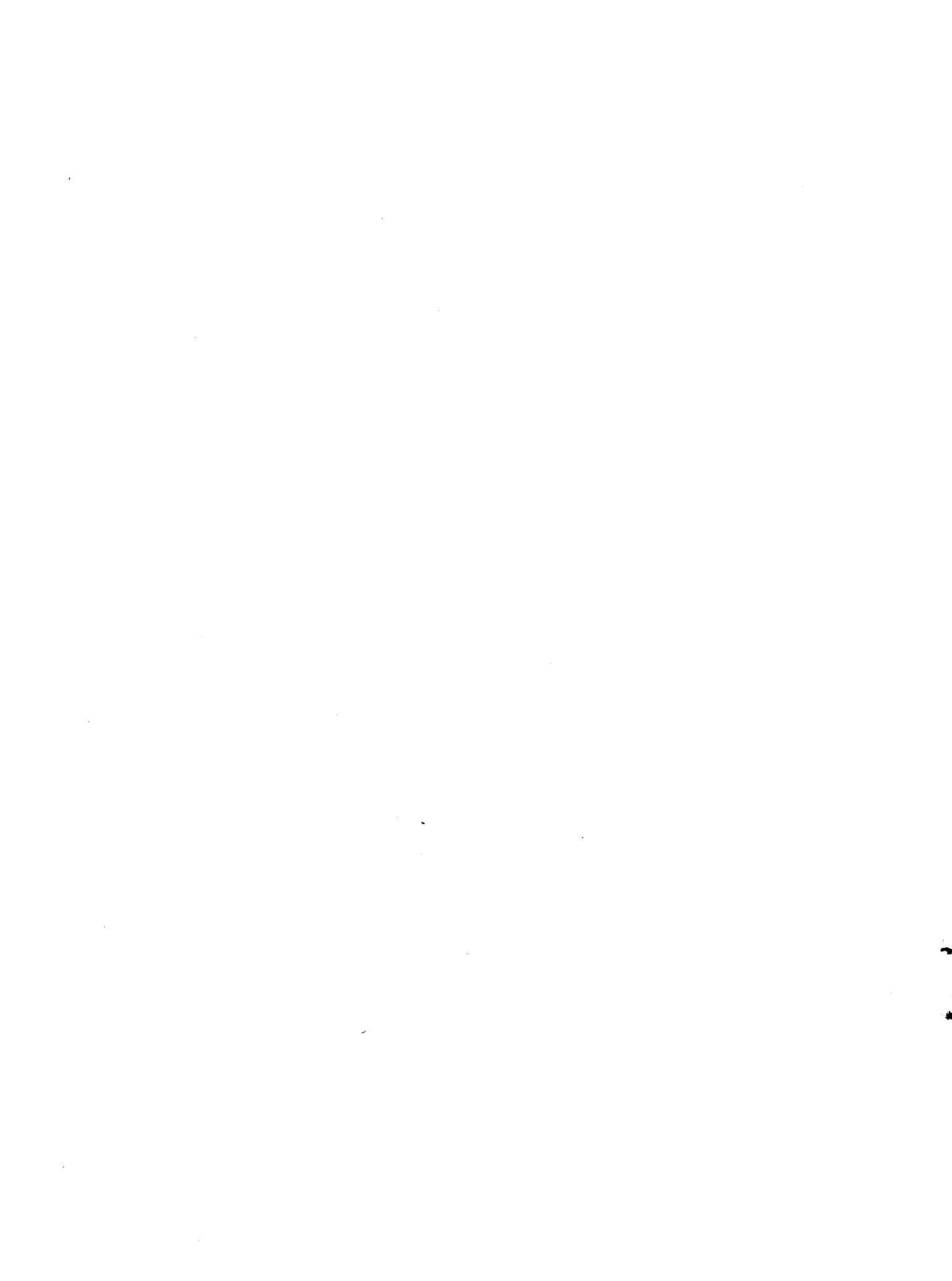


1245



**LA REGIÓN DEL BIÓBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI**





LA REGION DEL BIO-BIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI

Informe técnico de la Misión de Asesoría  
CEPAL/ILPES/PNUD  
presentado al Gobierno de la Región y al  
Ministerio de Planificación y Cooperación

Concepción, diciembre 1990

14 - OCT 1991



LA REGION DEL BIO BÍO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI

PERFIL DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL



Presentación

CAPITULO 1           ¿PARA SER BIEN PRACTICOS...UN POCO DE TEORIA!

- 1.1.       Conceptos básicos.  
          Anexo:       Modelos de gestión de las  
                  estrategias regionales.

CAPITULO 2           LOS ESCENARIOS REGIONALES:       UN CAMINO POR  
RECORRER

- 2.1.       La metodología de escenarios.
- 2.2.       El escenario actual del Bio-Bío.
- 2.3.       El escenario tendencial del Bio-Bío.
- 2.4.       La trayectoria hacia el Siglo XXI: un  
          conjunto de grandes tendencias.
- 2.5.       El Siglo XXI como escenario global.
- 2.6.       Las señales del futuro:        peligro y  
          oportunidad.
- 2.7.       El escenario regional estratégico:    lo  
          posible dentro de lo deseable.

CAPITULO 3           ¿QUIEN ES QUIEN EN LA REGION?

- 3.1.       Una estrategia con la gente.
- 3.2.       La tarea de construir una sociedad regional  
          para el Siglo XXI.
- 3.3.       Las dificultades actuales en la región del  
          Bio-Bío.
- 3.4.       Los potenciales sociales regionales.



CAPITULO 4 EL CEREBRO REGIONAL: SU ESTRUCTURA CIENTIFICA-TECNOLOGICA

- 4.1. Identificación del sistema científico y tecnológico regional.
- 4.2. Instrumentos y actores para un proceso permanente de innovación regional.
- 4.3. La cooperación técnica internacional (CTI)
- 4.4. Recapitulando: las grandes tareas de la promoción tecnológica regional.  
Anexo: Se hace camino al andar: estableciendo condiciones para crear un CTR metalmecánico.

CAPITULO 5 EL SISTEMA NERVIOSO REGIONAL: SU PODER POLITICO

- 5.1. Un poder parcialmente utilizado.
- 5.2. Hacia un Bloque Parlamentario Regional.
- 5.3. La institucionalidad vigente: obstáculos y oportunidades al desarrollo regional.

CAPITULO 6 LA MUSCULATURA DE LA REGION: EL SISTEMA PRODUCTIVO

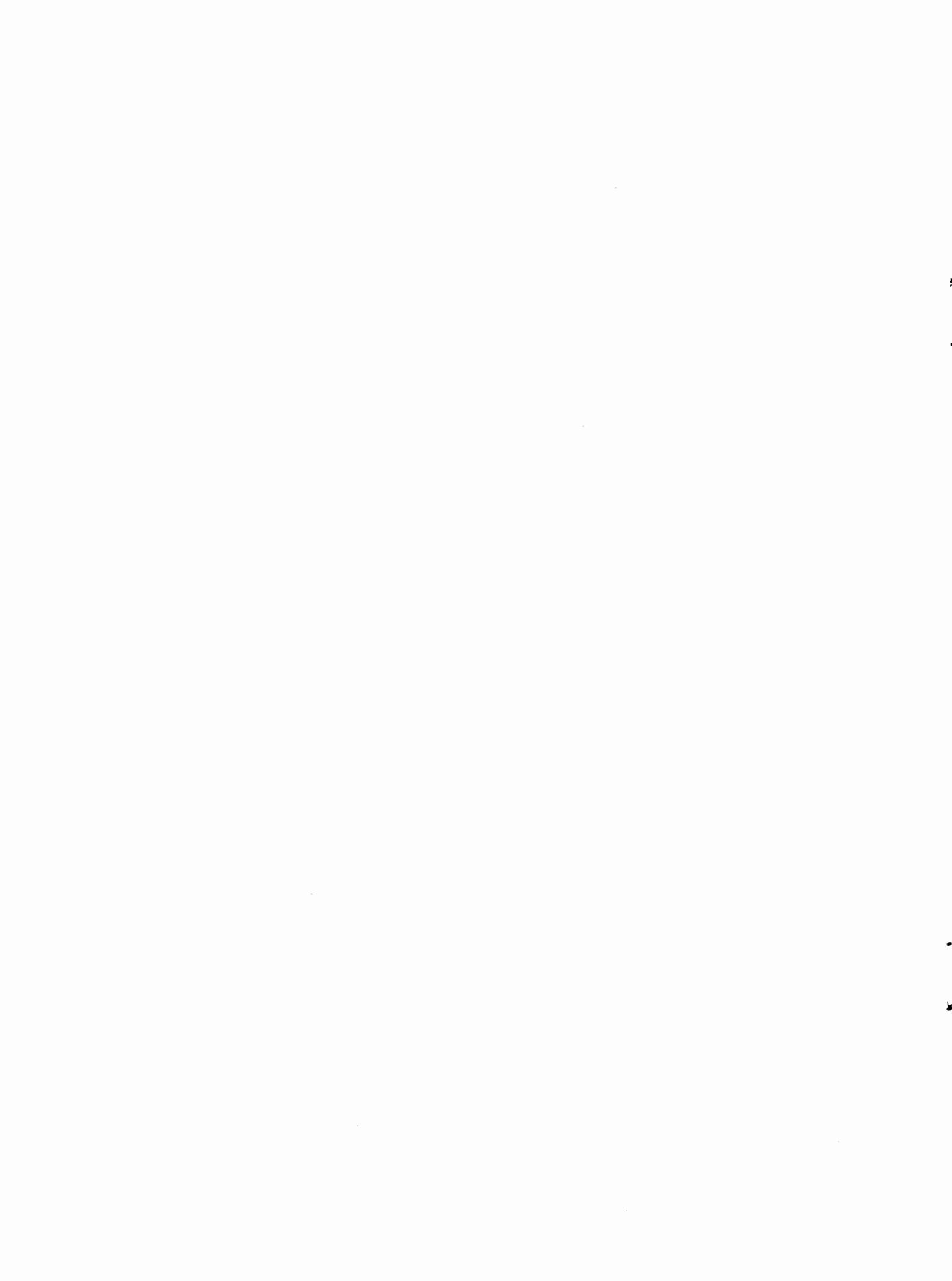
- 6.1. Descripción y caracterización del producto regional.
- 6.2. Algunos aspectos de la macroeconomía regional.
- 6.3. La dinámica económica de la región: evolución y fundamento.
- 6.4. La necesidad de una reconversión y modernización productiva.
- 6.5. Apertura externa e integración: los pro y los contra.

CAPITULO 7 LA SANGRE QUE CORRE POR LAS VENAS: LOS RECURSOS FINANCIEROS

- 7.1. ¿Cómo circula el dinero?.
- 7.2. Una ingeniería financiera moderna.

CAPITULO 8 EL DELICADO TEJIDO CELULAR DE LA REGION: LOS MUNICIPIOS

- 8.1. Un vacío a llenar: una adecuada articulación entre el municipio y la región.
- 8.2. Cifras preocupantes o que debieran preocupar.



## CAPITULO 9

### EL ESQUELETO QUE SOPORTA AL CUERPO: EL EQUIPAMIENTO URBANO Y DE TRANSPORTE

- 9.1. Descripción del Sistema Urbano Regional (SUR).
  - 9.2. Evolución reciente del SUR.
  - 9.3. Subespecialización territorial.
  - 9.4. Flujos, estructura y funcionamiento del SUR: la "debilidad de los lazos regionales".
  - 9.5. Un estrangulamiento peligroso para la Región: la infraestructura.
- CARTOGRAFIA

## CAPITULO 10

### HUACHIPATO Y QUINCHAMALI S.A.: EMPRESAS GRANDES Y PEQUEÑAS...PERO TODAS MODERNAS

- 10.1. Las tendencias actuales de la industrialización.
- 10.2. El camino de la modernización.
- 10.3. La inversión regional y su incidencia en el empleo industrial.
- 10.4. Tendencias actuales del empleo industrial regional.
- 10.5. Evolución de la pequeña y mediana industria regional.
- 10.6. La modernización rural: la agroindustria como instrumento en la Región del Biobío.
- 10.7. La articulación entre grandes y pequeñas empresas.
- 10.8. La transnacionalización de la gran industria regional: ¿intereses convergentes o conflictivos?.
- 10.9. La modernización comienza por los recursos humanos: formación y reciclaje permanente  
Anexo: Posibles servicios que las grandes empresas podrían contratar a las PYME's.  
Anexo: Una secuencia de acciones para generar empleo.

## CAPITULO 11

### EL TERRITORIO Y LOS RECURSOS REGIONALES: UN PRESTAMO DE NUESTROS DESCENDIENTES

- 11.1. Los recursos: el "capital natural" de la Región.
- 11.2. La generación de desechos y contaminación: ¿consecuencia secundaria evitable?.
- 11.3. Garantizar la sustentabilidad del desarrollo regional: un desafío estratégico adicional.



CAPITULO 12 AUN EL MEJOR PRODUCTO NECESITA...;MARKETING!

- 12.1. La región como una cuasi-empresa: una visión moderna de la gestión regional.
- 12.2. Como captar mayores recursos nacionales: la propia estrategia como herramienta.
- 12.3. La inserción de la región en los mercados internacionales financieros y tecnológicos: algunas propuestas concretas.
- 12.4. Seguimiento permanente: la Conferencia Anual del Bio-Bío.

CAPITULO 13 UNA REGION PARA EL SIGLO XXI: UNA CONSTRUCCION COLECTIVA

- 13.1. Modernizar el país es modernizar sus regiones.
- 13.2. Democratizar la sociedad pasa por la descentralización.
- 13.3. La administración de los disensos como activo y no como pasivo.
- 13.4. Un perfil cultural apoyado en la historia, en la geografía, en la particularidad local y en la generalidad universal.
- 13.5. La región del Bio-Bío: una región al servicio de la persona humana. La equidad social como ética del desarrollo regional.



## NO DEJES PARA MANAÑA LO QUE PUEDES HACER HOY

### Las tareas inmediatas del Gobierno Regional

#### Primera tarea

Asegurar el establecimiento y funcionamiento del Bloque Parlamentario Regional apoyando a los congresales y entregando a ellos copia del documento estratégico a fin de definir un conjunto de iniciativas inmediatas.

#### Segunda tarea

Asegurar la puesta en marcha del Circuito Tecnológico Regional metalmecánico mediante la acción de SERCOTEC y mediante el uso del FNDR para financiar el estudio de pre-factibilidad de la línea de montaje de ventanas.

#### Tercera tarea

Negociar con el empresariado regional y con PROCHILE el diseño, costo y calendario de establecimiento de un Escritorio Regional del Biobío en una Oficina de PROCHILE. Igualmente y con el concurso de la Dirección Regional de Turismo, el Gobierno regional podría establecer en Santiago una "Casa del Biobío" destinada a la promoción turística y comercial de la Región.

#### Cuarta tarea

Evaluar el costo, la factibilidad, la oportunidad y la modalidad de la Primera Conferencia de Negocios de la Región del Biobío, en conjunto con el empresariado regional.

#### Quinta tarea

Analizar con mayor detalle en conjunto con el Banco del Estado algunas de las sugerencias en relación a nuevas modalidades de financiamiento para la PYME.

#### Sexta tarea

Crear como mecanismo de apoyo al Gobierno Regional una Unidad de Información Coyuntural, con asistencia técnica inicial de organismos internacionales.

#### Séptima tarea

Usar la "cuestión municipal" de la RBB, esto es, la deteriorada situación financiera de los municipios y la regresividad inter-regional que revelan las cifras, como una forma de legitimar una modalidad de relación cooperativa entre el Gobierno Regional y los Municipios.

#### Octava tarea

Estimular sistemáticamente mediante acciones concretas, la transformación de las organizaciones sociales provinciales o funcionales en organizaciones regionales.

#### Novena tarea

Organizar al Gobierno Regional en forma inmediata y durante un período no mayor a tres meses en torno a la preparación de las estrategias sectoriales (SEREMIS) y provinciales (GOBERNADORES) coherentes con la estrategia regional global.

#### Decima tarea

Solicitar al Gobierno Nacional participación en los debates de la Comisión que estudia la nueva ley de Intendencias y Gobernaciones a fin de representar allí los puntos de vista regionales.

#### Decima primera tarea

Ayudar a preparar un plan de trabajo para la Corporación de Desarrollo y Fomento del Biobío.

#### Decima segunda tarea

Conformar una unidad de trabajo a nivel regional (una suerte de UTADI) que asuma la tarea de promoción tecnológica y que permita asimilar y aprovechar las directrices e instrumentos de la política tecnológica nacional. Pueda apoyarse en un Consejo de Desarrollo Científico-Tecnológico sobre la base de personas procedentes de la actividad académica y productiva regional.

#### Decima tercera tarea

Solicitar, con el respaldo de la sociedad civil y de la sociedad política de la Región un pronunciamiento explícito de parte del Gobierno nacional a favor de la estrategia de la Región y una actitud consecuente de la Administración Pública con ello.

## PRESENTACION

El Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, solicitó en el mes de mayo del presente año la cooperación técnica de las Naciones Unidas para apoyar las labores de preparación de una estrategia de desarrollo para la Región del Biobío. Las Naciones Unidas facilitó dicha cooperación mediante el establecimiento de una Misión de Cooperación Técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proveyó el necesario apoyo financiero. Se estableció un plazo de ejecución de cuatro meses, entre agosto y diciembre de 1990, para la terminación de los trabajos.

Ha sido la intención del Gobierno de Chile poner en práctica en la Región del Biobío una concepción del problema regional y una metodología de trabajo acorde con el pensamiento del Gobierno en materia de desarrollo regional y en concordancia también con las tendencias mundiales más actualizadas en materia de acción regional.

El Gobierno del Presidente Aylwin considera la cuestión del desarrollo territorial de Chile como un asunto de responsabilidades compartidas entre las propias regiones y el Estado y componente importante del proceso de fortalecimiento democrático de Chile. Cabe a las regiones potenciar su capacidad para formular un proyecto de desarrollo y cabe al Estado ordenar los proyectos regionales y comprometer su capacidad de orientación y de respuesta en función de los criterios que emanan de la política nacional de desarrollo regional y de descentralización.

Quien hoy día dice "región" dice "comunidad o sociedad regional". Quien hoy dice "sociedad regional" dice "concertación social y económica en la región", dice de un esfuerzo compartido entre el sector privado como pivote del crecimiento económico y el sector público como facilitador, orientador y conductor.

La Región del Biobío no enfrenta a mediano plazo un problema de crecimiento económico. Por un lado, está llegando a la Región un importante flujo de inversión, principalmente privada y por otro, en tanto la economía nacional se mantenga en un sendero razonable de crecimiento y en tanto el tipo de cambio real se mantenga elevado, quedan establecidas las condiciones para garantizar un crecimiento sostenido de la economía regional.

Sin embargo, la Región del Biobío enfrenta como principal problema -desafío y oportunidad- la conversión del crecimiento económico en desarrollo. Transformar el crecimiento económico en un verdadero desarrollo regional exige, a la Región del Biobío, potenciarse a sí misma como región, condición inescapable para pasar de un plano a otro y este hecho resulta determinante en el enfoque que hay que dar al trabajo estratégico.

Porque no se trata en este caso de identificar proyectos de inversión, aunque no por ello esto deja de ser una necesidad permanente. Se trata de contribuir a la construcción (social y política) de la región.

Siendo ello así, la estrategia de desarrollo para la Región se confunde con un proyecto político regional.

El proyecto político regional tiene como primer componente una "imagen del futuro" de la Región, imagen voluntarista, pero lejos de toda utopía. Como se dice en el texto, representa lo posible dentro de lo deseable. Tal imagen ha sido elaborada mediante la aplicación del método de escenarios y se han especificado cuatro de ellos: el escenario actual de la RBB, el tendencial, el escenario global del Siglo XXI y el escenario estratégico regional. De la yuxtaposición de los escenarios han emergido los "peligros", las "oportunidades" y la "trayectoria" estratégica de la Región.

El proyecto político regional tiene también una ideología. Esta ideología se expresa primero que nada en la idea de un regionalismo militante y propositivo, que no se queda en la mera denuncia anti-capitalina, sino que es capaz de formular una propuesta constructiva. En segundo término la ideología del proyecto se expresa en la idea del humanismo, esto es, en la necesidad de colocar el territorio regional y su desarrollo al servicio de la persona humana. Esta es en definitiva la justificación para preocuparse, por ejemplo, de los recursos y del medio ambiente, ya que está claro que hoy día la región pone sus recursos y su medio ambiente al servicio casi exclusivo del capital. Igualmente, aquí reside la fundamentación de la preocupación por la equidad social regional, puesto que una región que no es capaz de proveer empleo pleno y que genera pobreza extrema en términos alarmantes, claramente no constituye una región al servicio del hombre. Por último, la ideología del proyecto se expresa en la idea de la modernización, no por un prurito de lo moderno sino por consideraciones bien objetivas. El país enfrenta - como cualquier otro - el desafío de encontrar sus "nichos" en la producción y en el comercio internacional del Siglo XXI y para ello deben aprovecharse las pocas "puertas" de entrada, algunas sectoriales y otras territoriales. Para desarrollar industrias de punta se requiere de una base industrial pre-existente, de mano de obra cualificada, de científicos y técnicos y de un "tejido social" local; estas condiciones existen en pocas regiones de Chile y la RBB es una de ellas.

El proyecto político regional supone obviamente conducción política en la región, conducción cupular (el Gobierno Regional) y conducción colectiva (dirigentes políticos y Parlamentarios). Con respecto a este punto no tiene sentido ocultar las dificultades. Es un hecho que los gobiernos regionales están mejor equipados para administrar que para gobernar y es un hecho que es una tarea pendiente la conformación de un Bloque Parlamentario del Biobío.

El proyecto político regional necesita apoyo de las fuerzas sociales. En el trabajo realizado se han sostenido reuniones con cerca de 1000 personas, en un proceso inicial de socialización de las ideas principales de la propuesta. Están sentadas la bases para generar, a partir de la distribución de un documento, un verdadero proceso de participación social en el desarrollo regional, sin el cual toda la iniciativa puede quedar confinada a una propuesta meramente cupular. Se han identificado además, los distintos agentes o actores del desarrollo de la región, sacando a luz las trabas y también los potenciales derivados de percepciones y patrones de conducta de cada uno de ellos.

En el trabajo se ha empleado un procedimiento que apunta a la participación social en la orientación del desarrollo regional y a una participación necesariamente más selectiva fundada en "conversaciones" profesionalmente estructuradas en torno a cuestiones específicas incorporadas en la estrategia, como por ejemplo, la conformación de Circuitos Tecnológicos Regionales. En tanto procedimiento de acción, la estrategia ha sido concebida como interactiva y cooptativa.

El proyecto político se basa en una propuesta técnica, o sea, en la identificación de ciertos problemas y en sugerencias de solución. Pero la estrategia, en cuanto propuesta técnica considera sólo algunos problemas, tal vez los menos dentro del conjunto posible de problemas en la región. Ello se debe a que una estrategia, por pura definición, presupone un método selectivo de pensamiento y de acción. Así que la estrategia no se detiene en problemas provinciales o sectoriales, por importantes que pudieran ser; por lo demás, el grado de importancia de un problema envuelve siempre connotaciones subjetivas. Acá lo que interesa realmente es focalizar la atención en un reducido número de problemas regionales cuya discusión (y solución) contribuya a la construcción social de la Región del Biobío, una no-región, como bien se ha dicho.

De entre todos los asuntos que la propuesta no considera, por razones bien justificadas, hay uno sin embargo, que debe ser mencionado acá, por su importancia como elemento estructurador del territorio. Una gran región requiere una gran capital. Concepción debe transformarse aceleradamente en un gran centro urbano de un tamaño considerablemente mayor que el actual a fin de

disponer de una masa monetaria suficiente para sustentar un amplio conjunto de "amenidades" urbanas modernas. Será necesario recuperar para el municipio o para un eventual gobierno metropolitano las potestades y recursos requeridos para ello.

Con una perspectiva como la comentada resultó necesario apoyarse en un método mucho más sintético que analítico, sobreponiéndose al peso de la tradición científica, que privilegia excesivamente la particularización progresiva de los problemas en vez de un análisis holístico, ciertamente más propio de la categoría "regional", pero al mismo tiempo y por necesidad, menos concreto.

El documento estratégico que es entregado ahora al Gobierno y a la comunidad tal vez sorprenderá a muchos debido a su carácter eminentemente cualitativo, poco generoso en cifras. Los planificadores han aprendido que en el mundo de hoy es extremadamente dudosa la utilidad de las proyecciones, que en verdad sólo pueden hacerse para variables muy estables, como la población por ejemplo. Gran parte de las proyecciones hechas en Chile tan sólo en abril de 1990 se derrumbaron tres meses después. No se necesita otra crisis del petróleo para invalidar proyecciones de mediano y largo plazo. Basta tener presente la velocidad exponencial del cambio y la consecuente turbulencia del entorno para descartar un trabajo más o menos econométrico, de relativa fácil factura, pero de escasa validez en un universo tan abierto como lo es la región.

El Gobierno Regional, principal usuario individual de esta propuesta, puede, en acuerdo con las autoridades nacionales pertinentes, aceptarla, rechazarla o modificarla. Todo parece indicar la conveniencia de iniciar a partir de este momento, un proceso permanente (porque en este campo no es posible pensar en "productos acabados") de afinamiento y de concreción sectorial y territorial de un conjunto de ideas que son necesariamente de naturaleza genérica, algo por lo demás propio de todo proyecto político.

El proyecto político regional despliega una bandera, como una suerte de idea fuerza: LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI. Un titular de esta naturaleza tiene una intencionalidad bien clara: la necesidad de concitar en la Región una voluntad colectiva activa que le permita a la Región adelantarse al futuro, salir al encuentro de él, en vez de resignarse pasivamente a esperar lo que el futuro depare. Una postura pasiva implica -como la historia lo demuestra- hacerse cargo de los costos del cambio social y tecnológico, sin recibir los beneficios.

Fomentar el desarrollo regional en el contexto nacional actual, caracterizado en este caso por una doble restricción: la imposibilidad de acudir a fórmulas de discriminación regional en las políticas económicas y la ausencia de competencias y de

instrumentos de política en el seno de los gobiernos regionales, presupone un ejercicio de imaginación creativa que conduce casi inexorablemente a plantear como línea maestra táctica un cambio en la forma de hacer gobierno en la región.

Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Un doble papel para el Gobierno Regional: conductor y animador. La primera función se traduce en un proceso sistemático de negociaciones "hacia arriba", "hacia abajo" y "hacia los lados" en tanto que la segunda se expresa en un proceso igualmente sistemático de recirculación estructurada de información y en una actividad también sistemática de tipo catalítico y sinérgico, capaz de generar nuevas iniciativas y actividades colectivas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente sea ésta la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto actual.

La superación de la inequidad social (en la Región) puede darse a partir de la solución de una ecuación virtuosa, hoy día posible en el contexto generado por las nuevas condiciones producidas por la Revolución Científica y Tecnológica y por el reordenamiento económico internacional. En este contexto, superar la inequidad presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el poder político y el empleo.

Mejorar el acceso de las personas al uso del poder político presupone avanzar simultáneamente en el proyecto político descentralista de Chile y en la organización social de la Región del Biobío. Un ejemplo de responsabilidades compartidas Estado-Región.

Mejorar el acceso de las personas al empleo presupone avanzar simultáneamente en la erradicación de algunas causales de la extrema pobreza y en la promoción y fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, único estrato generador de empleo neto en el mundo competitivo de hoy. Pero, como se discute en la propia propuesta, la expansión de empleo debe lograrse con un aumento sistemático de la productividad, es decir con la sistemática introducción de progreso técnico. Modernización en buena medida que debe ser generada en la propia región a través de su infraestructura científica y tecnológica. Un ejemplo más de responsabilidades compartidas entre el Estado Nacional y la Región.

La propuesta marca las tintas no tanto sobre los programas y acciones más o menos tradicionales que caben a todo gobierno regional (que seguramente se realizarían en mayor o menor grado aún sin la intervención del gobierno, como por ejemplo, soluciones habitacionales o construcción de vías), sino sobre acciones asociadas a problemas que envuelven soluciones discretas, del tipo "todo o nada", como por ejemplo, la constitución del Bloque Parlamentario, la puesta en marcha de un Circuito Tecnológico

Regional basado en el sector metal-mecánico o la concertación con el sector privado para establecer Escritorios de la Región del Biobío en las Oficinas de PROCHILE en el exterior y así por delante. Es en relación con estas iniciativas que la "animación" y la "negociación" que puede desarrollar el Gobierno Regional resulta crucial.

El documento que se presenta al Gobierno Regional está estructurado en trece capítulos. El Capítulo I se dedica a una breve discusión conceptual sobre desarrollo y planificación regional, que resulta indispensable para comprender los basamentos teóricos de la propuesta. El Capítulo II presenta los escenarios futuros de la Región del Biobío y constituye entonces la médula de la propuesta. El Capítulo III entrega los resultados del análisis socio-político regional en términos de las varias categorías de agentes sociales. El Capítulo IV examina la crucial cuestión de la capacidad endógena de la Región para generar innovaciones a través de su sistema de investigación científica y tecnológica. El Capítulo V hace referencia a la necesidad de utilizar plenamente el "poder político" de la Región y contiene propuestas legislativas concretas. El Capítulo VI ofrece una visión panorámica de la macroeconomía regional. El Capítulo VII presenta los resultados de una investigación empírica acerca del funcionamiento del sistema bancario y financiero regional. El Capítulo VIII examina la relación entre la Región y los Municipios que la componen mostrando algunos aspectos preocupantes en relación a la situación financiera de ellos. El Capítulo IX examina la organización del territorio regional. El Capítulo X desarrolla el tema de la modernización productiva y de la formación de recursos humanos. El Capítulo XI hace referencia al "capital natural" de la Región y a su uso, es decir, los recursos naturales y el medio ambiente. El Capítulo XII propone una visión de la gestión regional en términos de una "cuasi empresa" y propone acciones de promoción regional. El Capítulo XIII y final asume un carácter más doctrinario enfatizando las diversas vías a través de las cuales se recorre el camino de la construcción regional. Los títulos de la mayoría de los capítulos intencionadamente hacen una analogía con la anatomía y la fisiología del cuerpo humano con el propósito de poner en relieve el hecho de que toda región es en realidad un organismo vivo, tan complejo como el más complejo de los organismos vivientes.

La responsabilidad de la dirección de la cooperación fué encomendada, por parte del Ministerio de Planificación y Cooperación, al señor Fernando Ordóñez, Jefe de la División de Desarrollo Regional y al señor Bernardino Sanhueza, Secretario Regional de Planificación y Coordinación.

El equipo de trabajo se conformó de la manera siguiente:

Jefe de la Misión de Asesoría:

Sergio Boisier (Economista, ILPES)

Expertos:

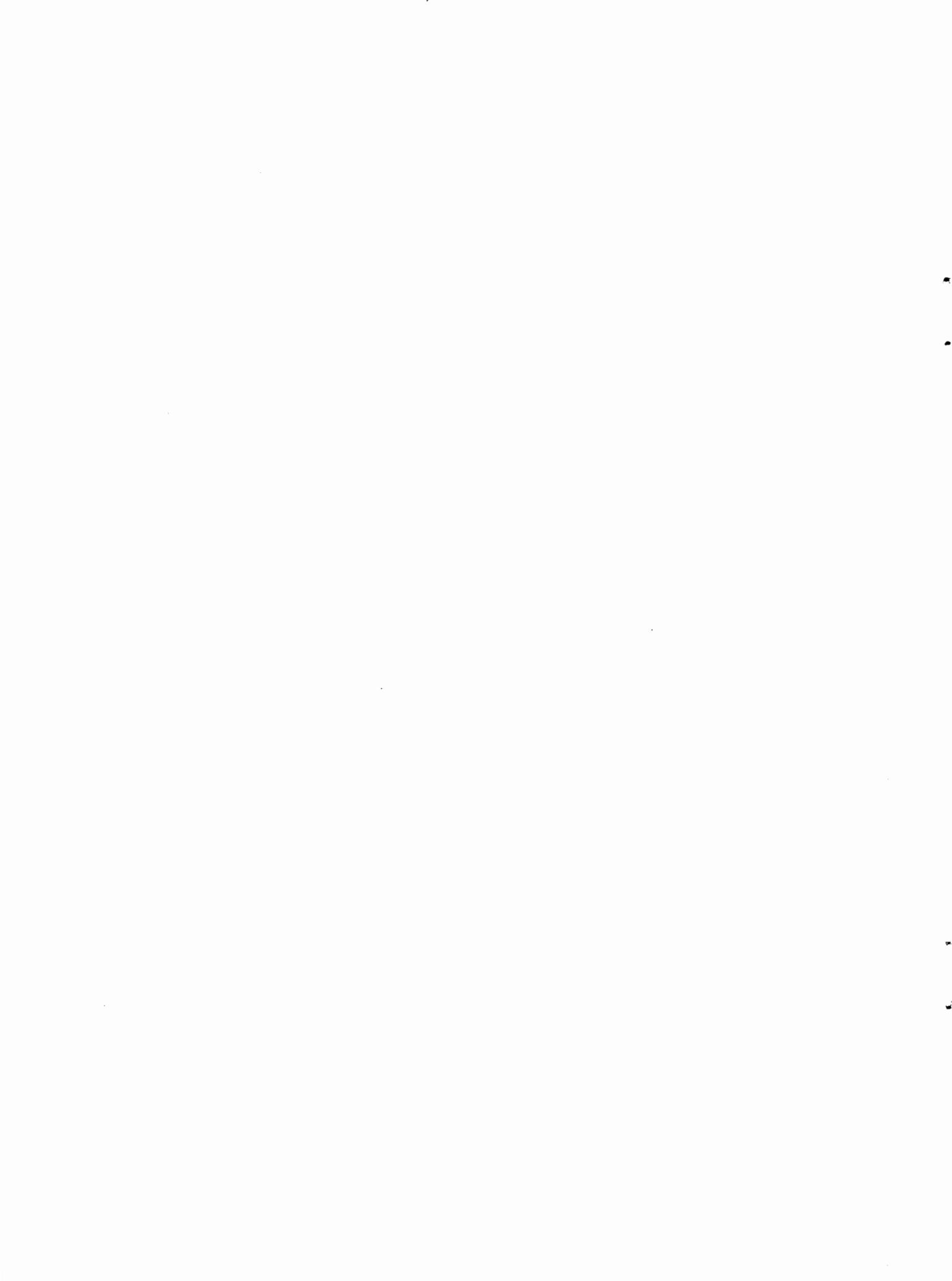
Arenas Federico	(Geógrafo, MIDEPLAN)
Cáceres Carlos	(Economista, Consultor)
Díaz Alvaro	(Economista, Consultor)
Miranda Ximena	(Economista, MIDEPLAN)
Muñoz Carlos	(Economista, Consultor)
Reyes Rodolfo	(Economista, SERPLAC Valparaíso)
Rodas Javier	(Ingeniero Forestal, SERPLAC Valparaíso)
Saavedra José María	(Abogado, Consultor)
Schlegel Verónica	(Arquitecto, MIDEPLAN)
Silva Verónica	(Economista, ILPES)
Torres Santiago	(Economista, CEPAL)
Vergara Patricio	(Sociólogo, Consultor)
Yañez Patricio	(Economista, MIDEPLAN)

Se contó también con la colaboración del Sr. Francisco Gatto, Economista de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y del personal técnico de la SERPLAC de la Región del Biobío, y de Andrea Jarpa, como Secretaria.

Cabe también señalar la colaboración prestada por numerosos funcionarios del Gobierno Regional y el apoyo decidido y constante del propio Intendente Regional, don Adolfo Veloso F.

El Ministro de Planificación y Cooperación, Don Sergio Molina Silva fué el impulsor de esta iniciativa a la cual le otorgó su permanente y decidido respaldo.

Concepción, diciembre 20 de 1990



## CAPITULO I

¡PARA SER BIEN PRACTICOS...UN POCO DE TEORIA!

La estrategia de desarrollo regional es un instrumento de acción para el Gobierno Regional y para todos aquellos que toman decisiones que afectan --de una manera u otra-- a los asuntos colectivos o de interés general, como por ejemplo, las organizaciones sociales, las empresas, los sindicatos, etc.

Cuando se trata de asuntos de interés colectivo, como el empleo, el medio ambiente, la salud, la educación, el crecimiento económico, la equidad social, etc., las decisiones deben ser cuidadosamente tomadas para evitar errores e ineficiencias que en condiciones de escasez de recursos y de pobreza relativa, se convierten en verdaderos pecados sociales. La mejor manera de evitar esto consiste en acumular la mayor cantidad de conocimiento científico sobre los asuntos sobre los cuales o respecto a los cuales se tomarán decisiones. El conocimiento científico y en consecuencia la teoría no es un lujo sino una necesidad, aunque por supuesto en muchas oportunidades la necesidad de actuar es tan apremiante que las decisiones deben tomarse a partir de la simple experiencia o de la intuición; en tales casos el resultado depende más de la suerte que de elementos objetivos.

El desarrollo de una región es ciertamente un asunto de la mayor complejidad. Incluso más complejo que el propio desarrollo del país, porque una región es un espacio geográfico que, desde el punto de vista demográfico, económico, social y político, es mucho más "abierto" que el país y tiene a su disposición menos instrumentos de política para controlar su propio desarrollo. Así que en este caso, tener un conocimiento científico o poseer una teoría con capacidad explicativa es comparativamente más importante que en otros niveles territoriales.

La planificación en general y la planificación regional consiste precisamente en desarrollar una actividad sistemática, formalizada y basada en varias disciplinas del saber, cuyo propósito es aplicar conocimiento científico a la solución de los problemas y a la reducción de la incertidumbre. Es lo que hacen las empresas, es lo que hacen las grandes corporaciones transnacionales, es lo que hacen las organizaciones religiosas, políticas y militares y es lo que debe hacer todo gobierno -nacional o regional-- en cuanto se le entiende como responsable del bien común y responsable en consecuencia de resolver problemas colectivos que no pueden ser resueltos por otras organizaciones de la sociedad.

Todo intento de construcción conceptual comienza por definir su propio objeto. Esto es importante porque a partir de definiciones se estructura un lenguaje común, sin el cual el diálogo y el consenso resultan imposibles.

El desarrollo regional se concibe, primero, como parte integrante de una concepción nacional del desarrollo del sistema de regiones y segundo, como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región y de la comunidad regional como un todo y de cada individuo. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica necesariamente:

- a) Un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello;

- b) Una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional;
- c) Un proceso creciente de inclusión social, entendiéndolo por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región;
- d) Una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos, que preserve el medio regional;
- e) Una creciente sincronía inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de centros poblados de la región;
- f) Una creciente percepción de pertenencia a la región, de identificación con su "ser" y con su "devenir", basada tanto en la exploración sistemática de una cultura como en la cristalización de un proyecto político regional, cohesionador y movilizador.

Así que toda idea acerca del nivel de desarrollo de una región debe incluir --explícita o implícitamente-- los elementos anteriores. Como cada persona otorga seguramente un valor diferente a cada uno de ellos, no resulta extraño que surjan opiniones completamente opuestas cuando se desea "evaluar" la actuación agregada de la región.

Si se tiene un acuerdo sobre esta forma de definir y entender el concepto de desarrollo regional, el paso siguiente en la construcción de una teoría que sea útil para la acción, es explicitar las hipótesis que razonablemente pueden explicar el surgimiento del desarrollo, no sólo del crecimiento económico.

Desde el punto de vista de los actores socio-políticos reales, que son los que toman las decisiones, el desarrollo de una región depende de decisiones (y de su articulación) que están en manos de dos actores: uno, de naturaleza política, el Estado y otro, de naturaleza también política, pero sobre todo, de naturaleza social, la Región, entendida, claro está, no como un dibujo en el mapa sino como una comunidad social y políticamente organizada. Es obvio que en la práctica no puede darse por existente un ente así, de forma que por lo general se enfrenta un problema de "construcción" social y política.

Desde el punto de vista de los procesos que aparecen "detrás" del desarrollo regional, estimulándolo o deprimiéndolo, pueden plantearse las hipótesis siguientes.

El crecimiento económico de la región depende directamente de la magnitud o proporción de recursos nacionales (tanto públicos como privados) que la región capta mediante variadas modalidades. Por lo tanto el crecimiento regional se asocia a un patrón dado de asignación (regional) de recursos. Este proceso asignativo resulta bastante exógeno a la propia región ya que una buena parte de los agentes económicos que toman decisiones de inversión no son "residentes" de la región. El papel del Estado --a través del sector público de la economía-- resulta crucial, no tanto por la cuantía de los recursos sino más bien desde el punto de vista de las "señales" (o de la información) que la conducta estatal genera para otros agentes. Naturalmente que el efecto de la asignación de recursos sobre el crecimiento regional estará mediatizado por la eficiencia en su uso.

El crecimiento económico de la región también depende del impacto de la política económica (global y sectorial) sobre la propia región. Las políticas económicas no son por lo general neutras; por el contrario, a veces generan condiciones adicionales que estimulan el crecimiento de la región (por ejemplo, un tipo de cambio real elevado y una región netamente exportadora) y a veces generan condiciones que frenan el propio crecimiento. Este es un proceso por completo exógeno a la región puesto que es el Estado --a través del gobierno-- quien tiene la reponsabilidad completa de diseñar y ejecutar la política económica.

El desarrollo de la región, como un proceso y resultado más complejo y cualitativamente diferente del mero crecimiento, ("resultado" representado por la presencia de los seis elementos listados más atrás), depende a su vez de la existencia en la región de una compleja malla de instituciones y actores del desarrollo articulados entre sí mediante dos referentes: una cultura regional y un proyecto político regional. Los elementos más significativos de esta malla están representado por una clase política regional, por una clase empresarial, por un sindicalismo regional y por varias organizaciones sociales de diferente importancia así como por la propia burocracia y tecnocracia regional. Todos estos actores institucionales e individuales son la base de la capacidad de organización social de la región, factor endógeno por excelencia y elemento crucial para transformar el crecimiento en desarrollo.

Todo este argumento puede ser entendido mejor llamando la atención a la situación concreta de la Región del Bio-Bío. Su crecimiento económico (considerado como adecuado) durante la década de los ochenta se explica tanto por la proporción de recursos nacionales (e internacionales) captados por la región bajo distintas modalidades (inversión pública e inversión privada) como por el favorable efecto de una política económica en particular, la política cambiaria que ha mantenido un tipo de cambio real elevado estimulando un acelerado incremento de las

exportaciones. Sin embargo, no se podría sostener que tal crecimiento económico de la Región del Biobío haya generado desarrollo; de hecho, la región muestra una situación social muy deteriorada, a pesar de los esfuerzos del propio gobierno en materia de un manejo más eficiente de la política social. Al mismo tiempo es fácil verificar que la región del Bio-Bío es todavía una "no-región" puesto que carece casi por completo de estructuras sociales de alcance regional, contando sólo con algunas instituciones de Gobierno, de cobertura regional, correspondiendo ello a algo obvio: existe inicialmente aquello que puede establecerse mediante actos políticos voluntaristas (la ley por ejemplo). Tampoco existe una cultura del Bio-Bío que articule las culturas provinciales (todo aquel que afirma : "soy chillanejo", o "soy penquista" o "soy de Arauco", sabe lo que dice, puede explicitar la información contenida en la afirmación, pero, ¿qué es ser del Biobío como región?). No existe tampoco un proyecto político socializado, siendo este propio documento una primera expresión de él.

En consecuencia, una planificación moderna del desarrollo regional, esencialmente estratégica, se apoya en las hipótesis anteriores y se estructura en torno a tres funciones: una función de asignación cuya finalidad es generar óptimos criterios (incluyendo información) para que los recursos fluyan a donde se desee; una función de compensación, esencialmente visualizada como un proceso de negociación política para que ciertas regiones sean retribuidas por pérdidas provocadas por efectos negativos de la política económica (algo que la Región del Bio-Bío debiera haber hecho en el quinquenio final de los setenta en relación a la política arancelaria); una función de activación asociada a las tareas conducentes a la construcción política y social regional, la función más importante en último término y a partir de la cual se crea una dinámica de retroalimentación (sociedades regionales más organizadas mejoran su capacidad de negociación lo que conduce a una mayor asignación de recursos que finalmente permita alcanzar un nivel superior de organización social y así sucesivamente).

Así es que una estrategia regional puede dirigirse hacia cada una de estas funciones por separado o a una combinación o al conjunto completo. Sin embargo, como la importancia de los problemas que originan estas funciones difiere en la práctica de región en región, el contenido específico de una estrategia quedará definido por una situación real y no por una decisión arbitraria.

Toda región es el resultado tanto de una demarcación geográfica que siempre contiene elementos de arbitrariedad como de una división territorial del trabajo que induce la consolidación de modalidades de especialización y complementación productiva entre regiones. Las regiones, a medida que consolidan su estructura productiva se articulan o enlazan en una pirámide de relaciones de dominación y dependencia.

En otras palabras, cada región es "producida" por la lógica de expansión territorial del sistema económico. No hay espacio para la casualidad y por tanto una estrategia debe primeramente "descubrir" que lugar ocupa y que papel juega la región en el contexto más amplio de la expansión de la economía nacional.

A medida que un sistema económico se expande en el tiempo genera una geografía económica bien conocida y que se ajusta a un patrón en el que en general se distingue un "centro" y una "periferia". Este "centro" es el lugar geográfico de la acumulación del capital y en virtud de ello adquiere una dinámica muy superior a los centros urbanos de la periferia. En algún momento el gigantismo del "centro" pone en peligro la tasa de acumulación de todo el sistema, debido a la exagerada proporción de recursos nacionales que son invertidos en la infraestructura central, recursos que tendrían un rendimiento social mayor si pudiesen ser invertidos en actividades productivas o de infraestructura en la "periferia". Esto significa que el "centro" produce costos sociales por un lado y una reducción en la tasa de ganancia por otro. Es en este momento en que la lógica interna del sistema económico vuelve sus ojos hacia las

ciudades y regiones de la periferia a fin de seleccionar otro centro de acumulación que viabilice su propia expansión.

Si a esto se agregan los razgos industrializantes y urbanizantes del "estilo" de desarrollo dominante, no resulta difícil entender la importancia que adquieren las regiones que sin ser todavía "centrales", están próximas a serlo porque ya tienen ciudades de gran tamaño, un sector industrial en expansión, mano de obra cualificada y capacidad de generar "economías externas". De manera que estas regiones pasan a ser prioritarias desde el punto de vista de los intereses del sistema como tal y siendo el Estado parte y garante del sistema, tal prioridad será asumida por las políticas públicas.

Estas regiones --y Bio-Bío es una de ellas-- no enfrentan por lo general un problema acuciante de crecimiento económico; su propio progreso y complejidad coloca al paso desde el crecimiento al desarrollo como su desafío principal incluyendo a veces, como es el caso de esta región, cuestiones relacionadas con la modernización y reestructuración regional.

Una situación como esta debe tener una nítida contrapartida en relación a la orientación y capacidad real de acción de la planificación del desarrollo regional.

Lejos de constituir alguna suerte de receta mágica, una planificación moderna del desarrollo regional, que reconozca su inserción en la lógica de expansión territorial del sistema vigente, probablemente no pueda hacer sino tres cosas: transformar el crecimiento económico en desarrollo en las regiones en que ello sea económicamente eficiente y socialmente viable; fomentar el crecimiento allí donde éste se muestre muy por debajo de su potencial; y monitorear la situación en otras regiones "señalando" a tiempo la presencia de factores de inestabilidad socio-política.

Así es que en la Región del Bio-Bío se produce una intersección conveniente entre la "naturaleza" de la propia región y la modalidad y direccionalidad de la planificación.

Una estrategia regional con adecuada lógica y coherencia interna posee una racionalidad que se apoya en un conjunto de hipótesis (una teoría) tales como las descritas y que se apoya también en una consideración explícita del "mundo real". De las múltiples características de la "realidad", por lo menos dos deben ser resaltadas.

Por un lado, una estrategia debe ser funcional a lo que constituye el "mundo contemporáneo" en todo lo que dice relación con el desarrollo regional. No se puede perder de vista entonces hechos como los siguientes: disponibilidad de tecnologías eficientes en pequeña escala, conciencia colectiva sobre lo ecológico, demanda por descentralización, estados nacionales con estructuras y funciones diferentes al pasado, escasez generalizada de recursos fiscales, variadas formas asociativas entre los sectores públicos y privados, etc., etc.

Por otro lado, la estrategia debe adecuarse cuidadosamente a lo que constituye, por así decirlo, el "discurso" de desarrollo regional del Gobierno del país, sus principios, sus políticas, sus prioridades, etc., etc. El discurso debe ser develado a partir de documentos oficiales, intervenciones públicas y "mensajes" de variada naturaleza. Sin embargo, una estrategia regional, en cuanto proyecto político, no será nunca coincidente del todo con el proyecto político nacional y surgirán necesariamente áreas de consenso junto a áreas de conflicto, tanto mayores cuanto más "reivindicacionista" sea la propia región.

La estrategia es al mismo tiempo un método de pensamieto, altamente selectivo y agregado, y un procedimiento de acción, esencialmente interactivo. Como forma de pensamiento, la estrategia privilegia ciertos aspectos de la realidad regional

y se mantiene en un plano estrictamente regional (no es una estrategia sectorial ni provincial ni tampoco constituye una suma de sectores o de provincias) entre otras razones, por la necesidad de contribuir a consolidar entre todas las personas el universo de lo regional, la idea y la imagen de la Región del Bio-Bío. Como procedimiento, una estrategia cooptativa presupone fórmulas permanentes de consulta social, de "conversaciones estructuradas profesionalmente", con el máximo posible de sectores o agentes del desarrollo regional a fin de socializar las ideas matrices, pero sobre todo con el propósito de contribuir a generar un clima psico-social positivo, favorable al desarrollo y a la cooperación, un "clima" que estimule el surgimiento de una sinergia regional, clave del desarrollo regional endógeno.

En el mundo contemporáneo esto se hace mediante la recirculación estructurada de información. Hoy por hoy circula un volumen muy elevado de información (mundial, bilateral, nacional, regional y local) en forma no ordenada, "entrópica" por así decirlo. Una estrategia recibe estos flujos de información "desordenada" y los devuelve como una sola pieza ordenada en función de la propia propuesta estratégica. A partir de allí, cada "agente" es libre de tomar sus decisiones en condiciones de menor incertidumbre, mejorando entonces su posición relativa en el entorno en el cual actúa y sobre el cual tiene intereses.

Como todo "proyecto político", una estrategia de desarrollo regional presupone una imagen voluntarista del futuro de la sociedad regional, que emerge de la consideración de diferentes escenarios regionales; presupone también un conjunto de indicaciones que señalan las "trayectorias" o caminos que deben ser recorridos y compromete en función de la imagen y de las trayectorias, el uso de recursos sociales (públicos y privados) e identifica las bases sociales de apoyo, puesto que lejos de ser una propuesta "neutra", un proyecto estratégico propone un reparto de beneficios y costos que no es igual para todos. Hay, por cierto, una ética explícita en todo proyecto político que,

en éste caso concreto de la Región del Bio-Bío, se expresa por una opción por la equidad, favoreciendo en consecuencia en primer término a aquellos sectores sociales con menor acceso a condiciones de desarrollo equitativo.

Así entendida la estrategia, no cabe sino reconocer su valor intrínseco como el instrumento fundamental para que la autoridad política regional --en cumplimiento de un claro mandato constitucional-- ejerza la función de gobierno (distinta de la función de administración regional) mediante una secuencia ininterrumpida de decisiones que expresan la voluntad de ejercer la autoridad y la conducción política a fin de alcanzar situaciones pre-establecidas.

Toda estrategia es una propuesta positiva, pero al mismo tiempo no puede escapar al hecho de ser también una forma de denuncia de aquello que los individuos no perciben en el contexto actual o futuro de la región, porque es muy cierto aquello de que "los árboles no dejan ver el bosque" y una visión colectiva y profesional puede poner de manifiesto fortalezas y debilidades cuyo conocimiento contribuye, ya sea por la vía de la utilización o bien por la vía de la anulación, a potenciar el nivel regional.

## MODELOS DE GESTION DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES

La complejidad de los factores del desarrollo regional --requisitos previos y facilitadores-- y el largo tiempo que requiere, junto con el equilibrio variable entre fuerzas externas e internas, representan un contexto muy difícil para estudiar la orientación estratégica de las actividades del desarrollo regional. De hecho, esta tarea se dificulta mucho más por la confusión que rodea la terminología pertinente.

