



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

## AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL

UNA LECTURA SESGADA DE LA ESTRATEGIA  
"LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI"

Verónica Silva \*/

Documento 92/13

Serie Ensayos

\*/ Investigadora del Area de Planificación y Políticas Regionales, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización. Agosto 1992.



UNA LECTURA SESGADA DE LA ESTRATEGIA "LA REGION DEL BIOBIO  
AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI" <sup>\*/</sup>

Hace exactamente dos años tuvimos el privilegio de participar en la elaboración de la estrategia de desarrollo de la Región del Biobío denominada "La Región del Biobío al encuentro del Siglo XXI", actividad compartida por un equipo de ILPES, MIDEPLAN y la propia SERPLAC de la citada región.

Privilegio porque el método "conversacional" de trabajo nos permitió conocer e interactuar con actores regionales de los más diversos ámbitos, con el objeto de ir afinando nuestras primeras percepciones sobre los problemas de la región y luego, con estos mismos actores, ir planteando diversos cursos de acción viables para algunos de tales problemas. <sup>1/</sup>

Pero el tema central, que motiva realmente estas notas es el contenido "social" de la estrategia.

Desde el período que estuvimos en la región hasta hace muy pocos días se nos ha planteado reiteradamente la preocupación por la consideración de los aspectos sociales en el análisis y las propuestas contenidas en la Estrategia.

Dicha preocupación se plantea especialmente por la falta de referencias explícitas a los sectores sociales en los capítulos que componen el informe técnico que preparáramos hacia fines de 1990, y ello es absolutamente cierto. Pero esta clara afirmación no contradice el carácter profundamente social de la propuesta, cuestión que se intentará demostrar en las líneas que siguen.

En primer lugar, para avanzar en el tema debe examinarse algo más lo que se entiende por "lo social", encontrando una gran dificultad para precisar su alcance. Al respecto, de acuerdo a lo revisado por Franco (1984) se ha planteado una gama muy amplia de ideas relacionadas con el término:

- lo colectivo o perteneciente a la sociedad;
- lo referido al bienestar humano;
- la estructura de la sociedad, la "estratificación; movilidad y participación social";

---

<sup>\*/</sup> Este trabajo hace referencia al informe técnico de la misión ILPES/CEPAL/PNUD (1990) con el mencionado título que se entregó a la consideración del gobierno nacional y regional, el que fue utilizado para la preparación del documento oficial de la Estrategia Regional (Intendencia de la Región del Biobío, 1991).

<sup>1/</sup> Una evaluación de esta experiencia y síntesis del documento así como una explicación del método de trabajo se encuentra en Boisier (1992 a) y la propuesta metodológica en Boisier (1992 b).

- los sectores sociales;
- la atención de los grupos marginados.

Estas distinciones son muy importantes puesto que de la idea que se maneje respecto a lo social dependerá el concepto con que se trabaje el "desarrollo social" y, por tanto, el ámbito de acciones prioritarias en cuanto a política (social).

Como indica el mismo autor la evolución del concepto de desarrollo social ha ido desde protección del trabajador asalariado hasta la eliminación de grupos de extrema pobreza; pasando por ideas como: condición para el desarrollo económico, <sup>2/</sup> generación de empleo, proceso integrado (proyectos integrados de desarrollo económico y social) (Franco; 1984).

De lo anterior se desprende una amplia gama de políticas sociales con un carácter "distributivo" --cuando son capaces de transformar las bases en que descansa la distribución del producto social o "redistributivo"-- cuando modifican la distribución primaria del ingreso monetario o de bienes del producto social, básicamente con transferencias gubernamentales, (Di Filippo; 1981). Entre las primeras cabe destacar las relacionadas con: la propiedad (redistribución de activos, reorientación de la inversión pública), el trabajo (incremento en la cantidad y productividad del empleo, mejoramiento de las condiciones laborales) y los activos sociales (cumplimiento de derechos sociales, promoción de la organización social, desarrollo cultural y comunicaciones). Entre aquellas con efectos redistributivos aparecen: la seguridad social, la redistribución de ingresos monetarios y la provisión directa de bienes y servicios (educación, salud, vivienda, nutrición, etc.).

