemos llamado Sistemas Productivos Locales, o Areas Sistemas, dependiendo ello del grado de densidad del tejido productivo y del tipo de involucramiento presente en la relación salarial (1), y que en general presentan una mayor capacidad de innovación y mayor calificación del proceso productivo.

Dadas las condiciones de partida exhibidas por la configuración de Concepción-Talcahuano, y sin pretender establecer esquemas de evolución rígidos y predeterminados, estimados pertinente plantearnos una evolución que busque lograr los términos, al menos en un primer estadio de desarrollo, de los Sistemas Productivos Locales: mayor densidad de los tejidos productivos, mayor interacción entre los actores sociales y agentes de desarrollo, en relaciones cara-a-cara propias de un alto involu-

cramiento, si bien individuales y poco reguladas colectivamente.

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

Asimismo, 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 operación muy acentuados, que contradicen los requerimientos de sentido de identidad y de articulación social de largo arrastre propios de las áreas sistemas, difíciles de reproducir en períodos históricamente cortos.

Ahora bien, el contexto de estas consideraciones está dado por los desafíos que los procesos de reestructuración están significando en general para América Latina, en términos de la pérdida de importancia que ha sufrido 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 particular para Chile están significando el agotamiento de un modelo exportador en base a recursos domésticos de bajo coste (Uribe-Echevarría, 1991a), por lo que es común ya plantearse la necesidad de pasar a una segunda fase exportadora que incorpore mayor capacidad de innovación y más valor añadido en los productos.

Pero como hemos visto, lo anterior significa una perspectiva sistémica, con 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 muestra el funcionamiento del mercado por sí solo no facilitan las interacciones y la potenciación del entorno requeridas por 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 por agentes económicos y sociales --por ejemplo, los empresarios-- en forma individual, ya que son 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, y latinoamericanos en específico, los mercados presentan insuficiencias adicionales: asimetrías de información y altos grados de incertidumbre, ausencia de mercado a futuro, externalidades abundantes y grados variables de poder y de competencia imperfecta, las que provocan, en síntesis, grados escasos de transparencia y limitada difusión de los conocimientos (Ramos y Sunkel, 1991; Salazar 1991; Dini, 1993).

El papel del Estado y las políticas públicas cobran relevancia, luego, ante estas insuficiencias de los mercados para

producir los señales de largo plazo requeridas por los procesos de desarrollo.

En función de ello es que se plantea la pertinencia de un conjunto de nuevos instrumentos de intervención pública que, en términos del nuevo paradigma 'abajo-arriba' del desarrollo regional y local, estimulen las relaciones e interacciones territorialmente localizadas entre los actores sociales y agentes de desarrollo, de manera de producir capacidad de negociación con el entorno y de potenciar las capacidades de transformación productiva interna. Es el desarrollo regional entendido como una tarea de potenciación de la acción colectiva local, y cuyos elementos nos interesa indagar para el caso de Concepción, en Chile.

3. El Estudio de Campo

3.1 Su ámbito y sus objetivos

Dada la perspectiva de intervención señalada, así como los elementos que la condicionan, y en función de discernir los rasgos que adquiere en el conglomerado industrial de Concepción-Talcahuano, nos hemos planteado un estudio de campo alrededor de dos segmentos de su configuración: el primero, la cadena productiva forestal-aserrío-celulosa de un grupo empresarial presente en la zona, y el segundo, alrededor de un experimento asociativo de pymes metalmecánicas localizadas territorialmente.

El primero, por que se le considera representativo de uno de los sectores emergentes que han dinamizado la estructura productiva local tras el proceso de restructuración ocurrida en los últimos diez años. Nos interesa en éste cubrir la totalidad del proceso productivo inserto en la dimensión socio-territorial 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, porque incorpora a un conjunto de pymes detentoras de un cierto nivel 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 tres, cuando indicábamos las necesidades de investigación del actual paradigma de desarrollo regional, en ambos segmentos hemos intentado identificar los actores y agentes relevantes presentes en su accionar. Sus bases de información, los modos en que la interpretan y las motivaciones y/o "lógicas" que explican sus expectativas y comportamientos. Y a partir de ello, determinar los cuellos de botella y brechas --culturales, políticas, estructurales-- que dificultan las interacciones y que mantienen incomunicadas sus 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 aplicadas por el sector público en los últimos tres años: Bolsas de subcontratación, guías de compras, créditos subsidiados (para promoción y desarrollo tecnológico), bolsas ('pool') de consultores, y otros. (2)

En base a la indagación de la organización del trabajo en los segmentos planteados, los grados de articulación presentados y el resultado de las políticas aplicadas, es que pretendemos contribuir a la discusión 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 muestren un resultado limitado y asimétrico entre los diversos sujetos involucrados.

Esto así, porque las intervenciones que se hacen lo son en un contexto con una historia y relaciones socialmente construidas, que gestan situaciones diferenciales de poder y de acceso a los espacios de aprendizaje y de decisión.

De esa manera, creemos que son necesarias intervenciones localizadas que destraben restricciones, corrijan desequilibrios y/o potencien posibilidades, de manera de generar las articulaciones, y la densidad en las interacciones, que posibiliten la difusión de los procesos de innovación y las acciones concertadas que produzcan tanto las modernizaciones productivas

como la gestación, en último término, de proyectos colectivos que atraigan poder para la región y sus circuitos intraregionales.

3.2 Metodología

El trabajo de campo señalado involucra un proceso de evaluación de acciones e instrumentos aplicados, así como la evaluación del grado de articulación socioproductiva, organización del trabajo y procesos de adaptación y difusión tecnológica localizados territorialmente. En este caso, en la zona de Concepción-Talcahuano.

Siguiendo a Magnatti (1991), los elementos relacionados con una metodología de evaluación están constituidos por el contexto específico de la evaluación, el objetivo de ésta, y su finalidad.

(3)

El Contexto

Este 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 sujetos de una iniciativa específica, y/o participantes en la configuración bajo análisis, y por las normas y regulaciones que definen sus interacciones. En nuestra situación, tanto el

caso del experimento asociativo, el Proyecto de Fomento Metal-mecánico (Profo MM en adelante), como la cadena productiva forestal conforman conjuntos que se aprecian multiobjetivos y multidecisionales, caracterizados por un conglomerado amplio de actores con intereses diversificados, lógicas de acción y recursos diferentes.

El Objeto de la Evaluación

Está definido por el contenido de las políticas e instrumentos a evaluar, así como por la modificación del comportamiento de los actores y el grado de articulación de éstos, la organización del trabajo y los procesos de difusión tecnológica localizados territorialmente.

La Finalidad de la Evaluación

Esencialmente mejorar la comprensión de los mecanismos de las intervenciones y de los procesos de articulación entre los actores, conocer sus bases de información, los modos en que la interpretan y las lógicas que explican sus expectativas.

Producto de ello se busca producir información --entendida como procesamiento de datos que genera un significado-- que sirva como retroalimentación y/o 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 de escasa experiencia acumulada.

En síntesis, las características de los elementos que permiten determinar la metodología de evaluación y diagnóstico más adecuada están dadas por un contexto que es incierto y complejo, un objeto de estudio también complejo, y variable, y por una finalidad evaluativa que busca mejorar la comprensión de los procesos intervenidos así como de proporcionar información de retroalimentación (en una suerte de diagnóstico y evaluación más formativo que sumativo).

Ahora bien, las metodologías de evaluación y diagnóstico se diferencian, entre otros aspectos, por la relación que existe entre las acciones y sus efectos. Serán "rígidas" aquellas metodologías que se aplican en ámbitos donde las relaciones causales son fuertes, y que implican:

- Que las causas (y acciones y procesos a evaluar) preceden al efecto.
- Que existe una correlación fuerte entre acciones/procesos y efectos (a mayor el primero, mayor el segundo).
- Que no existe otra explicación plausible para los efectos observados.

Donde estas condiciones no sean demostradas, serán necesarias metodologías flexibles de evaluación y diagnóstico.

Por ello, dadas las características del contexto, objeto y

finalidad de la evaluación/diagnóstico que nos preocupa --complejo, variable, incierto y explorativo-- es que la metodología debe ser flexible, ya que con características como las descritas, las relaciones causales fuertes que implicaría una metodología rígida no pueden ser sostenidas en nuestro estudio con un alto nivel de confianza.

Por último, antes de definir en concreto la metodología y los instrumentos de evaluación, se deben también precisar el tipo de efectos que se pueden dar en las acciones a evaluar (sobre todo para lo que se refiere en nuestro caso a la evaluación de las políticas aplicadas al Profo MM).

Los Efectos

Se pueden distinguir dos categorías de efectos utilizados con una cierta frecuencia: el producto (output) y el impacto.

El primero, el producto, es representativo de la consecuencia directa de la actividad estudiada. Su forma de evaluación y estudio viene dado generalmente por el proceso denominado 'monitoreo', entendido éste como la actividad que examina la actuación de una política (verificación del uso de recursos, de los costes y otros aspectos administrativos) (Magnatti, 1991 p. 93).

El segundo, el impacto, está referido a las modificaciones causadas en el mundo real en sus diversos niveles. Para su

medición se cuenta con instrumentos como los modelos econométricos y/o multivariantes (Magnatti, 1991, p. 94).

Ahora bien, asociado a la calidad de producto o impacto que tenga el efecto, la evaluación/diagnóstico variará en términos de su capacidad explicativa y causalidad. En términos de 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, la traducción es nuestra). Es decir, con el impacto aumenta la capacidad explicativa, pero a costa de la causalidad (confianza respecto de la certidumbre de los efectos observados). Si se desea un mayor nivel de esta última, se obtiene con un estudio de producto, pero sacrificando el potencial explicativo de la evaluación.

Una solución intermedia para este dilema es el estudio del 'resultado' (outcome), entendido como la modificación de los comportamientos entre los sujetos destinatarios de las acciones y procesos. No pretende describir el 'outcome' las modificaciones en el mundo real (menor capacidad explicativa que el análisis de impacto), pero va más allá del mero control administrativo y de observación de las consecuencias directas de las políticas a que se refiere el estudio del output (producto). Y por otro lado, si bien la relación de causalidad acción-efecto en el caso de estudio de resultados no tiene el grado de confianza que caracteriza a los análisis de output, sí la tienen en mayor medida que en el caso del estudio de impacto. Estas son relativamente observables en el caso del outcome (o resultados).

Respecto del Instrumento

Ahora bien, las características de los elementos que definen nuestra evaluación --incertidumbre, complejidad y finalidad retroalimentadora--, y la necesidad de sincronía entre causalidad y capacidad explicativa a obtener de ella, nos hacen plantearnos una metodología flexible que permita observar los comportamientos entre los diferentes sujetos, contrastarlos entre ellos, y que puedan ser referenciados a sus bases de información, a sus motivaciones y lógicas de acción social históricamente internalizadas. Por ello se ha optado por el desarrollo de entrevistas abiertas y en profundidad a un conjunto de sujetos participantes en los procesos productivos en cuestión, la cadena forestal y el experimento asociativo metalmeccánico, así como también a otros pertenecientes al conglomerado urbano de Concepción-Talcahuano y que se esperaba tuvieran algún tipo de interacción con los segmentos productivos en cuestión, a saber: miembros del gobierno local y/o representantes de organismos públicos de promoción, de universidades, fundaciones de fomento productivo, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y otros.

Estas entrevistas en profundidad fueron realizadas en parte como el desarrollo de historias de vida que buscaban identificar los siguientes aspectos en los sujetos entrevistados:

- i. Definir cómo habían llegado a su actual ocupación (destacando procedencia y factores decisionales).
- ii. Sus expectativas de desempeño futuro.

iii. Sus percepciones y evaluaciones del proceso productivo e interacciones que les tocaba vivir y observar, tanto al interior del proceso, como con otros actores y agentes localizados en la región.

iv. En el caso concreto del Profo MM, se intentó sistematizar los resultados de las políticas e 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 como tal), y con el entorno (por su interacción con otros actores y agentes).

Fuentes:

- En el interior del Profo MM se realizaron 12 entrevistas a empresarios (de un total de 17) (4), y 6 a otros actores (dirigentes sindicales, gerentes).

- En el interior de la cadena productiva forestal-celulosa se realizaron 33 entrevistas, que involucraron cubrir un área de 140 Km. de diámetro, aproximadamente.

- Otros sujetos: 15 entrevistas (directivos universitarios, dirigentes de organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, funcionarios del sector público)

- Total: 66 entrevistas, en el lapso de 11 meses, desde Diciembre de 1992 a Octubre de 1993

3.3 Descripción de los segmentos productivos examinados

Nos interesa mostrar aquí un esquema general de los segmentos productivos examinados, con el objeto de que sirva como una referencia a la cual se pueda acudir luego cuando se examinen los antecedentes proporcionados en la próxima sección, referida a los resultados del estudio de campo. Tenemos conciencia de que sólo un esquema --sin precisar las personas y actores que intervienen, los procesos de trabajo, así como su organización y cualificación-- es necesariamente incompleto e insuficiente. Pero como creemos que estos antecedentes se podrán observar en el examen mismo de los resultados del trabajo de campo, lo hacemos así para evitar una redundancia en su presentación.

A. La cadena productiva forestal-celulosa

Este proceso productivo está constituido por 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 silvícola de bosques de pino insigne y eucaliptus que generan tres productos principales: madera pulpa-ble, que en su mayoría (90% aproximadamente) abastece a las

plantas de celulosa; rollizos (trozos) de exportación; y trozos aserrables, con los cuales se abastecen a los aserraderos.

ii. El aserrío, que se abastece de la parte silvícola y que produce madera aserrada, tanto para el mercado interno como para la exportación.

iii. La producción de celulosa, que se abastece de madera pulpable desde la parte silvícola, y cuyo producto principal es la celulosa blanqueda, y en menor medida, semiblanqueada, toda de exportación.

Todas estas empresas pertenecen al grupo Celulosa Arauco y Constitución S.A., el que a su vez cuenta con una participación (y control) de inversionistas extranjeros, el grupo Carter Holt Harvey. (5)

Durante 1991 estas empresas facturaron aproximadamente 129 millones de dólares y el grupo como tal 221 millones. (6)

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: no forma parte tal sector de las actividades que desarrolla el grupo de empresas considerado y, además, en la zona no tiene una significación relevante. Lo que interesa es examinar la actividad forestal-celulosa en su condición de sector emergente tras la reestructuración produc-

tiva, y los segmentos descritos --silvícola, aserrío, celulosa-- son los que lo caracterizan como tal.

Pasamos, luego, a describir las actividades principales presentes en cada parte de la cadena.

A.1 Sector Forestal-Silvícola

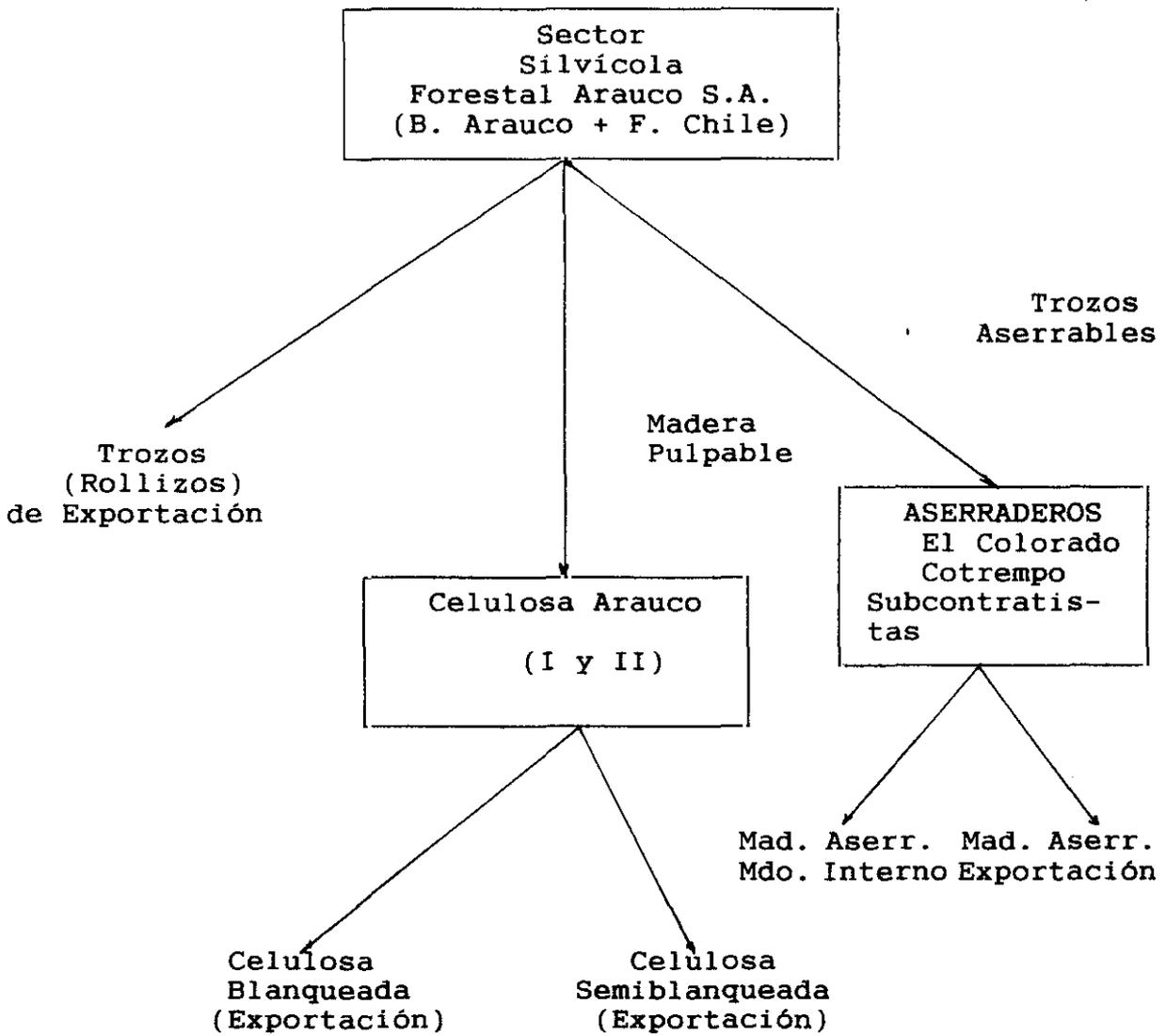
El proceso productivo distingue las siguientes fases, si bien en etapas no estrictamente secuenciales:

- Producción de semillas (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 realizan en viveros especialmente diseñadas para ello; tienen una fuerte interacción con unidades genéticas (laboratorios) y departamentos de investigación y desarrollo donde se experimenta con nuevas semillas y nuevos métodos de plantación.

ii. Evaluación del Potencial Predial: Distingue dos aspectos: evaluación de superficies y evaluación de volúmenes. La primera suele implicar una actividad importante de cartografía,

CUADRO 1
PRIMER NIVEL
CADENA SILVICOLA-ASERRIO-CELULOSA



la segunda está referida a la tasación física del predio.

iii. Plantación (forestación): Involucra un conjunto de actividades, algunas de ellas previas a la plantación misma:

a) Roce: Es el corte de todo el matorral en la superficie.

Se realiza en el verano entre los meses de Octubre a Marzo.

b) Hacer los cortafuegos: Una vez que termina el roce, en Marzo. Para prevenir la expansión de los incendios.

c) La 'quema': Eliminación del material que queda después del roce. Su objetivo es producir una superficie limpia. Se realiza cuando comienzan las primeras lluvias, así disminuye el daño al suelo (Abril-Mayo). (7)

d) Plantación: La colocación de la semilla, de acuerdo a una densidad estipulada (1200-1600 árboles por hectárea). Se hace solamente en invierno.

e) Cercos: Delimitación física del predio. (8)

Todos éstas son actividades que requieren de control, el cual puede ser visual, 'in situ', o en tiempo real, dependiendo de la naturaleza de la actividad. Si bien los criterios para ello no son uniformes.

iv. Faenas de Manejo Silvicultural: Están referidas al manejo de los bosques en crecimiento, y distingue principalmente las podas y raleos. Los raleos consisten en dejar los 700 mejores árboles por hectárea distribuidos en la forma más homogénea posible (dada una densidad inicial de 1200-1600 árboles) (9); la

poda, por su parte, tiene por objetivo mejorar la calidad del árbol/madera resultante, de manera de obtener una madera libre de nudos.

Tanto la poda como el raleo se reiteran después de cada cierto tiempo hasta 20-25 años en el caso del pino insigne (10). El segundo raleo, a los 11-12 años, resulta productivo y genera un producto que es la madera pulpable, insumo de la celulosa.

Estas actividades también se controlan. Suele haber control primario, inmediatamente después de ejecutado la poda y el raleo, y otro de supervisión, a través de una muestra del sector controlado en forma inicial.

v. Cosecha: A la edad de 25 años del árbol, aproximadamente, con un diámetro de 24-26 cms. Las actividades que se generan en esta etapa son las siguientes:

- a) Inventarios pre-cosecha. Son optativos, y buscan evaluar el volumen físico a explotar.
- b) Evaluación de cosecha: Busca determinar el plan de trabajo: máquinas a utilizar, número de operarios, caminos y canchas de acopio a habilitar.
- c) Habilitación del bosque: Construcción de las canchas de acopio y caminos de acceso. (11)
- d) La Cosecha propiamente tal: Involucra el volteo y desrame de los árboles (normalmente con motosierristas); luego el madereo (o el traslado de los troncos desde el

bosque hasta las canchas de acopio), y por último la clasificación de éstos, según medidas indicadas.

Las dos últimas (madereo y clasificación), y la primera en ocasiones (volteo), normalmente se realizan con equipos mecanizados (torres, carros de arrastre con orugas, 'garras' volteadoras, clasificadores trineumáticos).

vi. Carguío y transporte: Está contemplado por las tareas de despacho y el carguío y transporte propiamente tal. Los destinos de la producción pueden ser de tres tipos: el puerto (San Vicente) para la exportación de rollizos; aserraderos, para la madera aserrable; y plantas de celulosa (o canchas de acopio) para la madera pulpable.