Inclusive el observador casual del desarrollo regional podrá ver prácticamente en cualquier lugar a dirigentes locales que esbozan "su estrategia" o hablan de ella. Esto, sin embargo, puede significar muchas cosas diferentes, desde declaraciones de objetivos generales (por ejemplo, "regenerar la economía regional", "desarrollar industrias de alta tecnología"), pasando por la presentación de programas de acción o iniciativas (por ejemplo, un programa de capacitación para los desempleados), hasta una simple descripción de determinadas medidas (por ejemplo, el establecimiento de un organismo de desarrollo).

Las estrategias "regionales" pueden diferenciarse no sólo desde el punto de vista del nivel de percepción y acción --general o relativa un proyecto específico--, sino que pueden también variar ampliamente de muchas otras maneras. Una de las

preguntas importantes que cabe formularse es la siguiente: "¿quién corresponde esta estrategia? A menudo puede ser la estrategia de una autoridad pública o de otro organismo que no incluye o refleja las prioridades y acciones de otros agentes importantes.

Otras preguntas son: "¿quién actúa?" y "¿quién controla qué tipo de recursos? Por ejemplo, una estrategia regional puede proponerse influir sobre determinados grupos de agentes -- inversionistas o autoridades públicas-- (orientación externa) o agentes regionales como empresarios o proveedores de capacitación, o puede expresar las intenciones de un organismo respecto de la utilización de los recursos financieros y de personal de que dispone (orientación interna).

La experiencia del Programa LEDA demuestra que varias de las características mencionadas se manifiestan a menudo en lo que puede calificarse de "estrategias explícitas pero limitadas".

Estas adoptan la forma de declaraciones oficiales de objetivos y políticas y un programa presupuestado de medidas, integradas o no. La mayoría de las veces forman parte de los procedimientos a los que deben someterse los agentes locales para obtener financiamiento de fuentes externas, de gobiernos nacionales y de la Comunidad Europea. Estos procedimientos, naturalmente,

pueden resultar ser catalizadores para poner en movimiento un debate sobre los objetivos del desarrollo y los medios de alcanzarlos, como parece haber sido el caso en la preparación de un programa integrado de desarrollo regional (PIDR) para la región de Alentejo septentrional (Portugal). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la existencia de un documento sobre estrategias e inclusive un acuerdo sobre una serie de medidas de corto a mediano plazo, no significa que exista un marco general y una dirección clara en las actividades de desarrollo regional. En otras palabras, los diversos agentes no comparten la misma visión sobre el futuro de la zona y no existe un proceso coherente, por ejemplo, para establecer objetivos, decidir sobre instrumentos de política, vigilar los resultados, etc.

Al contrario, en muchas zonas se puede percibir una estrategia implícita --a menudo de índole parcial-- que abarca una red de agentes regionales que comparten objetivos y trabajan juntos en la ejecución de medidas, sin que exista una estrategia oficial explícitamente declarada. Ejemplo de ello son las esferas intervinculadas de transferencia de tecnología, capacitación y fomento del desarrollo de la pequeña empresa que, en conjunto, representan la intención principal de las actividades locales en Hamburgo y suponen un alto grado de consenso y colaboración entre muchos agentes locales.

La experiencia del Programa LEDA indica que en este cuadro un tanto confuso hay que prestar atención a diversas variables claves, que pueden poner de manifiesto el "comportamiento" de localidades y regiones en asuntos que interesan a la estrategia del desarrollo.

En primer lugar, pueden distinguirse dos "funciones estratégicas" fundamentales: la fijación de objetivos y el logro de la cooperación en la acción. La capacidad de fijar objetivos en toda una gama de esferas de acción y proyectos concretos y de sostener estos objetivos durante cierto tiempo es de vital importancia para que una zona establezca una dirección de desarrollo clara. Ello no entraña la necesidad de una planificación centralizada que abarque a todos los agentes. Además, el acuerdo respecto de los objetivos puede lograrse a niveles diferentes, que van desde la fijación de objetivos operacionales detallados y la adopción de decisiones sobre instrumentos de política, hasta compartir simplemente una visión general del futuro de la región.

La cooperación en la acción es también muy importante. No es preciso que vaya asociada con la coordinación administrativa y puede lograrse a través del establecimiento de vínculos y la cooperación oficiosa. Puede variar considerablemente de una región a otra: su característica principal es la capacidad de muchos agentes para trabajar juntos

y la existencia de medidas susceptibles de interrelación, actuando todos en la misma dirección. Esta cooperación permite efectuar en cierto tiempo cambios en gran escala durante cierto lapso en la economía regional y el mercado laboral, gracias al sinergismo y el efecto agragado de lo que a menudo son medidas en pequeña escala.

En segundo lugar, podemos señalar varias "funciones operativas relacionadas con proyectos", que pueden contribuir a establecer la identidad de las estrategias regionales. Estas se refieren a los siguientes temas:

- ¿quién inicia la acción?
- ¿quién realiza su desarrollo técnico?
- ¿quién financia la acción?
- ¿quién administra su ejecución?

Estas funciones constituyen las etapas principales de un largo proceso de generación, desarrollo y ejecución de proyectos y pueden utilizarse para determinar el papel de los agentes regionales y el alcance de su influencia. En otras palabras, pueden utilizarse para determinar la amplitud del "contenido regional" de las actividades de desarrollo. Las estrategias de impulso local mostrarán una elevada proporción de proyectos generados, diseñados, cofinanciados y administrados por agentes locales. Además,

proporcionarán una definición general mucho más clara de los procesos que interviene en las estrategias de desarrollo regional y otras iniciativas. Las investigaciones adicionales que se realizan actualmente como parte del Programa LEDA procuran dar un contenido operacional a esta definición de contenido y grado de control regional de las actividades de desarrollo.

Las mencionadas funciones estratégicas y funciones operativas relacionadas con proyectos, no constituyen un proceso técnico o administrativo autónomo. Se realizan en un medio regional y reflejan, sus características económicas, institucionales y sociopolíticas particulares. Los tipos principales de "medio regional" podrían representarse muy satisfactoriamente al concentrarse en dos dimensiones claves: el grado de consenso regional y el grado de amplitud de las actividades regionales que pueden incluirse en una estrategia de desarrollo regional.

Un "consenso alto" significa un acuerdo entre muchos agentes sobre los objetivos y sobre la planificación y ejecución de las actividades. Por el contrario, "consenso bajo" significa un acuerdo limitado entre agentes regionales y apoyo limitado a actividades regionales. La otra dimensión representa las esferas de las actividades regionales incluidas dentro de un marco estratégico.

Una "amplitud baja" demuestra un espectro estrecho de

actividades o inclusive proyectos aislados, por ejemplo, la capacitación de jóvenes o la creación de empresas, mientras que una "amplitud alta" significa la ejecución de un espectro muy vasto de actividades de manera estratégica coherente.

Adaptado de: Haris Martinos, La gestión de las estrategias de desarrollo del empleo local, LRDP, Londres, 1989.







## CAPITULO II

### LOS ESCENARIOS REGIONALES: UN CAMINO POR RECORRER

#### La metodología de escenarios

Las trayectorias o recorridos que forman parte de la estrategia son un resultado directo de la construcción de escenarios regionales en horizontes distintos de tiempo y de la apreciación acerca de cómo la región transita de uno a otro y con qué tipo de resultados.

En los estudios prospectivos la construcción de escenarios consiste en la configuración de imágenes del futuro, escena por escena; son "juegos coherentes de hipótesis". En términos más precisos un escenario es el conjunto formado por la descripción de una situación de origen y de los acontecimientos que conducen a una situación futura, de manera que ese conjunto de acontecimientos y situaciones presente una cierta coherencia.

Cada escenario busca establecer una sucesión lógica de eventos de manera que, partiendo del presente, se visualiza cómo se podrá llegar --paso a paso-- a una situación futura. En este sentido, el escenario configura un movimiento fundamental que se desdobra en un conjunto coherente y plausible (no necesariamente probable) de acontecimientos seriados y/o simultáneos, a los cuales están asociados determinados actores (personas, grupos, instituciones, movimientos sociales, etc.) en una escala de tiempo.

El propósito principal de un escenario no es predecir el futuro, sino organizar, sistematizar y delimitar las incertezas explorando sistemáticamente los puntos de cambio o de mantención del rumbo en la evolución de una situación. Así, un escenario eficiente explicita no sólo cómo puede ocurrir una situación, sino además las alternativas que existen en cada momento para cada agente participante, en el sentido de prevenir, evitar,

minimizar, reorientar o facilitar el proceso en curso en el futuro.

Un escenario completo incluye cinco componentes: i) una "filosofía", que sintetiza el movimiento o la dirección fundamental del sistema considerado (la región); ii) un conjunto de variables o factores que representan los elementos esenciales del sistema y contexto considerado (p. ej. las variables representativas del "desarrollo regional"); iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de ellas representando la situación del sistema en un momento del tiempo y; v) una trayectoria.

Las principales características de la metodología de escenarios son: i) la adopción de una visión global de la realidad; ii) el énfasis en los aspectos cualitativos de la realidad actual y futura; iii) relaciones dinámicas entre variables y actores, implicando cambios cualitativos en el tiempo; iv) una concepción de futuro, como motivación básica de acciones y decisiones; v) una visión "plural" del futuro ya que a cada instante el futuro previsible es múltiple e incierto; vi) adopción de modelos conceptuales, métodos cuantitativos y cualitativos así como una visión probabilística de los fenómenos y; vii) una dimensión política como un fuerte condicionante del futuro mediante la consideración explícita de los actores envueltos.

### El escenario actual del Bio-Bío

A comienzos de la década de los noventa el escenario de la Región del Bio-Bío queda determinado por el "estado" de un conjunto de variables o factores que, sumados y ponderados (ponderaciones subjetivas que reflejan juicios de valor), generan una apreciación global acerca del grado de realización de la región en términos de su propio desarrollo. La apreciación de que la

región "lo está haciendo bien" o por el contrario, la percepción de que la región "lo está haciendo mal" es un resultado, para cada persona, de la operación anterior.

Así por ejemplo, en una encuesta regional hecha en la Región del Bio-Bío, en el año 1988, un 42.7 por ciento de los encuestados opinó que la situación económica de la región estaba "mejorando" (mucho y algo), si bien ello proviene de una muestra representativa sólo de las áreas urbanas del Concepción metropolitano. Por el contrario, casi tres quintas partes de los encuestados tuvo una opinión adversa sobre una realidad que sin duda es objetiva.

El escenario actual de la región es, por supuesto, más una descripción ordenada de una situación que realmente una serie de hipótesis coherentes, como lo es todo escenario futuro. La situación actual de la región es un resultado de tendencias que son particularmente nítidas durante la segunda mitad de los años ochenta.

El crecimiento económico de la región, evaluado en este escenario actual, se presenta positivo. En efecto, a partir de los años ochenta y habiendo efectuado ya los ajustes productivos derivados de la adaptación de la región al cuadro de la política económica global, el ritmo de crecimiento de la economía regional es superior al ritmo demostrado por el país como un todo, sin perjuicio de normales fluctuaciones coyunturales.

La sustentación a futuro de ese crecimiento también muestra una situación positiva puesto que ahora se basa no en el aprovechamiento de capacidades instaladas ociosas sino en un importante flujo de inversiones, particularmente de origen externo.

La equidad social no ha acompañado sin embargo a la favorable evolución económica de la región. Bien por el contrario, la situación social regional es francamente deplorable. Estudios diversos, tanto de gobierno como de organizaciones internacionales ubican a la Región del Bio-Bío en el tercer o segundo peor lugar entre todas las regiones, desde el punto de vista de sus indicadores sociales, sean indicadores parciales, sean indicadores agregados. Cifras recientes indican que en 1987 el porcentaje de hogares regionales en situación de indigencia era casi un 50.0 por ciento mayor que en el país y que el porcentaje de hogares regionales en situación de pobreza era un 30.0 por ciento más elevado en la región que en el país.

La autonomía decisional de la Región del Bio-Bío continúa siendo muy precaria puesto que a la fecha no se ha pasado todavía de una embrionaria descentralización administrativa a una verdadera descentralización política, situación compartida en principio por todas las regiones. Sin embargo, la Región del Bio-Bío podría haber hecho uso de los espacios autónomos previstos por la institucionalidad vigente y no reclamados por las regiones.

La participación de la población, particularmente aquella más referida al ámbito local y que se expresa parcialmente en el número de personas pertenecientes a organizaciones comunitarias, muestra una intensidad menor en la región que en el país medido ello a través del número de habitantes por organización comunitaria (la afiliación es un 12.0 por ciento menor en la región que en el país). La participación política (dejando de lado la participación electoral) en procesos internos a la región recién da sus primeros pasos, precisamente en la preparación de la estrategia de desarrollo regional.

La preservación del medio ambiente, incluida la explotación racional de los recursos naturales, evidencia también una situación negativa, bien socializada en la población regional y que se muestra dramáticamente en la situación de las bahías, cuencas hídricas, bosques, etc..

En definitiva, el escenario actual regional muestra aspectos positivos en términos económicos y negativos en términos sociales, ampliamente entendidos estos últimos. Puesto que el Gobierno sostiene una clara opción por la justicia social, desde tal punto de vista la situación y el escenario actual de la Región del Bio-Bío no puede ser juzgada sino como negativa.

#### El escenario tendencial del Bio-Bío

El segundo escenario a construir es un escenario futuro, de mediano plazo (diez años), de carácter tendencial, es decir, capaz de reflejar la situación probable de la región a la luz de las tendencias previsibles en tal período. Se trata de un escenario sin una estrategia explícita de desarrollo regional.

La base económica de la región continuará asentada principalmente en dos conjuntos de actividades productivas: por un lado, actividades ligadas a la explotación de recursos naturales con una incorporación relativamente baja de progreso técnico y por otro, actividades fabriles representadas por un conjunto de industrias maduras desde el punto de vista tecnológico.

La inserción de la Región del Bio-Bío en el comercio internacional continuará aumentando la proporción de las exportaciones en el gasto del producto regional, llevándola a cifras en el entorno del 40 por ciento, pero al mismo tiempo la pauta de exportaciones seguirá sobre especializada en dos líneas de productos; la línea silvícola: madera/celulosa/papel y la

línea pesquera: harina de pescado/conservas. Esto sin perjuicio del incremento previsible de exportaciones menores tanto agrícolas como industriales.

El modo de inserción de la región en el comercio mundial tiende a generar potenciales situaciones de inestabilidad derivadas de fluctuaciones no previstas en la demanda internacional, de efectos proporcionalmente mayores en la economía regional que en la economía nacional. A ello se agrega todavía el hecho de exportar principalmente productos de elevado peso con considerables insumos en costos de transportes que pueden elevarse peligrosamente debido al escenario petrolero.

Las fuertes inversiones que ya aparecen comprometidas dentro del lapso del horizonte tendencial no permiten prever cambios significativos ni en la estructura productiva ni en la pauta de exportaciones regionales puesto que claramente se trata de un flujo de recursos que persigue ampliar las capacidades existentes más que introducir cambios de estructura.

La investigación científica y tecnológica endógena de la región tampoco permite asegurar que desde ese ángulo podrá emerger un perfil industrial capaz de modificar significativamente el existente. Esto sin perjuicio de que se constata en la región la presencia de varios elementos positivos en este contexto: i) la Región del Bio-Bío capta una proporción mayor que cualquiera otra región no metropolitana, de los recursos nacionales dedicados a ICT; ii) al interior del gasto regional en ICT se observan proporciones mayores que los de nivel nacional en temas o campos que suponen avances en desarrollo tecnológico; iii) hay desarrollos actuales o potenciales interesantes en tecnología asociadas a la madera, celulosa, agroindustria, biología, etc., y hay nuevos centros de formación de recursos humanos en fase de constitución.

Los principales componentes de la base económica de la región continuarán bajo un considerable grado de control de capital extranjero. Ya en 1987 podía constatarse que siete corporaciones transnacionales detentaban el control accionario de doce sociedades anónimas (abiertas) industriales manufactureras que a su vez controlaban un 30.0 por ciento del empleo industrial regional. No resulta aventurado señalar que tal situación tenderá a mostrar un grado aún mayor de transnacionalización en el futuro. La inversión extranjera en la región es un complemento indispensable del ahorro interno y por tanto su presencia no es materia de cuestionamiento; sin embargo, la estrategia de la Región del Bio-Bío representa los intereses propiamente regionales, los que pueden ser en algún momento, conflictivos con los intereses del capital extranjero, expresados en las estrategias de gestión empresarial de largo plazo y por tanto deben buscarse formas y métodos que permitan ampliar el campo común de intereses (los problemas medio ambientales constituyen el clásico ejemplo de conflicto de intereses y conductas).

La situación relativa al medio ambiente de la región mostrará en el escenario tendencial claros síntomas de mejoría. Por un lado, las nuevas plantas industriales en construcción (asociados a la importante corriente de inversión) ya incorporan en su propio diseño los mecanismos de control adaptados a los parámetros de los países industrializados; por otro, el Gobierno nacional tiene una posición más decidida que en el pasado en relación a la protección del medio ambiente y a los recursos naturales, de manera que la legislación será un elemento que impondrá controles más estrictos. Por último, se acrecentarán los recursos financieros internacionales destinados a financiar programas de mejoramiento ambiental en tanto que también se incrementará la presión social a favor de ellos.

También mejorará la participación de la población en los procesos políticos internos a la región, como producto de la profundización de las formas democráticas y de una nueva institucionalidad que se construye paulatinamente (juntas de vecinos, municipios, nuevas estructuras políticas regionales, etc..) En qué medida la región aprovechará diferenciadamente los mayores espacios de descentralización constituye una pregunta abierta por el momento, puesto que una respuesta positiva dependerá de una voluntad colectiva para asumir la trayectoria sugerida por la propia estrategia regional.

El escenario tendencial del Bio-Bío mostrará una situación de inequidad social ciertamente menos grave que la actual, pero lejos todavía de una superación completa. La prioridad que el gobierno de transición otorga a las políticas sociales, los nuevos recursos financieros disponibles y los nuevos instrumentos institucionales creados para canalizar tales recursos permiten prever avances perceptibles en la posición relativa de los sectores y grupos sociales más débiles, pero no serán resueltos los problemas estructurales que operan "detrás" de las manifestaciones de la pobreza. La capacidad de la Región del Bio-Bío para captar recursos significativos y en justa proporción a su situación de inequidad dependerá del ejercicio de su poder político y de la voluntad del gobierno nacional para practicar una verdadera política de justicia y solidaridad regional.

En resumen, el escenario tendencial de la Región del Bio-Bío indica una trayectoria positiva desde el escenario actual o punto de origen, pero también permite sacar a luz algunas debilidades importantes en la situación futura regional.

La trayectoria hacia el Siglo XXI: un conjunto  
de grandes tendencias

El camino del futuro regional necesariamente debe considerar un amplio abanico de tendencias, difícilmente alterables y que condicionarán el avance regional. Una síntesis de ellas:

- a) **La internacionalización de la economía.** Chile y la región se están integrando rápidamente a la economía mundial.

Pero la región a su vez se está integrando cada vez más al mercado nacional. Esto es sumamente importante. En la región está entrando una nueva generación de empresas nacionales de todo tipo con sede en Santiago y que desarrollan **estrategias de descentralización**. Esto implica que el desarrollo de la región no puede limitarse a su propio espacio geográfico sino que tiene que tomar, agresivamente, el entorno nacional e internacional. Muchos empresarios no podrán exportar directamente, pero pueden "exportar" hacia otras regiones del país.

- b) **La creciente competencia en los mercados mundiales.** Todos los países de América Latina, de Asia, de Africa y de Europa del Este están realizando procesos de ajuste estructural similares al que realizó Chile. Más allá de las oportunidades, la globalización de la competencia ofrece desafíos muy duros.

Basta destacar tan sólo dos aspectos: **primero**, la inestabilidad de los mercados, lo que exige tecnologías y formas de organización del trabajo flexibles; **segundo**, el progresivo paso de la competencia basada

en costos y precios bajos, a la competencia basada en calidad y diferenciación.

- c) **La revolución tecnológica, hoy concentrada en la automatización y la informatización, pero que en los noventa se concentrará en tecnologías genéricas y biotecnología.**

Como ya se sabe, la revolución tecnológica ofrece oportunidades y peligros. En términos realistas, el desarrollo tecnológico de las empresas de la región dependerá de los siguientes factores, en orden de importancia: primero, de la capacidad de absorción de nuevas tecnologías (esto significa copiar, adaptar, aplicar); segundo, de la capacidad de difundir nuevas tecnologías; tercero, de la capacidad de creación tecnológica en ciertos nichos y áreas.

- d) **La democratización progresiva del país, que no se hace necesario explicar en este texto, pero que puede adoptar diversos estilos y tendencias (por ejemplo: régimen parlamentario, régimen presidencialista, etcétera). Esta democratización no sólo responde a una tendencia local, sino mundial. Lo importante para la empresa, la comuna y la región es que toda democracia supone la existencia institucionalizada del conflicto social y político.**
- e) **La descentralización progresiva del país, que también puede adoptar diversos estilos y grados. No parece que esta tendencia esté ahora definida. Será en el transcurso de la década de 1990 que adoptará su configuración definitiva.**

- f) **El creciente peso de la cuestión medioambiental en el mundo, en Chile y en la Región.** Ello implica que los costos por unidad exportable tenderán a subir.

### El Siglo XXI como escenario global

El Siglo XXI comienza formalmente cuando cae la última hoja del calendario del Siglo XX, pero en la realidad, la estructura económica, tecnológica y social del futuro ya ha penetrado las estructuras actuales. El peor error de países o de regiones es la incapacidad de reconocer este hecho.

El perfil tecno-productivo que ya se configura como prototipo del inicio del Siglo XXI (porque ya nada puede ser previsto a más largo plazo dada la velocidad exponencial del cambio) puede describirse reproduciendo casi textualmente párrafos de un estudio de la CEPAL sobre reestructuración industrial y cambio tecnológico.

Las transformaciones tecnológicas que han venido cobrando ímpetu en las décadas pasadas y que tienden a configurar un nuevo patrón tecnológico de la producción mundial se manifiestan en la aparición de nuevas tecnologías genéricas, cada una de las cuales --o aún su combinación-- ofrece un amplio espectro de oportunidades de cambio técnico y de reestructuración organizativa en toda la escala de actividades productivas y en las relaciones intersectoriales, con los consiguientes impactos en las relaciones sociales y en los estilos de vida.

El proceso de difusión de las innovaciones surgidas en la microelectrónica y la optoelectrónica ha dado lugar a la familia de tecnologías de información que integran las áreas de computación, programas lógicos, sensores, óptica, telecomunicaciones, automatización industrial y mecánica de precisión en sistemas complejos crecientemente interactivos.

Las dramáticas reducciones de costos de los componentes microelectrónicos, la miniaturización, el continuo aumento --que se mide por órdenes de magnitud-- en la capacidad y velocidad de procesamiento y transmisión de los sistemas informáticos y la progresiva convergencia de las tecnologías

de información, están dando lugar a una multiplicación de aplicaciones que representan transformaciones radicales en la producción de bienes y servicios, los que tienden a aumentar vertiginosamente su "contenido de información".

Paralelamente, los progresos realizados en materia de biología molecular, ingeniería genética y el cultivo de células y tejidos han provocado un salto cuántico en las posibilidades de la biotecnología, alteración y síntesis de material genético, el diseño y la reproducción acelerada de células y microorganismos y la utilización de sus capacidades vitales para la producción y el bienestar.

Las tecnologías de materiales siempre han constituido un elemento importante del progreso técnico, pero en el presente se asiste a una tendencia --asociada también a los avances y aplicaciones de la microelectrónica-- a la elaboración de compuestos de alta calidad o de sustancias sintéticas diseñadas para usos específicos. Esta característica, así como los requerimientos de ahorrar energía y materiales naturales en productos y procesos configura una tendencia general hacia materiales con mayor contenido de conocimiento (ya sea en información o en refinamiento intelectual) por unidad de peso. Los materiales ópticos, los compuestos cerámicos, los nuevos metales y los compuestos superconductores constituyen fronteras tecnológicas que prometen decisivos impactos en las áreas de la energía, el transporte, la computación y las telecomunicaciones.

El impulso adquirido por las tecnologías energéticas con posterioridad a la crisis del petróleo ha abierto amplios cauces de innovación: del lado de la oferta, la utilización económica de fuentes tradicionales de energía, entre las que se destacan los progresos en tecnología fotovoltaica y las tecnologías de aprovechamiento energético de la biomasa; del lado de los usos, el desarrollo de técnicas de ahorro y conservación de la energía. Aún cuando su evolución se halle influida por lo que ocurra a los precios de los combustibles fósiles y sus condiciones de abastecimiento, estas tendencias se proyectarán firmemente hacia el futuro en creciente asociación con la tecnología electrónica y la biotecnología. A ellas probablemente habrá que agregar en el futuro un viraje tecnológico en la generación de energía nuclear, que permita superar sus actuales limitaciones. Por otro lado, si las promesas de la superconductividad llegaran a ser una realidad económica en la próxima década, es inclusive posible que se abra una fase revolucionaria en la forma de generación y transmisión de energía, en su almacenamiento comercial y, por lo tanto, en la configuración de los sistemas energéticos y en los equipos y procesos productivos de la energía.

Los sistemas de transporte están registrando profundos cambios organizativos, basados en las posibilidades abiertas por las tecnologías de información, a las que podrán agregarse en el futuro próximo los avances tecnológicos basados en nuevos materiales y en las tecnologías energéticas emergentes. Todo ello apunta hacia cambios estructurales en el transporte y, por lo tanto, en la configuración espacial y temporal de la producción y del comercio.

Finalmente, si bien las tecnologías espaciales todavía se encuentran limitadas en lo fundamental a usos estratégicos ya ya han iniciados una revolución en las telecomunicaciones --y, por su intermedio, en todo el espectro de ampliaciones de las tecnologías de información-- y han abierto un potencial de posibilidades en la medición y manejo de los recursos terrestres y de la biosfera.

Este dramático panorama de avance científico y de emergencia de nuevas tecnologías genéricas crecientemente interrelacionadas justifica la percepción de que el mundo se encuentra en el umbral de una revolución tecnológica de incalculable potencial e impredecibles alcances sobre las bases materiales de la civilización y sobre las formas de organización social y los estilos de vida.