Cabe destacar entonces la preocupación por los sectores sociales como parte integrante de un concepto de desarrollo y política social mucho más amplio. De allí que la provisión de servicios se considere sólo como una de las políticas que constituyen la interfase regional-social, habiendo otras de gran prioridad en esta perspectiva: el empleo y la formación profesional, la organización social, la cultura y comunicaciones, (Boisier y Silva; 1989); temas que han recibido una atención preferencial en la Estrategia.

Con este marco, inmediatamente se puede hacer referencia a otro concepto altamente relacionado con lo anterior, como es el de "equidad". Desde una idea central que indica que para "asegurar la igualdad de oportunidades resulta decisivo que se rompan los eslabones críticos de la reproducción social de la desigualdad de

---

<sup>2/</sup> Idea presente en la actual propuesta de la CEPAL: "Transformación productiva con equidad", en que tanto la competitividad como la equidad son condiciones mutuamente necesarias, definiendo el carácter sistémico de la propuesta (CEPAL; 1990, 1992).

condiciones" (CEPAL; 1990), la CEPAL ha desarrollado la idea de equidad asociada a tres objetivos:

- minimizar la proporción de personas y hogares en condiciones de vida menores que lo socialmente aceptable;
- desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, y
- buscar que ni el poder, ni la riqueza, ni los frutos del progreso se concentren y restrinjan los ámbitos de libertad de generaciones presentes y futuras, (CEPAL; 1992).

Luego de esta algo extensa pero necesaria referencia a los complejos conceptos de "lo social" y la "equidad" se desarrollará esta revisión intencionada de la Estrategia.

Para empezar, una de las principales hipótesis de trabajo se relaciona esencialmente con la equidad, me refiero a la idea de una región que se encuentra en presencia de "crecimiento económico" pero no "desarrollo", por fuertes disparidades y problemas sociales y por los efectos ambientales de su estilo de crecimiento. Con cifras como 46% de pobreza y 18,5% de indigencia en 1990, <sup>3/</sup> especialmente en zonas rurales así como la presencia de zonas con hasta 14.8% de desempleo (promedio 85-89), no se requiere más argumento. Y, al mismo tiempo, otra hipótesis con respecto a la Región: su carácter de no-región, también se vincula con lo social, en tanto colectivo, estructura social y participación, en la región.

Este carácter quiere decir una Región donde sus habitantes no se perciben como partícipes de ella, en que no existe una "cultura regional" --ni medios de comunicación que la refuerzen--, con escasas instituciones netamente regionales, con deficiencias en la articulación física-espacial y no ausente de tensiones y potenciales conflictos entre diversos grupos.

Frente a este diagnóstico, la propuesta central de la Estrategia expresada en un "proyecto político regional" , como se argumenta en la Presentación, supone una ideología manifestada precisamente en: un regionalismo militante; un humanismo que se reconoce en la necesidad de colocar el territorio y el crecimiento económico al servicio de la persona humana; y, una modernización globalmente entendida (ILPES/CEPAL/PNUD; 1990).

En términos más explícitos aún, frente al imperativo de superar la inequidad, propone lineamientos que apuntan a mejorar el

---

<sup>3/</sup> Cifras contenidas en MIDEPLAN/SERPLAC (1992) que muestran niveles de pobreza de hasta 83% y con hasta un 64% de indigencia para algunas comunas. Se comenta además que la proporción de pobreza es más alta en zonas rurales mientras que la indigencia es relativamente mayor en zonas urbanas (Intendencia de la Región del Biobío; 1991).

acceso de las personas a dos recursos escasos: el poder político y el empleo. Y estos son los pivotes que cruzan la Estrategia, en torno a los cuales debieran definirse los cursos de acción sectorial, territorial e institucional.