En las operaciones están involucrados equipos mecanizados (garras y grúas cargadoras) y camiones.

A.2 Sector Aserrío

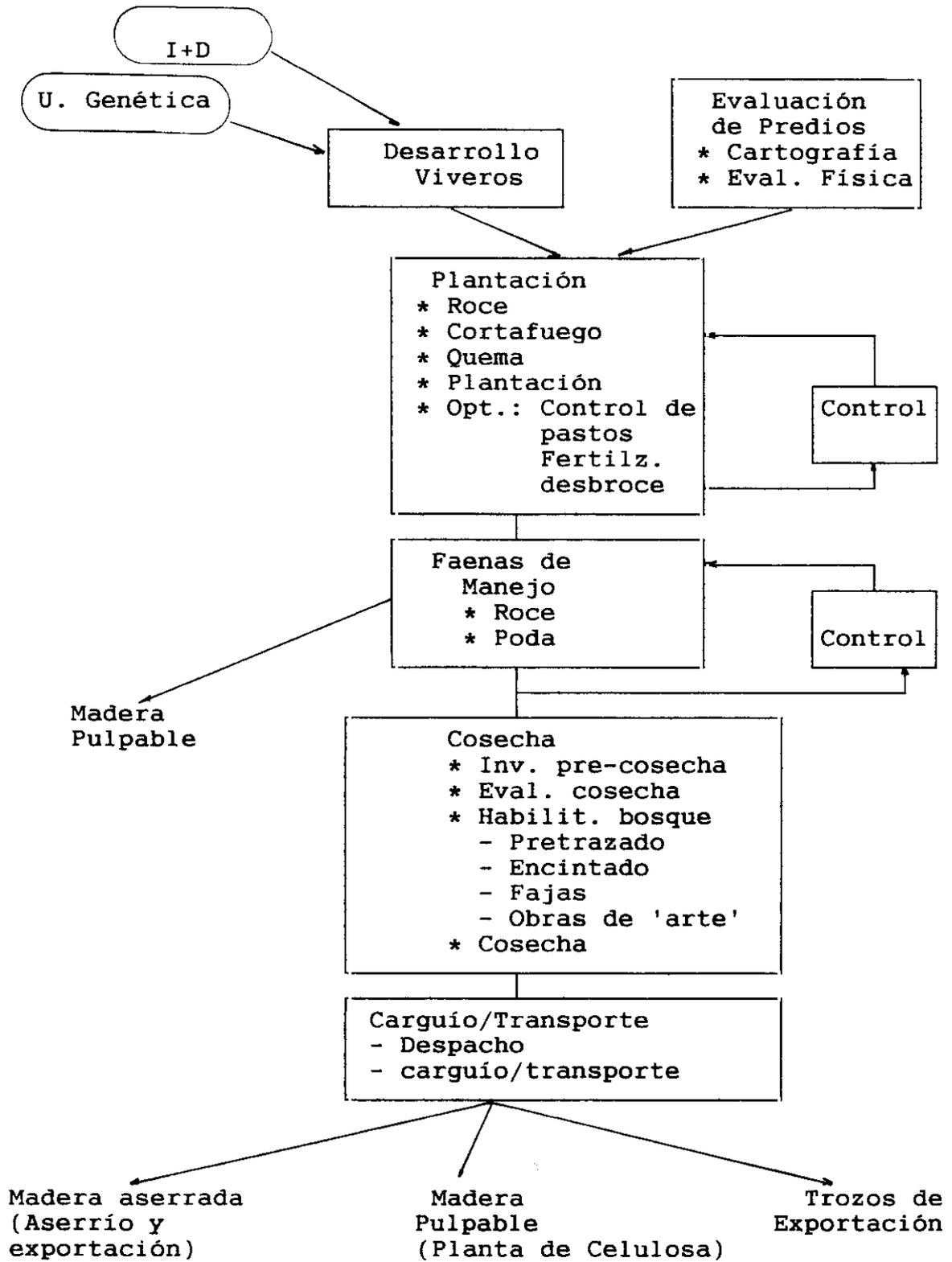
En términos generales en éste se distinguen tres fases:

i. Recepción y clasificación (en cancha) de la madera aserrable. La clasificación debe ser en base a las medidas establecidas por una orden de producción a satisfacer.

ii. Los lotes clasificados entran a una línea continua de

CUADRO 2.

DIAGRAMA DEL PROCESO PRODUCTIVO SILVICOLA



producción. Se procesan tantos lotes (que pueden ser de diferentes medidas) según líneas de producción existan.

Dentro de estas líneas se detectan (secuencialmente):

- * El descortezado, o extracción de la capa de corteza del tronco.
- * Aserrado: según medidas especificadas, y consiste en el paso de los troncos por un conjunto de sierras mecanizadas, organizadas secuencialmente, que van dando los cortes y medidas especificadas.
- * Baños antimanchas: de protección de la madera.
- * Clasificación: según las calidades solicitadas.

iii. Empaquetado: Embalaje de la madera aserrada, con destino tanto a puerto (San Vicente) para la exportación, o para el consumo interno.

Las fases dos y tres presentan un diseño mecanizado, que en el caso de uno de los aserraderos incorpora incluso dispositivos de control automático.

A.3 Planta de Celulosa (Arauco I y II)

El proceso contempla cinco fases dentro de un conjunto caracterizado por un procesamiento continuo:

i. Preparación de la madera: Que incorpora la selección y descortezado que preceden a la producción de astillas, las que posteriormente se almacenan y harnean (limpian).

Las astillas propias y las de aserraderos externos son almacenados separadamente en dos pilas y seleccionadas automáticamente por un sistema Fifo (first-in-first-out), luego del cual se procede a ingresarlas a los digestores (proceso de cocción).

ii. La cocción: Efectuado en el área de un digestor a una temperatura de 170 grados celcius y 7 atmósferas de presión, durante 3 horas. En la línea II, La más moderna, el digestor permite un proceso de cocción continuo, en cambio en la línea uno, más antigua, este proceso es por lotes.

La planta utiliza un digestor continuo de dos vasos para efectuar deslignificación extendida, seguido de un difusor atmosférico de dos etapas, separación de nudos y harneo, para finalizar el lavado con dos filtros espesadores.

iii. El lavado, donde la pulpa es sometida a una deslignificación con oxígeno (en línea II) y lavado en dos prensas de desplazamiento.

iv. Blanqueo: La pulpa deslignificada pasa a un proceso de blanqueo secuencial de 5 etapas (cloro - soda cáustica - dióxido de cloro - oxígeno - peróxido), de manera de retirar la lignina residual.

v. Secado, y luego de la cual se almacena la celulosa y se embala.

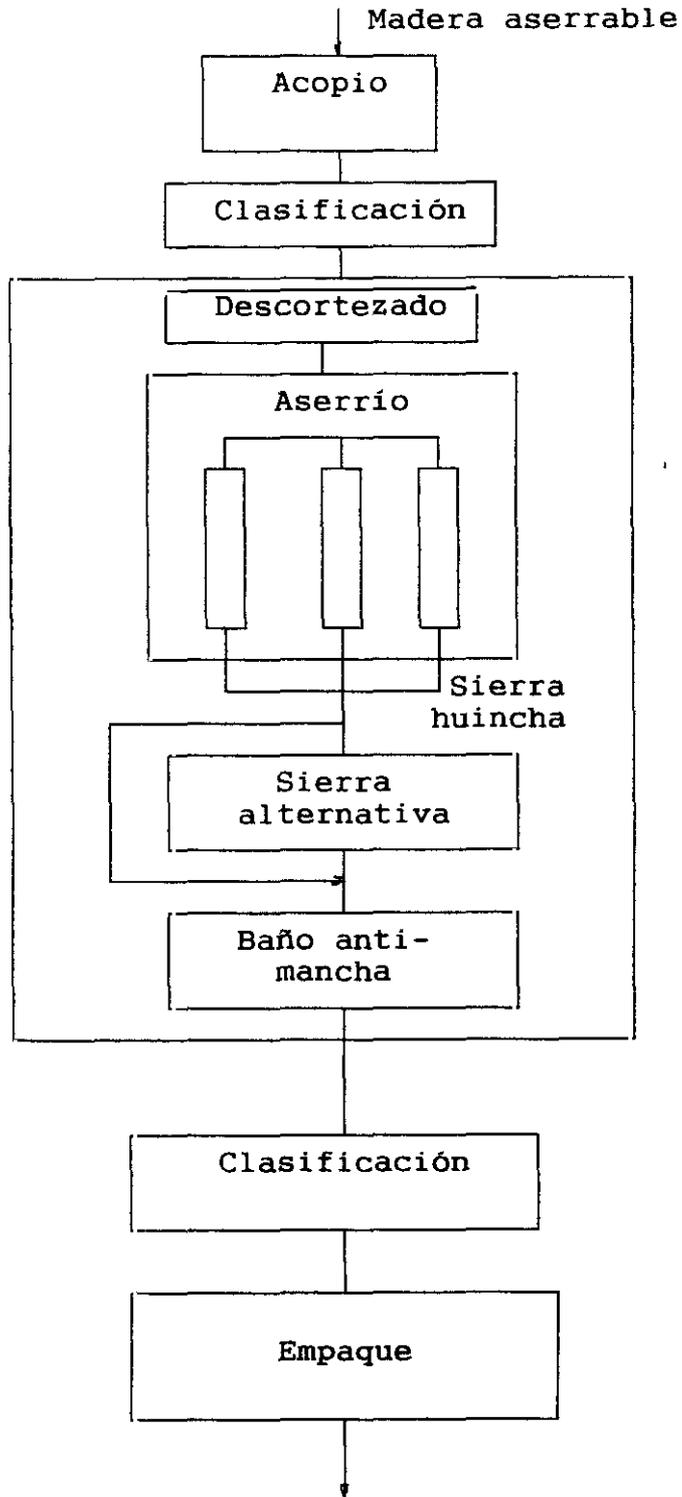
Es durante la etapa de lavado, principalmente, donde se gestan procesos contaminantes por las cargas de cloro y sus derivados. Ellos se tratan de minimizar a través de un diseño del proceso tal que implique entrar al blanqueo con un 40% a lo más de lignina residual, permitiendo una menor carga de cloro y derivados, limitando la formación de compuestos orgánicos clorados. También se habrían incorporado tecnologías de control de afluentes líquidos y emisiones aéreas. (12)

La planta Arauco II fue terminada de construir recién en 1991, con 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. Durante 1991 ambas significaron US\$ 154 millones aproximadamente de facturación anual. La línea II significó una inversión de US\$ 600 millones, aumentando sin embargo el número de empleados en sólo 200 operarios (de 450 a 650). (13)

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

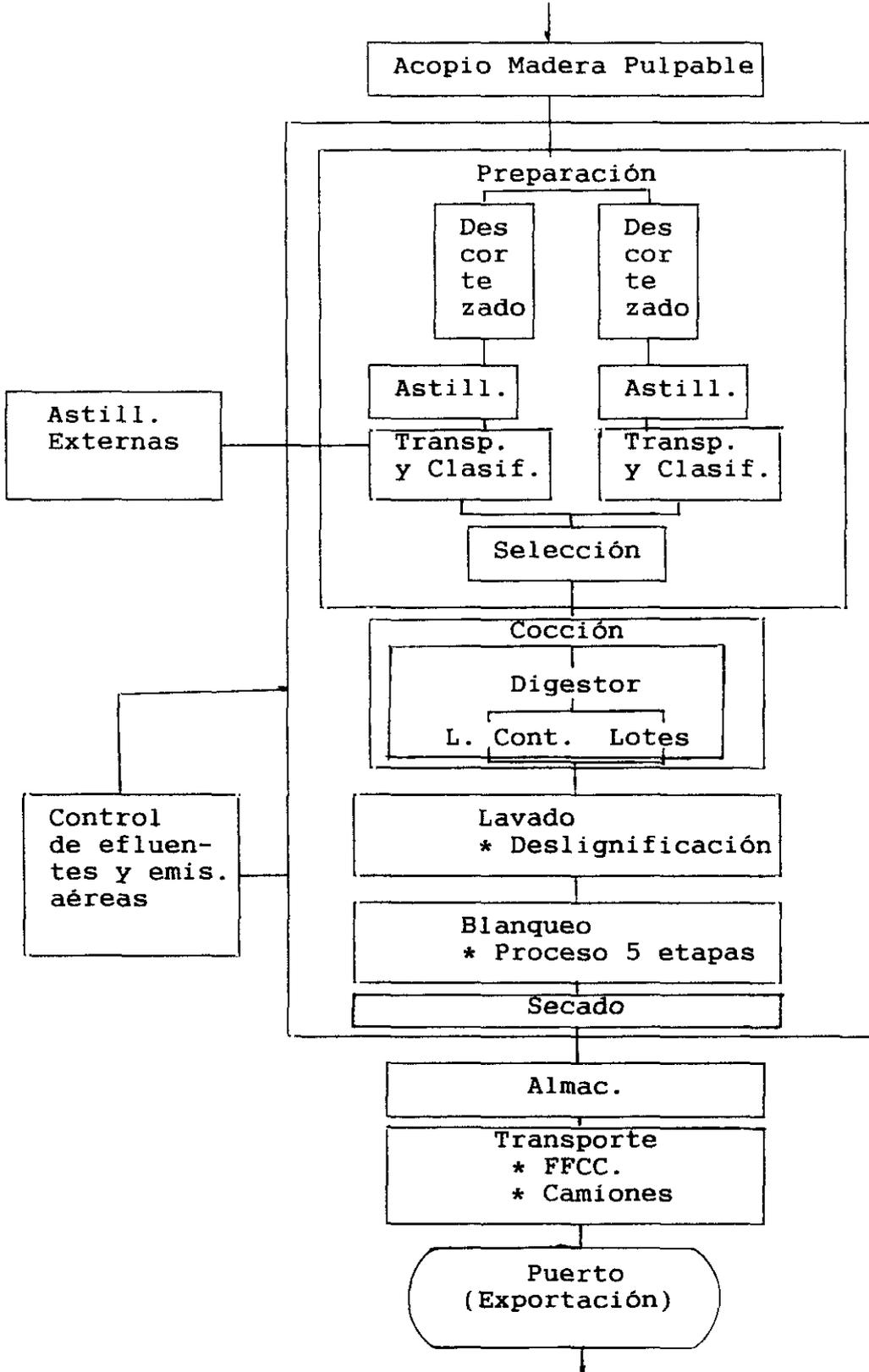
CUADRO 3

DIAGRAMA PROCESO PRODUCCION ASERRIO



CUADRO 4

CADENA PRODUCTIVA (SIMPLIFICADA) PLANTA DE CELULOSA ARAUCO



B. El Proyecto de Fomento Metalmeccánico (Profo MM)

Este se enmarca como una iniciativa pública, desarrollada a través del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec en adelante), que inicialmente consideró a este tipo de proyectos como una forma de estimular entre las pymes la difusión de los instrumentos horizontales de fomento productivo.

La iniciativa, sin embargo, emprendió su operación sin un marco conceptual y teórico claro, y sólo transcurrido un tiempo de funcionamiento de los primeros experimentos asociativos ha existido una preocupación de desarrollar una visión más amplia del instrumento.

Se define actualmente a los Proyectos de Fomento (Profo en adelante) como estrategias públicas que buscan estimular un ambiente local favorable para el desarrollo de un sistema eficiente de relaciones preferenciales (14) entre los miembros que participan de la iniciativa (tanto públicos como privados, productivos y no productivos), desarrollando su competitividad y eficiencia (Dini, 1993, p. 26-27).

Como estrategia pública involucra el desarrollo de un conjunto de acciones --políticas e instrumentos-- cuyo objetivo es incentivar la participación de los sujetos que conforman el sistema definido como local, tanto de los miembros directos del Profo como de aquéllos que interactúan con él (empresas, universidades, centros de transferencia tecnológica, asociaciones

gremiales, etc).

Entre los efectos --resultados-- esperados se tienen los siguientes:

i. Utilización y difusión de los instrumentos de políticas aplicados por el sector público:

- * Bolsa (pool) de consultores.
- * Bolsas de subcontratación.
- * Créditos subsidiados para desarrollo tecnológico (proyectos Fondo de Desarrollo Tecnológico - Fontec).
- * Subsidios para presentación en ferias nacionales y visitas a ferias extranjeras.

ii. Desarrollo de convenios de compras conjuntas a proveedores (mayor escala de compra).

iii. Aumento del nivel de subcontratación entre los miembros del Profo (mayor especialización).

iv. Desarrollo de convenios de asistencia técnica y/o desarrollo tecnológico con otros miembros del sistema local (centros de transferencia tecnológica, universidades).

v. Producir un efecto dinamizador en el sistema productivo local, en especial por medio de un 'efecto imitación' en otras empresas que no participan del experimento asociativo.

Los Proyectos de Fomento se visualizan como un 'negocio autosustentable', es decir, por su capacidad de aumentar las ventas y/o beneficios del grupo de empresas participantes, y que después de un plazo (tres años) se deben autonomizar y prescindir del apoyo público.

En tal sentido se distinguen tres etapas en su desarrollo:

Primero, la Preparación, donde funcionarios de Sercotec desarrollan los diagnósticos de viabilidad, identifican las empresas que pueden participar y se establecen los primeros contactos.

Segundo, la Consolidación, donde se contrata un profesional que asume la función de gerencia del Profo. Coordina sus actividades y desarrolla una metodología de trabajo: normas de acceso, mecanismos internos de premios y sanciones y criterios para tomar decisiones, estimulación de un nivel de coherencia entre los diferentes objetivos y el desarrollo de relaciones de confianza entre los diversos miembros.

Tercero, la Independización, donde se adopta una figura jurídica que toma las riendas del grupo y éste se va haciendo cargo de los costes de gestión y administración. Termina cuando el Profo empieza a operar en forma completamente autónoma.

Desde 1991 hasta Diciembre de 1993 se han creado 16 Proyectos de Fomento en diez regiones del país, en los que

participan 260 empresas (pymes) aproximadamente, pertenecientes a los sectores de madera y muebles, metalmecánico, fundición, goma, bienes de capital, tejido de punto, productos lácteos, productos del mar y artesanía de madera.

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

El Proyecto de Fomento Metalmecánico de Concepción

Está constituido por 17 empresas y es el más antiguo de todos. Su creación fue formalizada en Mayo de 1991. Durante 1992, sus empresas miembros registraron un promedio de ventas anuales de US\$ 603 mil, el quinto más alto del conjunto. (15)

Muestra, también, uno de los niveles más bajos de heterogeneidad dimensional interna (el tercero más bajo del conjunto), medido en términos del volumen de facturación de las empresas del grupo (16). Asimismo, la mayoría de éstas (14 empresas) tienen un personal que fluctúa entre los 18 y 50 operarios, con un promedio de 36.

En términos de su grado de consolidación, se estima que ha desarrollado una madurez adecuada al tiempo de vida que tiene (17), habiendo producido ya durante 1993 un conjunto de organismos y figuras jurídicas gestoras (una sociedad comercial de

responsabilidad limitada, y una asociación gremial entre los miembros) que han ido reemplazando la función inicial del sector público. En términos relativos, pertenecería al grupo de los Profos más consolidados.

Ahora bien, lo anterior es una explicación sucinta que no aclara los procesos de trabajo ni proporciona antecedentes sobre los participantes de la experiencia asociativa. Como nos preocupáramos de hacer ver al comienzo de esta sección, estos aspectos se podrán ver en el desarrollo de los resultados del estudio de campo. Asimismo, debemos destacar que en el caso específico del Profo MM de Concepción, más que los procesos productivos como tal de las empresas participantes, que si bien interesan y se examinan, lo que más preocupa es su carácter de experiencia asociativa y su capacidad de canalizar políticas públicas en tal sentido, así como de promover las interacciones entre sus miembros.

3.4 Presentación de los antecedentes proporcionados por el estudio de campo.

Partiremos describiendo las interacciones entre los actores y agentes globales detectadas a partir de los segmentos productivos examinados, tal que sirvan de contexto para la posterior descripción y análisis de las características internas de estos últimos y de sus articulaciones con el entorno local.

Reseñaremos las relaciones observadas en parte a través de las interacciones específicas entre los diversos actores, y en parte destacando el papel que juegan algunos actores específicos (empresarios y sindicatos), y ello así teniendo conciencia del reduccionismo a 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 sólo nos mueve identificar los diferentes subsistemas de relaciones el objetivo de detectar las formas de actuación predominantes, sus eventuales lógicas, y las brechas y las asimetrías que afectarían a las interacciones.

Creemos que ello contribuirá también a iluminar la posterior discusión sobre los procesos de trabajo y la efectividad de las políticas implementadas en los segmentos productivos estudiados.

A. Respecto de las relaciones entre los diversos actores y agentes locales.

i. En la relación universidad-empresa.

No constituye una relación estrecha e intensa sino más bien intermitente, y se dan en ella las consabidas desconfianzas y prejuicios. Diferencias de ritmo es lo más argumentado, y en un plano de mayor confianza, se alega, en las empresas, de una 'falta de capacidad técnica y profesional' de parte de los universitarios para apoyar a la industria. (18)

En especial, desde el sector de las pymes, y en lo que se refiere al ámbito de las ingenierías, se cuestiona a las universidades regionales por la formación altamente especializada que le dan a sus egresados, que les impediría a éstos enfrentar con solvencia las necesidades más generalistas y diversas que enfrentan las pequeñas empresas locales. Asimismo, que el nivel de expectativas que muestran los recién egresados están normalmente relacionadas con la posibilidad de 'hacer carrera' y con el desarrollo profesional propio de la gran empresa, y que las pymes escasamente pueden ofrecer. (19)

Se cuestiona también una pesadez burocrática y contralora que afectaría a las universidades y que les impediría una agilidad suficiente en la prestación de servicios.

Por otro lado, en la perspectiva inversa, desde las universidades, se critica a las empresas por estar casi fundamentalmente preocupadas de problemas cotidianos, propios de la operación, y que sus necesidades de adaptación y transferencia tecnológica las tiendan a satisfacer por medio de sus proveedores o a través de los encadenamientos internacionales de los grupos económicos a los cuales pertenecen. A las pymes, además, las desechan porque sus flujos financieros no son capaces de solventar asesorías de envergadura, ni de proveer trabajos interesantes, que den status y puntaje en la carrera académica.