La revolución tecnológica en curso se articula en torno a las tecnologías de información, cuya difusión y creciente convergencia están cambiando los sistemas productivos y provocando una transición de la producción en masa, con uso intensivo de energía y materiales, hacia formas de producción más flexibles y diferenciadas, con mayor intensidad de información y comunicación.

Este nuevo modelo productivo irrumpe con fuerza no sólo en la esfera productiva, lo hace también en la esfera del comercio internacional introduciendo nuevas dinámicas de intercambio y desplazando productos del tipo de los fabricados en la Región del Bio-Bío a los últimos lugares del comercio, como sucede con los productos derivados del petróleo, los productos siderúrgicos, los tubos y otros productos de la primera elaboración del fierro y del acero, los buques y barcos, las cerámicas, tejas y ladrillos, el cemento, cal y yeso, los productos de hilados y tejidos y así por delante.

La pregunta clave para la región es entonces la siguiente: ¿cómo se visualiza la inserción de la Región del Bio-Bío en el Siglo XXI?

No es posible responder esta pregunta de una manera definitivamente positiva, puesto que al confrontar el perfil productivo resultante del escenario tendencial de la región con el perfil productivo del Siglo XXI, no se observan puentes de unión o interfases entre ambos.

#### Las señales del futuro : peligro y oportunidad

La Región del Bio-Bío enfrenta un peligro a mediano plazo, si deja que las cosas ocurran de una manera que representen una simple prolongación del pasado y si se limita, como región, a adoptar una posición pasiva frente al futuro. El peligro consiste en convertirse, en el umbral del Siglo XXI, en una REGION RICA, TECNOLOGICAMENTE RETRASADA E INCAPAZ DE RESOLVER SU PROBLEMA DE INEQUIDAD SOCIAL. ¿Cómo se explica esta situación aparentemente contradictoria y ciertamente poco halagüena?

Las exportaciones de bienes basados directamente en recursos naturales (commodities) pueden continuar representando un "buen negocio" desde el punto de vista de la ganancia privada, de manera que desde un ángulo estadístico la región podría contabilizar un muy elevado producto bruto per cápita apareciendo entonces como una región "rica" (como la Región de Antofagasta por ejemplo), pero por supuesto ello tiene poco que ver con la "riqueza" o con la "pobreza" de sus habitantes (actualmente la Región de Antofagasta es la región más rica de Chile, pero ¿lo son los antofagastinos?). Paralelamente y con independencia de la "modernidad" de las plantas fabriles de la región, el tipo de producto fabricado en amplios segmentos de la industria corresponde a bienes que ya tienen una muy limitada capacidad de absorción (y de generación) de progreso técnico (se puede tener

la planta más moderna de cemento, o acero, o de paños, pero no se puede escapar al hecho de seguir produciendo bienes originados en la Segunda Revolución Industrial).

Pero lo más grave reside en que el "estilo" de crecimiento adoptado o impuesto en la Región del Bio-Bío, fundado en la gran empresa de tipo "semi-fordista" o sea, que basa su eficiencia y productividad en la alta especialización y en la producción en gran escala de bienes muy estandarizados, con una relación capital/trabajo elevada, fundada en estructuras muy formalizadas y con un sindicalismo de gran escala esencialmente tradicional en su postura, es un estilo que no puede resolver la cuestión de la inequidad social en tanto ésta obedece en parte a un acceso restringido al empleo y al progreso técnico.

Como es crecientemente reconocido, en lo que resta del siglo actual y con mayor razón en el Siglo XXI, una mejoría de la equidad social se vincula estrechamente a dos elementos: aumentos sistemáticos en la productividad de un empleo en expansión y, mejor acceso al poder. Esto implica simultáneamente una transformación productiva, una modernización tecnológica, un mayor dinamismo de las pequeñas y medianas empresas y una descentralización política y territorial.

Pero la Región del Bio-Bío ya experimentó una considerable transformación productiva derivada de su ajuste forzado al modelo de política económica y las empresas que no desaparecieron se modernizaron efectivamente. Así es que ¿para que plantear un tema en apariencia superado?

En verdad la región optó por una modalidad de transformación productiva cuyo objetivo final (independientemente del aspecto de negocios) es contribuir a generar recursos para pagar la deuda externa sobre la base de una explotación a veces excesiva de los recursos naturales y sobre la base de una baja tasa de salarios.

Esta es una transformación productiva que se compara desfavorablemente con otra modalidad, más basada en mejorar la competitividad compatible con el logro de la equidad social. Tal es el desafío actual. Pero debe ser claro que la modernización no sólo se refiere a la introducción de nuevos y complejos productos; tanto o más importante es la modernización de procesos y procedimientos (sobre todo en la agricultura). La modernización tampoco tiene un sesgo industrial; se trata de modernizar todo, incluido el propio Gobierno regional.

La Región del Bio-Bío, como muchas otras regiones industriales de América Latina (y también como los propios países) pasó durante las últimas décadas, por un período no acabado de industrialización trunca, experimenta ahora un proceso de modernización trunca y puede sufrir además el trauma de una equidad trunca.

La Región enfrenta paralelamente una oportunidad, que no puede ser desaprovechada. La oportunidad representada por la posibilidad de encontrar una solución a la ecuación entre la reconversión productiva, la modernización y la equidad, teniendo como pivote de esa solución un compromiso con la justicia social.

Si, como se señaló, la superación de la inequidad pasa por un mejor acceso de las personas a un empleo en expansión con productividad creciente y por un mejor acceso al poder político, ello presupone entonces la puesta en práctica de un genuino proceso de descentralización tanto nacional (y por tanto de beneficio directo a la región como un todo) así como al interior de la región y presupone también el fomento a la creación, sobrevivencia y desarrollo de la pequeña y mediana empresa, en todos los ámbitos económicos, así como la incorporación de progreso técnico (productos, procesos y formas de organización) al interior de ellos.

La creación de empleo debe ser localizada, es decir, hay que responder a preguntas relacionadas con los principales impedimentos que a nivel de comunas entraban la generación de empleos.

Las posibilidades de ofertar nuevos empleos (productivos y estables) en localidades que sufren de una pobreza estructural derivada de sus carencias de equipamiento son prácticamente nulas. Por lo tanto en los municipios deficitarios hay que invertir en mejorar su infraestructura de manera de generar una situación favorable al establecimiento de pequeñas y medianas empresas. Esto significa direccionar el FNDR hacia tales lugares dando una alta prioridad a las inversiones en infraestructura urbana colectiva.

En otros municipios, el incremento sistemático de la productividad de los nuevos empleos pasa por el aumento del capital humano de las personas, esto es por el mejoramiento de las condiciones vinculadas a la educación y a la formación profesional. Hacia tales lugares hay que dirigir parte de los recursos del FOSIS.

Del mismo modo, en los municipios cuya base económica se apoya en actividades productivas de muy baja productividad por razones de obsolescencia tecnológica, el aumento del empleo debe significar simultáneamente una reasignación de la mano de obra desde actividades en declinación hacia actividades en expansión.

El escenario regional estratégico: lo posible  
dentro de lo deseable

La Región del Bio-Bío tiene la oportunidad de definir su propio escenario futuro en la medida en que acepte una trayectoria como la que se define en la propia estrategia.

Aparte de la mantención de un ritmo de crecimiento económico que garantice un mejoramiento sistemático del producto por persona sostenido en el tiempo (situaciones probables en el escenario tendencial), la región puede alcanzar una situación caracterizada por doce puntos cuya unión permite dibujar --por así decirlo-- el área del escenario estratégico. Estos puntos conforman un "juego coherente de hipótesis" con un grado razonable de verosimilitud.

i) Un gobierno regional fuerte y eficiente.

Resulta casi evidente que sin una profunda transformación del gobierno regional la estrategia para llevar la Región del Biobío al Siglo XXI será una estrategia "trunca" por ausencia de uno de los actores principales.

Cuatro elementos deben confluír para transformar al gobierno regional; su configuración como ente con personería jurídica propia, la existencia de un cuerpo político regional de carácter normativo, la profesionalización creciente de la administración pública regional y la aceptación de un proyecto político regional (la propia estrategia).

La reforma (en estudio) a la ley de Intendencias y Gobernaciones y la reforma a la ley orgánica de los COREDES permiten prever alcanzar en plazos razonables las dos primeras condiciones.

La profesionalización creciente de la administración pública regional está contemplada en nuevos programas de adiestramiento impulsados principalmente por el Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) a lo que será necesario agregar modificaciones a las normas que rigen al funcionalismo público, en particular en lo relativo al régimen salarial.

La aceptación de un proyecto político regional debe darse por descontada por parte del gobierno regional. Lo importante sin embargo será la socialización de dicho proyecto y el respaldo que le otorguen tantas organizaciones sociales regionales como sea posible. Hay por delante acá un importante desafío comunicacional.

ii) Organizaciones sociales verdaderamente regionales.

La construcción social de la Región del Bio-Bío (una "no región") debe comenzar por la transformación de un conjunto de organizaciones sociales de representatividad provincial o sectorial en verdaderas organizaciones de ámbito regional. No es por supuesto el gobierno regional quien debe hacerlo, sino las propias instituciones del sector privado, la CUT, los colegios profesionales, las cámaras gremiales, las corporaciones privadas de fomento, federaciones estudiantiles, etc., etc.

En la medida en que la estructura de gobierno y de administración llene los "espacios vacíos" de su cobertura regional, la única posibilidad para el sector privado de ser un interlocutor válido frente al sector público será reafirmar su carácter regional y su legitimidad como mediador de demandas colectivas.

iii) Un abanico de instrumentos financieros ágiles.

El papel de conductor, pero sobre todo de "animador" del desarrollo regional que cabe al gobierno regional, queda como una declaración de buenas intenciones si el propio gobierno no dispone de un mínimo de recursos financieros como "capital semilla" de nuevas iniciativas.

Esto tiene buenas probabilidades de ser superado mediante cuatro componentes que pueden ponerse en práctica rápidamente.

En primer lugar, la Corporación de Desarrollo y Fomento del Bio-Bío, producto de la cooperación región a región entre Emilia-Romagna (Italia) y Bio-Bío (Chile), que operará inicialmente como corporación de derecho privado de la cual personas naturales y jurídicas de la región podrán ser socias. En segundo lugar, una vez dotado el gobierno regional de personería jurídica de derecho público, quedará despejado el camino para establecer una Sociedad Mixta de Desarrollo Regional, con un capital pequeño controlado mayoritariamente por los gobiernos municipales y por el gobierno regional, con participación adicional del sector privado (personas naturales y jurídicas) así como del sector público (CORFO o Banco del Estado). Tal sociedad opera en el marco del derecho público, con gestión privada y se orienta a la construcción y gestión de equipamiento regional por la vía de modalidades de sub-contratación y asociación. En tercer lugar, se hace necesario revertir --a favor de la región-- la gestión del Banco del Estado, única institución del sector bancario y financiero regional que transfiere recursos al exterior de la región. En cuarto lugar, el aumento postulado en el monto del FNDR ordinario y los cambios sugeridos en su manejo permiten prever la existencia de recursos financieros propiamente regionales.

- iv) Agresividad regional en mercados internacionales de capital y de tecnología.

La Región del Bio-Bío tiene todas las condiciones para realizar una eficiente labor de "marketing regional". La proyección de una imagen corporativa, el aprovechamiento de PROCHILE en sus oficinas fuera del país y la posibilidad de un esfuerzo conjunto sector público - sector privado para efectuar anualmente una Conferencia Anual del Bio-Bío, destinada a convocar inversionistas extranjeros potenciales para discutir en la propia región oportunidades de negocios son pasos concretos cuya puesta en práctica debe comprometer voluntades.

v) Un medio ambiente controlado.

La legislación, la presión social, la creciente cantidad de recursos financieros internacionales ligados al tema, las tecnologías que se están introduciendo en las nuevas plantas industriales regionales y sobre todo, el peligro cierto de colocar en jaque a las exportaciones regionales a través del reclamo o de la acusación directa de "dumping" (o de mecanismos arancelarios y no arancelarios) de los países industrializados posiblemente termine por resolver algunos de los problemas medio ambientales más graves de la región.

vi) Un poder político plenamente utilizado.

El poder político de la región será plenamente utilizado primero, al democratizarse el gobierno comunal y segundo, al configurarse el Bloque Parlamentario Regional.

Cincuenta y cuatro personas constituirán la cúpula política interna de la región (Intendente, Gobernadores, Alcaldes) y dieciocho personas constituyen su representación política externa, en el Parlamento.

Setenta y dos personas trabajando en común, teniendo como plataforma compartida un mismo proyecto político (la estrategia regional) constituyen una fuente de poder, de presión y de "cabildeo" extremadamente importante. Si ello ocurre o no, dependerá parcialmente y de nuevo, del grado de socialización del proyecto político, de manera que desde las fuentes mismas del poder político (la comunidad) surja la demanda y la exigencia de una acción común.

vii) Circuitos Tecnológicos Regionales en operación.

La creación de "circuitos tecnológicos regionales" (CTR) vinculados a los sectores con ventajas comparativas internacionales o a sectores con alto potencial de crecimiento en base al mercado interno como entidades que agrupan empresarios, universidades y centros tecnológicos organizados en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a mejorar el diseño y calidad de los productos y elevar los niveles de producción y productividad. Estas agrupaciones operan por ramas de actividad y su finalidad consiste en la creación de complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad. La creación de los CTR supone la concertación de intereses y voluntades entre diversos actores sociales y una activa participación de las autoridades regionales.

Pueden visualizarse CTR en el Bio-Bío en los sectores metalmeccánico, muebles, cuero y calzado y horto-frutícola.

Lo importante es que existen iniciativas dispersas en la región que apuntan en esta dirección. Falta todavía un componente catalítico capaz de provocar el proceso de interacciones mutuas entre los ámbitos productivo y científico-tecnológico, pero el Gobierno Regional está en condiciones de proveer este elemento.

viii) Exportaciones en proceso de diversificación.

A las exportaciones tradicionales de la región se están agregando nuevos productos para el mercado nacional y también para el mercado internacional.

Al mercado nacional continuarán exportándose en forma creciente productos elaborados por la base industrial

manufacturera tradicional de la región, fuertemente asociada al gasto del país en el sector construcción (vivienda y obras de ingeniería) en tanto que al mercado internacional se destinarán nuevos productos agro-industriales (berries, espárragos, etc.) y manufacturados con mayor valor agregado incorporado (zapatos, muebles, piezas y partes, equipos de capital para la pesca, etc.)

ix) Una región con una variada oferta energética.

La Región del Bio-Bío podrá ofrecer como uno más entre sus "activos" una oferta múltiple de energía. Nuevas centrales hidroeléctricas, gas de uso doméstico e industrial, petróleo y carbón entre las fuentes tradicionales y el aprovechamiento de la bio-masa y de la energía eólica en ciertas zonas como nuevas fuentes. La energía no será un limitante al desarrollo.

x) Un espacio regional articulado.

La inadecuada integración física de la región y su posición excéntrica con respecto al eje longitudinal del país puede ser sensiblemente mejorada a través de una decidida acción del sector público, del sector privado y de ambos en conjunto en relación a situaciones concretas.

Más y mejores puertos, reconstrucción de la red vial deteriorada, rediseño del camino Chillán - Concepción, transformación de Carriel Sur en un aeropuerto internacional con salida directa de productos perecibles de exportación y la revitalización de los ferrocarriles mediante soluciones de tipo mixto pueden unificar considerablemente la región.

xi) Una región con capacidad de analizarse a si misma.

Una carencia importante de la Región del Bio-Bío que debería ser corregida en un escenario estratégico, radica en la

falta de centros de estudios sobre economía y desarrollo regional. Difícilmente se puede ser competitivo en el exigente mundo moderno sin disponer de una capacidad de análisis de la coyuntura externa a la región y sin una capacidad paralela de estudios de largo plazo.

La Universidad de Concepción conjuntamente con la Universidad del Bio-Bío y con el respaldo del gobierno regional, tienen la ineludible responsabilidad de unir esfuerzos en torno a un Centro de Estudios Regionales. Ninguna está en condiciones de hacerlo por sí sola, pero ambas --con el posible concurso de otras universidades-- sí lo pueden hacer.

xii) Una región sin pobreza extrema.

La pobreza como tal no será fácilmente erradicada de la región, si ello no ocurre simultáneamente en todo el país.

Pero la Región del Bio-Bío puede y debe erradicar la indigencia o extrema pobreza. Tres condiciones son necesarias para ello. Primero, el esfuerzo sistemático de creación de empleo (particularmente en el estrato de la pequeña y mediana empresa); segundo, la formación y capacitación (y reciclaje) permanente de la mano de obra, incluyendo la dotación de un stock de capital humano y; tercero, el equipamiento de infraestructura colectiva básica en localidades en donde la pobreza tiene un carácter estructural territorial.

Tales son los elementos que configuran el escenario estratégico de la región. Escenario que depende única y exclusivamente de una voluntad colectiva expresada en el respaldo a un proyecto político de la región. Escenario que además, tiene un fuerte carácter de endogeneidad, es decir, de movilización de recursos materiales, humanos y psicológicos de la propia región.





## CAPITULO III

### ¿QUIEN ES QUIEN EN LA REGION

#### Una estrategia con la gente

El desarrollo, a diferencia del crecimiento, es un proceso que involucra básicamente a las personas. Así, mientras el crecimiento económico puede lograrse a través de la inyección de energías externas (como capitales privados extrarregionales, preferencias arancelarias, mayores aportes estatales, etc.), el desarrollo es un proceso que no puede tener lugar sin la participación activa de las personas, de la gente que habita el territorio, porque, en definitiva, sólo habrá desarrollo cuando sean las personas quienes se desarrollen.

Y no se puede desarrollar a las personas contra su voluntad y sus intereses. Son demasiados ya los esfuerzos frustrados en la historia de la planificación como para insistir en dichas ilusiones voluntaristas. El desarrollo como proceso es un cambio social que sólo tiene lugar cuando las personas deciden movilizarse tras objetivos colectivos, que reflejan a la vez su realidad y sus anhelos, sus capacidades y sus potenciales.

Este fenómeno ciertamente puede ser reforzado y facilitado por determinadas condiciones económicas, sociales y culturales, las que muchas veces operan como "gatilladores" del cambio y no como el arma misma que le da impulso. Por otra parte, muchas veces estas propias condiciones económicas se ven frenadas por una "resistencia al cambio" que proviene desde la misma comunidad.

En este proceso de cambio, que es el desarrollo, existen determinados agentes de la comunidad que juegan un rol importante en determinadas etapas. En primer lugar, muchas veces este proceso es impulsado por sus elites o grupos líderes, que captan una cuota importante del poder regional, los que presentan a la comunidad una propuesta de cambio global, basada en gran medida en sus intereses y en su propia percepción del futuro, la que es

legitimada como tendiente al bien común. El entusiasmo y energía con que los demás grupos se incorporan a dicho proyecto político depende no sólo de cuanto se sientan interpretados por éste sino también del grado en que se consulta su participación en su diseño, puesta en marcha y ejecución. Porque participación significa distribución de poder.

La tarea del desarrollo regional significa, además, ampliación de los marcos de este poder territorial toda vez que exige una real descentralización, es decir, un traspaso de poder desde los entes estatales y privados centrales hacia las regiones.

Así, a diferencia de otras propuestas políticas, la descentralizadora promete un mayor poder regional a ser distribuido entre los agentes regionales del desarrollo. En definitiva, una ampliación de las esferas de autodeterminación para la mayor parte de los habitantes de las regiones. Este es el significado más real y profundo del proceso de democratización en que se encuentra empeñada nuestra nación.

Los grupos de poder o élites no ejercen, sin embargo, sus capacidades en relación a todos los tópicos del desarrollo, por lo que serán identificados y descritos más adelante en relación a dichos problemas y potenciales.

### La tarea de construir una sociedad regional para el siglo XXI

Una de las mayores certezas respecto del cambio social es que éste se precipita en términos relativos (a veces dramáticos) frente a las grandes vueltas del calendario de la humanidad. El año 2.000 representa sin duda uno de los momentos más trascendentes de la historia humana, uno de aquellos mitos en torno a los cuales los hombres reflexionan acerca de sí mismos como colectivo, como especie. Un momento en que, en medio de la cotidianidad de la vida, los hombres se sienten unidos desde sus

células más básicas: la familia, el círculo de amistades, la localidad, la región, el país, el mundo.

Pero este "momento" no se inicia la noche del último día de diciembre del año 1999. Los hombres ya experimentan la angustia, la incertidumbre y la trascendencia del siglo que se avecina. Todo ello en un marco de continuo cambio en las esferas de la economía, la política, las comunicaciones y los adelantos científicos y tecnológicos, por mencionar sólo los más importantes.

En este marco compartido, se hace necesario precisar: ¿qué se espera como habitantes de la región del Bio-Bío para el nuevo siglo, que inicia la tercera centuria de la era cristiana?

Pero, más allá de eso: ¿en torno a qué se está dispuesto a exigir, proponer y participar?

Ello pasa, ciertamente, por definir deseos y compromisos respecto de diversos ámbitos que afectan también la vida diaria: la familia, el trabajo, la comunidad local.

La sociedad regional representa, sin duda, un ámbito donde cada uno puede participar más eficazmente en la gestión del desarrollo, la que muchas veces excede el medio local. Sin embargo, en Chile, las regiones no son aún realidades sociales sino más bien artificios político-administrativos, que con mayor o menor éxito se han constituido para potenciar el desarrollo. La Región del Bio-Bío tiene, pues, el desafío de constituirse en una sociedad regional, es decir, en un sujeto determinado geográficamente que sea capaz de movilizar y asegurar la pertenencia de sus habitantes, tras objetivos de desarrollo.

### Las dificultades actuales en la región del Bio-Bío

Para avanzar hacia una sociedad regional, sujeto del desarrollo, es necesario superar algunos de los siguientes problemas que actualmente se visualizan en la región:

- i) **Una región no-región. Sus particularidades provinciales y locales.**

La primera característica que resalta al examinar la Región del Bio-Bío es que ella no es percibida como un todo, como un sistema con personalidad propia, que integre con un sello propio, las particularidades de sus comunidades provinciales y locales. Ser del Bio-Bío no representa un rasgo específico ni refleja una identidad que cohesione. Sin embargo, ser penquista, chillanejo o lotino adquiere un significado cultural importante.

Pero más allá de las identidades culturales, esta no-pertenencia regional se ve reflejada en los intercambios y contactos que las diversas provincias y localidades efectúan. Llama la atención así, la escasa vinculación de la capital de Ñuble (Chillán), y en determinados ámbitos, de la capital de la Provincia de Bio-Bío (Los Angeles) con el resto de la región, incluido Concepción. Las dificultades del relieve, que quiebra la integración de estas provincias representa aún un obstáculo, el que se ve reforzado por especificidades históricas provinciales, por una tradición política-administrativa y por la falta de un encadenamiento productivo más eficaz.

Así, en el mejor de los casos, se puede hablar de la existencia de sociedades provinciales, en el sentido de sistemas políticos que consagran la participación política, cultural y económica de los diferentes grupos sociales.

La construcción de una sociedad regional, no representa, sin embargo, un intento por reducir dichos ámbitos de participación sino muy por el contrario, debe ser entendido como la creación

de un espacio político bajo el cual las distintas sociedades provinciales y locales interactúan y se articulan en pro del desarrollo, para hacer más eficaces sus demandas frente al Estado y la sociedad nacional e internacional.

Esta articulación adquiere su forma superior cuando se ejerce en torno a un proyecto político regional y es impulsado por una institucionalidad regional que representa legítimamente sus intereses.

**ii) El impacto del crecimiento económico en la cultura "regional"**

El crecimiento es un proceso que a diferencia del desarrollo tiene lugar independientemente de las personas. Ello no significa, sin embargo, que estas no se vean afectadas en sus vidas y en su cultura por la dinámica productiva.

Muchas veces este crecimiento significa empleos, ingresos, actividad comercial, obras físicas y servicios de indudable importancia para las personas. Sólo que ello es producto de un proceso sobre el cual las comunidades tienen poco control y que no consulta sus aspiraciones y prioridades. Las más de las veces dichos "progresos" son impulsados para beneficio de la gente, pero tal cual éste es entendido por los agentes externos.

El crecimiento económico en el caso de la Región del Bio-Bío ha estado basado en la introducción de fuertes capitales, que han venido de la mano de nuevas tecnologías, métodos de producción y personal directivo en los sectores forestal, pesquero e industrial, principalmente. Ello ha significado dinamizar en mayor o menor grado otras actividades (comerciales, servicios, obras públicas), a la vez que ha alterado los flujos de transportes, la residencia, la fuente de ingresos, la actividad y la calificación de importantes grupos humanos, principalmente de las provincias de Bio-Bío, Arauco y Concepción.

Para vastos grupos humanos de estas provincias sus condiciones de existencia son distintas y consiguientemente, su cultura está en proceso de adaptación a este nuevo marco económico, lo que en muchos casos representa dificultades al pleno despliegue de sus energías y de sus capacidades de aprendizaje e innovación.

Una cultura regional no puede estructurarse sobre la base de la "homogenización civilizadora" del crecimiento. La historia de nuestro continente en las últimas décadas nos enseña que las personas no adquieren directamente una conducta "moderna" porque estén trabajando o viviendo en ambientes modernos. La cultura, en cuanto complejo sistema de valores, normas y óptica de vida, proporciona un marco de interpretación y conducta social, no siempre maleable o funcional a los objetivos de un crecimiento económico impulsado desde fuera.

**iii) La percepción de la dominación penquista (su impacto en la desintegración re regional).**

Uno de los elementos que más inhibe la conformación de un sistema social regional es la percepción de que los beneficios que este sistema proporciona se distribuyen de manera no equitativa. Sólo cuando los agentes de un sub-sistema provincial o local evalúan positivamente los beneficios de insertarse en dicha instancia, abandonan su "complacencia forzada" y adoptan una actitud favorable y participativa.

Así, por ejemplo, los líderes de Ñuble no evalúan positivamente la actual regionalización en cuanto el hecho que la capital regional esté en Concepción no presenta para ellos ningún beneficio significativo, ya que consideran que sólo contribuye a complejizar la estructura administrativa y no sería una oportunidad real de negociar sus problemas y aspiraciones con la capital, sino más bien consagraría la hegemonía penquista.

Más aún, ellos perciben que su ventaja comparativa respecto de Concepción es su cercanía a Santiago lo que los lleva a cifrar sus esperanzas de desarrollo en una mejor integración con dicha metrópoli, principalmente a través de un mejoramiento de la infraestructura caminera y ferroviaria y de la llegada de capitales del centro.