De acuerdo a esta idea y considerando que hay un documento que examina y demuestra cómo la descentralización puede contribuir a la equidad (Boisier; 1992c), el grueso de los próximos comentarios apuntarán a la vinculación más específica entre la Estrategia comentada y las propuestas hacia la equidad expresadas anteriormente. Con tal objeto iremos revisando en un orden no casual los capítulos del informe técnico ya comentado.

En primer lugar, debe subrayarse que el escenario regional estratégico (Cap. 2) <sup>4/</sup> que marca la trayectoria inspiradora de toda la Estrategia, hace especial referencia a un conjunto de "situaciones deseadas" (imagen futura) que sin duda pueden inscribirse en el ámbito del desarrollo social regional:

- un gobierno fuerte y eficiente;
- organizaciones sociales verdaderamente regionales;
- un poder político plenamente utilizado;
- un espacio regional articulado;
- una región con capacidad de analizarse a si misma;
- una región sin pobreza extrema.

Las restantes situaciones señaladas en el escenario estratégico, que se asocian particularmente al desarrollo productivo y tecnológico de la región, reconocen sin embargo que cualquier propuesta de desarrollo debe contemplar "la mantención de un ritmo de crecimiento económico que garantice un mejoramiento sistemático del producto por persona sostenido en el tiempo..." Además, la mayoría de tales propuestas suponen esfuerzos especialmente favorecedores de la PYME, agente privilegiado precisamente por su aporte en términos de empleo. En un trabajo posterior hemos profundizado el rol de estas empresas y la importancia y ventajas de la acción territorial para su desarrollo (Boisier y Silva; 1992). La política nacional ha venido a avalar y reforzar la acción en este sentido.

Al respecto, cabe indicar que el sistema productivo, su estructura, amenazas y perspectivas; los recursos financieros requeridos para dinamizarlos y el marketing requerido para la adecuada inserción regional en los mercados internacionales de productos, financieros y tecnológicos, son presentados en los Capítulos 6, 7 y 12. A estas alturas, su justificación en la perspectiva del desarrollo social no requiere mayores comentarios.

---

<sup>4/</sup> Se hará referencia al número de capítulo del informe técnico ILPES/CEPAL/PNUD ya señalado. (ver Anexo)

En el mismo ámbito, el tratamiento de la relación entre grandes y pequeñas empresas, que aparece en uno de los capítulos medulares y articuladores de la presente Estrategia (Cap. 10), es una clara propuesta de conformar un sistema económico no excluyente. Tanto el énfasis otorgado a la PYME como a la modernización rural <sup>5/</sup> constituyen un esfuerzo por articular el conjunto de las actividades económicas a aquellas mayores y más dinámicas en la región. El efecto esperado en este caso se traduce especialmente en generación de empleo, pero no cualquier tipo de empleo sino uno de mayor productividad y calificación que implique efectos tanto modernizadores como distributivos. No cabe redundar en mayores explicaciones si la nueva propuesta de la CEPAL "Transformación productiva con equidad" y sus aportes más recientes sustentan especial y precisamente en la formación de recursos humanos su carácter sistémico, para alcanzar al mismo tiempo dinamismo y equidad (CEPAL; op.cit.).

Para analizar el desarrollo científico tecnológico regional (Cap. 4) se parte diciendo que esta es una tarea que depende de algo más que sus científicos y universidades; reconociendo aquí el valor del "saber" diseminado y adquirido tanto en salas de clases como en la experiencia de diversidad de trabajos. Y a la hora de propuestas enfatiza los instrumentos que apoyen precisamente a quienes menos acceso tienen a la fuerza (poder) vital de la información y el conocimiento. Finalmente ellas se inscriben en los objetivos de desarrollo productivo ya planteados.