Los intereses suelen ser bastante distintos, y divergentes en muchos casos. En las empresas importa la adaptación tec-

nológica, la capacitación y la coordinación de tales esfuerzos. Involucran un ritmo muy 'cortoplacista' y que requiere de experiencia y conocimiento de los procesos productivos concretos (20). En las universidades, en cambio, y esto planteado en forma mediatizada, tiende a importar los proyectos de más largo alcance, de investigación más fundamental. Son los aspectos que otorgan status y que están presentes en forma significativa en los criterios que discriminan en la carrera académica.

No obstante lo anterior, se observa un buen desarrollo por parte de las dos más importantes universidades regionales en el ámbito de la asistencia técnica y que ha venido en constituirles una fuente importante de financiamiento. La Universidad de Concepción, la de mayor tamaño, tiene una interacción destacada con el medio en los ámbitos metalúrgicos, química industrial y forestal (21). La Universidad del Bío-Bío posee un intercambio interesante con el sistema productivo en las áreas forestales y de procesamiento de la madera.

En general, sin embargo, el entorno principal de acción se da en las certificaciones y controles de calidad y en los servicios de laboratorio, que son principalmente de carácter rutinario. Es menor la interacción que se da en el entorno de la adaptación y transferencia tecnológica. (22)

Por otra parte, esta asistencia técnica está referida también en forma principal a las empresas medianas y grandes, no así a las pequeñas. Estas últimas no constituyen un mercado

atractivo, ni en lo profesional ni en lo referente a recursos a obtener.

Es de destacar el caso de la Universidad del Bío-Bío (estatal) en este tipo de interacciones. En la práctica esta universidad ha comenzado a efectuar asistencia técnica sólo en los últimos cinco años, con un crecimiento explosivo en los últimos dos, implicando una considerable movilización de recursos, tanto materiales, como financieros y humanos. Pero junto con ello, este proceso le está significando también dos fuertes desafíos: el primero, la necesidad de modificar su estructura administrativa para atender un cúmulo de actividades que tradicionalmente no contemplaba, y el segundo, y al parecer el más importante, un cuestionamiento de tipo 'estructural' --según lo señaló uno de los entrevistados en el interior de la Universidad-- referido a '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 entre los criterios que dan puntaje en la carrera académica (23). Esto adquiere más relevancia si se considera que para una buena parte de los profesores esta actividad le significa actualmente un porcentaje significativo de sus ingresos, y a la cual le dedican tiempo que tienen que sacrificar de otras actividades.

Por último, en el desarrollo de las relaciones universidad-empresa han sido importantes las relaciones de confianza e interacciones 'cara-a-cara'. 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 presencia importante en Codelco (gran minería del cobre en Chuquicamata, casi a 2.000 kms. de distancia), y en algunas empresas del ámbito forestal-celulosa localizadas en la región, debido a que fue una universidad pionera en las especialidades de ingeniería civil metalúrgica y química. Esto le permitió colocar a sus egresados en estas industrias que son los que luego han contratado los servicios de la universidad, o más bien dicho, de los profesores y expertos que ellos conocen.

Una relación del mismo tipo que esta última, pero que sigue canales distintos, se da alrededor de la siderurgia, petroquímica, cemento, etc., donde se denota una mayor presencia de profesionales y asesorías de investigación y desarrollo provenientes de universidades externas a la región, principalmente capitalinas. La génesis de estas empresas, asociadas a los procesos industrializadores substituidores de importaciones conducidos por la Corfo, y por tanto, con administraciones y flujos decisorios centralizados, estarían influyendo en la canalización de estas relaciones.

ii. Las relaciones entre el sector público y las empresas.

Por una parte, en el experimento asociativo existe un evidente esfuerzo del sector público por dinamizar las estructuras productivas de las empresas miembros ('no se puede

desconocer un mesianismo burócrata', señaló un empresario del experimento). El apoyo público se manifiesta en la financiación de un gerente que coordina los esfuerzos de las pymes, y en un conjunto de instrumentos de apoyo generalmente subsidiados: consultores, líneas de crédito preferenciales --para capital de trabajo y desarrollo tecnológico-- y subsidios para exponer 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 desarrollado instrumentos como bolsas de subcontratación y guías de compras 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 actuar en políticas sobre las grandes empresas locales. Entre otros aspectos porque las propias políticas de éstas en buena parte estaban definidas desde fuera de la región. De hecho, en el segmento forestal el sector público se limita a verificar procedimientos de operación y condiciones de trabajo, para lo cual se ve generalmente limitado por carencias de infraestructura y recursos de operación.

En cambio, la dinámica de las interacciones entre el sector público y el Profo MM ha tenido una intensidad notable, aunque también ha mostrado problemas. En tal sentido, algunos aspectos

destacables que se han observado en esta relación los constituyen los siguientes:

La presencia del gerente --financiado por Sercotec-- ha sido un factor claramente dinamizador, pero no carente de contradicciones. El tener 'clientes' diversos, como los empresarios, por un lado, y sus jefes en Sercotec, por otro, le genera requerimientos contrapuestos y formas a veces divergentes de evaluar su gestión. Se ve impelido a generar relaciones de confianza y a ser capaz de resolver problemas concretos en su interacción con los empresarios (con los cuales las expectativas respecto de su gestión también son heteróneas), en cambio, con sus jefes de Sercotec se ve necesitado de mostrar una consolidación formal del grupo así como de promover y mostrar un uso cuantitativo de los instrumentos y recursos proporcionados por Sercotec/Corfo.

Una manifestación de lo anterior se da, por ejemplo, en el caso del 'pool' de consultores puesto a disposición de las pymes, y de los miembros del Profo MM en especial. Habría consenso en que esta bolsa no atrae a los mejores, muchas veces ni siquiera a los adecuados (el sector no es el que mejor remunera, ni provee un circuito de trabajos interesantes), por lo que el gerente estima que no es conveniente para su legitimación el recomendarlos (a pesar de estar subsidiados). Prefiere recomendar otros consultores, que aunque más onerosos le dan más confianza.

En otro orden, con respecto a las líneas de crédito preferenciales que se han desarrollado para las pymes, también ha

habido insuficiencias. Suelen ser aprovechadas por el sector menos precario de ellas, sin que exista una evaluación real del acceso que tiene el sector más necesitado. En las mediciones que se hacen al interior del sector público se contentarían con indicadores de cumplimiento de metas generales de colocación.

Aún dentro de los sectores más dinámicos de las pymes consideradas existen marcadas aprensiones para endeudarse con el sector público. Todos, sin excepción, de los que tuvieron que recurrir en el pasado a créditos Corfo de 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 hubiera habido "un análisis real y a conciencia", como dijo un miembro del Profo MM, de los proyectos que presentaban. "Claro, de esa manera la única forma de no correr riesgos era pidiendo esa brutalidad de garantías", seguía acotando. (24)

Este requerimiento de volumen tan alto de garantías constituye el reclamo más generalizado, sobre todo entre los miembros más noveles, poco capitalizados y por tanto carentes de recursos que ofrecer como cobertura de los créditos.

En otros instrumentos, como los subsidios para visitas y exposiciones en ferias y para proyectos de desarrollo tecnológico (proyectos Fontec), la relación ha sido un poco más fluida, en parte porque el universo de pymes interesadas es menor, y porque identifica a los empresarios más dinámicos, que realizarían

muchos de tales proyectos, aún sin subsidios.

En general, habría problemas en el sector público para llegar con los instrumentos adecuados. Esto así por una estructura de funcionamiento que no toma en cuenta la operatoria real de los procesos para el diseño de los instrumentos, y que genera, por tanto, índices de evaluación de desempeño que poco tienen que ver con las necesidades que dicen satisfacer. Es el problema clásico de determinación de objetivos y control de gestión en organismos públicos que suelen ser muy centralizados (Burlaud, 1978). (25)

Por otra parte, en la medida en que se han ido desarrollando iniciativas integradoras a partir de la experiencia del Profo MM, como una Sociedad Comercial Gestora que coordina sus esfuerzos de abastecimiento, comercialización y desarrollo tecnológico, y un Centro de Transferencia Tecnológica (CTT) (26), creado en apoyo del experimento y otras pymes, se han ido dando también conflictos entre funcionarios públicos y algunos miembros del grupo metalmecánico. Estos están referidos principalmente al control de tales iniciativas, aduciendo los empresarios que éstas deben reflejar la dinámica e intereses del grupo, sobre todo en un estadio de mayor autonomía como el que estarían logrando; los funcionarios, por su parte, señalan que están preocupados por que sean monopolizadas por algunos empresarios, en una dinámica selectiva que no trascienda localmente y que no se preocupa de rescatar y potenciar a los miembros más débiles.

Constituyen desconfianzas mutuas sobre las capacidades e intereses que guían la acción de los diferentes sujetos involucrados que tienen un largo arrastre, y que permanecen a pesar del innegable esfuerzo realizado, medido tanto en recursos financieros como materiales y humanos. Pero las desconfianzas y divergencias de intereses no están referidas sólo a la relación entre los sujetos públicos y empresarial por sí sola; también al interior de cada segmento se dan notables diferencias de intereses. Las hay dentro del sector productivo, como veremos más adelante, cuando examinemos en detalle las características de los segmentos productivos estudiados, y también dentro del sector público. En este último se dan muchas dificultades para coordinar los esfuerzos de los distintos organismos implicados. En ello influyen la diversa dependencia jerárquica de cada organismo local (27), todos centralizados, así como también perspectivas de los funcionarios locales, que en no pocos casos suelen ser muy poco convergentes. Las aspiraciones de control --y de autonomía-- sobre los recursos locales influyen bastante en ello. (28)

iii. Relaciones entre el sector público y las universidades

Entendida esta relación en términos de las interacciones que persiguen la promoción del aparato productivo, está muy poco lograda. En una de las interacciones posibles, en los servicios de consultoría provistos por Corfo para las pequeñas empresas, se dan dificultades de tipo burocráticas para que profesores universitarios formen parte de tales servicios. Esta incomunicación se

ve acrecentada además por el ya señalado poco atractivo --tanto en ingreso como en status-- que reporta el sector de las pymes.

Se esperaba una activa participación de las universidades locales en el desarrollo de proyectos Fontec (subsidiados por el Estado) (29), pero ello no ha ocurrido. Las empresas que los desarrollan tienden a plantearse proyectos en ámbitos donde cuentan ya con alguna experiencia y si tienen que recurrir a asesoría externa, buscan técnicos o ingenieros que ya conocen, que normalmente no son de las universidades. Por otra parte, en estas últimas aducen que los proyectos Fontec les significarían una demanda que no necesariamente coincidiría con sus líneas de trabajo y desarrollo.

El ámbito universidad-sector público mostró una muy baja densidad en los segmentos productivos examinados, no habiéndose detectado en ellos ningún programa de trabajo conjunto de investigaciones y/o consultorías de alguna importancia. Más bien, lo que existe son desconfianzas mutuas sobre las capacidades respectivas, sobre todo desde el sector público hacia las universidades. (30)

iv. Relaciones entre las universidades y las organizaciones sindicales

En los segmentos estudiados ésta es una relación inexistente. Los directivos sindicales entrevistados perciben a las univer-

sidades locales muy alejadas de sus problemas, y si bien las valoran socialmente en términos muy positivos, no las aprecian como un vehículo para satisfacer sus necesidades. Para ello tienden más bien a interactuar con organismos independientes (Organizaciones No Gubernamentales, O.N.G.) con los cuales desarrollan principalmente cursos de capacitación y seminarios sobre legislación laboral. Ignoran la participación que hubieran podido tener académicos locales en estos últimos.

Por su parte, las universidades locales no contemplan el mundo sindical como parte de sus líneas de investigación y programas de extensión académica. Se referencian algunas iniciativas aisladas, en capacitación y asesoría, pero más bien como el esfuerzo individual de algunos profesores, sin trascendencia institucional.

Al igual que las pymes, el mundo sindical se observa como un sector precario, que no daría origen a proyectos de interés para las universidades locales. (31)

v. Las organizaciones sindicales

Tanto en el ámbito metalmeccánico como en el silvícola presentan condiciones muy precarias de funcionamiento, así en recursos como en capacitación. En el sector aserrío-celulosa la situación es algo mejor producto de mejores condiciones de afiliación y 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), sufren de serios problemas de operación producto de una caída del financiamiento proveniente de agencias y organizaciones sindicales internacionales que les permitían operar durante el régimen militar, sin poder actualmente compensar tal disminución con las cotizaciones de sus afiliados (32). Tienen además escasa información y antecedentes sobre los procesos de cambio tecnológico y reestructuración productiva y, por tanto, carecen de una posición clara al respecto (33). No obstante le asignan una clara responsabilidad al Estado en compensar sus efectos. "Que cree empresas para los desocupados del carbón", plantean.

Las principales aspiraciones de la dirigencia sindical están fundamentalmente referidas a los procesos de negociación colectiva (remuneraciones, en la práctica) y a presionar por una nueva legislación laboral. En la CTF les preocupa en forma importante el que se modifique el concepto de 'temporada' de las labores silvícolas (que permite los contratos eventuales, a plazo fijo), y que se norme la actividad subcontratista, presionando a que se organicen las diferentes empresas (para poder tratar con el conjunto), y que asuman las responsabilidades de una empresa 'normal': pago de vacaciones (que pueden evitar, dado la legislación), continuidad previsional, y otros beneficios.

Sus energías están fuertemente canalizadas en estos problemas, pero carecen de una perspectiva estratégica clara que

los contemple. Tampoco se denota 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 conlleva la reestructuración productiva ocurrida en el país, los llevan a tener un comportamiento básicamente reactivo.

Uno de los dirigentes históricos más reconocidos de la CTF, proveniente del ámbito industrial, reconoce una falta de profesionalización en la dirigencia sindical y un quiebre en ésta producida por fuertes influencias político-partidarias. Considerándose proveniente de una 'cultura comunista' (más que militante propiamente tal), estima importante velar por las condiciones de trabajo y por la posibilidad de encontrar acuerdos a nivel de empresa. No obstante su perspectiva y legitimación personal, se ha retirado de la dirigencia porque ésta no le puede reportar los medios --en términos remunerativos-- que sí encuentra en su labor 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 al sindicalismo forestal es la brecha que existe entre sus segmento industrial (aserrío, celulosa) y silvícola (bosques), en términos de condiciones de trabajo, remuneraciones, organización y nivel de expectativas. Mucho más calificado y organizado el primero, con mejores condiciones de trabajo y remuneraciones en general (34). Esta brecha se ha hecho más patente con la actual escasez de recursos financieros. Los miembros del sector industrial se quejan de que

la Confederación poco les retribuye en relación al financiamiento que ellos aportan (el mayoritario): "Que todo se usa en favor de la parte silvícola" (más fragmentaria y necesitada en general). De hecho, ya casi no tienen representantes en la Confederación y se teme un intento de éstos por formar 'tienda aparte'.

Esta brecha creciente entre los diferentes segmentos sindicales, junto al desgaste producido por las tensiones internas de tipo político-partidario, ha producido una rotativa en la dirigencia sindical forestal de cúpula (donde ya casi no existe representación de su sector más calificado y organizado) que ha contribuido a disminuir su internalización y maduración de los problemas más estratégicos --la reestructuración productiva, el cambio tecnológico, el problema ecológico-- y a centrar sus esfuerzos en los problemas más contingentes. Esto produce que la principal preocupación sea sólo la próxima negociación colectiva.

Por su parte, la Federación Metalúrgica de Concepción (que integra dentro de sus miembros a las seis sindicatos existentes dentro de las empresas del Profo MM) es más homogénea en comparación con la anterior (35). No presenta brechas tan significativas entre sus miembros, pero también sufre de problemas de financiamiento y de la carencia de una perspectiva global que considere los desafíos a que se ve enfrentado su sector, constituyendo ésta una falencia general del sindicalismo observado.

vi. El sector empresarial

Más que las características empresariales de los sectores mismos estudiados, que veremos en una sección posterior cuando examinemos sus atributos con más detalle, en este punto indicaremos aquellos aspectos destacables del empresariado local con el cual les corresponde interactuar a los sectores productivos estudiados, y que principalmente toca al segmento de las grandes empresas locales (como clientes, competidoras, y/o colaboradoras en algunos aspectos). (36)

Esto así porque consideramos que constituyen un grupo relevante que contribuyen a delinear las características del entorno decisional en que se desenvuelven los procesos productivos estudiados.

En este sentido, se tendería a confirmar la tesis de Boisier (1991) respecto del carácter más funcional que propietario que distingue a los directivos de la mayoría de los grandes establecimientos locales, más bien ejecutivos administradores que empresarios como tal. Pero si bien ello, algunos participan activamente en actividades que trascienden al ámbito de la empresa, en entidades de carácter regionalista (CorChile, CorBioBio) (37), y tienen un papel importante en el debate nacional sobre descentralización y regionalización. Muestra este grupo una clara conciencia respecto de la necesidad de descentralizar el Estado y desarrollan una acción sistemática de sensibilización de la opinión pública al respecto. Pero no muestran, no obstante, un

proyecto definido de tipo político y/o social para lograrlo. Entre otros aspectos, no denotan una voluntad 'concertacionista' con otros actores sociales. Como veremos en un punto siguiente, muestran una elevada desconfianza de la capacidad de los sectores públicos y universitarios (38) para contribuir y ser eficaces en la dinamización del sistema productivo local y de promover el desarrollo regional. A los sindicatos ni siquiera los contemplan en sus estrategias.

Se preocupan, más bien, de estimular intervenciones tipo 'city managers' en el ámbito local-municipal. De trasladar la lógica del gerente de la empresa privada al ambiente público. Sin embargo, no le incorporan a esta función el componente político que lo debiera caracterizar. Están muy marcados por una suerte de ideología de la gestión (Montero, 1990a). De hecho, hay una cierta desconfianza relativa de las experiencias como el Profo MM debido a su interacción con el sector público.

Por otra parte, es observable una carencia de empresas grandes de largo arraigo penquista. De las trece sociedades anónimas industriales que operan en la región, sólo una de ellas es de capitales locales (Boisier y Silva, 1990). "Ya perdieron la guerra", señaló uno de los miembros más dinámicos del Profo metal (no penquista), refiriéndose a la guerra civil de 1851 y al escaso dinamismo y presencia de una burguesía empresarial de arraigo local. El nivel de atribuciones y competencia decisional de los directivos regionales de las grandes empresas localizadas en la zona suele ser también escaso. Como indicaba amargamente el

director de la revista Tiempo Regional (penquista), muy comprometido editorialmente con los procesos de regionalización: "cómo ejecutivos locales que dicen controlar activos por hasta cien millones de dólares no tienen capacidad de contratar publicidad por más de quinientos mil pesos (mil doscientos dólares)". (39)

En un tenor distinto, pero señalando problemas de fondo similares, apunta la crítica de algunos miembros del Profo MM proveedores de partes y piezas para las grandes empresas. Perciben a los gerentes locales lejos 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 sujetos que intervienen en la producción, entre otros, los miembros del Profo metalmecánico que les proveen de servicios y de partes y piezas. "Ello nos inhibe las posibilidades de tratos con más perspectivas", señalan.

Una de las principales organizaciones empresariales existentes en la zona la constituye la CORMA (Corporación de la Madera), que en la zona tiene unas 150 empresas afiliadas (silvícolas, aserrío, celulosa), y que define sus objetivos como "la canalización de sus inquietudes ante organizaciones gubernamentales y otras en temas públicos y políticos que las afectan" (según lo planteado por uno de los directivos entrevistados). Pero su directiva está básicamente compuesta por ejecutivos de las empresas zonales, lo que le quita autonomía y capacidad real de poder elaborar planteamientos genuinos desde la región. Como veremos, es un punto que 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 papel fuerte al Estado central en sus demandas, siendo escasas sus relaciones con el gobierno local, sólo a nivel de Seremi (Secretaría Regional Ministerial) e Inspección del Trabajo.

En el ámbito metalúrgico los directivos de la Federación Metalúrgica radicada en Concepción no conocían la experiencia del Proyecto de Fomento. Tampoco la conocían los directivos sindicales de una de las empresas integrante. "Sólo de oídas", aseveró uno de ellos.

En el sector forestal, por su parte, los dirigentes sindicales critican lo que estiman una falta de conocimiento del Estado de las características del trabajo forestal, sobre todo en la parte silvícola --que no es de 'temporada' según ellos (40)-- y por tanto que no actúa en función de cambiar la legislación laboral que los afecta. Asimismo, cuestionan la falta de infraestructura y recursos públicos para fiscalizar las labores forestales, sobre todo en la parte silvícola (condiciones de trabajo referidas a salubridad, horarios, medidas de seguridad, etc.).

Reivindican fuertemente un papel activo del Estado en la

economía y en la sociedad. Garante de los derechos de los trabajadores y con una actividad empresaria de significación. "Que cree empresas para mantener el empleo", son sus principales exigencias 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 los sectores silvícolas existe una presión general por parte de los subcontratistas por inhibir la actividad sindical, no existiendo 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 muestran una mayor posibilidad (y capacidad) de acción colectiva, si bien con grados de eficacia variables (41). En las empresas del Profo MM que cuentan con sindicatos, éstos normalmente son pequeños y la relación tiende a estar muy influida por la dinámica que le imprime el empresario. Hay algunos bastante participativos pero también otros muy paternalistas y/o confrontacionales. (42)

Los canales formales de participación laboral se han desarrollado en el último tiempo a través de los Comités Paritarios (formados por exigencia legal por directivos y trabajadores para discutir condiciones de salubridad e higiene)

y por algunos Círculos de Calidad, en el ámbito industrial.

Si bien los Comités Paritarios se han constituido en los vehículos 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", aducen). En las grandes empresas, los gerentes señalan que ellos ya hacen por sí solos mucho más en salubridad e higiene que lo que se plantea en los comités paritarios.