Esta percepción es agudizada por una definición de la problemática regional (ya sea a través de los medios de comunicación o de las propias autoridades políticas y gubernamentales) que pone su acento en los intereses de Concepción y Talcahuano, a juicio de los líderes de Ñuble.

**iv) Un discurso regionalista, una acción localista.**

No escapa a esta percepción del resto de las provincias, las diversas batallas, proyectos y propuestas que determinados sectores de la sociedad civil empresarial y universitaria y autoridades regionales han hecho en años recientes. Así se califica a tales acciones y planteamientos como estrictamente localistas toda vez que no representarían los intereses y problemas de las demás provincias. Se impugna en definitiva la falta de representatividad regional y no la legitimidad de tales acciones.

No ayuda entonces a cohesionar la sociedad regional, la conformación de entidades o agrupaciones que definiéndose como regionales, privilegian en su acción (aunque no en su discurso) los problemas de determinadas localidades. Más aún, muchas veces reduce la confianza frente a nuevas acciones y entidades de carácter regional.

La gran mayoría de las agrupaciones "regionales" del Bio-Bío consagran una altísima presencia en sus directorios de personeros residentes en la ciudad de Concepción. Estos personeros se repiten también en varias de estas entidades, dando lugar a una estructura de poder y participación social bastante limitada.

Otro tanto sucede con la afiliación de socios en dichas agrupaciones, la que mayoritariamente integra a empresas y personas ligadas a la capital regional y a la zona de talcahuano.

**v) Una sociedad desequilibrada (la inequidad como fuente de conflictos sociales).**

Una sociedad en la que coexisten sectores de altos ingresos con importantes grupos de extrema pobreza tiende a manifestar importantes niveles de conflicto e inestabilidad en el corto o mediano plazo. La percepción de las desigualdades en las condiciones de vida tiende a agudizarse a nivel de espacios territorialmente menores como la localidad o la región, lo que en ausencia de mecanismos de control social paternalistas o autoritarios, se expresa en una demanda reivindicativa abierta hacia el Estado y en un cuestionamiento de la legitimidad del sistema político regional o local, lo que resiente sus bases mismas.

La Región del Bio-Bío, de acelerado crecimiento económico en los siete últimos años de los 80 ha experimentado, sin embargo, un aumento de sus niveles de pobreza extrema, llegando a obtener el segundo peor lugar nacional en relación a la proporción de la población "pobre" en la población total regional.

Reducir estas inequidades, a través de la solidaridad intra-regional, representa entonces, no sólo un imperativo moral para las élites dirigentes del Bio-Bío sino un medio de aumentar la cohesión social intergrupal y de integrar a importantes sectores a la economía y sociedad regional.

**vi) Los partidos políticos y el fortalecimiento de la política regional.**

Los principales partidos políticos de la región (PDC, RN, PS-PPD, UDI, PR), no han logrado aún montar equipos

regionales ni coordinar su acción provincial de manera de potenciar su presencia legislativa y partidaria nacional. Así los partidos políticos de la región funcionan preferentemente como partidos nacionales con organización provincial. Un hecho que resulta ilustrativo de su actual situación es la fuerte influencia de los parlamentarios en su accionar y en sus orientaciones. Los partidos regionales son hoy día sus parlamentarios.

La falta de un funcionamiento vigoroso de los partidos a nivel regional, que pudiera articular las demandas partidarias provinciales y locales, ha impedido la elaboración de propuestas políticas regionales de importancia que pudieran contribuir a conformar un proyecto político regional. Tampoco resulta claro que los principales partidos entiendan ello como una labor significativa de su accionar.

Sin embargo algunos partidos ya han intentado (aún sin resultados) realizar reformas que consagren estructuras decisorias a nivel regional. El peso de la tradición partidaria provincial parece ser todavía muy fuerte en las distintas regiones del país.

**vii) Los empresarios regionales: sus dificultades para pasar desde la resistencia local a la propuesta regional.**

En el marco nacional, Concepción es vista como la cuna del regionalismo chileno, en el cual le corresponde un lugar preponderante al empresariado. Sin embargo, desde la misma región se observan diversos problemas que impiden una actividad intraregional de mayor cobertura, capaz de articular una propuesta regional representativa.

El accionar de los grupos empresariales en el Bio-Bío reconoce al menos tres ámbitos: el gremial, el tecnológico-productivo y el ciudadano.

En el primero de ellos, el gremial, las acciones de las empresas medianas se canalizan a través de organismos nacionales, teniendo una esfera de representación fuertemente provincial, salvo en el caso de las empresas del área forestal. Los pequeños industriales y artesanos, por su parte, a pesar de tener una coordinación regional no han logrado aumentar su cobertura de afiliación y la participación de sus representados.

En el plano tecnológico - productivo, el empresario de la región tiene una importante tradición de preocupación por la generación, adaptación y transferencia de tecnologías y por el aprovechamiento de recursos naturales regionales. Sin embargo, a pesar de sus logros evidentes, los recursos y esfuerzos son insuficientes para lograr una dinamización y modernización de las actividades productivas en la región. Esta proviene fundamentalmente de la llegada de capitales externos a través de las grandes empresas que operan en la región en los rubros forestal, pesquero e industrial.

En el plano de representación ciudadana, parte importante del empresariado mediano de la provincia de Concepción ha contribuido preponderantemente a la conformación de un movimiento nacional de corporaciones de desarrollo regional, con marcado carácter anticoncentralista. En el plano de la Región del Bio-Bío sus acciones han sido más bien locales con propuestas de tipo reactivo. Los empresarios de las provincias de Arauco, Ñuble y Biobío participan escasamente de estas estas iniciativas, a pesar de recientes esfuerzos de los empresarios de Concepción por extender sus acciones a las otras provincias.

Esta realidad a nivel empresarial representa también un obstáculo para avanzar hacia una integración más estructurada a nivel regional entre actores del desarrollo, que ayude a generar una demanda representativa y una participación amplia.

**viii) Los gremios y sindicatos: una acción nacional**

La institucionalidad gremial, ya sea ésta de los colegios profesionales o de los sindicatos, está aún fuertemente orientada por los problemas y directrices nacionales, a pesar de algunos signos alentadores a nivel de las estructuras sindicales.

Las agrupaciones sindicales más importantes están estructuradas en torno a un número reducido de grandes sindicatos tradicionales, los que se integran más a su instancia funcional que territorial.

Los últimos años han sido de recomposición de las estructurales sindicales campesinas y de ampliación de la base de participación de los principales sindicatos industriales y la creación y fortalecimiento de instancias sectoriales de agrupación sindical. Ello ciertamente ha inhibido las posibilidades de una mayor aproximación de estos sectores a los demás actores del desarrollo regional.

**ix) La juventud: entre la migración y la marginalidad.**

La Región del Bio-Bío, al igual que otras regiones ha visto migrar en las últimas décadas a parte importante de su juventud mas calificada, a pesar del fuerte carácter de ciudad universitaria de Concepción y la presencia de sedes universitarias en Chillán y Los Angeles. Este fenómeno debe ser atribuído tanto a factores de atracción como de expulsión. Por un lado, las mejores posibilidades culturales y económicas que ofrece Santiago, donde ya se concentra el 70% de los jóvenes entre 15 y 24 años del país. Por otro, las propias dificultades de la actividad productiva, universitaria y cultural para incorporar a dichos jóvenes estudiantes y egresados.

Aquellos jóvenes que no han logrado niveles educacionales mínimos, en cambio, se debaten entre la marginalidad y la apuesta de una migración difícil a la capital, donde los espera muy

probablemente otras formas de marginalidad. En este sentido, la región corre el grave peligro de quedarse con una estructura laboral "vieja", disfuncional a los nuevos desafíos que implica la modernización social y productiva.

A pesar de los importantes esfuerzos que se realizan en la actualidad por revertir esta tendencia entregando capacitación laboral a nivel de escuelas e institutos especializados, el reto de integrar u hacer participar a los jóvenes de la región es quizás el más decisivo que enfrenta la sociedad regional.

Porque la sociedad regional del siglo XXI estará basada en los jóvenes y adolescentes de hoy, con las calificaciones, habilidades y potenciales que hoy día se están gestando en ellos. Lo que hoy día se haga por ellos es la única garantía del desarrollo de la región en el próximo siglo.

**x) La necesidad de fortalecer el Gobierno Regional.**

El nuevo gobierno regional asume sus funciones en medio de un contexto de escasez de recursos fiscales y con una estructura y personal adaptada más a las necesidades de la administración que a las tareas de gobierno regional. Gran parte de las funciones de las respectivas Secretarías Ministeriales se limitan a mantener funcionando una maquinaria administrativa, que no contribuye a una labor coordinada con los demás sectores y que sea coherente a nivel de los distintos niveles territoriales. Los gobiernos provinciales no están dotados de las atribuciones y recursos que les permitan contribuir a conducir procesos de desarrollo en sus respectivas áreas jurisdiccionales, contribuyendo en gran medida a la atomización de demandas y actividades a nivel comunal.

El principal desafío del gobierno regional consiste pues en fortalecer técnicamente su acionar de gobierno de manera de llegar a ser considerado un interlocutor válido a nivel nacional,

lo que es posible sólo en cuanto logre articular y representar las distintas comunidades provinciales y locales.

Su legitimidad y fortaleza descansa entonces, más que en la calidad y número de los equipos profesionales (ciertamente imprescindibles), en su capacidad de encauzar y conducir la movilización regional tras un proyecto de desarrollo regional que represente a las respectivas sociedades provinciales y locales. Llegar a conformar este proyecto y encauzarlo es una de las tareas más trascendentes que la Constitución entrega a la autoridad regional.

### Los potenciales sociales regionales

Toda sociedad afronta problemas u obstáculos a su desarrollo a la vez que posee potenciales que pueden ser utilizados para enfrentarlos, reducirlos y, muchas veces, superarlos. Las energías existentes en toda comunidad pueden ser, pues, aprovechadas siempre que ellas sean despertadas y dirigidas acertadamente. A continuación se identifican y describen algunas de estas potencialidades existentes en la región que en mayor o menor medida pueden contribuir a la superación de los problemas regionales tanto como al despliegue de sus capacidades y por tanto al fortalecimiento de la auto-confianza e identidad regionales.

#### **i) Las provincias con tradición y las provincias con crecimiento.**

Se ha sostenido antes que Concepción y Chillán son ciudades con una importante historia y con un legado cultural importante para el país y la región. Ello muchas veces se constituye en un obstáculo para el pleno despliegue de las potencialidades de crecimiento económico en la medida que no logra articularse con las exigencias de las nuevas etapas tecnológicas.

Muchas veces detrás de importantes aportes culturales y épocas de esplendor, están agentes económicos ligados a actividades productivas en su madurez, repaldados en determinadas formas de propiedad, desarrollo tecnológico y organización empresarial. Cuando estas economías se insertan en el marco nacional y mundial, suelen verse afectadas las demás dimensiones del desarrollo y muchas veces se asiste a la decadencia o auge de determinadas áreas. La capacidad de adaptación e innovación de las élites económicas locales juega un papel decisivo en la posibilidad de reinserción de la región en la economía nacional.

Sin embargo, la sola existencia de élites empresariales y de tradiciones culturales representa una oportunidad de desarrollo en la medida que dichas áreas tienden a conservar un sentido histórico de trascendencia nacional, de pertenencia a zonas que habiendo jugado un rol histórico en el pasado pueden llegar a cumplirlo en el futuro.

Ñuble, por ejemplo, a pesar de encontrarse en un "estado de pérdida de confianza" en sus propios medios, posee un importante centro urbano, con tradición, dotación de servicios y personal profesional ligado a las actividades agrícolas, que puede ser considerado un capital a ser desplegado frente a iniciativas y proyectos que movilicen a sus habitantes. Ciertamente que la reciente conformación de una corporación que aglutina a los diversos actores del desarrollo provincial, superando los estrechos márgenes de las agrupaciones gremiales empresariales o profesionales, puede ser considerado como un importante avance en la búsqueda de un proyecto de desarrollo provincial representativo, que encauce las energías y potenciales de la provincia.

Arauco, en cambio, representa una zona en decadencia histórica desde fines del siglo pasado, que concentra los más importantes grupos de pobreza urbana y rural de la región. La existencia de nuevas actividades forestales y pesqueras, si bien representa un alivio a la situación provincial, no alcanza a

revertir la situación global de una provincia marginal, geográfica y económicamente. A diferencia de Ñuble, Arauco no sólo carece de confianza en sus potenciales sino de las élites sociales que puedan encauzar su desarrollo.

La provincia del Bio-Bío y en especial su capital, Los Angeles, en cambio, experimenta un acelerado proceso de crecimiento ligado básicamente a la actividad forestal, la que se une a su no despreciable actividad agropecuaria. Las fuertes inversiones en plantaciones e industrias de celulosa y procesamiento de la madera, han representado un estímulo a la modernización de servicios y la reconfiguración del espacio provincial. El mayor desafío de esta provincia es cómo retener para su desarrollo el importante crecimiento económico que experimenta.

La provincia de Concepción, con fuerte tradición industrial y de servicios, concentra el principal núcleo urbano y portuario de la región, con una alta densidad poblacional y cerca de la mitad de la población regional. La ciudad de Concepción es la residencia de parte significativa de las élites regionales, el centro político donde se toman las decisiones de la región y el centro universitario de mayor importancia de la zona sur del país. Sus líderes más connotados poseen una fuerte identidad ("penquistas") y creen mantener formas culturales propias. El impacto de la apertura a los mercados externos les ha significado una importante readecuación, a la vez que ha traído la introducción de nuevos agentes empresariales nacionales en torno a las actividades forestal y pesquera, principalmente. Esta provincia es la que presenta condiciones sociales más auspiciosas para ser el eje de un proceso de desarrollo que articula productiva, socialmente y políticamente a la región.

**ii) La masa crítica regional y las universidades.**

Uno de los capitales básicos del desarrollo, sobre todo en la nueva era tecnológica, es la calidad de los recursos humanos con que cuenta una región.

Esta ha sido hasta ahora una de las características de la provincia de Concepción la que cuenta en el país con la principal proporción de estudiantes universitarios en relación a la población regional. La primera universidad regional del país, en términos de creación e importancia, se complementa con aportes de universidades nacionales en determinadas áreas productivas y con una nueva universidad estatal regional con presencia en el área forestal y sede en Ñuble. Las universidades regionales cuentan también con una fuerte dotación de académicos postgraduados, proporcionalmente de las más altas del país, la que no parece ser integralmente aprovechada.

Concepción, como ciudad es también residencia de un significativo contingente de profesionales ligados a la actividad industrial, forestal y pesquera, mientras que Ñuble registra la importante presencia de agrónomos y la provincia de Bio-Bío, en menor medida, de ingenieros forestales e industriales.

Actualmente se inician grandes inversiones productivas en la región que ampliarán su base productiva y demandarán profesionales y personal calificado. Este es un gran desafío para las universidades, institutos profesionales y centros de capacitación técnica regional, como también para el resto del sistema educacional en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, el sistema universitario regional debe responder además a las necesidades del mañana, lo cual le exige pensar en el contexto que enfrentarán sus egresados en las próximas décadas, de manera de entregarle los conocimientos y destrezas que les permitan insertarse exitosamente en el nuevo perfil de la economía regional y nacional. El rol de las

universidades regionales sobrepasa, por tanto, el ámbito estricto de la formación de profesionales y exige su presencia en las distintas instancias de promoción del desarrollo de la región del Bio-Bío.

Otra de sus contribuciones más significativas y que exige ser reforzada es precisamente la articulación más eficaz de la actual infraestructura científica y tecnológica regional (que incluye recursos humanos y materiales) con la estructura económica y productiva regional. A pesar de los evidentes avances en estas materias, los nuevos desafíos del desarrollo exigen una interacción más activa y permanente entre el sector universitario y el productivo en sus respectivos ámbitos de competencia.

### **iii) La conciencia social.**

Uno de los elementos claves en la activación de un sistema social es la existencia de condiciones potenciales de expresión de sus principales actores. La Región del Bio-Bío en las últimas décadas ha experimentado fuertes cambios en su estructura social y política, lo que sin embargo no ha borrado la fuerte incidencia de sus sectores laborales, los que se reconstituyen rápidamente en democracia.

Este puede ser uno de los elementos que contribuyan no sólo al establecimiento de condiciones de mayor equidad en el seno de las principales industrias y empresas de la región, sino que también podría contribuir a impulsar procesos de solidaridad regional y de organización de los grupos más deficitarios. La paulatina participación de estos actores laborales en la discusión e implementación de propuestas regionales es un requisito en la legitimidad de cualquier proyecto político regional con la gente.

#### iv) La conciencia ambiental.

La Región del Bio-Bío vive importantes y urgentes problemas ambientales en la actualidad los que están directamente ligados a las actividades productivas más dinámicas (pesquera y forestal).

El agotamiento de los recursos pesqueros, su contaminación y la incidencia sobre los asentamientos humanos es quizás el problema más publicitado de la región. Antes lo fué la contaminación de las aguas del río Bio-Bío, en parte importante por la actividad de las industrias forestales, y los impactos de las represas hidroeléctricas. Ambos problemas ambientales han conseguido elevar fuertemente la sensibilidad de la sociedad regional, encontrándose en este momento en camino diversas iniciativas de solución.

Menor atención ha tenido el grave problema que enfrentan los pequeños agricultores de las zonas de secano interior de la región, derivado de la erosión de sus suelos por malas prácticas de explotación agrícola, lo que los amenaza con el círculo vicioso de la pobreza - sobreexplotación de suelos - erosión - baja productividad - pobreza.

En cualquier caso, diversos agentes de la comunidad manifiestan su permanente preocupación por varios problemas ecológicos y reaccionan frente a tales situaciones. Ello ha permitido --y debería permitir-- mantener la necesaria interlocución que debe existir en relación a los problemas que afectan el hábitat regional, impidiendo o reduciendo las probabilidades que la región pueda ver hipotecado su desarrollo futuro por sobreexplotación de recursos o contaminación.

La autoridad regional, provincial y local tiene un importante rol que jugar en la intermediación de estos problemas entre los agentes en conflictos, no esperando que ellos se resuelvan fuera de la región.

**v) La conciencia regionalista.**

Este es uno de los rasgos más distintivos de la élite penquista especialmente, y representa un importante elemento en la estructuración de cualquier estrategia de desarrollo regional.

Sin embargo, se requiere pasar a nuevas etapas en la conciencia regionalista, dado que actualmente ella se encuentra más en un estado de "oposición" antes que de proposición y legitimación social. En concreto se advierten más avances propositivos y demandas que hacer al nivel nacional que proyectos para avanzar en una estrategia regional, lo cual puede llevar a descuidar la base de legitimidad que sustenta a todo movimiento regionalista.

No se puede ser realmente regionalista sin preocuparse de la región como un todo, sin participar activamente con los demás actores regionales en la tarea común de definir e impulsar una estrategia de la Región del Bio-Bío.

Ello presenta pues el desafío de que nuevos actores vuelquen su quehacer hacia los ámbitos del desarrollo regional, complementando los importantes avances realizados por empresarios, universitarios, intelectuales y profesionales, principalmente, en relación a alternativas para impulsar el desarrollo del Bio Bío. Este punto de partida crucial para impulsar una estrategia con la gente, existe en esta región y debe ser llevado a nuevas fases.

**vi) Los medios de comunicación regionales.**

A pesar que la Región adolece de un canal de televisión autónomo y de alcance regional, que la prensa regional presenta debilidades y enfrenta serios problemas, que las radios regionales no tienen la cobertura, audiencia y figuración deseables, es posible afirmar que la región posee uno de los

medios de comunicación escritos del país de mayor trayectoria y con fuerte incidencia entre sus habitantes.

Ello representa un potencial de generación de opinión pública que no puede ser descuidado. El diario penquista se ha caracterizado también por su fuerte sello regionalista, lo cual le permite ser la caja de resonancia legítima a la vez que el espacio para el debate de las ideas y proyectos regionales. Ello obliga al diario también a conservar una posición de imparcialidad frente a las disputas y conflictos nacionales, regionales, provinciales o locales, de manera de conservar su ascendiente sobre sus lectores y la sociedad regional en general.

Sin embargo, por las limitaciones de cualquier medio escrito, su penetración está preferentemente ligada a los líderes regionales, autoridades y actores sociales de mayores recursos. Ello impide ampliar los márgenes de la información hacia sectores de baja participación ciudadana, lo que debe ser considerado a la hora de establecer planes de participación ciudadana más amplios.

**vii) El clima social adecuado para impulsar el desarrollo y la modernización ¿Hacia nuevas formas de resolución de conflictos?**

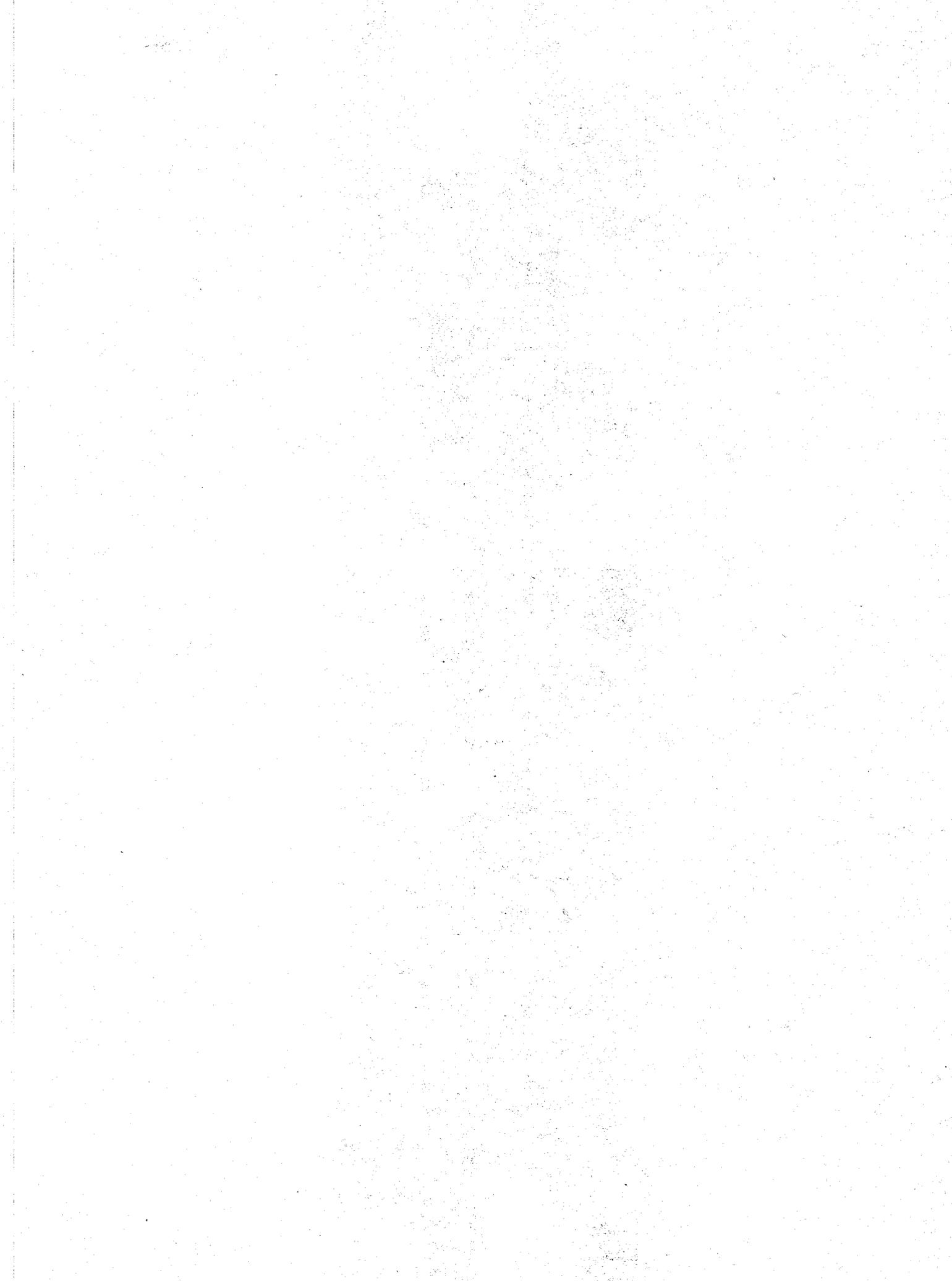
En un clima de crecimiento económico el conflicto social asume formas más atenuadas de expresión, circunscribiéndose en general a la búsqueda de consenso en torno a condiciones de mayor equidad social y mejores condiciones de vida.

En este proceso juegan un rol preponderante la existencia de una institucionalidad que canalice dichas expresiones sociales y que abra los espacios políticos necesarios para legitimar los consensos a que se llegue. Esta tarea básica de la autoridad política regional ayudar a crear estos espacios e institucionalidad y de los agentes sociales el participar creativa y positivamente en tales instancias regionales.

La Región del Bio-Bío se encuentra ante un desafío que no puede ser resuelto sino con la más amplia participación de sus habitantes. No se trata de emprender una batalla por la independencia regional ni tampoco de la reconstrucción física después de una catástrofe.

Las energías colectivas deben esta vez volcarse hacia impulsar un proceso de desarrollo que coloque a la región en un lugar destacado en la historia de Chile de comienzos del nuevo siglo. Ello exige no sólo superar los actuales problemas sino fundamentalmente movilizar a una región, potenciar sus capacidades y hacerla consciente y activa respecto de su destino como colectivo social.







## CAPITULO IV

### EL CEREBRO REGIONAL: SU SISTEMA CIENTIFICO TECNOLOGICO

El desarrollo científico-tecnológico regional es una tarea que depende de algo más que de sus científicos, universidades e institutos de investigación; por ello constituye sin duda algo complejo de analizar. Se podría decir que representa el gran quehacer en el que prácticamente todas las personas de esta región, y ese es uno de los mayores desafíos, deberían estar, de una u otra manera involucrados, de acuerdo a su inserción en los sistemas: educativo, gubernamental, productivo (de bienes o servicios), de información, etc. y desde sus distintos ámbitos de acción: operador, comunicador, investigador, tomador de decisiones.

Como ya se ha indicado, el desarrollo tecnológico en curso tiene fuertes implicancias para la organización territorial y el desarrollo regional puesto que afecta:

- la configuración de actividades en el territorio y su articulación espacial (especialmente por avances en telecomunicaciones);
- la estructura productiva derivada de la aparición y cambios en la dinámica de crecimiento de los distintos sectores con nuevos requerimientos en términos de espacio de localización; y
- la modernización de todos los sectores, alcanzando incluso, o quizás especialmente, al ámbito institucional.