Hasta aquí, y aunque se trate de una sobre simplificación, se arriesgará indicar que el esfuerzo de desarrollo productivo --fuertemente asociado a la PYME y a su articulación al sistema económico y de conocimientos tanto dentro como fuera de la región-- tiene como destino final y primordial reforzar uno de los pilares de la equidad: **el acceso al empleo productivo y sus efectos en ingresos.**

En cuanto a los aspectos más claramente relacionados con las dimensiones sociales, a nadie podría caber ninguna duda sobre la intención de un Capítulo (3) como: "¿Quién es quién en la región?", en cuanto a la construcción de una sociedad regional para enfrentar precisamente los desafíos de la inequidad, habida cuenta de los argumentos planteados sobre la no-región.

El poder político regional (Cap. 5), articulado y utilizado para aprovechar los espacios que se abren a la región, asume hoy, luego de la reforma constitucional y nuevas leyes orgánicas municipal y regional, nuevos y mayores desafíos para la superación de los principales problemas de la región. Del mismo modo, la referencia al "marketing" regional (Cap. 12) podría leerse en esta perspectiva, en tanto supone aumento del poder de negociación regional para la captación de mayores recursos nacionales por

---

<sup>5/</sup> Ya se comentó la incidencia de estos sectores en la explicación de la pobreza e indigencia.

ejemplo (en infraestructura, en salud, etc.) o a la atención y compensación por efectos regionales no deseados de la política económica, y en general, por el acceso a información y la mayor participación en las decisiones que afectan a la región.

Mientras tales propuestas apuntan a la relación de la región con el centro, la alegada articulación entre región y municipio (Cap. 8) enfatiza la construcción hacia adentro, la potenciación de fuerzas, la participación, el uso más eficiente de los recursos (especialmente en servicios sociales), y constituye una de las propuestas que mayores oportunidades representa para mejorar las condiciones de vida y para la consolidación de la sociedad regional. En un trabajo posterior se ha retomado esta preocupación, reconociendo que ambos entes territoriales actúan sobre un mismo espacio con el objeto de asegurar la realización de los individuos en él; al mismo tiempo, se ha alertado sobre los riesgos de atomización local y centralización intraregional derivados de la no-articulación; y finalmente, avanzado en precisar los contenidos y modalidades que dicha articulación puede tomar en el contexto más amplio de articulación entre diversos actores a distintos niveles de acción territorial: cámaras empresariales, organizaciones políticas, gremios, académicos, ONGs. (Silva; 1992). Una mirada a la situación de los servicios sociales traspasados al nivel municipal o a la distribución intercomunal de fondos descentralizados parecen aportar argumentos para esta preocupación.

En otro orden de cosas, el equipamiento urbano y de transporte (Cap. 9), si bien se presenta funcional al desarrollo productivo, pone un fuerte acento en las condiciones de asentamiento de la población y, de un modo también importante, se plantea como un requisito para la tan requerida construcción de los "lazos regionales".

Si la consideración de las dimensiones sociales del desarrollo, plasmada a lo largo de la Estrategia, se expresa en diversas propuestas que enfatizan la construcción social regional y el acceso a recursos escasos, la preocupación por los recursos naturales (Cap. 11) y, en definitiva, por la "sustentabilidad" del desarrollo no es sino otra forma de poner la centralidad de la Estrategia al servicio de las personas.

Finalmente, por si aún cupieran dudas, el capítulo final (13) es enfático en pronunciarse sobre la construcción colectiva regional que supone democratización <sup>6/</sup>, un perfil cultural, y un esfuerzo de planificación concertada generando y acrecentando espacios de interés colectivo. Pero este capítulo es más enfático aún en pronunciarse sobre la **equidad** como ética del desarrollo regional.

---

<sup>6/</sup> Y las reformas apuntan especialmente en ese sentido.