Los Círculos de Calidad constituyen una experiencia relativamente reciente y se detectan principalmente en el sector industrial (aserrío-celulosa), y referidos fundamentalmente al ámbito de la seguridad. Tienen como objetivo disminuir la tasa de accidentes, ya que éstos afectan en forma importante la producción. Los sindicatos los mirarían con desconfianza y con algo de desconcierto porque se sienten desplazados en su capacidad de representación colectiva ante la empresa, pero no manifiestan una posición clara frente a ellos. (43)

En un contexto institucional, durante 1993 se desarrollaron las primeras conversaciones tripartitas en el ámbito forestal regional. Estas constituían una de las principales aspiraciones de la dirigencia sindical forestal (de la CTF). Lo veían como una legitimación y un reconocimiento de su accionar. Las otras partes estaban representadas por la Secretaría Regional Ministerial del

Trabajo (del gobierno local) y la CORMA (Corporación de la Madera) por la parte empresarial.

Los logros fueron escasos, sólo referidos a algunos acuerdos menores sobre normas de seguridad y condiciones de trabajo mínimas (implementación de servicios de primeros auxilios en los campamentos silvícolas y otros similares), que de todas maneras ya se venían implementado en la práctica. Las descalificaciones son mutuas. En el sector empresarial se aduce la falta de representatividad de la actual directiva de la CTF, muy sesgada al ambiente silvícola, y desde el sindical, que la CORMA tenía escasa atribuciones para negociar, dado que sus dirigentes son en su mayoría ejecutivos dependientes de centrales administrativas que están localizadas fuera de la región.

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

B. Respecto de las relaciones y el desempeño de las políticas en los segmentos productivos examinados.

B.1. En el Proyecto de Fomento Metalmeccánico

Como hemos señalado, los Profos fueron diseñados inicialmente como un esquema de trabajo que estimulara la difusión entre las pymes de los instrumentos horizontales de fomento productivo.

Posteriormente su objetivo se ha ampliado para pasar a ser un mecanismo de desarrollo de relaciones preferenciales entre los sujetos miembros del sistema productivo local.

Revisaremos primero el comportamiento del Profo MM en base a 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.

i. Resultados y perspectivas del Proyecto de Fomento

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

En el nivel de las empresas

En grados variables se denota un conjunto de efectos positivos manifestados 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 del rubro.

En el nivel del grupo

Se reconoce que el mayor conocimiento y confianza que se ha

producido entre los miembros ha permitido un cierto aumento en las subcontrataciones internas (permitiendo así una mayor especialización productiva) y la realización de varios proyectos de desarrollo tecnológico (proyectos Fontec) en forma conjunta, aprovechando las distintas habilidades presentes entre los miembros del experimento asociativo.

Pero lo más destacable es el desarrollo de una compleja estrategia al interior del experimento que articula tres tipos de experiencias asociativas: la primera, el Profo MM como tal, que espera autonomizarse en un cierto plazo, transformándose en un sujeto permanente que fomenta el desarrollo de sus integrantes (por ejemplo, como una Corporación sin fines de lucro que entre otros aspectos sirva para captar el apoyo de instituciones nacionales e internacionales); la segunda, una Asociación Gremial, con el objeto de que sirva como vehículo de contacto frente a las demás organizaciones sociales regionales; y una Sociedad Gestora Comercial, cuyo fin es hacer negocios, aprovechando la mayor escala que genera el grupo (para el trato con proveedores y distribuidores, desarrollo de nuevas tecnologías y otros).

En el nivel del sistema productivo local

El Profo MM se ha hecho conocido regionalmente y goza de una legitimación que ha producido un cierto efecto imitación. En la zona se ha creado recientemente otro Profo, de Madera y Muebles, estimulado en parte por la energía y entusiasmo que se denotaban

en algunos de los miembros más conocidos del Profo metalmecánico.

También motivó éste la instalación en la región de un Centro de Transferencia Tecnológica (CTT), en convenio entre Sercotec y el estado alemán de Baden-Württemberg, cuyo objeto es apoyar en desarrollo y transferencia tecnológica a las pymes locales. En un comienzo a los dos Profos existentes, para pasar en una segunda etapa a atender las necesidades de todo el conjunto local. (44)

No obstante lo anterior, también existen algunos factores ambientales que dificultan y condicionan la interacción del Profo MM con el medio productivo local: una extendida falta de credibilidad --sobre todo entre las grandes empresas-- respecto de la capacidad de las pymes para crear (o adaptar) equipos o productos que resuelvan problemas de los procesos productivos locales, y que sean capaces también de garantizar los servicios de posventa; además, como lo 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 gestados al alero del Profo.

Estos son factores que le ponen un cierto límite a la velocidad de desarrollo del Profo MM, y a su capacidad de dinamización en el corto plazo del resto del sistema productivo, pero ello no obsta reconocer que los efectos descritos en los tres niveles anteriores son observables con claridad y asociables a la dinámica desarrollada por el experimento en cuestión.

Ahora bien, reconociendo el desarrollo del Profo, éste no se ha caracterizado por su linealidad ni por una intensidad similar de sus efectos entre todos los miembros. Si bien la profesionalización de los empresarios le otorga un grado de homogeneidad al grupo (45), un apreciable nivel de selectividad se muestra en la evolución del experimento. No todos los participantes señalan un incremento similar en sus grados de especialización productiva y profesionalización en la gestión, ni muestran el mismo interés por establecer contactos con empresas internacionales especializadas en el rubro. Ni tampoco una motivación similar por desarrollar proyectos tecnológicos conjuntos o por la sociedad gestora comercial, o que se les perciba desde el exterior con el mismo entusiasmo. Existen miembros más dinámicos que sistemáticamente aprovechan los instrumentos puestos a su disposición, así como de interactuar con otros miembros y de requerir los servicios del gerente. Se observa otro grupo, en cambio, cada vez más desligado, en una dinámica selectiva que mediatiza los efectos y logros del Profo en cada uno de los niveles de evaluación considerados.

En palabras de 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".

Entre los del primer grupo no hay gente penquista de largo arraigo (46). Son 'afuerinos' (Punta Arenas, San Felipe, Antofagasta, Santiago), si bien con años en la zona. También son bastante profesionalizados y forman parte del grupo más capitalizado del Profo. Tienen la tendencia a tener actividades extraempresariales de significación y los caracteriza además un sentimiento regionalista bastante acentuado.

Es un grupo, además, en el cual se han desarrollado muchos flujos de confianza y un sentido de identidad que lo manifiestan en que "ellos son el Profo".

El segundo grupo no es tan claramente identificable. Sus miembros tienden a ser también bastante capitalizados y profesionalizados, 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 reflejan actividades extraempresariales de significación y proceden tanto de fuera como del interior de la región.

Entre los menos dinámicos, el tercer grupo, se encuentra gente con más arraigo local. Algunos que han heredado la empresa que dirigen sin mostrar un comportamiento empresarial importante. Los instrumentos de apoyo puestos a su disposición los utilizan en muy bajo grado, tienen temor de innovar y no ven claramente qué oportunidades les puede prestar el Profo (47). Se sienten muy presionados por las exigencias que les significan la evolución

del experimento (por el compromiso de participación y de aporte en dinero para la constitución de la sociedad gestora comercial).

El desarrollo de la sociedad gestora ha constituido dentro de la evolución del Profo MM uno de sus puntos más exigentes, y donde han dado a luz en forma más clara las expectativas de sus miembros. El esfuerzo de coordinación y aportes financieros exigidos a cada uno de los integrantes les ha impelido a tener que definirse en términos de su participación y de lo que esperan del experimento. En tal sentido se observa que las expectativas sobre sus objetivos y alcances varían. Existen miembros que 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, y otros más escépticos que la ven sólo como una 'cooperativa comercializadora'; y entre ellos, todo un continuo de perspectivas diferenciadas.

Si bien la sociedad gestora ya está establecida como una sociedad comercial para efectuar negocios y con objetivos bastante abiertos, la discusión anterior está pendiente de decantar, y su superación definitiva pasa por la posibilidad de que los empresarios sean capaces de poner en común sus estrategias comerciales desarrolladas tradicionalmente en forma individual, incluso competitiva.

La posibilidad de desarrollar una acción colaborativa amplia está por verse, y definirá el curso de la sociedad comercial y

probablemente del Profo, en la medida que si ello no ocurre el instrumento quedará reducido a la dimensión que le pueda dar la capacidad colaborativa de los miembros más dinámicos.

ii. Respecto del uso de los instrumentos

En el desarrollo del Profo MM los instrumentos de fomento productivo de origen público distinguen básicamente cuatro tipos: i) Un 'pool' (bolsa) de consultores (subsidiados), ii) Subsidios Fontec (Fondo de Desarrollo Tecnológico), iii) Líneas de créditos preferenciales (subsidiadas), iv) Subsidios para exposiciones y viajes a ferias extranjeras. Y junto a ellos, la disposición del gerente financiado por Sercotec. (48)

a. La bolsa de consultores

La tienden a utilizar sólo unos pocos miembros pertenecientes al segundo grupo, en tareas de investigación de mercados y evaluación de proyectos. Los miembros más dinámicos han recurrido poco a este instrumento (sus canales de consultoría los tenían ya 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 ha pertenecido a la bolsa en cuestión).

b. Los subsidios Fontec

Se han desarrollado nueve proyectos Fontec por los miembros del Profo MM durante su transcurso (hasta Octubre de 1993), que van desde una planta de 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 alta tecnología. Sus gestores están enmarcados exclusivamente dentro del grupo más dinámico.

c. Líneas de crédito preferenciales

Constituyen líneas de crédito subsidiadas para financiar 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 Corfo con sus altos requerimientos 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 porque ya eran clientes del banco que las canaliza y se las ofrecieron como un producto más, sin necesidad de nuevas garantías para cubrirlo.

d. Subsidios para exposiciones y visitas a ferias

Los han utilizado los miembros de los dos segmentos más activos (49), 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 tienen que ver con el grado de dinamismo de los sujetos destinatarios, su origen y expectativas, así como por las formas en que se plantean la 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. Veremos esto en el capítulo de conclusiones.

B.2 En la Cadena Productiva Forestal

Como hemos señalado, ésta distingue tres fases principales (silvícola, aserrío, celulosa), las que examinaremos en una primera instancia por separado para luego destacar en síntesis las características globales del conjunto.

i. En el proceso silvícola

En esta parte la subcontratación es un fenómeno generalizado. De hecho todas las faenas se consideran susceptibles de subcontratar, supervisadas por un 'núcleo duro' de profesionales y técnicos bajo 'gestión directa' (50). Así se disminuyen los costos fijos, se 'descarga la gestión' y se tiene un grado menor de sindicalización, según se reconoció. Pero si bien tal cosa, el grado de subcontratación muestra alguna variabilidad a través de las distintas fases del proceso, incidiendo en ello, como lo

señaló explícitamente un gerente, "el grado de certidumbre de las faenas y la competencia de los contratistas"; es decir, se subcontrata según el grado de confianza que se tiene en que las faenas se realizarán adecuadamente y que se pueden controlar (en una suerte de disminución de los costes de transacción) (51). En lo último incide el grado de rutinización y estructuración de las actividades, de manera que se pueden establecer indicadores y estándares de control y supervisión. (52)

Sin embargo, en el ámbito de los factores que provocan incertidumbre, no los hay sólo de tipo operacional, sino que también estratégicos. Se ha observado, por ejemplo, que en actividades como la de Cartografía (propia de la evaluación de predios) hay empresas que las subcontratan, en cambio otras la tienen bajo gestión directa. Incidiría en ello el que en un caso se trata de una empresa con un patrimonio forestal ya consolidado, en cambio, en el otro, se trata de una empresa que se encuentra en un proceso de fuerte crecimiento, por lo que la actividad de adquisición de predios --y la información que la apoya-- se torna estratégica y generadora de incertidumbre, por lo que se atiende a internalizarla.

Así también se puede observar el caso de transporte y carguío, que representa un porcentaje importante (el 46%) de los costes del proceso silvícola en una de las empresas consideradas, y donde se enfrentan contratistas más capitalizados y solventes, que tienden a actuar no sólo con una empresa, sino que con una cartera de ellas. El menor grado de control que esto implica

lleva a que parte de la maquinaria y equipo para estas labores las adquiera y administre la empresa misma o que las opere a través de los contratistas más confiables.

O en el ámbito de los viveros, que se subcontratan pero no así la unidades de genética que interactúan estrechamente con éstos, dada la importancia de la información que allí se genera.

Es decir, las características técnicas del proceso productivo inciden en las posibilidades de subcontratación, pero las consideraciones estratégicas y relaciones de poder a través de la cadena inciden en su intensidad. Estas, asimismo, influyen en la forma en que se darían las relaciones y mecanismos de control. En los sectores más precarios (poda, raleos, desbroces), el control es por supervisión directa; en cambio, en los más desarrollados y calificados (cosecha y transporte), además de la supervisión se utilizan controles financieros y mecanismos de holgura --avales y anticipos así como equipos manejados en forma directa por la empresa-- de manera de prever fallas y disminuir el poder de negociación de los contratistas.

Respecto de la calificación de las faenas presentes en la cadena productiva, las labores de manejo silvícolas son las menos calificadas; son escasas allí las inversiones de capital y se emplean mayoritariamente a obreros rurales con bajo nivel de capacitación. Los contratistas a su vez tienden a ser obreros que han sido promovidos por la empresa, "con algo de cabeza y buenos para el trabajo", según las especificaciones dadas por un super-

visor. (53)

En las etapas siguientes, y sobre todo en las finales de cosecha y transporte, los contratistas suelen tener un nivel mayor de educación (muchos profesionales, incluso) y realizan inversiones fuertes en maquinarias y equipos, con requerimientos de mano de obra más calificada. Las preocupaciones son más bien de índole financiera que operacional (créditos, avales, relaciones con bancos).

En general las condiciones de trabajo a través de todo el proceso son bastante difíciles. Trabajo a la intemperie, ruido y estrés (en las faenas mecanizadas), que generan condiciones propicias para accidentes graves y enfermedades laborales (problemas de la columna, entre otros). El efecto de estas últimas sobre la producción motiva que una de las labores más importantes de los supervisores sea el verificar el cumplimiento de normas de seguridad, lo cual no deja de generarles problemas con los contratistas (y con los mismos obreros) dado el esquema de remuneración por rendimiento a que estos últimos se ven sometidos.

Por otra parte, la relación entre empresa 'madre' y subcontratistas no es uniforme. En los ámbitos de manejo silvícola la empresa tiende a contar con un conjunto de subcontratistas que operan exclusivamente para ella. En los sectores más tecnificados y con inversiones mayores de capital se opera también con un conjunto de subcontratistas, pero que no son

exclusivos. Estos también tienden a operar con otras empresas, formando su propia cartera de empresas clientes.

En el primer ámbito, si bien las empresas subcontratistas son entidades jurídicamente independientes, en la práctica son unidades o secciones de la empresa madre. Les controlan el pago de los horarios, de las leyes sociales, el endeudamiento en que incurren, etc., todo lo cual deben realizarlo de acuerdo a las normas generadas por el núcleo de administración bajo gestión directa.

En el entorno más tecnificado, como el de cosecha y transporte, la supervisión es tanto directa como indirecta, utilizándose, como ya se señaló, el control directo como mecanismos de holgura que disminuyen la capacidad de negociación de los subcontratistas. En tal sentido ha contribuido mucho el diseño de programas computacionales (entre otros, el ASICAM, o Asignador de Camiones), cuya función inicial era de contribuir a la planificación y coordinación de las labores de cosecha y transporte, pero que en la práctica lo que ha permitido es, en palabras de un gerente, "una ordenación de la casa, saber qué y cuánto hace cada uno"; ello así por la información que el programa permite procesar. Entre otros antecedentes, los rendimientos históricos de cada subcontratista por tipo de faena, lo cual le da un significativo poder de negociación posterior a la empresa madre.

ii. En el sector Aserrió

En este sector, si bien las empresas consideradas son subcontratistas también subcontratan a su vez. Lo hacen con las faenas de acopio y transporte así como con otros servicios menores (aseo, casinos, etc.). Pero no así con el proceso de transformación productiva como tal. Este en la práctica funciona como un proceso casi continuo por lo cual separar las faenas les significaría muchos costes de coordinación. (54)

Tienen todas las tareas del proceso reglamentadas y definidas, con una fijación estricta de los costes por parte de la empresa madre en base a lo cual se fijan los precios de transferencia.

Estos últimos, los precios de transferencia, junto a las normas de calidad exigidas, constituyen los parámetros de control con que opera la empresa principal, dejando una mayor autonomía en la gestión de la operación interna. Pero los procesos de innovación tecnológica, renovación de equipos y similares son decididos por la empresa madre.

El personal es de extracción urbana, si bien no necesariamente cualificados. En uno de los aserraderos, de reciente formación, el criterio de selección explícito lo constituía: "... de familia normal, bien constituida, joven, no conflictivo, de inteligencia corriente, que no destaque mucho". No importaba mayormente que no tuvieran entrenamiento o conocimiento previo en

las tareas propias del aserradero.

iii. La industria de la celulosa

Toda actividad directamente relacionada con la producción no se subcontrata. La alta interdependencia de las diferentes fases, por la característica general de procesamiento continuo, requiere de 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 ellas labores técnicamente separables del proceso productivo principal y fácilmente controlables vía supervisión.

El 60% de la producción está dada por la Línea II, de reciente construcción, que significó una inversión de US\$ 600 millones y un aumento en el empleo de sólo 200 personas (55), gestando un proceso muy automatizado e intensivo en capital. De hecho, los dispositivos de control automático (computarizados) están presentes alrededor de todo el proceso. Ello lleva a que buena parte de las actividades ejecutadas manualmente sean muy simples y bastante estructuradas (supervisión en línea de un proceso muy automatizado). (56)

La gran mayoría de los sistemas y programas computarizados de monitoreo fueron instalados, junto con la planta, por los proveedores y empresas asesoras, principalmente extranjeros.

Hay bastante intercambio técnico con otras plantas de celulosa, dentro del mismo grupo empresarial o pertenecientes a 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".

iv. Respecto del conjunto de la cadena productiva forestal

Ahora bien, 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 sancionan las evaluaciones de los predios y la decisión de adquirirlos, se contratan los créditos con los bancos y se decide la disponibilidad de fondos para las inversiones 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.

Por otra parte, las innovaciones y mejoramientos productivos constituyen procesos muy ligados al exterior. Las ligazones están dadas por las relaciones de inversiones y propiedad del 'holding' propietario o por contactos específicos con las empresas proveedoras de bienes de capital. Esta relación transnacional es más fuerte mientras más intensiva se hace la cadena productiva en bienes de capital y mayor es la calificación misma del trabajo.

Las intervenciones de organismos nacionales (Fundación Chile, universidades) tienen significación importante sólo en los ámbitos silvícolas más precarios o en actividades sólo de apoyo a la transferencia tecnológica (capacitación, cursos de seguridad industrial con nuevos equipos).

En síntesis, se tiende a observar una organización del trabajo muy 'taylorizada', bajo una estructura organizacional que en la forma aparece con fases muy desintegradas verticalmente, pero que en la práctica busca un uso más flexible de la mano de obra, en términos funcionales y legales (de manera que no signifique un costo fijo), y para lograr una mayor atomización y disciplinación de ésta. Los grados de subcontratación si bien están influidos por criterios técnicos (separabilidad del proceso y el grado de incertidumbre operacional, que influye en los costes de transacción), también están mediatizados por 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 del capital y calificación del trabajo.

NOTAS AL CAPITULO 5

(1) Si bien lo que distinguiría formalmente a los Sistemas Productivos Locales de las Areas Sistemas sería el tipo de involucramiento presente en la relación salarial, que siendo alta en ambas, en la primera sería individual y en la segunda colectiva; o que caracterizándose las dos por densos tejidos productivos, las relaciones de interacción estarían marcadas en el primer caso básicamente por la competencia, no así en las áreas sistemas donde lo que se observa en una dialéctica de competencia y cooperación producto de la existencia de fuertes relaciones fiduciarias entre los miembros (Véase Saglio, J. "Intercambio social e identidad colectiva en los sistemas industriales", en Sociología del Trabajo, Extra 1991, Madrid, pp 53-59; y; Dini, M. "Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe nro. 13, Cepal/N.U., Santiago de Chile, 1992, p.30).

(2) Políticas e instrumentos horizontales aplicados a través del sector público en los últimos tres años --en el marco de los esfuerzos del nuevo régimen político instaurado-- a través de organismos públicos de promoción productiva como son la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica).

(3) El desarrollo siguiente se basa en un estudio desarrollado por un centro de política industrial italiano, NOMISMA, que ha desarrollado una experiencia significativa en el análisis de políticas industriales locales. En específico, nuestro desarrollo se basa en Magnati, P.: "Alla ricerca di un 'Metodo' di Valutazione", capítulo 3 de Nomisma: Strategie e Valutazione nella politica industriale, Franco Angeli, Milano, 1991, pp. 80-98.

(4) A los restantes empresarios no se les pudo ubicar, y/o se resistieron a dejarse entrevistar (dos en tal caso).

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

(6) Fuente: Memoria 1991 de Celulosa Arauco y Constitución S. A.

(7) Como alternativa a la quema, dado el daño que causa a la capa vegetal del suelo, se han desarrollado métodos 'ecológicos' de plantación: la plantación en fajas.

Esta consiste en la ordenación en fajas del material extraído

por el roce, plantándose a continuación en las fajas liberadas. El problema es que queda material que obliga a desbrozar repetidamente, por el alto riesgo de incendios.

(8) Existen también otras labores (optativas) producto de la plantación:

- Control de pastos: eliminación de maleza, dada su competencia por los nutrientes de la planta.
- Fertilización: en suelos agotados y que generalmente no tienen otra aptitud que la forestal. Se realiza inmediatamente después de la plantación.
- Desbroce: cuando no se ha quemado, para que la planta gane en exposición 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).

(9) En el raleo existen cuatro instancias, dos de ellas en si mismas como control de las anteriores:

- Marcación de los palos a cortar.
- Evaluación de la marcación (en base a muestras).
- Verificación de la evaluación (visual, también por muestras).
- Licitación del corte-raleo.