Estos cambios, que pueden representar una serie de peligros desde el punto de vista del desarrollo regional 1/, y ya se ha

---

1/ Peligros asociados a: la jerarquización de actividades en el territorio (tareas subordinadas a regiones periféricas),

alertado sobre el desplazamiento que pueden sufrir los productos de la RBB, pueden también constituirse en los desencadenantes de un importante proceso de innovación endógena que abra posibilidades de desarrollo sostenido si apunta a la generación de ventajas comparativas dinámicas.

Dentro de la nueva división internacional del trabajo, donde cada espacio juega un rol (funcional) específico y se ubica en un lugar de la jerarquía, presente dentro de un sistema económico altamente articulado, son aquellos sistemas y regiones con dinámica innovadora los que presentan mejores condiciones de productividad/competitividad (auténtica) y por ende de sobrevivencia. Los espacios innovadores resultan además atractivos para la localización de funciones administrativas de mayor jerarquía, que dejan mayores beneficios en el espacio en que se ubican.

La **endogeneidad** representa el aprovechamiento de las potencialidades propias de una región o localidad con fines de desarrollo de ésta y en especial con fines de realización de sus actores; de allí la pertinencia del involucramiento de toda la población en tal tarea y la necesidad de lograr articulaciones entre sus diversas instituciones.<sup>2/</sup> La "endogeneidad en el plano científico" representa la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

A partir de allí la innovación regional puede asociarse en primera instancia, a la presencia de **organizaciones/empresas**

---

centralización      decisional,      desestabilización      (rápidas  
deslocalizaciones) entre otros.

<sup>2/</sup> Cabe destacar aquí que lo endógeno no se contrapone a la internacionalización del sistema sino más bien representa una dialéctica de fuerzas contrapuestas; el resultado de la respuesta específica (forma de inserción) que da una región (comunidad) a la lógica mundial de organización y dinámica económica.

innovadoras y/o de alta tecnología <sup>3//</sup> que normalmente responden a ciertos factores de localización (presencia de universidades, fuerza de trabajo calificada, base urbana diversificada, acceso a capital de riesgo). Por ello un tipo de acción regional puede orientarse a la atracción selectiva de tales organizaciones y a la adquisición del exterior de nuevas tecnologías.

Pero la innovación también puede darse desde la propia región si confluyen elementos que determinen un ambiente propicio a la creatividad. Al respecto cabe aclarar que aunque en el concepto de innovación se consideran los saltos tecnológicos en materia de productos, procesos y gestión, deben incluirse también y muy especialmente aquellas mejoras incrementales (conjunto de pequeñas innovaciones) que se van produciendo en la propia experiencia de trabajo. Mejoras que dependen de la capacidad que tiene la región para desarrollar un proceso prolongado y persistente de articulación: ciencia - tecnología - producción - adaptación/copia - utilización - mercado.

#### Identificación del sistema científico y tecnológico regional

Se considera que la innovación regional y los factores que la determinan dependen del adecuado funcionamiento de un Sistema de desarrollo científico tecnológico (SCT) en la región. Sistema que, basado en un modelo propuesto por CINDA (ver gráfico), "pretende representar de una manera realista pero operacionalmente manejable el conjunto de actividades relacionadas con el contenido, la forma y el ritmo de la generación de conocimientos y su utilización para lograr los objetivos de una sociedad determinada".

El objetivo de análisis de la estructura científica tecnológica regional, es, por lo tanto, reconocer sus

---

<sup>3/</sup> Aquellas donde se encuentran investigadores con alta capacitación, la tecnología agregada representa un alto peso en los costos y/o tienen una inversión constante en I+D.

componentes, mecanismos de articulación, actores, fortalezas y debilidades; y derivar de allí las limitaciones y potencialidades de la RBB para constituir un proceso endógeno sostenido de desarrollo productivo y tecnológico. Esto significará maximizar las interrelaciones que quedan dentro de la región y asimilar con una orientación estratégica regional aquellos elementos que proceden de fuera de ella.

Como puede verse en el Gráfico 1 los componentes del SCT son: el sistema educativo, el sistema de incorporación de conocimientos y tecnología, el sistema de utilización de conocimientos, el sistema de intermediación, la transferencia de tecnologías desde el exterior, los insumos financieros y el gobierno del sistema. Para cada uno de ellos se hará entonces, una evaluación de los actores involucrados y características presentadas por la RBB.

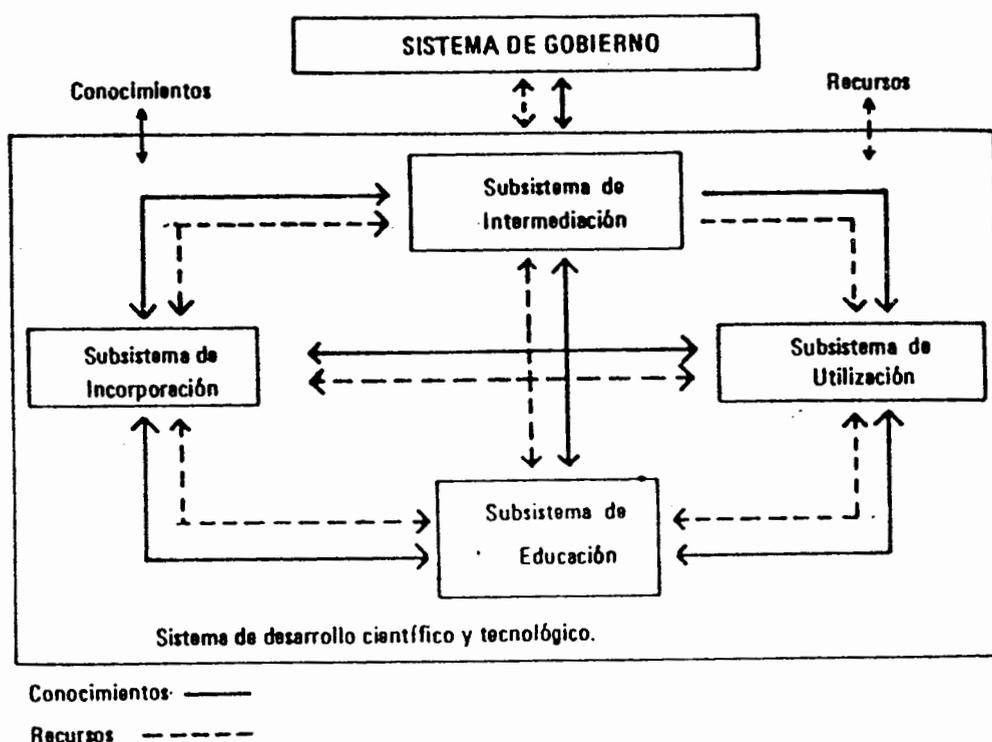
#### **a) Sistema educativo**

Contempla la formación o perfeccionamiento de los recursos humanos que deben desempeñarse en el sistema. En una definición amplia del tema cabe incluir allí tanto el sistema de educación formal como de capacitación en el sector informal y los medios de comunicación. Lo importante al respecto es que de la formación de recursos humanos se esperan resultados en términos de: rendimiento, convivencia social, participación, receptividad a nueva formación y acceso a bienes culturales. Vale decir aquí se ubican diversos objetivos que apuntan tanto a la modernización productiva como a la equidad.

En su relación con el desarrollo regional la preocupación surge, por un lado por las diferencias territoriales en cuanto a oportunidades de acceso al sistema educativo y a calidad de la formación (tanto por factores internos al sistema como por las características de su entorno socio-económico), y por otro lado, por el grado de funcionalidad del sistema a las orientaciones del desarrollo regional y de su sistema productivo.

Gráfico 1

## SISTEMA DE DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO (SCT)



Tomado de: Academia de Ciencias del Instituto de Chile y Corporación Promoción Universitaria: "El desarrollo científico y tecnológico en Chile. Un análisis cualitativo 1965-1985", CPU, Santiago, 1987.

Nota: En el libro de la referencia se indica que este modelo funcional ha sido elaborado por CINDA: "El sistema de desarrollo científico y tecnológico en la subregión Andina", CPU, 1977.

Con respecto al sistema educativo formal --conformado en 1990 en la RBB por siete universidades (tres creadas en 1990), cinco Institutos profesionales (IP) y 14 Centros de formación técnica (CFT), 41 Liceos técnico-profesionales (LTP), 123 Liceos científico-humanistas (LCH), y 1.190 Escuelas de educación general básica (EGB)-- la región se caracteriza por indicadores favorables en términos de escolaridad y particularmente a nivel superior con respecto a las demás regiones y al país en su conjunto. Sin embargo, presenta algunas limitaciones en educación técnica profesional así como necesidad de una mayor adecuación a los requerimientos derivados de su especialización productiva 4/.

Por otra parte debe señalarse que aunque el nivel y características de la educación superior son privilegiados en la región y constituyen, como se indica en el Capítulo III, uno de los "potenciales sociales" de la RBB 5/, se aprecia algún problema de retención de profesionales que cabría estudiar con mayor detención. Al mismo tiempo aunque en general las universidades regionales definen sus áreas de especialización en términos de complementariedad con las otras, aparecen algunas repeticiones en una oferta cuya necesidad también podría revisarse a través de adecuados mecanismos de coordinación entre tales instituciones, ¿un Consejo Regional de Rectores por ejemplo?.

---

4/ Aunque hay un desarrollo mayor de este tema en el Capítulo X, cabe destacar las iniciativas de reformulación de la educación rural para hacerla más integral en cuanto a contenidos y adecuarla a las características del medio en que se inserta, así como la apertura de carreras en áreas de especialización productiva regional.

5/ En las universidades se imparten alrededor de 80 carreras con una matrícula de cerca de veinte mil alumnos y existen importantes programas de postgrado incluyendo doctorados en áreas como Química e Ingeniería Metalúrgica. Además entre IP y CFT hay una matrícula de más de once mil alumnos. Ello hace a esta región la segunda en importancia luego de la RM, en materia de Educación Superior.

En cuanto a la distribución territorial de oportunidades de formación, el orden, de acuerdo a la oferta (presencia de establecimientos, ver Cuadro 1) está dado por las provincias de Concepción, Ñuble, Biobío, Arauco. Cabe destacar además que en esta última el nivel más alto de formación esta sólo dado por LTP.

Cuadro 1

Sistema Educativo Región del Biobio

Número de Establecimientos por nivel y provincia 1990

PROVINCIAS	No.Sedes Universit.	No.Inst. Profesion.	No.Sedes CFT	LICEOS T-P	Educ.Gral. C-H	Básica
Ñuble	3	-	5	13	37	406
Biobío	1	1	2	6	23	295
Concepción	6	4	12	17	54	326
Arauco	-	-	-	5	9	163
TOTAL	10 a/	5	19 b/	41	123	1190

Notas: a/ Corresponde a siete universidades

b/ Corresponde a 14 CFT

Fuente: SEREMI Educación RBB y consultas a instituciones.

Finalmente debe llamarse la atención sobre las potencialidades que derivarían de una TV con funcionalidad regional que desarrollara una labor formativa y difusora de las orientaciones y proyectos de la RBB, elemento que junto con jugar un rol educativo podría ayudar al desarrollo de la identidad regional.

Sin duda que la conformación de un mercado científico tecnológico y de mano de obra calificada constituyen la base del desarrollo de todo el SCT regional.

**b) Sistema de incorporación de tecnologías**

El sistema de incorporación de conocimientos incluye el conjunto de actividades mediante las cuales se introduce conocimiento C y T al sistema, conocimiento que puede ser producto de una actividad creativa o captado desde el exterior. Se hace referencia a este subsistema como el lado de la Oferta del SCT y está constituido básicamente por la investigación que realizan universidades e institutos del Estado.

Al respecto cabe distinguir al menos tres tipos de investigación: básica, aplicada y de desarrollo, quedando esta última radicada especialmente en las empresas como se analizará más adelante. A la investigación básica le corresponde un rol central en cuanto a regeneración del sistema educativo y desarrollo tecnológico, pero ella debe ser selectiva de acuerdo a las especializaciones y ventajas comparativas de las instituciones regionales y, en cierta medida, articulada a los requerimientos de la investigación aplicada. Es interesante acotar que a partir de resultados de ciertas investigaciones se ha podido ampliar la base de negociación con proveedores externos de tecnología.

Las universidades regionales tienen reconocidamente áreas de excelencia en materia de investigación. Ciencias e Ingeniería Química, Biología, Tecnología de la Madera, Ciencias del Mar, Ciencias Ambientales 6/, se pueden considerar como las principales. Con dotaciones de infraestructura/ equipamiento interesantes particularmente en la primera de estas áreas, a las que se agregan las facilidades procedentes de proyectos

---

6/ Se proyecta además un desarrollo informático importante en una universidad regional.

especiales como EULA, Geología económica aplicada, Laboratorio para análisis de Celulosa.

Por otra parte, si se correlacionara esta actividad con los recursos que capta la universidad para investigación sin duda se encuentra en un lugar privilegiado 7/. Además ellos se orientan en proporciones importantes, mayor que lo observado nivel nacional, a temáticas vinculadas al desarrollo tecnológico, 30 por ciento en tecnología y ciencias de la ingeniería, 20 por ciento en química. Sin embargo, cabe preguntarse que parte de este trabajo queda o se orienta a las necesidades de la región (ver también el punto d). Al respecto se afirma que la universidad en una región debe cumplir una doble exigencia, ser regional por su correspondencia con las necesidades regionales y ser nacional por el nivel de excelencia en sus distintas actividades.

En cuanto a los institutos públicos de investigación, la mayoría de los presentes en la RBB, son básicamente transmisores de información (muestras para control de calidad por ej.) y desarrollan labores de rutina, sin más inserción regional que su mera localización. Alguna salvedad debe hacerse con aquellos que se desenvuelven en el área agropecuaria, particularmente el INIA que tiene en la región uno de sus mayores centros de investigación. Es interesante constatar en esta perspectiva, los planteos que se estudian a nivel nacional con miras a una mayor descentralización administrativa-territorial de tales organismos, en la idea de una mayor articulación de sus tareas con las características y necesidades del medio en que se insertan.

Por otra parte llama la atención la falta de mecanismos de coordinación entre las instituciones de investigación de la región, habiendo áreas donde la complementariedad permitiría potenciar el desarrollo CT (agroindustria) y áreas relevantes al

---

7/ Para investigación la RBB captó, entre 1981-1989, un nueve por ciento en el total nacional y un 25 por ciento en el total de las regiones.

desarrollo regional donde se constatan carencias o insuficiencia de investigación (industrialización pesquera). Esta podría ser una área para el desarrollo de articulaciones interprovinciales, de equipos de investigadores.

La difusión de los resultados de las investigaciones es central para dinamizar el sistema y ella puede canalizarse tanto a través de la formación y asistencia técnica como, de un modo importante, por medio de la extensión alcanzando a sectores y áreas de la región no cubiertas suficientemente por otros mecanismos.

Finalmente se puede decir que los desarrollos producidos en el ámbito de la informática y telecomunicaciones 8// han facilitado y profundizado el acceso de las instituciones locales al conocimiento producido externamente, es el caso de bibliotecas conectadas a bancos de datos externos, requiriéndose quizás sólo una mayor difusión para su mejor aprovechamiento. Circulan varias iniciativas en este campo dentro de la región.

### **c) Sistema de utilización de conocimientos**

Este sistema considera la aplicación del conocimiento para producir bienes y servicios requeridos por la sociedad. Esto constituye lo que se denomina el lado de la Demanda del Sistema.

Se hace particular referencia al sector productivo regional, reconociendo la importancia, complejidad y necesidad de considerar en estudios posteriores, las situaciones que se presentan en materia de demanda de tecnología en algunos sectores claves como la salud, el sistema educativo y el propio sistema de gobierno.

---

8/ Cabe indicar sólo como referencia que una de las empresas más importantes en este campo aumentó entre enero y agosto del presente año, casi en un 30% la dotación de equipos.

La demanda de tecnología es quizás una de las variables del SCT donde más inciden tanto las condiciones económico institucionales del país: normativas técnicas y control de calidad, legislaciones sobre patentes, sistema financiero, condiciones de competencia; como, y muy especialmente, la situación y dinámica socioeconómica de la región, su clima innovador, acceso a información tecnológica y de mercado, la efectividad de sus organizaciones empresariales y en particular las infraestructuras de apoyo. Sobre esto último se plantea con insistencia el peligro que puede constituir la deficiente estructura portuaria de la RBB que puede estar limitando determinados avances en sectores claves 9//

Con respecto a la orientación tecnológica de las empresas y la política de I+D en las empresas, debe distinguirse la situación de GE y PYMES.

En aquellas empresas grandes con planes o realización de inversión importante en el último período (CAP, ENDESA, ENACAR, Celulosa Arauco y C., S.C.I.Sta.Fe), la renovación apunta en general a instalaciones, ampliaciones o modernizaciones de procesos, habiendo uno o dos casos (de un total de 13 empresas entrevistadas con más de 200 trabajadores) donde se plantea incorporación de nuevos productos (eso ocurre en el sector agroindustrial). Con excepción de las empresas forestales, donde hay una importante investigación biológica y química, la actividad de I+D está radicada en departamentos de ingeniería orientados al armado y adaptación de equipos, y a la optimización de procesos (CAP, ASMAR, PETROX, INCHALAM). Sin embargo la mayor parte de incorporación de conocimientos se realiza a través de la compra de paquetes tecnológicos con relativamente escaso grado de apertura para el desarrollo y adaptación interna. Dicha compra está acompañada en muchos casos de contratación de servicios

---

9/ En materia de industrialización pesquera por ejemplo se indica que la falta de servicios en los puertos, reparación de redes, servicio de congelado, limita las posibilidades de diversificación en el sector

tecnológicos, con grado de permanencia variable, de los mismos proveedores de equipos. En escasas oportunidades la renovación se ha planificado o cuenta con la participación de universidades regionales. Las empresas forestales constituyen una excepción al respecto, constatándose trabajo conjunto y buen concepto de la empresa hacia la universidad; mientras que en el sector pesquero se ha optado por la creación de un organismo intermediador (IIP) con los centros de investigación.

En las PYMES, donde normalmente se cuenta con bienes de capital más flexibles para producción diversificada, la labor de desarrollo tecnológico (cuando es considerada importante), radica normalmente en el dueño; pocos plantean planes de inversión próxima y el desarrollo apunta a revisión de procesos y/o adaptación de diseños. Sin duda que los mecanismos financieros disponibles para este sector suelen ser un factor determinante de desarrollo tecnológico y ello se analiza más detenidamente en otro capítulo. Pero es precisamente en este aspecto donde una mayor articulación con universidades regionales puede permitir mayores avances de este estrato de empresas. Ello puede requerir una figura (consejero) que promueva y facilite el contacto y oriente las decisiones de una empresa o agrupación de PYMES en materia tecnológica.

Un proceso interesante a examinar en este punto, es la inducción de desarrollo tecnológico entre proveedores y demandantes de equipamientos, servicios o piezas. En la región se observa por ej. el caso de un productor de equipos para la industria pesquera que induce renovación entre sus demandantes, asimismo se conoce el efecto difusor e inductor de desarrollo tecnológico que las grandes empresas tienen sobre la PYME metal mecánica. Hay además un potencial en el área forestal al respecto. Esta constituye una de las más importantes áreas a explorar en materia de promoción tecnológica regional porque apunta a la interacción entre agentes económicos con la posibilidad de desarrollar una capacidad dinámica de determinación de nuevas oportunidades.

En este mismo orden de cosas debe destacarse el potencial de desarrollo tecnológico asociado al continuo de actividades: reparaciones-adaptaciones-mejoras-creación, en la línea del "aprender haciendo" puesto que se avanza en la solución de desafíos gradualmente crecientes. Este es uno de los ámbitos donde puede haber mayores espacios para la creación colectiva con participación de recursos humanos que complementen sus potencialidades de calificación y experiencia. Se ha observado que la flexibilización de jerarquías dentro y entre las empresas generan ambientes favorables para el mayor compromiso institucional con impactos positivos en productividad.

Al respecto y considerando que el proceso de incorporación de tecnologías depende sensiblemente de un permanente proceso de formación y recalificación de los recursos humanos con que se cuenta en las unidades productivas, se puede decir que la región, al igual que a nivel nacional, aprovecha solo a niveles mínimos los mecanismos y franquicias otorgadas para promover la capacitación en las empresas, y presenta los mismos sesgos de orientación de su uso hacia áreas administrativas y mayor aprovechamiento en GE.

Por otra parte, la acción en el espacio regional con ciertas líneas de especialización productiva representa una ventaja para que organizaciones gremiales empresariales asuman roles más activos en la disseminación de información tecnológica y de mercados, que fomente una mayor utilización de conocimiento por parte de los empresarios. De un modo particular la información sobre normas de calidad, en proceso creciente de definición, puede acelerar o anticipar el acceso a un cierto tipo de industrias o la renovación tecnológica en empresas existentes; puede ser el caso de la agroindustria/ elaboración de alimentos en la región.

Aunque el tema de capacitación se presenta con mayor elaboración en otro capítulo, se quiere rescatar aquí la necesidad de instancias que estimulen el desarrollo de base

empresarial, incluyendo contenidos de gestión tecnológica (visión de largo plazo de las necesidades de innovar en la empresa), y por tanto la demanda hacia los productores de tecnologías 10//. Iniciativas como la de una cámara empresarial que generó en 1987 una suerte de incubadora de empresarios a partir de egresados de los Liceos TP que administra, representan una modalidad que se debería observar, evaluar y considerar como una de las alternativas para reproducir.

De nuevo en este tema la distinción de GE y PYMES resulta relevante por las dificultades de estas últimas tanto por la visualización y actitud hacia el tema como en materia de información de oportunidades de capacitación y disponibilidad de oferta en temas de gestión o sobre algunos sectores productivos específicos.

#### **d) Sistema de intermediación**

En este sistema se consideran actividades como la recopilación, elaboración, adecuación y otros prerequisites de la aplicación de conocimientos a la solución de problemas concretos en la producción de bienes y servicios.

Este es sin duda uno de los elementos centrales objeto de política regional en el ámbito de este capítulo, puesto que supone articulaciones especialmente entre las actividades de investigación y producción, y es a partir del desarrollo de tales articulaciones que puede generarse un efectivo proceso endógeno de modernización.

El sistema no radica en un solo tipo de agentes puesto que puede ser realizado por las universidades, las empresas productivas, organismos de gobierno, ONGs o empresas de servicios de consultoría. En la región hay presencia de todos ellos con distintos grados de desarrollo como se verá en seguida.

---

10/ Puede observarse e intentar desarrollar en la región por ejemplo programas como EMPRETEC de la Fundación Chile.

En términos generales se podría decir que este es uno de los aspectos más débiles observados en la región porque como ya se ha indicado, gran parte del conocimiento tecnológico incorporado a los procesos productivos de las grandes empresas provienen de la compra de bienes de capital (de fuera de la región) o de encargos de investigaciones y asistencia también fuera de la región. Y, para el caso de las PYMES, esta actividad prácticamente no existe.

Por otra parte, como se mencionaba anteriormente, proporciones significativas de la investigación aplicada regional se orientan a las actividades de otras regiones (por ejemplo zonas mineras del cobre).

Es interesante sin embargo, constatar los mecanismos generados y en proyecto para aumentar tal actividad:

- i) unidades de coordinación de la asistencia técnica, no rutinaria, dentro de la universidad, a nivel general o en algunas facultades en particular (IIT, DAT, DIPRODE).
- ii) creación, por parte de una asociación industrial regional, de una institución ad-hoc a la intermediación (IIP).
- iii) iniciativa de conformación de una incubadora tecnológica de empresas 11/, orientada a nuevos productos derivados de trabajos de investigación realizados en la universidad.

---

11/ Lugar de acogida ofrecido a iniciadores de nuevas empresas de alta tecnología que facilita el movimiento, crecimiento y arraigo de empresas en su primera etapa para luego transplantarlas a su lugar definitivo. Se considera la etapa previa a la conformación del parque tecnológico indicado en iv.

- iv) proyecto de creación de un parque tecnológico regional con el objeto de facilitar la transparencia de tecnología desde las universidades al sector productivo. Una evaluación hecha por ONUDI, para tres regiones en Chile, indica que esta región tiene las mejores condiciones de partida para tal iniciativa; requiriendo previamente de la formulación de un Plan de Desarrollo regional orientado al sector productivo.

A partir de lo anterior, se podría concluir alguna orientación mayor a los requerimientos regionales (especialmente en los de creación más reciente) y se reflejaría una actitud más favorable, sobre todo proveniente de la universidad, para un mayor contacto con el sector productivo.

Entre las dificultades para una mayor articulación sector productivo-investigación, expresada en una cierta desconfianza mutua, aparecen el desconocimiento mutuo (falta de difusión/promoción del trabajo de la universidad), diferencias de ritmos y lenguaje. Frente a ello instrumentos como el FDP-CORFO, proyectos PNUD de desarrollo tecnológico, y los proyectados FONTEC y FONDEF de la UTADI 12/ juegan un rol clave al inducir de manera explícita tal articulación.

Sin embargo la mayor parte del acercamiento universidad-sector productivo está definido por la venta de servicios de capacitación y asistencia técnica, derivado de necesidades de autofinanciamiento, quedando aún un espacio por explorar en lo que a extensión se refiere.

Cabe remarcar también el importante rol jugado por organismos del Estado, a través de extensión y asistencia técnica dentro de este sistema, particularmente por dirigirse a sectores

---

12/ Unidad asesora del Ministerio de Economía que se propone fortalecer la capacidad de innovación tecnológica de los sectores productivos con miras al aumento de su competitividad asegurando un desarrollo económico con equidad y sustentable en el tiempo.

no alcanzados por otros mecanismos: SERCOTEC hacia la PIMI, INDAP a campesinos y PYME agrícola (en coordinación con pequeñas empresas de transferencia tecnológica y ONGs que se desenvuelven en el ámbito rural), INIA hacia los grandes agricultores donde se ha introducido los GTT evaluados positivamente en la región, y una nueva modalidad de acción articulada en este ámbito como son los CAT en que se coordinan INDAP, INIA, ONGs, empresas de TT rural y representantes de la comunidad en que se aplican. Así mismo, dentro de la política nacional de desarrollo tecnológico, se proyecta la creación de unos Centros de productividad para atender requerimientos específicos de desarrollo productivo hacia un conjunto de empresas.