Como se puede apreciar, sin olvidar el Cap.1, donde se explicita el sustento teórico del trabajo, la propuesta entera está fuertemente sesgada al desarrollo social en el más amplio sentido del concepto, y por ello la tarea básica sería buscar los mecanismos para operacionalizarla hacia sectores, territorios e instituciones; vale decir para transformar en sub-estrategias, políticas, programas y proyectos los desafíos planteados allí. Tarea básica luego de discutir, revisar, replantear y acordar el conjunto de propuestas y orientaciones definidas --dentro de un proceso de planificación que se reconoce "continuo", de aproximaciones sucesivas, de permanente retroalimentación entre sus fases, entre lo global y lo particular y entre la investigación y la acción-- en la perspectiva de construir colectiva y efectivamente el "proyecto político regional", lo posible dentro de lo deseable, que orientará a la región.

En este punto cabe recordar y destacar especialmente dos características centrales en toda estrategia; en primer lugar, su capacidad de orientación, vale decir la suficiente información para reducir incertidumbre y lograr conductas acordes a la propuesta; y en segundo término, la necesidad de usar un método sintético en su elaboración para centrarse en cuestiones globales, es decir en aquello que es "estructuralmente determinante de la situación regional". (ver Boisier; 1992 a y b)

La capacidad de orientación se requiere en tanto la estrategia supone cambio, nueva trayectoria hacia una imagen futura, escenario estratégico, distinta a la configurada si no hiciéramos nada sobre la situación actual. Esto quiere decir que la estrategia por definición no debiera poner el acento en aquello que se encuentra en elaboración o que se hará de todos modos de acuerdo a orientaciones ajenas a la estrategia, (por ej. proyectos viales que se ejecutarán con o sin estrategia). Muchos de los listados de proyectos que habitualmente acompañan las estrategias reflejan tal situación, y también, en un ámbito mucho más específico, lo que se hace o se hará en cuanto a focalización del gasto social, que responde a un criterio o política nacional. Esto no impide que tal actividad pueda perfeccionarse, complementarse y adecuarse en términos regionales y locales, y esto sí debiera hacerse en función de las orientaciones de la Estrategia regional.

En síntesis, la Estrategia debería contar con la suficiente especificidad y grado de comprensión, por parte de quienes deben implementarla, para proveer un marco tal que permita a las diferentes unidades identificar su rol y objetivos a cumplir. Esto debería ocurrir aunque ella no pueda ser descompuesta en un conjunto detallado de programas y proyectos. (Helmsing y Uribe-Echevarría;1981).

Por su parte, el método sintético que reconoce una totalidad estructurada, la "unidad regional", por definición no entrega una visión de cada una de las partes de la totalidad, por ejemplo sectores o subregiones; sin embargo el estudio y planteamiento para

cada una de ellas avanza en coherencia si se parte de esa visión totalizante.

Con los elementos enunciados se puede hacer algunas consideraciones entonces, respecto a los sectores sociales o a cualquier otro corte (o "partes") dentro de las preocupaciones regionales.

Por una parte habrán efectos de la implementación de la Estrategia en términos de los sectores sociales: ajuste a la institucionalidad, profundización de la organización regional, infraestructura articuladora, refuerzo en su capacidad de negociación con el centro.

También habrán requerimientos a los sectores sociales para el cumplimiento de la Estrategia. En general, la propuesta tendrá efectos espaciales que significarán adecuación de los servicios para responder al reasentamiento de la población. Así por ejemplo se requerirá una especial adecuación en los servicios de salud, un determinado ajuste o énfasis/especialización en el continuo educación-capacitación, una reorientación hacia la localización de viviendas, etc.; en general precisiones que básicamente el conocedor del sector puede derivar de las orientaciones generales, preguntándose cuánto aporta a los objetivos una particular decisión/acción.

A modo de ejemplo, de la propuesta de modernización, desarrollo de la PYME y diversificación productiva se desprenden algunos requerimientos para los sectores de formación y perfeccionamiento de recursos humanos en la región como:

- formación en sectores con potencialidad como cuero y calzado o en temas con requerimientos crecientes como gestión, diseño o seguridad laboral;
- trabajo más articulado de y con el sector productivo a través de nuevas formas institucionales como: formación entregada por empresas subcontratistas, trabajo en circuitos tecnológicos regionales (que articulan empresas, universidades y sector público regional), formación de OTIR entre grandes y pequeñas empresas;
- nuevas modalidades pedagógicas y adecuación de currícula acordes a las características de los sectores productivos en la región y a la renovación tecnológica constante: capacitación dual, material audiovisual para educación a distancia, calendarios flexibles para educación en áreas de trabajo temporal, etc.;
- acción más coordinada con medios de comunicación regional con los que se pueda hacer mayor difusión a la información y conocimientos.