(10) La primera poda 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 ocho metros 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.

(11) La construcción de los caminos contempla a su vez las siguientes faenas:

- Pretrazado, en base a planos cartográficos (labor de oficina).
- Encintado: labor de terreno, y consiste en marcar el eje del camino en base a indicaciones dadas por el pretrazado
- Hacer 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.

(12) Para ello se cuenta con una laguna de aereación y un clarificador que ocupan un total de 10 hectáreas aproximadamente (de un total de 40 hectáreas que ocupa en total la planta).

Por exigencia del Banco Mundial, para la canalización de los créditos que implicó la línea II recién construida (1990), se habría tenido que invertir US\$ 40 millones en preservación del medio ambiente, entre los cuales se cuentan la laguna de aereación y el clarificador, que no obstante, sólo después de dos años estarían surtiendo algunos resultados significativos en términos de disminución de los compuestos orgánicos clorados.

(13) Fuente: Memoria Anual 1991 de Celulosa Arauco y Constitución

S.A.

(14) Más que a las empresas y sujetos en sí mismos, los Profos como instrumentos apuntarían a las interacciones y relaciones entre ellos en un contexto que integralmente contemplaría cuatro subsistemas: el sistema de valores, el sistema formativo, las instituciones locales, y el sistema informativo.

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

Las interacciones en estos cuatro ámbitos interconectados estimularía un sistema de relaciones preferenciales desarrollando un fuerte elemento de regulación: la conciencia de los vínculos con los demás, el que gestaría un fuerte sentido de pertenencia, que entre otros aspectos, llevaría a una sustancial disminución de los costes de transacción localizados territorialmente (esto así por una disminución de los costes de información sin necesidad de aumentar los de coordinación) (Véase Dini, M.: Los Proyectos de Fomento, SERCOTEC, Santiago de Chile, 1993, pp. 15-16).

(15) Fuente: a partir de los datos de Dini, M., op. cit., p.34.

(16) El nivel de heterogeneidad dimensional interna está medida como la relación entre los volúmenes de ventas (en moneda de 1992) de la segunda empresa más grande y la segunda más pequeña de cada Profo. El promedio de este índice para los 16 Profos existentes es de 59 siendo el mayor de 271 y el menor de 3. El Profo MM de Concepción tiene un índice de 7 (Véase Dini, M. op. cit., p. 34).

(17) La tasa de 'madurez' se calcula en base a una estimación del grado de cumplimiento de metas de cada Profo, con el cual se genera un índice que se divide por la antigüedad del conjunto. Sobre esa base se ha estimado que el Profo MM de Concepción está en una línea de desarrollo normal y que por su relativa antigüedad ya estaría transitando de una fase de consolidación a otra de autonomización. (Véase Dini, M. op. cit., pp. 35-37).

(18) Fue frecuente escuchar, ya en un estado de relajamiento de la entrevista, observaciones del tipo: "Mira, salvo las obvias excepciones, hay muchos tipos en la Universidad que siguen ahí porque no encuentran 'pega' (trabajo) afuera"; o del tipo: "viven su mundo (en la Universidad), no saben lo que hay afuera", o que hay "excesivo academicismo", "falta de imaginación", etc.

(19) Asimismo, se critica la poca formación práctica y de taller que recibirían los egresados de ingeniería, construcción civil y otras carreras similares: "Los ingenieros nuevos no egresan tan bien preparados como antes; les falta más trabajo de taller,

donde se desarrolla la imaginación para el diseño y el modelaje de piezas. Esa es una labor importante, no basta con que sepan de mucha computación".

O la crítica de otro empresario del Profo MM: "No saben usar una lima, no para que la utilicen todo el tiempo, sino para que tomen conciencia de las cosas que pueden hacer con ella. Les ha faltado práctica...".

(20) Fueron frecuentes planteamientos y solicitudes del tipo siguiente: "Necesitamos de buenos consultores especializados, que tengan experiencia y nos ayuden con soluciones imaginativas y de poco costo, y que no nos digan primero que tienen que estudiar el problema y que para eso se demoren un mes, cuando menos".

(21) En este último sector, el forestal, su relación está abocada principalmente a los ambientes de viveros, silvicultura y control de plagas. Es menos en los segmentos de cosechas y transporte, y casi nulo en producción de capital (maquinarias y equipos).

(22) Y menor aún en el caso de nuevos productos. Y en los pocos casos en que éstos se han generado, ha habido dificultades para comercializarlos. Por ejemplo, la Universidad del Bio-Bío, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrolló una ventana de madera muy apropiada técnicamente para las características climáticas del sur de Chile, frío y lluvioso. Este producto cuenta con las certificaciones técnicas necesarias, pero que siendo positivas, no han logrado atraer el interés de las empresas constructoras regionales. Las razones no están claras, pero el director de Asistencia Técnica de la UBB estima que es una mezcla entre desconfianza de los empresarios locales respecto de si la Universidad podrá satisfacer pedidos en volúmenes altos, y el hecho de que no ven a la Universidad en ese tipo de tareas, "generando nuevas soluciones".

(23) El director de Asistencia Técnica de la UBB la justifica considerando que es legítimo desarrollarla en la medida que: i) 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 ii) constituiría parte de una curva de aprendizaje que lleva a las actividades más 'nobles', como las de investigación y desarrollo, que sostiene sería lo que está sucediendo.

(24) Una tendencia al absurdo en este sentido lo constituía el hecho que se producía en algunos deudores de Corfo, que aún amortizando sus créditos, tenían que entregar más garantías, en vez de rescatarlas. Esto así por que en Corfo se adjudicaba una depreciación a las garantías que era mayor a la tasa de amortización del crédito. Ello provocó que en cuanto tuvieron acceso al crédito bancario, todos los deudores prepagaron los créditos de Corfo, a pesar de que tuvieran tipos de interés subsidiados.

(25) En tal sentido es dable reconocer que existen experiencias de organismos autónomos, como Fundación Chile, que tienen dinámicas de gestión más descentralizadas y efectivas. Esta

Fundación, en su apoyo a los procesos productivos silvícolas en capacitación y transferencia tecnológica, se basa en estructuras simples y expeditas además de fluidos contactos personales.

(26) Gestado por un convenio entre el gobierno del estado alemán de Baden-Württemberg y el gobierno chileno, a través de Sercotec. Entre otros recursos el primero aporta un experto (consultor) por tres años, que asesoraría en transferencia de tecnología a cuatro consultores contratados por el gobierno chileno.

(27) En términos generales, en fomento productivo intervienen tanto el Ministerio de Economía como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec). Todos estos organismos tienen secciones regionales dependientes a los cuales se les insta a desarrollar una colaboración horizontal, pero que en el caso chileno, al parecer por el fuerte centralismo que caracteriza a las decisiones públicas, y por el hecho de carecerse de una experiencia acumulada en la gestión local del fomento productivo, sobre todo de pymes, no se deja de observar una falta de sincronía y articulación entre ellos y sus políticas.

(28) Durante la constitución del Centro de Transferencia Tecnológica, su futuro director planteaba una división del trabajo entre éste y Sercotec que dejara a este último la labor de fomento de los aspectos de gestión en las pymes y para el Centro el fomento productivo. No hubo acuerdo porque en Sercotec se estimaba que el fomento productivo debe ser una labor que trascienda a todo el ámbito local, y no debe quedar circunscrito sólo al del Profo MM y otras pymes que atiende el CTT, más limitado en todo caso. El director del Centro, también funcionario público, no veía problemas en ello, ya que visualizaba su accionar destinado a todo el espacio local, y sólo por un motivo de aprendizaje y maduración se proponía un ambiente de acción inicial más circunscrito. "Todo se puede resolver con una coordinación adecuada, pero yo necesito algo de autonomía para operar", reclamaba también.

Asimismo, tampoco había consenso respecto de los objetivos del CTT. El consultor alemán establecía que él veía justificada su participación sólo si las pymes locales, o algunas de ellas, estaban exportando al cabo del término de su misión, de tres años. Difería de las expectativas del director, para quien también eran importantes las posibilidades de dinamizar tecnológicamente a las pymes más débiles, de "levantarles los techos", según decía, aunque no se obtuvieran resultados espectaculares para el conjunto.

Por último, se establecían dudas sobre la operación del Centro basada en cuatro ingenieros jóvenes recién egresados y sin experiencia, en un ambiente donde la que se requiere es mucha para ser eficaz. Asimismo, en el supuesto de que la adquiriesen al cabo de un tiempo, nada aseguraba que pudieran ser retenidos dado que estaban sujetos a la escala de remuneraciones pública, que por lo general implica ingresos inferiores a los de mercado. Se aducía que se debía establecer una prima por rendimiento, financiada con aporte de los mismos beneficiarios (las pymes locales), pero ello ya significaría salirse de la 'escala única'

(como se denomina a la escala de remuneraciones del sector público), con todos los problemas administrativos y jurídicos que ello significa.

(29) Los proyectos Fontec están subsidiados por el Estado en un 60% de sus costes hasta un máximo de cien mil dólares norteamericanos. Su objeto es el fomento del desarrollo tecnológico de procesos productivos concretos existentes al interior de las empresas.

(30) En una de las pocas interacciones detectadas, en un estudio de mercado encargado por Sercotec a una de las universidades locales, la calidad y resultados del estudio no fueron bien evaluados, si bien se reconoció que las responsabilidades eran compartidas ya que el estudio no fue bien especificado en un comienzo.

El estudio, en definitiva, fue aceptado sin mayor cuestión, lo que, además de las desconfianzas futuras, no generó la sanción ni la correspondiente evaluación en el interior de la Universidad. "Hombre, también tengo que mantener las relaciones, y no armar conflictos por cualquier cosa", adujo como razón el gerente del Profo MM, destinatario del estudio.

(31) Un desinterés tanto financiero como académico. Influiría en ello, el hecho de que las universidades locales tienen un bajo perfil en sus facultades de ciencias sociales, las cuales se estarían recién potenciando a partir del advenimiento del gobierno democrático en 1990. Como reconoció un alto funcionario de la Universidad de Concepción, "... toma en cuenta que aquí nació el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), y eso marcó mucho la imagen de esta universidad; durante la dictadura todo lo que oliera a sociología, antropología o algo parecido, era sinónimo de subversión".

(32) A partir del 11 de Marzo de 1990, con la instauración del nuevo régimen de 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" (en palabras de un dirigente sindical, que repetía los argumentos que se le daban desde las agencias internacionales que financiaban la actividad sindical durante el régimen militar).

(33) Se asocia el cambio tecnológico a la necesidad de capacitación y a una aprensión sobre la cesantía que eventualmente produciría la mecanización de las faenas forestales.

(34) Los dirigentes de la CTF reconocen unos cien mil trabajadores empleados en el sector silvícola-aserrío-celulosa, de los cuales tendrían un 18% afiliados, similar al promedio del país. El punto es que el sector industrial (celulosa-aserrío) representaría, según sus propios datos, sólo un 25% de la masa laboral del sector, pero un 75% de los afiliados de la CTF. En cambio el sector silvícola, con el 75% de la masa laboral, representa sólo el 25% de los afiliados. Ello significa un 54% de afiliación en el sector industrial y sólo un 6% en el silvícola.

Las condiciones laborales del sector silvícola, que permiten el contrato eventual a plazo fijo a través de un sistema extendido de subcontratistas, y la dispersión misma de las faenas, inciden en la precaria condición sindical del sector silvícola.

De hecho, una de las principales quejas de los dirigentes silvícolas de base entrevistados eran las difíciles condiciones en que debían desarrollar su labor. El temor entre los trabajadores a perder el trabajo --infundado o real-- por el hecho de sindicalizarse era recurrente, según sus declaraciones. Un dirigente sindical de una empresa subcontratista de faenas de cosecha mecanizada --motosierrista-- se sentía afectado en sus posibilidades futuras: "... después que salí elegido me enviaron el recado de que me olvidara de mis pretenciones de ser operador de skider (vehículo motorizado de arrastre)". Como ésta, eran reiteradas las aprensiones que mostraban los dirigentes sindicales silvícolas de base.

En cambio, en el sector industrial los sindicatos tienden a ser relativamente más numerosos y de mayor tamaño, y formalmente al menos, con contactos fluidos con los gerentes de las empresas. "En estas empresas los gerentes ya se han hecho a la idea de que tiene que haber sindicatos. Otra cosa es que nos tomen en cuenta", era la expresión del presidente del sindicato de un aserradero.

(35) Tiene 20 sindicatos afiliados, entre 28 y 170 personas cada uno de ellos. Al mes de Junio de 1993, sólo seis estaban al día en sus cotizaciones.

No contempla, además, a grandes empresas regionales que tengan rubros similares o complementarios (siderurgia, laminados y otros). Pertenecen a otras federaciones y/o confederaciones. La federación en cuestión está afiliada a CONTRAMET (Confederación de Trabajadores Metalúrgicos).

(36) Esto así, porque contribuye a explicar el entorno decisional que describe a las empresas forestal-celulosas estudiadas, así como también, en alguna medida, el del Profo MM, dada la característica de proveedores y contratistas de muchos de sus miembros respecto de las grandes empresas locales.

(37) Corporación para la Regionalización de Chile y Corporación para el Desarrollo de la Región del Bio-Bio (donde está ubicada la intercomuna de Concepción-Talcahuano) respectivamente.

(38) Uno de los líderes de estas asociaciones regionalistas, gerente general de una de las grandes empresas locales, si bien rescata el dinamismo del decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de una de las universidades locales, lo hace destacando sólo al individuo. En general desconfía de la capacidad de las universidades para acercarse al sector empresarial y de ser capaces de "aportar en forma efectiva para resolver los problemas".

Encuentra además que las universidades locales están muy maniatadas por trabas burocráticas y político-partidistas.

(39) Fuente: Editorial "Tiempo Regional", 25 de Abril de 1993.

(40) Ello así, porque si bien una faena (actividad) silvícola técnicamente tiene un período determinado dentro del año para realizarse, es común que dentro de un predio forestal haya diversas faenas que se dan en distintos momentos del año, con lo que puede darse continuidad a la labor y al contrato forestal silvícola.

(41) En uno de los aserraderos visitados, ante el estrés provocado por dos supervisores muy déspotas, el sindicato tuvo la capacidad de gestar un movimiento de protesta con un 99% de convocatoria (115 de 116 afiliados), amenazando con un paro de actividades si no se ponía fin al accionar de tales supervisores. Lograron que a uno lo despidieran y al otro lo reubicaran. Pero ello costó el temor que señalaba un dirigente sindical: "Temíamos que las represalias vinieran después, porque sabemos que a la empresa le 'carga' (molesta) que le digan lo que tiene que hacer, pero gracias a que ha aumentado la producción por la disminución de accidentes después del movimiento, no ha pasado nada, hasta ahora".

Por otra parte, el grado de desintegración vertical y la posición en la cadena también influye 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 pueden mover muy poco".

(42) Desde los que aceptan que la sindicalización es un derecho de los trabajadores y que se exigen a sí mismos aprender a relacionarse con ellos en tal ámbito, hasta otros que no conciben que los sindicatos y sus dirigentes deban asesorarse y capacitarse. "No queremos asesores metidos en la empresa. Los problemas los arreglamos solos, sin ingerencias externas", reclamaban los gerentes de una fundición. Y en otro: "Para que quieren capacitarse, si allí sólo aprenden política".

(43) 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".

(44) Según se reconoció, en la decisión de crear el Centro de Transferencia Tecnológica influyeron el dinamismo de la experiencia del Profo MM y las necesidades que en ésta se detectaban.

(45) En su gran mayoría son ingenieros civiles o de ejecución en sus diversas disciplinas (principalmente mecánicos).

(46) 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.

(47) Salvo el uso de algunos subsidios menores, el beneficio más recurrente percibido en este grupo era el de poder tener contacto

con gente con experiencia y legitimada en el medio.

(48) Y un conjunto de seminarios de capacitación efectuados en los inicios del proyecto, los que por su carácter eventual no los consideramos.

(49) Los más asiduos los constituyen los miembros del segmento más dinámico.

(50) En una de las empresas entrevistadas reconocieron tener en ese momento contratadas 130 personas bajo gestión directa y 2.600 bajo subcontratación. En los momentos de 'peak' llegan a tener hasta 3.500 operarios bajo la última modalidad.

(51) Otra forma de verlo, es que una mayor confianza de que los trabajos se realizarán adecuadamente y que se puedan controlar significa una menor incertidumbre en las transacciones, disminuyendo por tanto los costes de transacción, que estimulan de esa manera una desintegración vertical de las actividades.

(52) De hecho, no siempre se han subcontratado las faenas silvícolas, aunque actualmente aparezca normal hacerlo así. Según lo reconoció explícitamente un supervisor, en un comienzo eran efectuadas por personal directo, con el cual se realizaban estudios de tiempos y movimientos, para luego, una vez estandarizadas y controlables, tender a subcontratarlas.

Esto es generalizable incluso para la incorporación de nuevas tecnologías (nuevas maquinarias o equipos, por ejemplo). Las adquiere primero la empresa 'madre' y en un comienzo las opera directamente, con el objeto de determinar el rendimiento y problemas potenciales (disminuir la incertidumbre), para así establecer estándares de control posterior.

(53) Este ámbito de faenas de manejo silvícolas, que han tenido un gran auge en la región, se han planteado como una fuente de absorción (o de 'reconversión') de la mano de obra cesante que se ha generado con la crisis de la minería del carbón (en Lota-Coronel). Los resultados de tales esfuerzos han sido pobres, mostrando los mineros lotinos muchas dificultades para adaptarse a las faenas forestales. En cambio, los mineros de una zona cercana, Curanilahue, donde se observaron varias faenas forestales, sí habrían tenido una capacidad de adaptación a estas labores. Habría influido en ello el hecho de que la explotación minera de Curanilahue está basada en muchos pirquenes (explotaciones) familiares, atomizadas y de bajo rendimiento; en cambio la de Lota-Coronel está planteada como la de una Gran Minería (hasta 17.000 trabajadores en los comienzos de los setenta), con grandes sindicatos y toda una tradición minera.

Esa mayor cohesión socioproductiva, sin embargo, se habría transformado en una barrera a la salida en tiempo de crisis, barrera que no existiría en el caso de Curanilahue (donde no es una tradición fuerte la minera, y sí lo son las condiciones precarias de trabajo por lo cual su resistencia a la adaptación para las faenas forestales es menor).

(54) El empaquetado, al final del proceso de transformación

productiva, es técnicamente factible de subcontratar, pero ello depende de la disponibilidad de un subcontratista solvente y confiable que esté dispuesto a hacerlo, porque es una labor importante y que requiere de una cierta calificación.

(55) Fuente: Memoria Anual 1991 de Celulosa Arauco y Constitución S.A.

(56) No obstante que aquí se observa 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.

CONCLUSIONES

En esta última parte del trabajo se desea efectuar una reflexión que puede distinguir dos niveles, que no obstante están muy interconectados e influenciados entre sí. En el primero se intentará desarrollar, a partir de la evidencia encontrada en el estudio de campo, un esfuerzo de síntesis respecto de las condiciones en que se desempeña el sistema productivo localizado en Concepción-Talcahuano, de la forma en que se inserta en la lógica de flujos global-local poscrisis, de su capacidad de organización social y de desarrollo autosustentado, y en definitiva, de 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, preocupa realizar una reflexión respecto del qué se podría hacer ante el cuadro que se nos muestra, vale decir, cómo se podría intervenir en este espacio local-social si lo que se pretende es dinamizarlo socioprodutivamente. Por sus alcances, es evidente que este último es un nivel abierto en el cual las reflexiones que se hagan constituyen más bien un punto de partida que uno de llegada.

Una precaución adicional se refiere a que la evidencia obtenida está referida a un estudio de caso sobre un sistema productivo localizado territorialmente, en este caso el de Concepción-Talcahuano, en Chile, y por lo tanto, no generaliza-

ble. Sólo aplicable 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 ciertas tesis de reestructuración poscrisis que se esgrimen para América Latina en general, y para Chile en particular, y que en la zona de Concepción se darían con especial énfasis: una reestructuración neotaylorista (baja cualificación de los procesos productivos, relaciones laborales desreguladas y articulaciones socioproductivas poco densas) y una penetración del capital transnacional en las actividades de exportación y/o aquéllas orientadas oligopolísticamente al mercado interno. Asimismo, que detrás de este tipo de configuración productiva existía una articulación precaria entre los actores y agentes locales. En tal sentido, creemos que las evidencias obtenidas alrededor de los segmentos productivos estudiados --la cadena productiva forestal-celulosa y el experimento asociativo metalmeccánico-- tienden a fortalecerlas.

Las condiciones anteriores constituyen una reseña de los aspectos generales que adquiere la inserción poscrisis de la zona en cuestión. Pero dentro de una lógica de flujos global-local que caracteriza actualmente a los procesos de desarrollo, es interesante visualizar cómo se correspondería tal diagnóstico con las capacidades locales para gestar un desarrollo endógeno y/o autosustentado. Y en tal dirección, se señalaba en el tercer capítulo que tal potencial requiere de una capacidad de organiza-

ción social colectiva intraregional que se debe dar 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, o la capacidad regional para tomar decisiones respecto de diferentes opciones de desarrollo y para efectuar el diseño y ejecución de políticas, vemos que ésta está en la región muy obstruida por la centralización que afecta a los organismos públicos locales (o más bien dicho, a las secciones regionales de los organismos nacionales que están preocupados de la promoción productiva), lo que lleva a que sean más bien ejecutantes con muchos problemas de coordinación entre sí más que planificadores y diseñadores de políticas como tal. Asimismo, el hecho de que buena parte de las grandes empresas locales tengan localizadas fuera de la región sus sedes administrativas y decisoras afecta también las posibilidades de difusión y eficacia de las políticas públicas.