Sin embargo no podría dejar de mencionarse en esta línea el trabajo de un organismo como el CIDERE, particularmente porque la búsqueda y creación de tecnologías simples, se dirige al aprovechamiento de recursos naturales y deshechos (no aprovechados en la región) y los destinatarios corresponden a población con bajo nivel de calificación en zonas periféricas, en su mayoría rural. Esta institución hace un interesante trabajo de unidades demostrativas, en el estilo de lo que hace la Fundación Chile con empresas de mayor tamaño para introducir una tecnología o producción de un bien en el país.

Finalmente puede indicarse que probablemente el elemento menos desarrollado en este sistema lo constituyen las empresas regionales de consultoría ingenieril o de gestión, que estarían alentadas a surgir en ciertos ámbitos no resueltos en la región. Hay alguna experiencia en informática, donde asociado a la venta de equipos, se da asistencia técnica en diseño de sistemas y algún incipiente diseño de software.

#### **e) Transferencia de tecnologías desde el exterior**

Esta es una actividad que radica principalmente en las empresas, y, como se indicaba en el punto c), parte importante de la incorporación de conocimientos se adquiere mediante compra

de bienes de capital (y adquisición de capacitación y asistencia técnica conexas) o trabajos encargados a organismos externos. Ello obliga a poner atención sobre la selección de proveedores con respecto a la apertura de sus tecnologías y posibilidades de difusión al sistema.

Parte de la inversión extranjera ha significado también la incorporación de tecnología de punta en ciertos sectores.

Sin embargo se hace creciente el acceso a tecnología a partir de asistencia a ferias internacionales de las cuales se extraen ideas que se adaptan/ copian internamente. El rol de PROCHILE estimulando y apoyando la salida de potenciales exportadores puede orientarse también en este sentido de aprendizaje tecnológico.

Especial cuidado debe ponerse a la normativa de patentes, sobre la cual se hace también necesario un mayor grado de difusión regional.

Lo importante en este punto es que una mayor articulación entre el sector productivo y la universidad regional podría hacer más eficiente la selección de proveedores y adaptación de tecnologías, pudiendo anticipar y además endogeneizar la formación de recursos humanos derivada normalmente de la renovación tecnológica.

**e) Recursos financieros 13/**

Dentro de los recursos financieros disponibles o potenciales para el desarrollo del SCT regional deben distinguirse aquellos generados internamente en la RBB de aquellos que corresponden a financiamiento público o a la Cooperación técnica internacional

---

13/ Una explicación más pormenorizada sobre las fuentes y mecanismos de acceso del sistema financiero se encuentra en el Capítulo VII.

(sobre este último ver además algunas referencias en el punto 4.3).

Como se indicaba en el ítem b) la región capta proporciones importantes de los recursos disponibles para investigación, los donantes en orden de importancia entre 1981 - 1989: JICA, FONDECYT, PNUD. Esto se orienta en medida importante al trabajo de las universidades. Algunos de estos fondos se han orientado de un modo significativo a la transferencia de tecnología hacia el sector productivo como los reseñados de la CORFO, PNUD (y los en proyecto de UTADI); además de los bonos de transferencia tecnológica de INDAP que son canalizados por la asistencia técnica de ONGs a sus usuarios.

Sin embargo el sistema financiero no contempla, están muy poco difundidos o no resultan atractivos aún, mecanismos de apoyo a la innovación dentro del sector productivo (sistemas de capital de riesgo). De allí la necesidad, en particular para las PYMES, de acciones coordinadas con la universidad que puede proveerla de información actualizada sobre nuevas tecnologías.

Internamente la provisión de recursos regionales a las actividades del SCT provienen particularmente de la compra de capacitación y asistencia técnica, de donaciones especiales, de la articulación de aportes de empresas, bancos y universidades como es caso del CIDERE y de los aportes de una asociación empresarial como es el caso del IIP.

Hay otros mecanismos que apoyan la vinculación empresa-universidad a través de franquicias tributarias sobre las donaciones de las empresas a las universidades en sus actividades de investigación y extensión. Cabe mencionar aquí la actividad que viene realizando una universidad en materia de capacitación a profesores rurales con el financiamiento de una empresa forestal que son canalizados por la Asistencia técnica de ONGs a sus usuarios.

#### f) Gobierno del sistema

Corresponde a la fijación de objetivos al sistema y por consiguiente incluye el control, evaluación y coordinación del mismo; no debe confundirse con la institucionalidad del Estado.

Tal actividad, central para hacer funcional el SCT al desarrollo regional, es hasta ahora inexistente en la región y debería constituir por lo tanto una de las más urgentes preocupaciones del gobierno regional. El fomento al diálogo entre quienes producen y quienes utilizan conocimientos, la institucionalización del debate y la animación permanente que favorezca un clima innovador son sin duda las tareas centrales en el campo del desarrollo científico tecnológico regional.

Se esperaría de tal coordinación, aminorar duplicaciones, establecer complementariedades en la actividad de investigación y formación, pero sobre todo identificar oportunidades y desafíos para la región en términos de nichos de desarrollo tecnológico y de mercado que contribuyan a la implementación de su estrategia de desarrollo.

Sólo a partir de allí podría hablarse efectivamente de una política tecnológica regional que articule de un modo consistente la política educacional, científica-tecnológica y de especialización productiva. Ella puede orientarse tanto a completar la conformación de complejos productivos dinámicos dentro de la región como a la modernización y reconversión de su industria tradicional.

#### Instrumentos y actores para un proceso permanente de innovación regional

A lo largo del punto anterior se han ido proponiendo algunas tareas de fomento al desarrollo de los componentes del SCT regional, de modo que en éste se intentará sistematizar aquellos

instrumentos, focalizando la atención en los actores que pueden inducir tal desarrollo.

**a) Algunas experiencias**

A partir de la revisión de casos interesantes/ exitosos en materia de desarrollo tecnológico regional se puede hacer una gran distinción entre lo que son las estrategias nacionales-regionales (nivel nacional) y lo que son aquellas de carácter intraregional (nivel regional). La verdad, de cualquier modo, es que los resultados más interesantes se observan en aquellos casos de acción coordinada de los niveles nacional-regional-local.

Dentro de las estrategias nacionales-regionales, el elemento conductor es el proceso de descentralización que se expresa en estos ámbitos en cuestiones como:

- una deslocalización (traslado desde el centro a una o más regiones) de actividades productivas de punta o de centros de formación y excelencia en investigación.
- descentralización de los institutos tecnológicos del Estado, y, particularmente.
- otorgamiento de competencias (y los correspondientes recursos) a los gobiernos regionales y locales que le permiten jugar un rol más activo en la promoción del desarrollo tecnológico.

También ha cabido al gobierno nacional en estas experiencias una activa preocupación por la infraestructura de transporte y comunicaciones, así como por el equipamiento para la investigación. Pero, éste ha asumido especialmente un rol difusor en materia de conceptos e iniciativas rescatando la importante función pedagógica que le cabe como conductor del desarrollo.

En este marco los gobiernos nacionales han establecido por ejemplo:

- i) polos/polis, incubadoras y parques tecnológicos (Francia, Japón, Brasil), iniciativas planeadas con el objeto de crear condiciones favorables para que tecnologías desarrolladas en centros de investigación sean transferidos al sector productivo. En el polo se agrega además la idea de encadenamientos que profundizan el desarrollo tecnológico de un conjunto de actividades normalmente industriales y de servicio calificado. Las "incubadoras", "semilleros", "viveros" difieren por tratarse de empresas nuevas (ver nota en d);
- ii) centros/redes de información y transferencia tecnológica (países nórdicos, Alemania), dedicados a la difusión e introducción de nuevas tecnologías en las empresas mediante formación, desarrollo y aplicación de técnicas, y asesoría directa. Normalmente orientados a PYMES, tal asesoría es de carácter individualizado con implicación del empresario a fin de generar una actitud positiva a la innovación;
- iii) consejeros tecnológicos de empresas (Francia, Inglaterra) creados muchas veces bajo el amparo de Cámaras de Comercio se caracterizan por asistencia directa y trabajo conjunto con el empresariado en la gestión tecnológica de su empresa;
- iv) institutos regionales de fomento que prestan servicios de asesoría tecnológica, promueven y realizan proyectos de I + D; apoyan creación de infraestructura tecnológica, promueven nuevas empresas;
- v) "boutiques" de gestión o centros de promoción de empresas (Francia-Bélgica);

- vi) consejos de investigación que otorgan becas en sectores de punta.

Sólo una breve referencia adicional a los polos y parques tecnológicos, en primer lugar, para rescatar el concepto de fertilización cruzada facilitada por la cercanía de actividades de alta tecnología, y en segundo término, para alertar sobre el riesgo de constituirse en un enclave si no hay una adecuada difusión al sistema regional, del progreso técnico desencadenado y si no se aprovechan las potencialidades presentes allí.

Todos estos casos muestran un gobierno que ha estado orientando, complementando o facilitando el esfuerzo interno de innovación que deben asumir las empresas, en ningún caso sustituyendo su labor. Es aquí donde puede apreciarse la innovación/ flexibilización institucional que permite coordinar efectivamente actores académicos, públicos y privados.

En cuanto a las estrategias intraregionales si bien se observan instrumentos como los reseñados anteriormente lo distintivo es el rol activador del gobierno regional, los mecanismos financieros con que puede avalar su intención de promoción al desarrollo tecnológico regional (sociedades mixtas de desarrollo regional, mecanismos de aval y garantía, capital de riesgo), y, por supuesto, su articulación con otros actores locales donde cámaras de comercio y universidades suelen ser los más recurrentes para este tipo de iniciativas.

#### **b) La propuesta**

Es en este ámbito que se enmarca una propuesta particular para el desarrollo tecnológico regional: los Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR). Sintetizando lo ya indicado en un capítulo anterior, los CTR articulan, dentro de una rama de actividad a empresarios, universidades/ centros tecnológicos y gobierno regional con el objeto de crear "complejos productivos

de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad". Vale decir se orientan a la creación de ventajas comparativas dinámicas por medio de un esfuerzo prolongado y persistente de innovación en el tiempo.

Estos CTR pueden organizarse frente a los desafíos planteados por situaciones como: nuevas áreas de capacitación en materias técnicas o empresariales, mejoramiento de procesos, identificación de espacios de mercado para introducción de productos (nuevos al productor, a la región o totalmente "nuevos").

Estos instrumentos se pueden establecer especialmente orientados a ciertas PYMES con el objeto de acceder y generar de economías de escala en tareas de innovación (ver recuadro). Ya se decía, al caracterizar el sistema de utilización, que las grandes empresas acceden a la innovación por medio de compra de bienes de capital con tecnologías avanzadas y/o por la contratación de servicios de asistencia técnica calificada; ellas también utilizan en mayor proporción las facilidades de capacitación disponibles, tanto por la información con que cuentan como por los recursos para ello. De cualquier modo no puede descartarse la posibilidad de constituir un CTR compuesto por grandes y pequeñas empresas, a partir de un proceso de desarrollo de proveedores, dentro de lo que serían las articulaciones o encadenamientos de un complejo productivo dinámico de la región, donde la posibilidad de innovación surge precisamente por requisitos de la gran empresa en términos de calidad de los bienes o servicios demandados a sus proveedores.

Tres elementos son centrales para la constitución de un CTR: la institucionalidad que asumirá, los recursos que apoyarán tal iniciativa y la definición de su gerencia.

Sobre la institucionalidad, el CTR, que representa sobre todo un mecanismo articulador, puede tomar la forma de convenio entre las instituciones participantes, de proyecto al interior

de las instituciones que lo conforman o acuerdos de articulación general. Lo definitorio sin embargo, es el activo rol del gobierno regional que hace de éste uno de los instrumentos de operacionalización de la estrategia de desarrollo regional.

En cuanto a los recursos, no puede darse una respuesta única porque el funcionamiento permanente de un CTR supone ir enfrentando, en distintas etapas, distintas tareas que permitan ir consolidando un sector productivo. Es de acuerdo a esas tareas y las ofertas que en materia de financiamiento esté haciendo el gobierno nacional y regional, con fines de innovación, que podrá plantearse a qué recursos se accede. Ya se mencionaban algunos posibles, particularmente aquellos que desarrolla UTADI y los de capacitación (BID), pero también pueden explorarse los fondos de preinversión del FNDR, aquellos que diseñe la CDR, algunos de la CTI, etc.

Finalmente en cuanto a la gerencia, que también dependerá de la forma en que se gesta, el CTR requerirá definiciones de acuerdo a los actores involucrados, creación de una nueva empresa con coparticipación de éstos, incubadora dependiente de la universidad o de una gran empresa, organismo dentro de la CDR, simple convenio sin creación de una nueva organización; cualquiera sea el caso, de los actores involucrados dependerá la asignación de un responsable de gestión. Pero será el gobierno regional a través de cualquiera de sus instituciones --SERCOTEC, SERPLAC u otro-- quien debe asegurar la coordinación en un rol permanente de animación/activación.

A partir de las instituciones consultadas y algunos antecedentes adicionales se pueden visualizar al menos tres sectores donde podría plantearse un CTR, además del caso ya señalado en el sector metalmecánico.

En primer lugar si se consideran los planes de desarrollo agrícola y rural de la provincia de Ñuble en coordinación con la diversificada y creciente oferta de profesionales, acompañada de

algún trabajo de investigación, en el campo de la agroindustria; podría pensarse en un CTR para este sector. En tal CTR podrían incluso incorporarse, además de las universidades (tres), algunas instituciones de educación técnica en el área para encadenar anticipadamente la formación al diseño y desarrollo de procesos agroindustriales. Esto podría pensarse tanto para el procesamiento de productos agrícolas como ganaderos (carnes/embutidos).

También podría plantearse que el sector "muebles" u otros derivados de la madera 14/ tendría condiciones para generar un CTR a partir de la importante investigación hecha por una de las Universidades y donde se incluyera como desafío importante también el desarrollo de diseños.

Del mismo modo las condiciones que presenta la pesca artesanal, sus posibilidades en cuanto a una diversificación industrial 15/ y el trabajo de investigación que se realiza en al menos una universidad podrían también sugerir la conformación de un CTR en este sector.

En una segunda revisión habría que preguntarse si cabe plantearse este tipo de instrumentos para otros productos como los derivados del petróleo por ejemplo, ¿se hace investigación al respecto? ¿hay formación sistemática?

#### La cooperación técnica internacional (CTI)

---

14/ Será importante conocer el resultado de un estudio que realiza INFOR sobre el mercado de la madera para definir posibilidades de desarrollo de este sector.

15/ El importante trabajo de un Comité Interinstitucional coordinado en la SEREMI de Economía, apunta precisamente a despejar tales posibilidades para este sector.

La CTI normalmente supone una contribución en términos de los siguientes elementos: crédito, asistencia técnica y/o equipamiento; por lo tanto constituye un importante elemento de apoyo al desarrollo CT de su receptor. Todos estos elementos pueden ser funcionales al SCT regional siempre que los organismos receptores tengan clara conciencia de las prioridades establecidas en este ámbito. Para ello el gobierno regional debe poner a disposición de tales organismos la información sobre sus orientaciones.

Considerando la diversidad de procedencias y características de esta actividad se analizarán los diferentes tipos de cooperación en función de los organismos donantes involucrados, eso significa: multilateral, bilateral-descentralizada y horizontal.

En cuanto a la cooperación multilateral, vale decir con organismos internacionales, cabe destacar en la RBB especialmente el aporte del PNUD que con su IV Programa nacional de cooperación técnica (1987-1991), se planteó explícitamente apoyar el desarrollo CT nacional y en particular las iniciativas de descentralización regional de este proceso. También se hace explícito su objetivo de transferencia tecnológica al sector productivo. La RBB es la que captó el mayor porcentaje de recursos dentro del total de regiones (diez proyectos y ocho con impacto en la RBB) y hasta ahora ha derivado de allí la generación de dos o tres nuevos productos químicos de uso clínico. ONUDI también ha tenido una participación importante en proyectos de tecnología de la madera, con perspectivas de industrialización. Y ya se mencionaba el importante aporte de JICA para un centro de capacitación en pesca y para un importante proyecto de geología económica aplicada, además de IDRC para tecnología del mar.

Los proyectos EULA en ciencias ambientales y CEAT en capacitación de alta tecnología son otros muy buenos ejemplos en esta materia.

La cooperación bilateral-descentralizada, supone cooperación entre dos países y cuando es descentralizada corresponde a la idea de hermanación de regiones, vale decir intercambio y cooperación región-región. Este tipo de cooperación, que en el próximo período compromete recursos importantes para la RBB, del gobierno (regiones) de Italia y Alemania, considera fuertemente items de equipamiento y explícitamente, en algunos de ellos, la transferencia tecnológica en sectores relevantes de la PYME regional (cuero y calzado), así como para DRI.

Ambas formas de cooperación ya conocidas en la región, sería interesante profundizarlas particularmente cuando representan acceso a nuevas tecnologías y/o capacitación.

Por explorar quedarían entonces otras formas de cooperación bilateral-descentralizada y la cooperación horizontal.

La cooperación-bilateral descentralizada que constituye un mecanismo muy difundido en países europeos, puede involucrar tanto compromisos entre los gobiernos locales (Francia) como entre otros actores (Cámaras de comercio por ejemplo en España). ONUDI (Viena y París) promueve este tipo de articulación para el desarrollo industrial entre regiones con características socio-económicas similares de países desarrollados y subdesarrollados.

La cooperación horizontal, entre países con similar desarrollo relativo, es un mecanismo que puede abrirse asociado a las iniciativas integradoras que está desarrollando el gobierno nacional (con Argentina, México y Venezuela por ejemplo). En ella, la idea es avanzar, entre otras cosas, hacia bolsas de intercambio de profesionales y especialmente hacia trabajos conjuntos en materia de desarrollo científico y tecnológico. Sobre ésto la propia universidad regional ya tiene bastante experiencia, de modo que se trata sólo de profundizar las complementariedades aprovechando el acercamiento que se avecina en materia de relaciones económicas. De cualquier modo tal

proceso integrador junto con plantear posibilidades de desarrollo conjunto entraña también algunos peligros (ver Capítulo VI) y desafíos que habría que enfrentar especialmente fortaleciendo la investigación en áreas que entrarían competitivamente al proceso.

Cabe reiterar finalmente que un activo rol del gobierno regional en materia de promoción regional (ver Capítulo XII), podría intensificar los vínculos mencionados, pero el principal desafío en esta materia radica en asimilar esta cooperación dentro del desarrollo del SCT regional, de acuerdo a lo planteado por la estrategia.

Recapitulando: las grandes tareas de la  
promoción tecnológica regional

Como se indica al inicio del capítulo, la urgente necesidad de incorporar a la región en un proceso permanente de innovación se apoya fuertemente en el adecuado funcionamiento de su SCT, es por ello que se ha examinado cada uno de sus componentes y principales actores. De allí, y sin pretender tener todos los elementos para una evaluación exhaustiva del SCT regional, se podrían extraer algunas conclusiones sobre sus potencialidades, los requerimientos de funcionalidad a la estrategia y principales áreas de trabajo e instrumentos de promoción.

No cabe duda que el principal potencial de la región se encuentra en su sistema educativo, sobre todo a nivel superior, así como en los niveles de excelencia de su investigación; a ello debe agregarse la diversidad de su estructura productiva y "experiencia" industrial así como la creciente preocupación y diversidad de iniciativas en todos sus sectores por el desarrollo de recursos humanos calificados para el trabajo. Todos estos elementos pueden contribuir para que la RBB evolucione hacia una región "rica, moderna y socialmente equitativa" como se indica desde los primeros capítulos de este trabajo. Pero para asegurar que ello apunte efectivamente a las orientaciones de la estrategia de desarrollo regional quedan algunos desafíos.

En primer lugar hay una necesidad de mantener un esfuerzo permanente por articular: ciencia-tecnología-producción-adaptación/creación-utilización-mercado, a fin de generar un clima favorable a la innovación (endógena) en todos los niveles y sectores de trabajo, lo que permitiría entre otras cosas retener para la región sus recursos humanos calificados.

En segundo término habría que conocer y orientar todo ese trabajo de investigación, todo el "saber-hacer" producto de la experiencia y la diversidad de iniciativas creadoras presentes en el SCT regional, en un sentido estratégico de desarrollo, consolidando sectores dinámicos, ya señalados en este Capítulo, identificando nuevos campos de acción, atrayendo actividades difusoras de progreso técnico, calificando permanentemente y reorientando a mejores posiciones su mano de obra.

Tales desafíos suponen acción en distintos ámbitos, con distintos tipos de instrumentos --los CTR serían uno de ellos-- y con diferentes grados de presencia o responsabilidad de la diversidad de actores involucrados, los principales serían los siguientes:

- a) Información: bases de datos con información de mercados y tecnologías en los sectores productivos en que se especializa la región, tarea que podrían asumir de un modo importante las cámaras empresariales en coordinación con otros organismos (PROCHILE). Tarea también de los medios de comunicación en la difusión del conocimiento y en el estímulo a su búsqueda y aprovechamiento.
- b) Recursos financieros de apoyo a la innovación: aparte de asegurar y fomentar el acceso sin dificultades de empresas e instituciones a la oferta de mercado, promover la utilización de mecanismos donde la región tiene efectivo poder de resolución. Importante tarea

para el sector público regional, particularmente en aquellas etapas de la innovación que representan mayor riesgo. Es imprescindible en este aspecto asegurar la capacidad regional de generación de ideas y de formulación y preparación de proyectos de desarrollo tecnológico para aprovechar la oferta nacional en materias de desarrollo tecnológico y de formación de recursos humanos.

- c) Formación y perfeccionamiento de recursos humanos: tarea urgente y permanente para todos los niveles y sectores de trabajo, tarea que requiere permanente comunicación entre oferentes y demandantes de formación, ello debido a la velocidad del cambio y la necesidad de ir anticipando las necesidades.
- d) Base urbana diversificada e infraestructura de comunicaciones: con servicios especializados de alto nivel y amenidades atractivas y retenedoras de recursos humanos calificados. Tarea donde deberían participar tanto el sector público como privado, en proyectos conjuntos, complementando actividades.
- e) Base empresarial con capacidad de gestión tecnológica: con visión clara de la necesidad de aumentar la competitividad vía aumentos en la productividad, vía formación de recursos humanos y permanente innovación. Tarea para las escuelas de administración, para cámaras empresariales en la promoción y difusión de experiencias, para el sector público y ONGs con experiencia en el trabajo de apoyo al empresariado.

En todas estas tareas el gobierno regional puede estar actuando como intermediador, apoyador, facilitador con recursos o gestiones y como orientador en función de las prioridades

estratégicas; pero donde es verdaderamente irremplazable es en las siguientes tareas:

- a) Revisar la consistencia de diversos mecanismos de apoyo a los sistemas educativo, científico, tecnológico y productivo, y estar alerta a la dinámica de la política nacional en estos temas para aprovechar las posibilidades que ofrece al ámbito regional. Esta tarea puede requerir de una asesoría permanente al gobierno regional en la perspectiva del sistema planteado. ¿Una UTADI regional por ejemplo?
- b) Activar, facilitar y coordinar la acción y coordinación del conjunto de actores del SCT regional, asegurando los mecanismos de participación de todos los actores pertinentes en cada caso. Para ello puede requerir una reconversión de algunos funcionarios públicos en lugares claves, puesto que hasta ahora dicha activación ha estado lejos de manifestarse.
- c) Incorporar en la construcción de una identidad regional prospectiva, junto a las percepciones de futuro de los distintos actores, la idea fuerza de que ésta (la RBB) constituye "una región innovadora".

Y, finalmente, tarea de todos: la conformación de un Consejo de desarrollo científico-tecnológico regional, que esté permanentemente pensando la región, actualizando su percepción, orientando su quehacer en diversos ámbitos, aprovechando las oportunidades siempre cambiantes.

Todo ello apunta a una verdadera inserción de toda la región en esta ineludible tarea, lo que la conduciría efectivamente a ser un espacio de realización para los individuos que la conforman.

**SE HACE CAMINO AL ANDAR: ESTABLECIENDO CONDICIONES  
PARA CREAR UN CTR METALMECANICO**

En el marco de la formulación de la Estrategia de desarrollo regional, se realizó un conjunto de entrevistas a distintos agentes del desarrollo económico de la RBB. De allí surgió información de empresarios de la PYME-MM, sobre la inquietud por avanzar, en términos productivos, desde la prestación de servicios (a las grandes empresas) a la fabricación de equipos para la industria forestal.

Las empresas de referencia tienen un promedio de 36 personas ocupadas y corresponden a las especializaciones de: fundición, estructuras, máquinas-herramientas y servicios hidráulicos. En la región hay 50 talleres similares con un promedio de 30 trabajadores cada uno. Se sabe además que el sector PYME-MM regional consta de 300 empresas, en las que menos de 15 tienen más de 40 trabajadores.

Considerando tal especialización relativa, los empresarios se plantean abordar en forma asociativa el desarrollo productivo-tecnológico, para lo cual deben superar sus limitaciones en diseño ingenieril y de información sobre el mercado. De allí surge la iniciativa de llevar la inquietud a dos universidades y finalmente coordinar los distintos actores involucrados en la idea de conformación de un CTR para este caso.

Producto de dos reuniones convocadas por el equipo de la Estrategia con participación de empresarios, académicos, gobierno nacional/regional --más cuatro a cinco conversaciones de los empresarios con una universidad (del Biobío) y con un organismo del sector público (SERCOTEC)--

en el lapso de un mes y medio aproximadamente, se fue precisando la propuesta empresarial. Se planteó la generación de una nueva representa, el gran interés que las universidades han manifestado desde un principio por participar de esta articulación y la empresa que desarrollaría las tareas de diseño, armadura (sobre la base de compra a PYMES existentes), control de calidad y comercialización.