Y, finalmente, como se indicara en un trabajo anterior, habrá también un ámbito territorial privilegiado, (región, provincia o comuna), más eficiente, para determinadas políticas sociales

(Boisier y Silva; op.cit.). Así la formulación de la Estrategia no puede verse ajena a las preocupaciones más específicas.

Para terminar, admitiendo que, como el título lo indica, esta podría considerarse una lectura sesgada del documento, el haber sido participe en el trabajo, sugiere que en esta dirección apunta su intencionalidad.

Queda abierta entonces una invitación a discutir sobre el tema y cabe esperar que en la participación en las urgentes tareas planteadas se aprecie que todos tienen un papel importante. Aun más, se puede pensar que la pronta conformación de los primeros Gobiernos regionales antecedido por la nueva institucionalidad de participación comunal constituye el escenario más favorable y desafiante para tal discusión.

### Bibliografía

- Boisier, Sergio (1992 a) - El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la Región del Biobío en Chile. Documento APPR/ILPES, Serie Investigación 91/04, Santiago de Chile.
- (1992 b) - La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 92/11, Santiago de Chile.
- (1992 c) - ¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?, en Revista de la CEPAL No. 46, Santiago de Chile.
- Boisier Sergio y Verónica Silva (1989) - Descentralización de las políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción. Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 89/3, Santiago de Chile.
- (1992) - La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. (Una experiencia en la Región del Biobío, Chile), Documento APPR/ILPES, Serie Investigación 92/05, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990) - Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa, Santiago de Chile.
- (1992) - Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, Santiago de Chile.
- Di Filippo, Armando (1981) - "La planificación social vista por una economista", en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando (1984) - "Significado y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales", en Estudios Sociales No. 40, 2o. trimestre, Santiago de Chile.
- Helmsing, A.H.J. y F. Uribe-Echevarría (1981) - Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?, en S. Boisier et. alli. (comps.) Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- ILPES/CEPAL/PNUD (1990) - Misión de cooperación técnica: La región del Biobío al encuentro del siglo XXI, Concepción, Chile.
- MIDEPLAN/SERPLAC (1992) - Región del Biobío: una estimación de los niveles de pobreza comunal 1990, Concepción, Chile.

Intendencia de la Región del Biobío MIDEPLAN/SERPLAC (1991) - Estrategia para el desarrollo regional. La Región del Biobío al encuentro del siglo XXI, Concepción, Chile.

Silva, Verónica (1992) - "La articulación local-regional: breves consideraciones", en Políticas sociales y desarrollo local, el desafío de la descentralización democrática, ILPES/SUBDERE y otros, (en preparación) Santiago, Chile.

## Anexo

## "LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI"

Indice SintéticoCapítulos

## Presentación

1. Para ser bien prácticos...un poco de teoría!
2. Los escenarios regionales: un camino por recorrer.
3. Quién es quién en la Región?
4. El cerebro regional: su estructura científica-tecnológica.
5. El sistema nervioso regional: su poder político.
6. La musculatura de la región: el sistema productivo.
7. La sangre que corre por las venas: los recursos financieros.
8. El delicado tejido celular de la región: los municipios
9. El esqueleto que soporta al cuerpo: el equipamiento urbano y de transporte.
10. Huachipato y Quinchamalí S.A.: empresas grandes y pequeñas ...pero todas modernas.
11. El territorio y los recursos regionales: un préstamo de nuestros decendientes.
12. Aun el mejor producto necesita...marketing!
13. Una región para el siglo XXI: una construcción colectiva.