El segundo ámbito, el económico, está referido a la capacidad de reinversión del excedente y de sustentar y diversificar la economía regional. En la región esta capacidad es precaria, sobre todo en el ámbito de las empresas de la cadena forestal-celulosa. Representan estas empresas un sector donde los beneficios se diluyen al interior de un grupo transnacionalizado y con procesos productivos muy estandarizados, que si bien externalizan muchas de sus actividades, lo hacen con las tareas más precarias y menos cualificadas. Por otra parte, el Proyecto de Fomento, que aunque muestra un comportamiento más auspicioso,

especialmente en su segmento más dinámico, donde se busca innovar y generar nuevos productos y equipos, ve limitadas sus posibilidades de desarrollo debido a que los circuitos decisorios (de abastecimiento) de las grandes empresas locales en buena parte están enajenados, y no constituyen flujos intraregionales. En tal sentido, las empresas de la cadena forestal-celulosa configuran un buen ejemplo de este tipo de comportamiento en sus relaciones con las pymes locales.

En tercer lugar se tiene el plano científico-técnico, o la capacidad intraregional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio. Sobre ello se observó un buen nivel sólo en algunas pymes que han mostrado una buena capacidad de elaborar y adaptar tecnología, pero, como se señalara en el punto anterior, con límites dados por los flujos decisorios de las grandes empresas, las que tienden a minusvalorar las capacidades locales en este aspecto. Y respecto del papel que podrían cumplir las universidades, salvo su participación en el área de la asistencia técnica y de controles de calidad, en general se desconfía de sus capacidades para generar nuevas tecnologías y/o productos, y de ser capaces sus miembros de enfrentar adecuadamente los problemas de las empresas locales. Asimismo, no existiría al interior de las universidades un interés significativo por realizar tal actividad, sobre todo en lo que respecta a las pymes.

Por último, respecto del plano cultural-investigativo, que incluye al quehacer y la capacidad interna de pensar a 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 aprecia una preocupación formal en los medios de comunicación y ciertos estratos académicos locales, pero que no incidiría en que se generen estudios e investigaciones que den cuenta en forma suficiente del tejido socioproductivo local.

Estos cuatro planos, muy interconectados en su accionar, por lo demás, en general no muestran una capacidad de organización social significativa en la intercomuna de Concepción-Talcahuano. Esta más bien se aprecia deficitaria para generar los proyectos colectivos que involucra todo proceso de desarrollo endógeno y sistémico según las lecciones (o condiciones) que hemos discutido a partir de la experiencia de los distritos industriales, o de las áreas sistemas en general (interacciones fluidas en una perspectiva de conjunto o de sistema, señaladas por un marcado sentido fiduciario y de identidad, junto con un entorno que esté deliberadamente potenciando tales relaciones).

Un intento de aprehender el por qué de esta poca fluidez de las interacciones, y de la deficitaria capacidad de organización social local, lo puede constituir el examen de las lógicas y expectativas de los principales actores y agentes presentes tras la configuración estudiada.

En tal sentido se puede ver que el gobierno regional muestra problemas de coordinación entre sus diferentes estamentos preocupados por la promoción productiva. La primacía habitual de

la sociedad política chilena y un Estado muy centralizado no han permitido un acopio de experiencia local en coordinación y ejecución de políticas por parte de la burocracia regional, desarrollándose las más de las veces indicadores de desempeño muy genéricos que reflejan poco la eficacia real de las políticas e instrumentos utilizados. Como ya quedó dicho, ello refleja los problemas clásicos de control de gestión de organismos públicos muy centralizados.

Todo ello también como reflejo de que los nuevos papeles reguladores 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. En las grandes empresas sus dirigentes están conformados por funcionarios y gerentes más que por empresarios como tal, y que en general se les aprecia burocratizados y poco conectados con los procesos productivos concretos. Si bien existen algunos miembros de este segmento caracterizados por algún dinamismo éstos no constituyen el grupo más representativo. En el segmento de las pymes, por otra parte, la heterogeneidad es el rasgo más notorio, destacándose 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) están muy imbuidos de una lógica de la gestión, aparentemente despolitizada, por medio 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 reflejan la dinámica de un empresariado fabril/industrial que asume riesgos y que posee una capacidad de articular recursos diversos y complejos, en un comportamiento que pueda llevar, entre otros aspectos, a una renovación de la relación salarial dentro de las empresas.

En otro ámbito, se ha señalado que las organizaciones sindicales muestran un nivel precario en su capacidad de dirección, con brechas importantes entre sus diferentes segmentos respecto de su organización y niveles de afiliación. Manifiestan una alta desconfianza de la actuación de los empresarios y el gobierno, pero se plantean ante ellos en forma básicamente reactiva. Tampoco tienen una estrategia clara frente a los grandes problemas contemporáneos que las afectan (el cambio tecnológico, la reestructuración productiva, el problema ecológico). Por otra parte, pertenecen a organizaciones cuyas cúpulas son muy centralizadas, corroborándose en ellas la enajenación del sindicalismo penquista respecto de los procesos de renovación que ha tenido el sindicalismo nacional. Muestra, asimismo, el sindicalismo local, formalmente al menos, una fuerte añoranza por el modelo industrializador conducido por el Estado.

Las universidades locales, por su parte, estarían muy influenciadas por la lógica de un pensamiento racionalista iluminista predominante desde larga data en la principal

universidad local, la Universidad de Concepción, y que fue muy influyente en los procesos de modernización industrializadora de mediados de siglo, incidiendo con ello en que la zona albergara el polo de desarrollo industrial regional más importante del país. Pero si bien tal cosa, en la actualidad este racionalismo iluminista se manifestaría en un cierto academicismo encapsulado, con preocupaciones muy centradas en una investigación 'fundamental', lo que marca notoriamente los criterios de evaluación en la carrera académica. Ello llevaría, por ejemplo, a que el auge de la asistencia técnica (impulsada por la necesidad de allegar recursos financieros) tienda a entrar en conflicto con los criterios y estructuras universitarias, dada la falta de legitimación académica de tal labor.

En síntesis, se puede establecer que el sistema productivo localizado en la intercomuna de Concepción-Talcahuano y su área de influencia tiende a caracterizarse por altos costes de transacción provocados por las muchas desconfianzas, las brechas de información, por las diferentes percepciones sobre los papeles que les caben a los diversos actores y por las asimetrías de sus relaciones, conformando todos ellos un conjunto de problemas que en definitiva se reflejan en las dificultades para lograr la especialización y la difusión de las innovaciones.

Vemos poco espacio, además, para pensar que la propia dinámica del sistema productivo --en una suerte de 'optimismo liberal'-- vaya a generar impulsos de desarrollo sostenido. La cultura empresarial e industrial tan taylorizada que alberga la

zona ahoga las posibilidades de innovación, desarrollo y competitividad en el futuro inmediato. Los canales de transmisión de la información estratégica y del poder definen en buena parte las posibilidades de desarrollar innovaciones y modernizaciones productivas, y la transnacionalización y enajenación de los circuitos administrativo-decisionarios afectan notablemente las posibilidades de la región en tal sentido. Circuitos decisionarios que constituyen los ámbitos de 'lógica difusa' donde se definen las direcciones del paradigma tecnológico y de los cuales carece la región.

La superación de la característica de enclave de la cadena productiva forestal celulosa es evidente que debe estar centrada en la endogenización de los procesos de innovación y mejoramiento productivos. Además, superar cualitativamente los problemas de las pymes significa superar barreras estructurales que las afectan (tecnología, escalas, capacidad empresarial, disponibilidad de servicios). Pero para ello no bastaría con sólo instrumentos indiscriminantes que buscan disminuir la suma de los costes de transacción a través de dinámicas asociativas que procuran generar confianza entre los diferentes sujetos locales, y un 'mejor entorno industrial y empresarial' en general.

Los intentos de superar la escasez de interacciones y relaciones fiduciarias chocan con las asimetrías axistentes en las relaciones entre los actores, así como con la presencia de factores estructurales (culturales, sociales, políticos) que inciden en el grado y tipo de impacto de los instrumentos que

intentan promoverlas.

Respecto de ello, y pensando en la forma de articular a los actores, teníamos inicialmente la expectativa de que existía un foco dinamizable --y dinamizador-- en la burguesía local. A través de una reflexión histórica (Encina y Castedo, 1982; Campos Harriet, 1989) pensábamos que ésta portaría una cierta 'cultura de poder' que lo permitiera.

Pero si bien existirían grupos dinamizables, no se les ve en la población penquista de largo arraigo. "Ya perdieron la guerra", aducía uno de los empresarios más exitosos del Proyecto de Fomento Metalmeccánico, no penquista. No existe una burguesía de arraigo local que sea importante, ni por su número ni por el capital que controla. La burguesía penquista, o lo que queda de ella, sería más rentista que otra cosa. Y los grupos dinámicos que existen no controlan grandes porciones del capital local y provienen de fuera de la región. Asimismo, tampoco vemos en los demás actores locales el que puedan cumplir un papel conductor como el planteado.

Esto nos lo planteamos pensando en un proyecto político que canalice el desarrollo y articulación de esta zona, entendiendo que todo proyecto político debe recurrir a una ideología y símbolos que lo respalden.

La articulación socioproductiva precaria, los escasos y poco significativos circuitos de poder político intraregional

tenderían a generar una sociedad local segmentada, y en parte autocomplaciente, que no presiona ni se interesa por proyectos de esta naturaleza, con lo cual --en una suerte de dinámica viciosa-- se desaprovechan las posibilidades autoreferenciadas de un proyecto político para generar espacios de intereses comunes, de diálogo social y de concertación.

¿Qué hacer entonces?

No es nuevo este diagnóstico precario para las regiones periféricas, y es exigente y desafiante para el diseño e implementación de políticas. En tal sentido creemos que se debe revisar la pertinencia única de las políticas horizontales, indiscriminantes. Existen trabas --lógicas de acción, expectativas, 'racionalidades'-- que tienen raíces duras y que requerirían de intervenciones focalizadas.

Este constituye el segundo nivel de estas reflexiones conclusivas, donde lo que preocupa es la evolución de las perspectivas en que han estado implementadas las políticas y los procesos de desarrollo regional y local en América Latina. Se ha señalado ya los fundamentos del paradigma tradicional, basado en una visión tecnocrática, exógena, donde se ha pretendido establecer una institucionalidad que preceda y genere la regionalidad por medio de intervenciones políticas sin asidero en elementos históricos, sociales y culturales, y obedientes más bien a una racionalidad instrumental que ignora las especificida-

des locales. Un tipo de racionalidad que en general ha estado presente en los procesos de modernización latinoamericanos a través del modelo substituidor de importaciones, (re)productor de un fordismo periférico.

Esta racionalidad instrumental presente en los modelos de desarrollo conoce ya un largo cuestionamiento (Bastías, 1992; Montero, 1993), y que se manifiesta en los nuevos paradigmas del desarrollo regional latinoamericano. El énfasis en la escala intraregional, con su percepción sistémica más que sectorial, rescatando la importancia 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.

En esta perspectiva se ha tendido a rechazar metodológicamente el uso de las políticas verticales, propias del antiguo paradigma tecnológico, y a enfatizar las horizontales o indiscriminantes, tal que potencien un entorno en el cual los sujetos locales se sintetizan y se promueven.

Pero se ha visto en el estudio efectuado, que si bien tal tipo de políticas tienen un rango de eficacia, también muestran límites y asimetrías en sus alcances, mediatizados éstos por factores culturales, históricos y políticos. Son factores que inciden en que existan lo que denominamos 'espacios de poder y aprendizaje cuyo acceso es diferenciado', y esto último según cómo afecten tales factores a los diferentes actores.

El caso de Concepción-Talcahuano sería una corroboración de ello. Los diferentes miembros del sistema local no cuentan con las mismas historias, ni con similares lógicas de acción ni un control equivalente de los diferentes recursos locales. Ello lleva a que se manifiesten expectativas disímiles sobre el papel que le cabe a los diferentes actores y a un uso diferenciado de los diversos instrumentos de políticas.

En este sentido, creemos que la ineficacia, o eficacia limitada, de las políticas e instrumentos reside en parte en su diseño y en sus fundamentos. Ignoran los factores que las mediatizan y que inciden en su efectividad, y en función de ello es que pensamos en la necesidad de las intervenciones focalizadas.

Pero no políticas focalizadas en términos 'fordistas' (subsidios discrecionales que creen ventajas artificiales, o aranceles diferenciados u otros), sino del tipo que, en la perspectiva de estimular la capacidad de ser 'sujetos' (Stöhr, 1981), y de la articulación de 'atmósferas industriales' locales, tiendan a producir 'espacios de experiencias y lenguajes compartidos'. Con lenguajes, como lo señala Maturana (1990), más connotativos que denotativos, que tengan la función de generar relaciones y de orientar a los participantes dentro de un dominio cognoscitivo.

Es decir, que en una perspectiva de una racionalidad más comprensiva y comunicativa que una meramente instrumental (1) se

generen lenguajes de entendimiento y acciones comunicativas entre los actores (Habermas, 1992), que luego, en función de los intereses de éstos, posibiliten y den curso a las acciones estratégicas concertadas (Flores, 1989).

Metodológicamente, se trataría de crear espacios que busquen fundir la cotidianeidad de los actores y con ello posibilitar las relaciones 'cara-a-cara', de manera de desarrollar ambientes que posibiliten el diálogo social como opción política y que sean promotores de las articulaciones y relaciones fiduciarias locales (disminuyendo así el conjunto de los costes de transacción localizados territorialmente, mejorando los procesos de innovación y su difusión).

Con esto no se pretende obviar los conflictos ni las relaciones de poder --entendidas como las relaciones de dominio así como el control asimétrico de los recursos locales-- entre los actores regionales. Menos se trata de despolitizar lo local. Reiterando lo que plantea Ganne (1991), hay una forma local de ejercer el poder, y que no se puede desconocer (2). Más bien, y por la misma presencia de tales factores, se trata de objetivar el conflicto y posibilitar los espacios de diálogo y comunicación orientados a la acción (Flores, 1989; Habermas, 1992).

En tal sentido, como una forma de aproximación a este planteamiento, pensamos en iniciativas públicas que financien programas de profesores visitantes a las empresas de manera de generar relaciones de confianza, cara-a-cara, que sean luego las

que densifiquen las relaciones universidad-empresa.

También tiene que ver con la reestructuración de los mecanismos de acción y control de gestión pública y de las universidades. Que la asistencia técnica y la transferencia tecnológica sean actividades valoradas en la carrera académica.

En el ámbito educacional, asimismo, no dejan de llamar la atención ciertas experiencias pedagógicas que incluyen en sus actividades curriculares experiencias de 'asimilación del entorno', y/o programas de 'semanas laborales' (donde los estudiantes trabajan como obreros en alguna fábrica o taller de su localidad durante un período corto de tiempo (CIT, 1985), actividades que buscan desarrollar personas 'flexibles' y con conocimiento de otras lógicas de acción.

Para los sindicatos arbitrar un financiamiento suficiente y autónomo, así como programas de capacitación, de manera de evitar dependencias externas desequilibrantes y aumentar su profesionalización.

Promover la profesionalización de la gestión municipal, pero atribuyéndole funciones políticas expresas, de articulación y relacionamiento de los actores.

Es decir, una perspectiva que busca inducir el conocimiento y las relaciones 'cara-a-cara' entre los actores y agentes sociales, tal que posibiliten el diálogo social --real-- como

opción política. Y vemos la promoción pública en arbitrar los medios para potenciar las articulaciones.

No se pretende agotar con esta perspectiva los mecanismos de intervención socioproductiva ni se nos escapa que implica medidas de largo aliento y que requieren de mucha voluntad política de por medio. Pero no vemos cómo de otra manera si se acepta el origen estructural --político, social y cultural-- de muchas de las trabas a las articulaciones existentes.

En definitiva, constituye esta perspectiva una por la cual se busca construir los espacios decisorios locales caracterizados por una 'lógica difusa' que permitan influir y generar cambio tecnológico, así como de apropiarse --aún parcialmente-- de sus resultados, en una dialéctica global-local que caracteriza actualmente a los procesos de desarrollo y que implica reconocer los recursos y el espacio local como factores dinámicos en su gestación.

Pero ello requiere de 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, planteamos que lo que existe son 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 esta construcción, además, está mediatizada (por no decir condicionada) por factores

políticos, culturales e históricos.

Estos constituyen planteamientos que en general se enmarcan dentro de una línea abierta por investigaciones recientes (Salais y Storper, 1990-1992) (3) que, al reconocer las bases sociales y políticas sobre las cuales se construye la economía, plantean opciones que son importantes para las posibilidades de la acción colectiva local (Castillo, 1994), y que para regiones periféricas con cierto potencial, como sería el caso de Concepción, en Chile, abren expectativas de evolución hacia configuraciones socioproductivas más articuladas, más densas, más desarrolladas en definitiva.

En un tipo de evolución no exento de interrogantes y desafíos cognoscitivos. Pero que por lo mismo, significan un campo promisorio para las investigaciones sobre las opciones que caben dentro del desarrollo regional y local, entendido éste como una tarea colectiva de cambio social.

NOTAS A LAS CONCLUSIONES

(1) O en términos de Saglio (1993), la superación de una 'racionalidad sustancial' impuesta por algunos de los actores, por una racionalidad procesal proveniente de las interacciones sociales basadas en el compromiso (Véase Saglio, J.: "Concepto de la empresa, elección del empresario y cambio social. Consideraciones para una teoría de sociología económica", en Política y Sociedad, num 13, 1993, Madrid, p. 138).

(2) No se trata de validar un consenso formal, sino que al reconocer que las relaciones de poder afectan la mediación entre sistema y mundo de la vida --en términos de Habermas (1992)--, y que éstas se han trasuntado con el capitalismo en una 'colonización del mundo de la vida', lo que se pretende con la perspectiva planteada es una mediación entre integración sistémica (mercado, burocracia) e integración social (cultura, sociedad) que no pretende desconocer las formas que toma la organización y ejercicio del poder, pero que a través de ella no necesariamente siguen una dirección que signifique la penetración del sistema en el mundo de la vida. También pueden seguir vías alternativas (Véase Serrano, E. Legitimación y racionalización, Anthropos, Barcelona, 1994, pp. 287-294).

(3) El cómo construir 'atmósferas industriales', 'identidades colectivas', y en general, los planteamientos de políticas que intentar superar una racionalidad instrumental tradicional, conocen ya varios acercamientos y reflexiones diversas. Dentro de ellos se pueden referenciar los trabajos de Salais y Storper (1990-1992) sobre los 'mundos de producción' y la construcción de las convenciones y expectativas. También a Saglio (1993) y sus consideraciones sobre el origen de las relaciones fiduciarias y las normas colectivas, a Saxenian (1990-1991), y su optimismo sobre el resurgimiento de las redes y relaciones sociales, y otros.

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F., DE MATTOS, C. y JORDAN, R. (Eds.)(1990): Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires, 531 p.
- ALBURQUERQUE, F, y PALAZUELOS, E. (1988): "Una interpretación global de la crisis actual", Cap. 12 en Palazuelos, E. (coord.) Dinámica capitalista y crisis actual. La quiebra del modelo de acumulación de posguerra, Akal Universitaria, Madrid, pp. 375-397.
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1991): "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, Extra, pp. 181-229.
- AOKI, M. (1986): "Horizontal vs Vertical information structure of the firm", American Economic Review, vol. 76, nº 5, pp. 971-983.
- BAGNASCO, A. (1988): La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia. Bologna, Il Mulino, 194 p.
- (1991): "El desarrollo de la economía difusa: punto de vista económico y punto de vista de la sociedad", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, Madrid, Extra, pp. 167-174.
- BARKIN, D. y KING, T. (1970): Desarrollo Económico Regional. Enfoque por Cuencas Hidrológicas en México, Siglo XXI, 1ª Ed., México (Tit. original: Regional Economic Development. The river basin approach in Mexico), 267 p.
- BARROS, O. (1980): Sistemas de Información Administrativos. La Informática aplicada a la Administración de Organizaciones. Ed. Universitaria, 3ª Edición, (1ª ed. 1976), Santiago de Chile, 230 p.
- (1984): Manual de Diseño Lógico de Sistemas de Información Administrativos, Ed. Universitaria, 2ª Edición, Santiago de Chile, 197 p.
- BASTIA, M. (1991): "Hacia una nueva racionalidad. La tarea de construir un paradigma basado en los Derechos Humanos", en Magendzo, A. (ed.) ¿Superando la racionalidad instrumental? Ensayos en busca de un nuevo paradigma para la educación y la discusión de los Derechos Humanos, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación - PIIE, 1ra. ed., Santiago de Chile, pp. 149-172.

- BECATTINI, G. (1992): "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", en Pike, F.; Becattini, G. y Sengerberger, W. (eds.): Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I, Madrid, Ministerio del Trabajo, pp. 61-79.
- BELLANDI, M. (1986): "El distrito industrial en Alfred Marshall", en Estudios Territoriales, nro 20. pp.31-44
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1986): La construcción social de la realidad, Amorrortu, 1ª Ed., 8ª Reimpresión (1ª Imp. 1968), Buenos Aires, (Tit. original: The Social Construction of Reality), 233 p.
- BIANCHI, P. (1992): "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe Nº 13, Diciembre, Santiago de Chile, pp. 7-21.
- BOISIER, S. (1982): Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional, Cuadernos del ILPES, nº 29, Santiago de Chile, 149 p.
- (1985): "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional", en El Trimestre Económico vol. LII, nº 205, México, pp. 195-224.
- (1988): Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, ILPES/APPR, Docto. 88/02, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 88 p.
- (1990): "Región del Bio-Bio: Veinte años de políticas de desarrollo regional", en Boisier, S. Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile. Pehuén Editores, 1ª edición, Santiago de Chile, pp. 207-244
- (1991): El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la región del Bio-Bio en Chile. Docto. APPR/ILPES, Serie Investigación 91/04, Santiago de Chile, 80 p.
- (1992): La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas. Docto. APPR/ILPES, Serie Ensayos 92/11, Santiago de Chile, 36 p.
- (1993): Descentralización en Chile: Situación actual y desafíos futuros, ILPES, Docto. 93/17, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 13 p.

- BOISIER, S. y SILVA, V. (1990): "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bio-Bio (Chile)", en F. Albuquerque, et al. op. cit. pp. 413-456.
- (1992): La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. Una experiencia en la región del Bio-Bio, Chile. Docto. ILPES/APPR - 92/05, Santiago de Chile, 37 p.
- BOISIER, S. y ZURITA, G. (1993): Gobierno regional y desarrollo económico, ILPES, Docto. nro. 93/16, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 40 p.
- BURLAUD, A.: "El control de gestión en los servicios públicos", en N.B. Revue Francaise de Comptabilité, nº 88, 1978, pp. 317-341.
- CAMAGNI, R. (1991): "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space", en R. Camagni (ed.) Innovation networks: spatial perspectives, con el patrocinio de GREMI, Belhaven Press, Londres, pp. 121-144
- CAMPERO, G.; FLISFICH, A.; TIRONI, E. y TOKMAN, V. (1993): Los actores sociales en el nuevo orden laboral, Ed. Dolmen, 1ª edición, Colección Economía y Gestión, Santiago de Chile, 104 p.
- CAMPOS HARRIET, F. (1989): Historia de Concepción, 1850-1988. Ed. Universitaria, 4ª edición, 439 p.
- CANO, W. (1990): "Reestructuración internacional y repercusiones interregionales en los países subdesarrollados: Reflexiones sobre el caso brasileño", en Albuquerque, F. et al. op. cit., pp. 345-366.
- CASTEDO, L. (1982): Resumen de la Historia de Chile. 1891-1925. Ed. Zig-Zag, 14 ava edición (1ª ed. 1954), Santiago de Chile, 968 p. (4º Tomo, continuación de Encina, F.A. y L. Castedo: Resumen de la Historia de Chile, Ed. Zig-Zag, 14 ava edición [1ª ed, 1954], Santiago de Chile, 3 Tomos, 2237 p.)
- CASTELLS, M. (1989): "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", en Economía y Sociedad, nº 2, pp. 11-22,
- (1991): "La economía informacional, la nueva división internacional del trabajo y el proyecto socialista", en Socialismo del Futuro, nº 4, pp. 73-89.

- CASTILLO, J.J. (1988): "La división del trabajo entre empresas", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, Nº 5, pp. 19-40
- (1990): "Tecnología , cooperación entre empresas y diálogo social. La nueva organización productiva", en Telos nro. 22 pp. 112-123
- (1991): Informatización, Trabajo y Empleo en las Pequeñas Empresas Españolas, Min. del Trabajo y S.S., Colección Informes Nº 21, Madrid, 336 p.
- (1994): ¿De qué fordismo me hablas? Más sobre reorganización productiva y organización del trabajo, Universidad Complutense de Madrid, mimeografiado, 34 p.
- CASTILLO, J.J. y PRIETO, C. (1990): Condiciones de Trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías, nº 66, 2ª ed., Madrid, 385 p.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES - CUT (1989): Propuesta para la transición a la democracia, CUT, mimeografiado, 10 p.
- CEPAL (1992): Comercio de Manufacturas de América Latina. Evolución y Estructura 1962-1989, Estudios e Informes de la Cepal Nº 88, Nov., Santiago de Chile, 150 p.
- COLEGIO INTEGRADO TALCA - CIT (1985): Informe de desarrollo de currículum integrado. Años 1980-1984. Colegio Integrado San Pío X, Talca, Chile, mimeografiado, 35 p.
- CONSEJO DE RECTORES (1993): Anuario Estadístico 1992, Santiago de Chile, 319 p.
- CORDOVA, E. (1986): "Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un virage en la evolución de las relaciones laborales?", Revista Internacional del Trabajo Nº 4, vol 105, Ginebra, OIT, Oct.-Dic., pp. 431-439
- CORPORACION DE FOMENTO - CORFO (1993): En búsqueda del desarrollo, Corfo, Santiago de Chile, 106 p.
- COSTA CAMPI, M.T. (1988): "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible", Papeles de Economía Española, nº 35, pp. 251-276.
- CHOI, D. W. (1992): La cuenca del Pacífico y América Latina: De la inserción comercial hacia la integración productiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Publicación LC/L704, Septiembre, Santiago de Chile, 79 p.

- CROZIER, M. (1974): El fenómeno burocrático, vol. 1, Amorrortu, 2ª Ed. Buenos Aires. (Tit. original: Le phénomène bureaucratique, Ed. du Seuil, 1963, Paris), 213 p.
- CURBELO, J.L. (1987): La cuestión regional: Una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del Bienestar, ILPES, Doc. CPRD-D/04 (Basado de Tesis Ph. D. de J.L. Curbelo Economic Reestructuring and Development Planning in a Stagnant Regional Economy: The case of Andalucía. Univ. de California, Berkeley, Depto. de Planificación Regional y Urbana, Abril de 1987), 54 p.
- DE MATTOS, C. (1984): Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES, Doc. CPRD-D/88, Santiago de Chile, 36 p.
- DEI OTATI, G. (1989): "El mercado comunitario", en Papers de Seminari, nº 29-30, Barcelona, pp. 179-218.
- DIAZ, A. (1990): "Reestructuración industrial neotaylorista y régimen de fábrica en Chile. Consideraciones sobre la herencia del autoritarismo", en F. Alburquerque et al. op. cit., pp. 395-412
- (1991): "La paradoja de la modernización tecnológica en Chile. ¿El renacimiento del taylorismo?", en Mensaje nº 397, pp. 83-86, 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", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe nro. 13, Santiago de Chile pp. 23-44.
- (1993): Los Proyectos de Fomento, Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), Santiago de Chile, mimeografiado, 91 p.
- EDWARDS, V. (1991): "Racionalidad Instrumental y la Construcción del Otro", en Magendzo, A. (ed.) op. cit., pp. 105-118.
- ENCINA, F.A. y CASTEDO, L. (1982): Resumen de la Historia de Chile. Ed. Zig-Zag, 14 ava edición (1ª ed. 1954), Santiago de Chile, 3 Tomos, Santiago de Chile, 2237 p.
- FANJZYLBERG, F. (1983): La industrialización trunca, Ed. Nueva Imagen, 1ª Ed., México D.F., 416 p.
- (1990): Industrialización en América Latina: De la "Caja Negra" al "Casillero Vacío". Cuadernos de la Cepal Nº 60, N.U., Santiago de Chile, 176 p.

- FERNANDEZ, M. (1986): Más allá de la transición. Ed. Andante, 1ª Edición, Santiago de Chile, 339 p.
- FFRENCH-DAVIS, R. y MUÑOZ, O. (1988): "El desarrollo económico de América Latina y el marco internacional: 1950-86", en Colección Estudios CIEPLAN, nº 23, Santiago de Chile. pp. 13-33.
- FLORES, F. (1989): Inventando la empresa del siglo XXI, Hachette, 1ra ed., Santiago de Chile, 107 p. (Tit. orig.: Management and Communication in the Office of the future)
- FLORES, F. y WINOGRAD, T. (1989): Hacia la comprensión de la informática y de la cognición, Ed. Hispano-Europea, S.A., Barcelona, 266 p. (Tit.orig. Understanding Computers and Cognition)
- FORTUNATTI, R. (1991): "Concertación Social, una oportunidad histórica", en Economía y Trabajo en Chile. Informe Anual 1990-1991, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago de Chile, pp. 57-79.
- FOXLEY, A. (1985): Para una democracia estable. Ed. Aconcagua, 1ª Edición. Santiago de Chile, 266 p.
- FRIAS, P. (1991) "Movimiento sindical y transición a la democracia", en Economía y Trabajo en Chile. Informe Anual 1990-1991. Programa de Economía del Trabajo - PET, Santiago de Chile, pp. 99-120.
- (1993a): Construcción del Sindicalismo Chileno como Actor Nacional, Volumen I 1973-1988, Programa de Economía del Trabajo, PET, 1ª edición, Santiago de Chile, 1993, 59 p.
- (1993b) Construcción del Sindicalismo Chileno como Actor Nacional, Volumen II 1989-1992, Programa de Economía del Trabajo, PET, 1ª edición, Santiago de Chile, 1993, 53 p.
- GANNE, B. (1991): "Importancia y evolución de los sistemas industriales locales en Francia: Economía política de una evolución", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, num. Extra pp. 13-43.
- GAROFOLI, G. (1986): "Modelos locales de desarrollo", en Estudios Territoriales nº 22, pp. 157-168
- GATTO, F. (1990): "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en F. Alburquerque et al. op. cit. pp. 55-102

- GODARD, O.; CERON, J.P.; VINAHER, K. y PASSARIS, S. (1987): "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local", en Estudios Territoriales Nº 24, pp. 135-147.
- GUTIERREZ, H. (1992): "Entre Pumas y Dragones: Chile, el Pacífico y Asia-Pacífico", en Boletín Asociación Chilena de Ciencia Política, vol.1 - Nº1, Santiago de Chile, pp. 21-24.
- HABERMAS, J. (1992): Teoría de la Acción Comunicativa, I, Taurus, Madrid 2ª Reimpresión de la 1ª Ed. (1987) (Tit. original: Theorie des Kommunikativen Handelns. Band I, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1981), 517 p.
- HANSEN, N (1981): "Development from Above: The Centre-Down Development Paradigm", en Stöhr, W. and Taylor D.R.F. (eds.) Development from or below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries, John Wiley and Sons, 1ra. Ed., pp. 15-38
- HERNANDEZ, H. (1983): "El gran Concepción: Desarrollo histórico y estructura urbana. Primera parte. Génesis y evolución: De las fundaciones a la conurbación industrial", en Información Geográfica nro. 30, Santiago de Chile, pp. 47-70.
- HIRSCHMAN, A.O. (1987): "La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano", en El Trimestre Económico, vol. LIV, nº 216, pp. 769-804.
- ILPES/CEPAL/PNUD (INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL) (1990): La región del Biobío al encuentro del Siglo XXI, Secretaría Regional de Planificación, Concepción, Chile. mimeografiado, 450 p.
- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS (1974): Encuesta Nacional Industrial Anual 1974, Santiago de Chile.
- (1976): Encuesta Nacional Industrial Anual 1976, INE, Santiago de Chile.
- (1979): Encuesta Nacional Industrial Anual 1979, INE, Santiago de Chile.
- (1981): Encuesta Nacional Industrial Anual 1981, INE, Santiago de Chile.
- (1986): Encuesta Nacional Industrial Anual 1986, INE, Santiago de Chile.
- (1989a): Encuesta Nacional Industrial Anual 1989, INE, Santiago de Chile.

- (1989b): Informativo Estadístico VIII Región 1988, INE, Concepción, Chile.
- (1990a): Boletín Estadístico 1989, Santiago de Chile.
- (1990b): Encuesta Nacional Industrial Anual 1990, INE, Santiago de Chile.
- (1992): Síntesis Estadística Anual, INE, Santiago de Chile.
- (1993): Informativo Estadístico VIII Región 1992, Concepción, Chile.

LANGE, P. y ROSS, G. (1990): "Conclusiones: Evolución de los sindicatos franceses e italianos en el marco de una perspectiva comparada", Cap. III de Lange, P.; Ross, G. y Vannicelli, M.: Sindicatos, cambio y crisis. La estrategia sindical en Francia y en Italia y la economía política de 1945 a 1980, Min. de Trabajo y Seguridad Social, España, Colección Historia Social, Nº 20, pp. 277-391. (Tit. Original: Unions, Change and Crisis: French and Italian Unions Strategy and the Political Economy, 1945-1980, George Allen and Unwin, Londres. 1982,).

LILIENTHAL, D. (1967): El Valle del Tennessee. La obra de un pueblo. Ed. Hobbs-Sudamericana, 1ª Ed., (Tit. original: TVA - Democracy on the March), Colección Hombre y Sociedad, Buenos Aires, 368 p.

LINHART, D. (1991): "¿Qué cambios en la empresa?", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, nro. 11, pp. 25-48,

LIPIETZ, A. (1986): "New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and models of regulation", en A. Scott and M. Storper (eds.) Production, Work, Territory, Allen and Unwin, Inc. USA. pp. 16-40.

---- (1987): "Lo nacional y lo regional, ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", en Cuadernos de Economía, Bogotá, vol. VIII, nro. 11, pp. 76-100.

LIPIETZ, A. y LEBORGNE, D. (1990): "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: Algunas consecuencias espaciales", en F. Alburquerque et al. op. cit., pp. 103-136.

LIPSEY, R. (1983): Introducción a la Economía Positiva, Ed. Vicens-Vives, 8ª reimpresión a la 10ª edición (1977), Barcelona, 918 p. (Tit. original: An Introduction to Positive Economics, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1963)

- MADRID, R. y MUGA, R. (1992): Lineamientos Estratégicos para la Inserción de Chile en la Región de Asia Pacífico, Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), Santiago de Chile, mimeografiado, 50 p.
- MADGENZO, A. (Ed.) (1991): ¿Superando la racionalidad instrumental? Ensayos en busca de un nuevo paradigma para la educación y la discusión de los Derechos Humanos, Programa Interdisciplinario en Investigación y Educación - PIIE, 1ra. ed., Santiago de Chile, 191 p.
- MAGNATTI, P. (1991): "Alla ricerca di un 'Metodo' di Valutazione", en Nomisma: Strategie e Valutazione nella Politica Industriale, Franco Angeli, Milano, pp. 80-98
- MARKUSSEN, A. (1983): "Regions and regionalism", en F. Moulaert and P. Salinas (eds.) Regional Analysis and the New International Division of Labour, Ed. Kluwer-Nijhoff, Boston, pp. 33-55
- MATURANA, H. (1990): Emociones y lenguaje en educación y política, Centro de Estudios del Desarrollo - CED/Hachette, 1ra. ed., Santiago de Chile, 98 p.
- MATUS, C. (1987): "Planificación y Gobierno", en Revista de la Cepal nº 31, Abril, Santiago de Chile, pp. 161-177.
- MAZZEI, L. (1991): Sociedades comerciales e industriales y economía de Concepción. 1920-1939, Ed. Universitaria, 1ª edición, Santiago de Chile, 131 p.
- MINTZBERG, H. (1992): El poder en la organización, Ariel 1ª Ed., Barcelona. (Título original: Power in and around Organizations, Prentice Hall, Inc., 1983), 779 p.
- MONTERO, C. (1989): Cambio tecnológico, empleo y trabajo, PREALC/ OIT, Documento de Trabajo nº 333, Santiago de Chile, 48 p.
- (1990a): "La evolución del empresariado chileno: ¿Surge un nuevo actor?", en Colección Estudios CIEPLAN, nro. 30, Diciembre pp. 91-122.
- (1990b): "Cambio tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: ¿hacia un nuevo espacio industrial?", en F. Albuquerque et al. op. cit., pp. 279-293.
- (1993): "Las ciencias sociales en la sociedad posmoderna", en Diario La Epoca, 7 de Noviembre de 1993, Santiago de Chile.

- MORAGA, M.E. y RODRIGUEZ, J. (1989): Diagnóstico Socio-Económico de la Región del Bio-Bio, Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile, 173 p.
- MORALES, E. (1987): "Políticas públicas y ámbito local. La experiencia chilena", en Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO/ICI/CLACSO, Santiago de Chile, pp. 321-348.
- MOSLEY, P. (1990): "El Ajuste Estructural. Una Visión Panorámica, 1980-1989", en Ciencias Económicas vol. 10, nº 2, Dic., pp. 22-45.
- MUNOZ, O. (1989): "Crisis y reorganización industrial en Chile", en Industria, Estado y Sociedad: La reestructuración industrial en América latina y Europa. EURAL, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 231-254.
- OFFE, C. (1990): Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza, Madrid. Ed. de John Keene (Título original: Contradiction of Welfare State, Hutchinson Co. Londres, 1988), 309 p.
- ODEPLAN - OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL (1979): La planificación regional en Chile, ODEPLAN, Santiago de Chile.
- OMINAMI, C. (1989): "América Latina en la reestructuración industrial mundial", en Industria, Estado y Sociedad: La reestructuración mundial en América Latina y Europa, EURAL, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 29-35.
- OUCHI, W.G. (1980): "Market, bureaucraties and clans", en Administrative Science Quarterly, Marzo, pp. 129-141.
- PALAZUELOS, E. (Coord.) (1988): Dinámica capitalista y crisis actual. La quiebra del modelo de acumulación de posguerra. Akal Universitaria, Madrid, 410 p.
- PARAMIO, L. (1988): Tras el diluvio: La izquierda ante el fin de siglo. Siglo XXI España Edit. (en coedición con Siglo XXI Edit. México), 260 p.
- PEREZ, C. (1986): "Las nuevas tecnologías: Una visión de conjunto", en C. Ominami (comp.) La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico, RIAL-GEL, Buenos Aires, pp. 43-89.

- (1989): Cambio tecnológico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo (Versión castellana del original inglés publicado como Discussion Paper N° 4), Banco Mundial, Departamento de Planificación y Análisis Estratégico, mimeografiado, 48 p.
- PINTO, A. (1973): Chile, un caso de desarrollo frustrado. Ed. Universitaria, 3ra. Edición, Santiago de Chile, 391 p.
- (1987): "La ofensiva contra el Estado Económico", en Colección de Estudios Cieplán n° 21, Junio, Santiago de Chile, pp. 117-127.
- PIORE, M. y SABEL, C. (1990): La Segunda Ruptura Industrial, Alianza Universidad, 1ª Ed. (Tit. original: The second industrial divide: Possibilities of prosperity. Basic Books, N. York, 1984), 455 p.
- POZO, H. (1987): "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual", en Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO/ICI/CLACSO, Santiago de Chile, pp. 349-401.
- PREBISH, R. (1962): "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", Boletín Económico de América Latina, vol VII, n° 1, Feb, pp. 1-25.
- PRIETO, C. (1992): "Cambios en la gestión de la mano de obra: interpretaciones y crítica", en Sociología del Trabajo, Nueva Epoca, num. 16, pp. 77-101.
- QUINTAR, A. y GATTO, F. (1992): Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Docto. de Trabajo PRIDRE n° 29, Cepal, Buenos Aires, 79 p.
- RACZYNSKI, D. (1986): La regionalización y la política económico-social del régimen militar. Notas Técnicas CIEPLAN Nro. 84, Santiago de Chile, 109 p.
- RAMOS, J. y SUNKEL, O. (1991): "Hacia una síntesis neoestructuralista", en O. Sunkel (comp.) El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina, FCE, México, pp. 15-32.
- ROJAS, I. (1991): "Las reformas laborales", en Economía y Trabajo en Chile: 1990-1991, Programa de Economía del Trabajo - PET, Santiago de Chile, pp. 81-98.

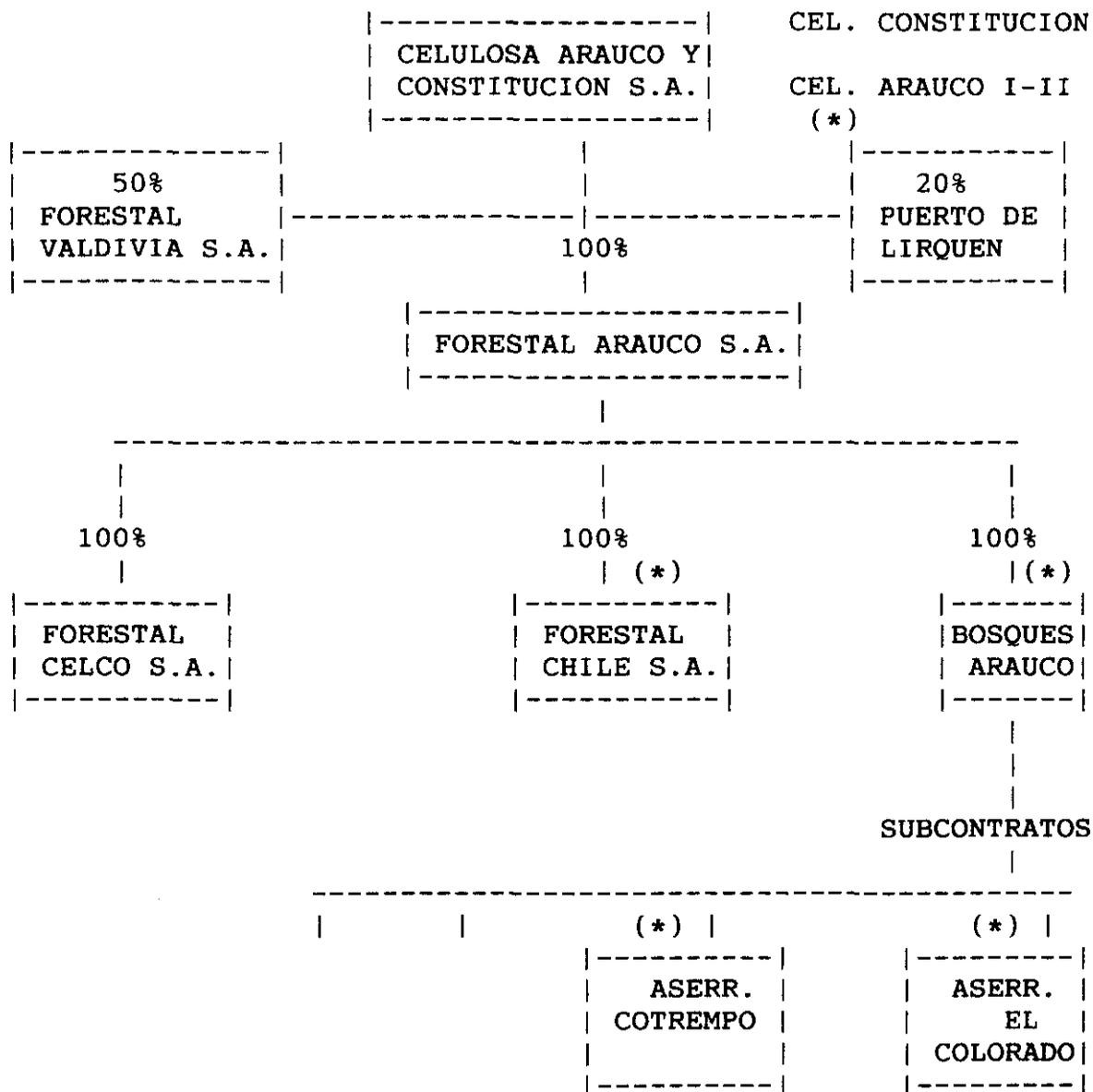
- ROJAS, M. (1988): "Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y de su entorno ideológico", en Colección Estudios CIEPLAN nro. 23, Santiago de Chile, pp. 67-86.
- ROSALES, O. (1989): "Marco externo, estrategias de desarrollo y ajuste estructural", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Abril-Junio, vol. 29, nº 113, pp. 3-32.
- ROZAS, P. y MARIN, G. (1988): Estado Autoritario, Deuda Externa y Grupos Económicos, Ed. CESOC, 1ª edición, Santiago de Chile, 229 p.
- RUIZ-TAGLE, J. (1985): El Sindicalismo Chileno después del Plan Laboral, Programa de Economía del Trabajo, 1ª edición, Santiago de Chile, 203 p.
- SABATINI, F. (1990): "Planificación del desarrollo regional en América Latina", en Estudios Territoriales, nº 33, pp. 97-119.
- SALAIS, R. y STORPER, M. (1990): One industry, multiple rationalities: flexibility and mass production in the french automobile industry, University of California, Los Angeles, GSAUP, enero, 84 p.
- SALAIS, R. y STORPER, M. (1992): "The four 'worlds' of contemporary industry", en Cambridge Journal of Economics, vol 16. pp. 169-193.
- SAGLIO, J. (1991): "Intercambio social e identidad colectiva en los sistemas industriales", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, Extra, pp. 45-61,
- (1993) : "Concepto de empresa, elección del empresario y cambio social. Consideraciones para una teoría de sociología económica", en Política y Sociedad, num. 13, pp. 125-139.
- SALAZAR, J.M. (1991): "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en Sunkel. O. (comp.) El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, FCE, México, pp. 455-499
- SAXENIAN, A. (1990): "Regional networks and the resurgence of Silicon Valley", en California Management Review, vol. 33, nro. 1, pp. 89-112
- (1991): " The origins and dynamics of production networks in Silicon Valley", en Research Policy nro. 20, pp. 423-437.

- SCOTT, A.J. (1987): "The semiconductor industry in South-East Asia: Organization, location and the international division of labour", Regional Studies, vol. 21.2, Abril, pp. 143-160.
- SCHUMPETER, J. (1939): Business Cycles: A Theoretical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, Vol. I, McGraw Hill, Nueva York, 1ª Ed., 5ª Imp., 448 p.
- SERRANO, E. (1994): Legitimación y racionalización: Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado, Anthropos, 1ra ed., Barcelona, 302 p.
- SILVA, V. (1992): Una lectura sesgada de la estrategia 'La región del Bio-Bio al encuentro del siglo XXI', ILPES/APPR, Docto. 92/13, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 12 p.
- SINGER, H. (1950): "Distribution of gains between investing and borrowing countries", en American Economic Review, vol. XL, nº 2, Mayo, pp. 473-485.
- STÖHR, W. (1972): El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Ed. SIAP, 1ª Ed., (Tit. original: Regional Development Experiences and Prospects in Latin American, U.N. Research Institute for Social Development, Geneva, Regional Planning, vol. 3) Buenos Aires, 244 p.
- (1981): "Development from below: the Bottom-up and periphery-inward development paradigm", en Stöhr, W. y D.R.F. Taylor (eds.) Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries, J. Wiley and Sons, USA, pp. 39-72
- (1986a): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional: Aproximaciones a un marco conceptual". Estudios Territoriales nro. 20, 179-201.
- (1986b): Complejos Territoriales de Innovación, Documento de debate nº 28, IIR, Universidad de Economía (Austria). Ponencia Presentada al 32º Congreso de Ciencia Regional (RSA) - Filadelfia, 15-17 de Noviembre de 1985. Versión en castellano (del original en inglés: Territorial Innovation Complexes), ILPES, Docto. CPRD-C-100, Santiago de Chile, 54 p.
- STÖHR, W. y TAYLOR, D.R.F. (eds.) (1981): Development from Above or Below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries, John Wiley and Sons, 1ª Ed., 488 p.

- STÖHR, W. y TODTLING, F. (1978): "Una evaluación de las políticas regionales: Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", en Revista Interamericana de Planificación, vol. XII, nº 45, SIAP, Marzo, pp. 5-31.
- STORPER, M.; SABEL, CH. y PIORE, M. (1991): "Tres respuestas a Ash Amin y Kevin Robins", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, Extra, pp. 231-255
- SUNKEL, O. (1989): "Institucionalismo y Estructuralismo", en Revista de la Cepal, Nº 38, Santiago de Chile, pp. 147-156.
- SUNKEL, O (comp.) (1991) El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, FCE, 1ra ed. México, 507 p.
- TAYLOR, F. (1970): Management Científico, Oikos-Tau, 1ra ed. en castellano, Barcelona, 161 p. (Tit. orig.: The principles of scientific management, Harper and Row, 1911).
- TIRONI, E. (1990): Autoritarismo, modernización y marginalidad, Ed. Sur, 1ª Ed., Santiago de Chile, 280 p.
- TIRONI, E. y LAGOS, R. (1991): "Actores sociales y ajuste estructural", en Revista de la Cepal, nº 44, Santiago de Chile, pp. 39-54,
- TOFFLER, A. (1992): El cambio del poder, Plaza Janés, 2ª edición, (1ra. Ed., 1990) Barcelona. (Título original: Power Shift) 618 p.
- TOKMAN, V. (1991): "Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano", en Sunkel, O. (comp.) op. cit., pp. 163-191.
- TOURAINÉ, A. (1987): El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires. (Tit. original: Le retour de l'acteur), 213 p.
- TRIGILIA, C. (1991): "Economía de los costes de transacción y sociología: ¿cooperación o conflicto?", en Sociología del Trabajo, Siglo XXI, nro. 12, pp. 123-158
- TYSON, L. y ZYSMAN, J. (1983): "American industry in international competition", en Zysman, J. and L. Tyson (eds.) American industry in international competition. Cornell University Press, pp. 15-59
- UNIVERSIDAD DE CONCEPCION (1991): Informativo Económico Regional, nro. 9, Univ. de Concepción, Chile.

- URIBE-ECHEVARRIA, F. (1990): "El desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica", en Alburquerque, F. et al. op. cit., pp. 13-54.
- (1991a): Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano. ILPES, Doc. CPRD-B/41, Santiago de Chile, 30 p.
- (1991b): El desarrollo de la pequeña industria: un planteamiento sobre políticas públicas, ILPES, Docto. CPRD-D/122, mimeografiado, Santiago de Chile, 48 p.
- VASQUEZ-BARQUERO, A. (1990): "Dinámica Regional y Reestructuración Productiva", en Alburquerque, F. et al. op. cit., pp. 135-168.
- (1991): "Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política", en Estudios Territoriales Nº 35, pp. 135-151.
- VERNON, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", en Quarterly Journal of Economics, nº 80, pp. 190-207.
- VILLALOBOS, S. (1985): Historia de Chile, Ed. Universitaria, 6ª edición, (1ª ed, 1974), 4 vol. 869 p.
- WEBER, M. (1983): Economía y Sociedad, F.C.E. sexta reimp. a la 2da ed. en español (1964), 1237 p.
- WILLIAMSON, J. (1965): "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns", en Economic Development and Cultural Change, vol. 13, nº 4, II, Julio, pp. 3-84.
- WILLIAMSON, O. (1983): Markets and hierarchies: analysis and trust implications, N. York, The Free Press (1ª Ed. 1975)
- (1987): The economic institutions of capitalism, The Free Press, N. York, 1ª Ed. de Bolsillo, (1ª Ed., 1985), 450 p.
- WINOGRAD, T., (1991): "¿Máquinas pensantes?: ¿Son posibles? ¿Lo somos?" en Revista de Occidente, num. 119, pp. 113-150
- WOLFE, M. (1987): "Agentes del desarrollo", en Revista de la Cepal, Nº 31, Santiago de Chile, pp. 111-117.

ANEXOS

ESTRUCTURA GRUPO DE EMPRESAS (HOLDING) ARAUCO

(*): Empresas localizadas en la intercomuna de Concepción-Talcahuano y en su radio de influencia urbana

Fuente: Memoria Anual (1991) de Celulosa Arauco y Constitución S.A., y según antecedentes proporcionados por Aserraderos El Colorado y Cotrempo.

ANTECEDENTES FINANCIEROS GRUPO DE EMPRESAS ARAUCO
(Año 1991)

Millones de US\$ (1991)	<u>CELULOSA A. y C.</u>	<u>FOR. ARAUCO y FILIALES</u>
ACTIVOS	1.834.728	736.224
PATRIMONIO	1.043.380	700.248
INGRESOS DE EXPLOTACION	229.356	172.427
BENEFICIOS EJERCICIO	57.539	18.370
	<u>BOSQUES ARAUCO Y FILIALES</u>	<u>FOR. CELCO SA</u>
ACTIVOS	411.335	140.529
PATRIMONIO	138.857	191.980
INGRESOS DE EXPLOTACION	79.466	47.660
BENEFICIOS EJERCICIO	15.500	1.649
	<u>FOR. CHILE SA</u>	<u>FOR. PEDRO DE VALDIVIA</u>
ACTIVOS	197.678	63.676
PATRIMONIO	191.980	61.483
INGRESOS DE EXPLOTACION	26.552	--
BENEFICIOS EJERCICIO	2.965	11.724 *
	<u>FOR. VALDIVIA SA</u>	<u>PUERTO DE LIRQUEN S.A. Y FILIAL</u>
ACTIVOS	192.352	32.038
PATRIMONIO	191.119	30.244
INGRESOS DE EXPLOTACION	582	16.400
BENEFICIOS DEL EJERCICIO	(497)	6.940

(*): Principalmente por Amortización de Mayor valor obtenida en Inversiones

Fuente: Memoria de Celulosa Arauco y Constitución S.A. (1991).

ANTECEDENTES GENERALES DE LAS EMPRESAS DEL GRUPO ARAUCO

Celulosa Arauco y Constitución S.A.

Se formó en 1979 por la fusión de las empresas Industrias de Celulosa Arauco S.A. y Celulosa Constitución S.A.

Industrias de Celulosa Arauco S.A. fue creada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1968, con el fin de desarrollar el proyecto de una planta de celulosa en zona de Arauco, en la Octava Región (540 kms al sur de Santiago). En 1972 adquirió el total de las acciones, y a fines de 1976 las licitó públicamente, siendo éstas adjudicadas a la Compañía de Petróleos de Chile S.A. (COPEC).

Celulosa Constitución S.A. fue creada en 1969 por la CORFO, en conjunto con Creusot-Loire Enterprise y la Fundación para el Desarrollo, con el objeto de construir una planta de celulosa en la zona de Constitución, en la Séptima Región (250 kms al sur de Santiago). En 1974 CORFO pasó a ser dueña del total de las acciones, las que licitó y adjudicó a COPEC en 1979.

En la actualidad, COPEC es propietaria del 99,98% de las acciones de Celulosa Arauco y Constitución S.A.

Forestal Arauco S.A.

Se formó en 1989, con el objeto de constituirse en la empresa matriz de las filiales forestales de Arauco. Su función principal es la de vender en los mercados externos los productos fabricados o comprados a terceros por sus empresas filiales Forestal Celco S.A., Bosques Arauco S.A. y Forestal Chile S.A. Estas empresas filiales, sin embargo, son propietarias de los terrenos forestales y responsables de su administración.

En 1991, exportó rollizos por valor de US\$ 32 millones y madera aserrada por un monto de US\$ 37 millones.

Forestal Celco S.A.

Se constituyó en Noviembre de 1978, con el propósito de abastecer de rollizos pulpables a la Planta Constitución.

En la actualidad, desarrolla actividades de forestación, refores-

tación, manejo y explotación de predios ubicados preferentemente en la Séptima región del país. También elabora productos industriales --como basas y madera aserrada-- que exporta a través de Forestal Arauco S.A.

A fines del ejercicio, poseía 101 mil hectáreas de aptitud forestal, de las cuales 78 mil estaban plantadas con pino radiata.

Forestal Chile S.A.

Se constituyó en Mayo de 1976, con el objeto de crear un recurso forestal de pino radiata en zonas cercanas a la ciudad de Concepción, Octava Región. En la actualidad, desarrolla actividades de forestación, reforestación, manejo y explotación de predios de su propiedad.

A fines de 1991, su patrimonio alcanzó a 146 mil hectáreas de terrenos, con 102 mil hectáreas de plantaciones de pino radiata.

Bosques Arauco S.A.

Se formó en 1969 con el objeto de abastecer de rollizos pulpables a la Planta Arauco.

En la actualidad, desarrolla actividades de forestación, reforestación, manejo y explotación de los bosques de su propiedad ubicados preferentemente en la Octava Región, además de abastecer a las Líneas 1 y 2 de la Planta Arauco. También posee varios aserraderos, cuyos productos son destinados fundamentalmente a los mercados de exportación.

A fines del año 1991, su patrimonio forestal alcanzó a 191 mil hectáreas de terrenos, con 122 mil hectáreas de pino radiata y 7 mil 100 hectáreas de eucaliptus.

Forestal Valdivia S.A.

Se constituyó a fines de 1989, con una participación igualitaria entre Celulosa Arauco y Constitución S.A. y la empresa sueca Stora Kopparbergs Berglags AB. Su objetivo es la formación de un recurso forestal que permitirá abastecer, hacia fines de esta década, a una planta de celulosa kraft de fibra larga con una capacidad de producción cercana a las 500 mil toneladas métricas anuales.

A fines de 1991, contaba con 58 mil hectáreas plantadas con pino radiata, 2 mil 600 hectáreas con otras especies y 23.700

hectáreas aptas para ser forestadas.

Puerto de Lirquén S.A.

Se constituyó en 1970, como continuadora de las actividades portuarias de la empresa Muelles y Bosques S.A.

En la actualidad, su principal actividad es la explotación del puerto de su propiedad, ubicado en Lirquén en la Octava Región, y que es el puerto privado más importante del país. Realiza actividades de movilización, carga y descarga de toda clase de productos, entre los que se destacan los productos forestales --celulosa, rollizos y madera aserrada-- y fertilizantes.

En 1991, Arauco embarcó por este puerto el 28,4% de sus exportaciones de celulosa, el 50,4% de las de rollizos y el 21,2% de las de madera aserrada

Fuente: Memoria (1991) de Celulosa Arauco y Constitución S.A.

EMPRESAS ENTREVISTADAS DEL PROYECTO DE FOMENTO METALMECANICO
(Antecedentes para el año 1992)

FAMACON S.A.

Dirección: Gran Bretaña 5721 - Talcahuano

Rubro: Servicio de partes y repuestos metalmecánicos. Fabricación de prototipos de equipos (hidráulicos) para la industria forestal.

Antigüedad: 22 años

Personal: 35 personas (5 profesionales)

M.T.F. MAQUINAS DE TERMOFLUIDOS LTDA.

Dirección: J. M. García 298-A, Concepción

Rubro: Servicios de asesoría y proyectos en las áreas de ventilación industrial, calefacción central y aire acondicionado. Desde 1991 ha incorporado la especialidad de micro-hidrotecnología con fabricación de turbinas hidráulicas.

Antigüedad: 16 años

Personal: 29 personas (7 profesionales)

FUNDICION IMPERIAL

Dirección: Caupolicán 1559, Concepción

Rubro: Modelaje y fundición de partes y piezas a pedido para las grandes empresas de la zona (metalmeccánicas, siderurgia, celulosa)

Antigüedad: 30 años

Personal: 30 personas (4 profesionales)

CONTRAMAR LTDA.

Dirección: Echeverría 55, Talcahuano

Rubro: Servicios mecánicos, mantención, estructuras, partes y piezas, desarrollo de implementos (motocargadoras hidráulicas) para la industria forestal

Antigüedad: 12 años

Personal: 25 personas (2 profesionales)

MAESTRANZA LAJA LTDA.

Dirección: Jaime Repullo 852, Talcahuano

Rubro: Máquinas herramientas, mantención y servicios mecánicos

Antigüedad: 10 años

Personal: 18 operarios (1 profesional)

MAESTRANZA SIGU - INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES

Dirección: Jaime Repullo 286, Talcahuano

Rubro: Proveedor de servicios y partes para la gran industria (siderúrgica, pesquera, forestal). En los últimos años se ha especializado en la creación y adaptación de equipos para el sector forestal (Gruás de descarga, garra tronquera, garra giratoria, rajador de trozos).

Antigüedad: 23 años

Personal: 70 personas (10 profesionales)

MAESTRANZA NEIRA LTDA.

Dirección: Brasil 780, Concepción

Rubro: Servicios, partes y repuestos, producidos por máquinas herramientas (no de control numérico) principalmente para la gran industria.

Antigüedad: 35 años

Personal: 29 personas (2 profesionales)

METAL SAN VICENTE LTDA. - MESAVI

Dirección: Gran Bretaña 1200, Talcahuano

Rubro: Máquinas herramientas, montajes, estructuras, partes y repuestos.

Antigüedad: 23 años

Personal: 85 personas (5 profesionales)

ISEC LTDA.

Dirección: Castellón 1802, Concepción

Rubro: Prestación de servicios en el interior de las empresas clientes, en montaje de estructuras y mantención mecánica.

Antigüedad: 4 años

Personal: 10 operarios

MAESTRANZA ANDALIEN LTDA.

Dirección: Bellavista 1664, Concepción

Rubro: Fabricación de piezas, partes y pernos en máquinas herramientas.

Antigüedad: 22 años

Personal: 40 personas (2 profesionales)

MAPEL LTDA.

Dirección: Errázuriz Norte 297, Coronel

Rubro: Estructuras metálicas y mantención mecánica en la Gran Minería de Lota (Carbón)

Antigüedad: 18 años

Personal: 18 personas (2 profesionales)

ACES LTDA.

Dirección: Jaime Repullo 1004, Talcahuano

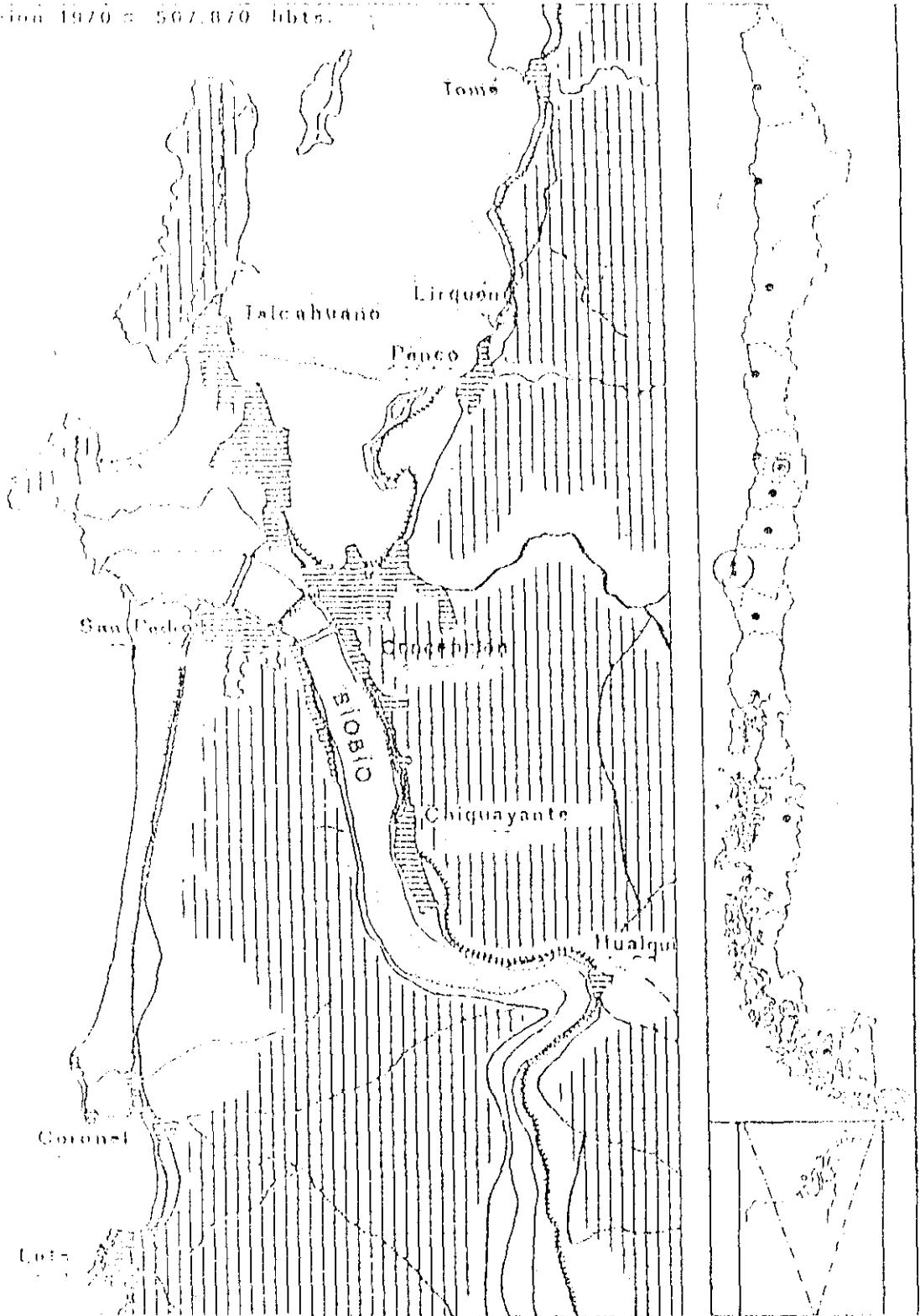
Rubro: Servicio de montajes y estructuras en gran escala

Antigüedad: 8 años

Personal: 180 empleados, de los cuales 40 constituyen la planta administrativa y de supervisores, y 32 obreros de planta. El resto está contratado en función de proyectos.

LOCALIZACION GEOGRAFICA DE CONCEPCION

Población 1970 = 507.870 hbs.



Localización del Gran Concepción

CHILE