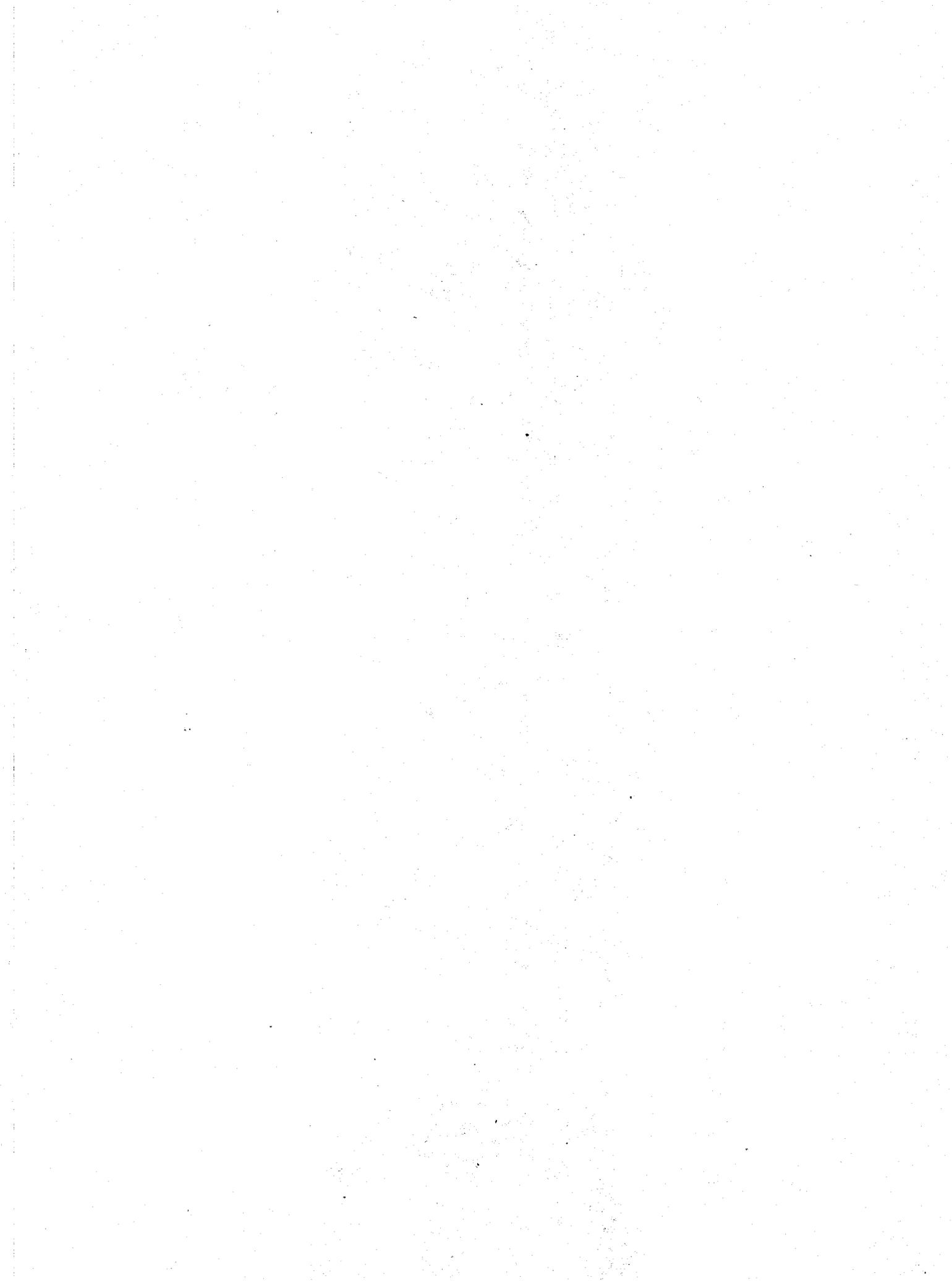
En coordinación con la universidad se define como producto, en primera instancia, un conjunto de máquinas para industrialización de la madera (fabricación de ventanas por ejemplo), área donde la universidad ya tiene trabajo avanzado.

Este proceso continuaría con las siguientes actividades:

- i) definición más precisa del mercado a atender;
- ii) búsqueda de articulación con la Universidad de Concepción en materias como estudio de materiales, optimización de diseños, control de calidad y capacitación;
- iii) trabajo de comunicación con las ME y GE, potenciales demandantes de los bienes de capital a producir, que permita avanzar en el desarrollo de confianza de éstas en las PYMES; y
- iv) explorando financiamiento para las etapas de preinversión, diseño, prueba de prototipos y otros; entre las diversas fuentes estarían el FNDR y FONTEC/FONDEF de la UTADI.

El proceso de coordinación quedó bajo la responsabilidad de un organismo público regional, SERCOTEC, con la colaboración de la SERPLAC; confirmándose el irrenunciable rol del gobierno regional en la gestación, articulación y seguimiento de este tipo de experiencias

Finalmente es interesante observar el potencial de desarrollo que posibilidad de difusión y reproducción en sectores similares de una experiencia exitosa en estos términos.





## CAPITULO V

### EL SISTEMA NERVIOSO REGIONAL: SU PODER POLITICO

#### Un poder parcialmente utilizado

Es escasa o nula en Chile la práctica de utilizar el poder político de una región como elemento estratégico. Hasta hace poco las razones de ello eran perfectamente obvias, pero recuperada en parte la democracia formal, debe modificarse esta situación.

Para comenzar, la Región del Bio-Bío constituye la segunda fuerza electoral del país, correspondiendo ello más al peso de la diferencia de población con respecto a la siguiente región (Valparaíso) que a la proporción de electores en la población total (12.9 por ciento del electorado nacional y 12.7 por ciento de la población nacional para Bio-Bío y 10.8 por ciento y 10.5 por ciento respectivamente para Valparaíso).

Cuatro Senadores y catorce Diputados constituyen la representación parlamentaria regional, cinco de ellos de oposición (UDI y RN), doce de la coalición de Gobierno (siete del PDC, dos del PPD, dos del PS, uno del PR) y un independiente.

Cincuenta y cuatro personas constituyen el componente político estrictamente interno a la Región (Intendente, Gobernadores, Alcaldes). Los SEREMI's y los Directores Regionales de Servicios Públicos constituyen en rigor también parte del Gobierno, pero en un plano distinto.

El "poder político" de una región se manifiesta también en forma indirecta en función del número e importancia de los funcionarios de la Administración del Estado que son simultáneamente portadores de un sentido de "pertenencia regional". Una rápida mirada al conjunto de altos funcionarios de la

administración del Estado tanto en el país como fuera de él permite descubrir un escaso número de ellos, aunque ocupando posiciones de interés potencial para la Región.

En el Poder Legislativo e independientemente del número de representantes regionales, no es una cuestión menor tener presente que el Presidente de la Cámara de Diputados es representante de la Región, como lo son también los Jefes de Bancada, tanto en el Senado como en la Cámara, del partido eje de la coalición de Gobierno.

Otras regiones, en otros países, desarrollan una actividad sistemática para "penetrar" el aparato del Estado con funcionarios que, además de su solvencia profesional, son considerados como legítimos portavoces del interés regional. ¿Por qué una región electoralmente tan importante como la del Bio-Bío no podría desarrollar una conducta así?

Una vez que se modifique la actual institucionalidad municipal, la Región del Bio-Bío contará con un cuerpo político democráticamente legitimado compuesto por setenta y dos personas. Concitar en ellos una voluntad colectiva de acción que tenga como referente la propia estrategia de desarrollo regional es una tarea de importancia extrema para generar un "poder regional". En el intertanto, se puede avanzar por etapas.

#### Hacia un Bloque Parlamentario Regional

Hoy día, las acciones de promoción del desarrollo regional no se apoyan tanto en la suma de actitudes y actividades individuales sino en la generación de un efecto sinérgico de ellas. El desarrollo regional endógeno significa entrar al mundo en que "dos más dos es igual a cinco".

Este enfoque, de amplia aplicación hoy día, se aplica también a la acción de los Parlamentarios de la Región del Bio-Bío. No resulta suficiente en este caso la afirmación de buena voluntad que sostiene que en efecto "los Parlamentarios actuamos siempre como un sólo cuerpo en defensa de la Región", comúnmente escuchada en foros más sociales que profesionales.

Como se discute más adelante en esta misma propuesta, el desarrollo regional presupone -entre otros cambios- una profesionalización de las instituciones y de los individuos.

Esto significa la necesidad de estructurar el trabajo parlamentario en lo que dice relación con la Región en torno a un Bloque Parlamentario Regional formalmente instituido, incluso con los símbolos formales externos de su existencia, como una Oficina del Bloque en la capital regional (iniciativa parcialmente en marcha como Oficina Regional del Congreso), declaración pública de constitución, etc., etc.

Naturalmente, la operación de un Bloque Parlamentario del Bio-Bío presupone ofrecer a los Parlamentarios una base programática compartida, que constituye el espacio de acción consensual para ellos. Tal base se funda en un conjunto de ideas o de propuestas que no contradicen las diferentes ideologías de los Parlamentarios, una característica per se de un proyecto político regional consensual y que parecen estar bien expresadas en esta propia estrategia de desarrollo. Por lo tanto el compromiso explícito y público con la estrategia constituye el punto de partida para configurar la base programática del Bloque, con todo lo que ello implica en términos de promover iniciativas legales en favor de la estrategia.

El otro componente de esa base programática es de orden más general, puesto que apunta a iniciativas legales de beneficio para todas las regiones destinadas a remover obstáculos que la

institucionalidad vigente plantea para un desarrollo regional moderno. Esto es lo que se plantea a continuación.

La institucionalidad vigente: obstáculos y oportunidades  
para el desarrollo regional

**Análisis de la situación vigente**

La Constitución Política de la República, en su Capítulo XIII, denominado Gobierno y Administración Interior del Estado, expresa y determina que el gobierno y la administración superior de cada Región residen en un Intendente, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, la Región. En otros términos, el gobierno y administración superior de las Regiones corresponde a la citada autoridad quien de esa forma colabora y contribuye para que el Jefe del Estado cumpla su función de gobernar y administrar el país. El Intendente, en consecuencia, es en el nivel territorial regional lo que son en el nivel sectorial nacional los Ministros de Estado, colaboradores directos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

En el ejercicio de sus funciones al Intendente con arreglo a las leyes y "a las instrucciones del Presidente de la República", le corresponderá formular la política de desarrollo de la Región, ajustándose a los planes nacionales. Por su parte la ley orgánica contitucional N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado desarrolla y especifica los términos del ejercicio de las funciones anteriores, disponiendo que al Intendente junto con formular la política de desarrollo de la Región, le corresponderá también asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional.

A su vez, la ley, también de rango orgánico constitucional N° 18.605, sobre Consejos Regionales de Desarrollo, dispone que el Intendente propondrá para la aprobación de ese órgano de participación, los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y de presupuesto regional, de lo cual se infiere que corresponde a la citada autoridad regional la responsabilidad de formular ambas iniciativas o proyectos.

Respecto al plan de desarrollo regional se estima conveniente recordar que el antiguo artículo 37, de la citada ley 18.605, autorizaba al Supremo Gobierno, a través del Ministerio del Interior, para velar por el cumplimiento de que los planes de desarrollo de las Regiones se ajustarán a las políticas y planes nacionales de desarrollo, pudiendo en el ejercicio de ese control rechazar total o parcialmente los planes regionales cuando éstos se contrapusieran a los nacionales. Pues bien, esa facultad, que demuestra claramente que los planes regionales se aprueban autónomamente por las regiones, ya que de no ser así resultaba innecesario facultar al Ministerio del Interior para rechazarlos, total o parcialmente, fue derogada por la ley 18.938, pues las Regiones la estimaban atentatoria a la descentralización y, hoy en día, se ha radicado exclusivamente en el Intendente la responsabilidad de cumplir, y a la vez velar, porque los planes regionales de desarrollo se ajusten a las políticas y planes nacionales de desarrollo.

Por otra parte, por disposición de la Constitución Política, desarrollada a cabalidad en la ley de Coredes, corresponde a la región a través de ese órgano colegiado distribuir los fondos regionales de desarrollo provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo (F.N.D.R.). Esta distribución, que no puede ser interpretada como una mera priorización de inversiones ya resueltas por el nivel central, fue calificada por el Tribunal Constitucional, en su fallo sobre la mencionada ley orgánica constitucional, como atribución exclusiva y excluyente pues

determinó que el legislador no podía atribuir, en caso de inacción o silencio de un órgano del Estado, en este caso el Corede, a otra autoridad u organismo la posibilidad de realizar esa distribución de recursos, pues ello se contraponía con lo preceptuado en la Constitución.

De otro lado normas legales anteriores a la Constitución, pero plenamente vigentes por no ser opuestas a ella, otorgan al Intendente, fundamentalmente en el D.L. 575 de 1974, la representación extrajudicial del Estado, en la respectiva Región, para los efectos de realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el desarrollo de la misma, con cargo al Presupuesto Regional.

De conformidad a lo anterior el Intendente, en su Región, tiene la representación del Estado y en esa calidad puede realizar los actos y celebrar los contratos que estime necesarios para el desarrollo de ella, con cargo no sólo a los recursos provenientes del F.N.D.R. si no que también con aquellos contemplados en el Presupuesto Regional, el cual, por lo demás, está establecido en la propia Constitución al radicar su aprobación en el Consejo Regional de Desarrollo (art. 102).

Resumiendo, la Región, sus autoridades y órganos, de acuerdo a la institucionalidad vigente pueden:

- Formular las políticas de desarrollo regional
- Aprobar el plan de Desarrollo de la Región, siempre que, al igual que las políticas, éste se enmarque en los planes nacionales;
- Celebrar actos y contratos necesarios para el desarrollo de la Región;

- Financiar, con cargo al Presupuesto Regional, proyectos y programas de desarrollo regional
- Aprobar el Presupuesto Regional
- Distribuir soberanamente los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- Coordinar, fiscalizar o supervigilar, a los servicios públicos regidos por el Título II de la ley 18.575, que existan en la Región.

Ahora bién, la pregunta que surge del breve análisis efectuado a las normas vigentes sobre descentralización y desconcentración regional es: ¿Todas las facultades y atribuciones descritas, ejercidas a cabalidad, permiten al Intendente de la Región del Bio-Bío aplicar en plenitud la Estrategia de Desarrollo propuesta?

La respuesta obviamente no puede ser absolutamente positiva si adentrándose en determinadas proposiciones que la estrategia contempla, se las analiza, en cuanto a su concreción jurídica, de acuerdo a la situación vigente.

A vía de ejemplo, la representación extrajudicial del Estado que tiene el señor Intendente ¿le permite celebrar actos que signifiquen crear instituciones en las que participe la Región?

A ese respecto cabe expresar, en primer término, que careciendo la Región de personalidad jurídica distinta a la del Fisco no podría ser la Región, si no que éste el participante en esos entes.

En segundo lugar es necesario hacer presente que de acuerdo a lo dispuesto en el Título I, de la tantas veces citada ley 18.575, el Estado podrá participar y tener representación en

entidades que no formen parte de su administración sólo en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quorum calificado si esas entidades desarrollan actividades empresariales. Estas entidades, además, no podrán nunca ejercer potestades públicas.

Resumiendo este punto, el Intendente como representante extrajudicial del Estado en la Región del Bio-Bío podría, si una ley lo autoriza, participar y tener representación en entidades privadas, pero los bienes y derechos que pueda adquirir en virtud de esa participación, pertenecerán al Fisco (Estado) y no a la Región pues ella está impedida de adquirir derechos y contraer obligaciones por carecer de personalidad jurídica.

Resulta conveniente aclarar que si las entidades aludidas precedentemente no persiguen fines de lucro, la autorización que se exige sólo es materia de ley simple, la que incluso puede tener un carácter general y amplio. No ocurre igual situación si las entidades a crear tienen como finalidad actividades empresariales pues, en ese caso, por imperativo constitucional la ley deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio (quorum calificado).

En relación a esta materia, actividades empresariales, parece imprescindible analizar si la ley exigida por la Constitución puede ser de carácter general o bien ella debe dictarse para cada caso específico en que el Estado o sus órganos vayan a participar en una determinada actividad empresarial.

Al respecto existen dos opiniones o criterios. En efecto, mientras unos aducen, invocando para ello incluso la historia de la Constitución Política, especialmente en la etapa de su redacción en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, denominada por algunos Comisión Ortuzar, que el Poder Legislativo --Presidente de la República y Parlamento-- deben pronunciarse en cada oportunidad en que el Estado o sus organismos vayan a participar en una

actividad empresarial, pues esa sería la única forma de velar por el principio de subsidiariedad del Estado y por el respeto a la libre iniciativa privada en el campo económico. Otros, sin embargo estiman que la autorización legislativa puede ser de carácter general, especialmente si ella se otorga en relación a funciones y responsabilidades propias del órgano autorizado. Quienes así opinan avalan su posición con el criterio sustentado por la Contraloría General de la República, en relación a la autorización general que tuvo a este respecto la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), hasta fines de 1989 o principio de 1990, para crear y participar en actividades empresariales, la que al ser estimada concordante con la nueva normativa constitucional por el citado organismo contralor, permitió a Corfo asociarse en numerosas empresas creadas en la década pasada (de agua potable - de seguros - de transportes etc.) casos en los cuales sólo se autorizó al Estado para participar en ellas y no al principal accionista, la citada Corporación de Fomento.

Las disyuntivas o interpretaciones anteriores tendrán que ser analizadas, ponderadas y resueltas con motivo de los estudios, y posterior resolución, que el Congreso Nacional hará, en su oportunidad una vez aprobadas las reformas constitucionales en trámite, de las modificaciones que, con motivo de ellas, se introducirán a la ley orgánica constitucional de Municipalidades, la 18.695. En efecto, una de ellas dice precisamente relación con autorizar, con carácter general, a las Municipalidades para desarrollar actividades empresariales y participar en empresas creadas por el Estado o de economía mixta, siempre que dichas empresas únicamente tengan como objeto satisfacer necesidades de orden comunal o intercomunal, tales como servicios asistenciales, transporte público, suministros básicos, obras sanitarias, equipamiento comunitario e higiene ambiental.

Más adelante, al formular las proposiciones concretas de acciones a desarrollar para superar los obstáculos o limitaciones que presenta la institucionalidad regional vigente, se volverá a este tema en lo relativo a las normas por las cuales se deberían regir las actividades empresariales estatales que se autoricen por el legislador para las Regiones.

Otra limitante u obstáculo para llevar adelante la estrategia de desarrollo dice relación, por un lado, a la no creación o institucionalización del Presupuesto Regional dispuesto por la Constitución y, por la otra, a la forma actual de configurar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sistema que sólo permite a las Regiones postular a recursos de él mediante proyectos específicos y dentro de un ámbito de posibles inversiones en su mayor parte predeterminado por un organismo de financiamiento internacional, principal aportante de los respectivos fondos. Lo anterior se traduce en la disminución de márgenes para proponer proyectos y en el hecho real que las decisiones finales sobre su distribución y control de ejecución (incluso de administración respecto de determinada licitaciones) están en la práctica en poder del nivel central.

En relación al obstáculo precedente se estima que la institucionalidad vigente permite, desde un punto de vista jurídico, establecer sistemas más flexibles y de mayor autonomía decisional de las Regiones respecto a la conformación, distribución y ejecución del F.N.D.R. lo cual se desarrollará junto a otras proposiciones a continuación.

### **Proposiciones**

En relación a acciones concretas que permitan superar los obstáculos que la institucionalidad jurídica vigente plantea como limitantes para llevar a cabo la Estrategia de Desarrollo propuesta para la Región del Bio-Bío, ellas se formularán partiendo de

aquellas más profundas y completas para una efectiva descentralización territorial y funcional, tanto en lo político como en lo administrativo, las que lógicamente requieren de mayor tiempo para su estudio e implementación pues inciden en materias propias de la Constitución política, para continuar con proposiciones de menor envergadura y complejidad, pero más factibles de llevar a la práctica en un futuro más inmediato.

Existiría en estos momentos, por lo menos en el plano de la teoría, una opinión mayoritaria en cuanto a que las Regiones del país, como tales, deberían tener o contar con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, lo cual les permitiría mayor capacidad para cumplir el rol fundamental que se les ha asignado, desarrollar cabalmente sus territorios jurisdiccionales.

Asimismo, habría consenso, incluso político, para modificar el sistema de participación regional de forma que exista un órgano, elegido por sufragio universal, de carácter normativo, fiscalizador y resolutivo encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía de las Regiones. Junto a él habría un órgano de participación de la comunidad organizada regional orientado, fundamentalmente, a asesorar a la Autoridad Superior de la Región y al órgano colegiado recientemente mencionado, sin perjuicio de que existan oportunidades en las cuales la asesoría podría ser obligatoria y vinculante.

A las anteriores reformas, que deberían efectuarse a la Carta Fundamental, las Regiones postulan otra, la referida a que en la propia Constitución se fije un porcentaje mínimo del Presupuesto de la Nación, que, necesariamente, año a año debe ser distribuido entre las Regiones (F.N.D.R.)

Por otra parte una Reforma a la Constitución Política en materia de Gobierno y Administración Regional y Provincial, podría hacer propicia la oportunidad de postular, con el apoyo de los

parlamentarios regionalistas descentralizadores, así como de las propias fuerzas sociales de las Regiones, que se autorice constitucionalmente a la Región, ya dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, para participar en actividades empresariales cuando el concurso de ella, la Región, sea indispensable para desarrollar proyectos en los cuales la iniciativa privada no está en situación de llevarlos a la práctica en forma exclusiva. Con el fin de acercar posiciones entre los diferentes criterios existentes sobre esta materia, podrían establecerse resguardos como: la participación de la Región será siempre transitoria, por lo menos en cuanto a tener capital mayoritario, las actividades se regirán por el derecho privado aplicable a los particulares, el órgano colegiado elegido democráticamente deberá en todo caso aprobar, previa consulta al otro órgano de participación, el ingreso de la Región a la respectiva actividad empresarial, el capital que se aportará a ella y el objeto de la sociedad.

Asimismo, siguiendo el ejemplo de la reforma municipal aprobada en la Cámara de Diputados, sería posible también autorizar constitucionalmente a las Regiones para crear Corporaciones de derecho público o privado, sin fines de lucro, siempre que ellas tengan por finalidad contribuir al cumplimiento de las funciones de responsabilidad regional o provincial, referidas al desarrollo.

En el orden, ya no de reformas constitucionales si no que de dictación o modificación de normas legales, la materialización de la ley denominada de Intendentes y Gobernadores permitiría abordar una serie de posibles soluciones a las limitantes u obstáculos que presenta la institucionalidad vigente, como se ha podido apreciar, y que redundarían en un más adecuado sistema, efectivamente descentralizado y desconcentrado, de Gobierno y Administración Interior.

La mencionada ley, en primer lugar debería crear los órganos dispuestos en la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, denominados Intendencias y Gobernaciones, a los cuales se les dotaría de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin perjuicio de la personalidad jurídica que pudiera tener la Región, pues ello permitiría una mejor gestión y una mayor posibilidad de acción a las respectivas autoridades. Además, en tanto no se concrete la reforma constitucional, esa personalidad jurídica habilitaría para solucionar algunas de las limitantes actuales para llevar adelante determinadas proposiciones de la Estrategia de Desarrollo para la Región del Bio-Bío.

Alternativamente podría crearse, con idéntica calidad, sólo el órgano Intendencia el que se desconcentraría en Gobernaciones, caso en el cual la representación judicial y extrajudicial correspondería sólo al Intendente, sin perjuicio de las delegaciones que éste haga en los Gobernadores, conforme lo autoriza la citada ley de Bases de la Administración del Estado.

Asimismo, la ley en cuestión, tendría que desarrollar, junto con las tradicionales funciones y atribuciones de gobierno interior que corresponderán a cada uno de los niveles territoriales, región y provincia, aquellas que la institucionalidad constitucional ha otorgado a los Intendentes en materia de desarrollo regional. A este respecto cabe hacer presente que esta ley es básica y esencial para que, acorde a las insuficiencias de atribuciones hasta ahora detectadas, se otorguen a estas autoridades superiores todas las facultades necesarias, en forma precisa y clara, que les permitan cumplir cabalmente con la responsabilidad constitucional de conducir y materializar, con la participación de toda la comunidad destinataria última de él, el proceso de desarrollo integral de su Región.

Igualmente la ley en análisis habrá de considerar normas expresas, precisas y suficientes, respecto a las tareas de coordinación de la Administración del Estado Regional que corresponden, por imperativo constitucional efectuar a los Intendentes, así como las referidas a fiscalización y supervigilancia de los Servicios Públicos con presencia en la Región, determinando cuando procede una u otra y precisando los procedimientos para hacerlas efectivas.

También la citada normativa tendrá que considerar la tuición directa, ya no la general anteriormente analizada, así como su forma de ejercicio, respecto de los Servicios Públicos de carácter exclusivamente regional (aquellos creados para desarrollar su acción en todo o parte de una Región), los que conforme lo ordena el Título II de la ley 18.575 están sometidos a la dependencia o supervigilancia, según sean centralizados o descentralizados, no del Ministro respectivo sino que del Intendente.

Aun cuando podría legislarse en forma separada, por razones de economía legislativa y con el fin de facilitar la labor de los funcionarios que en un solo texto legal tendrían los elementos básicos para su diario quehacer, la ley de Intendentes y Gobernadores bien podría institucionalizar el Presupuesto Regional, determinando su composición o integración, su formulación, ejecución, etc. Por idénticas razones dicho cuerpo legal podría normar todo lo referido al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. A este respecto cabe consignar que legislar sobre esta materia permitiría establecer reglas objetivas para su distribución, monto mínimo de él, forma en que se entregarán los recursos a las Regiones, globalmente o contra proyectos debidamente evaluados, a quien corresponderá esa evaluación y la pertinente aprobación (nivel regional o central) y, por último, quien será el ejecutor, administrador y contralor de los proyectos financiados con cargo a esos fondos. Postula, de acuerdo a la propia Estrategia

propuesta, que las interrogantes anteriores debieran ser resueltas en favor de las Regiones.

La sugerencia de una posible entrega global de fondos a las Regiones, con cargo al F.N.D.R. amerita comentarios y fundamentos por lo sensible del tema, especialmente desde el punto de vista de la administración financiera del Estado.

El comentario dice relación a que el sistema de asignación global de fondos estatales ya se aplica en favor de todas las municipalidades del país, las que reciben recursos generados directamente por ellas y a través del Fondo Común Municipal, los cuales distribuyen y utilizan libremente sin más limitación que la relacionada con gastos de personal los cuales no pueden exceder los márgenes autorizados por la legislación vigente.

El fundamento está en la propia Constitución Política, la que en su artículo 102 entrega al Consejo Regional de Desarrollo la responsabilidad o atribución de resolver la distribución del fondo regional de desarrollo y al tenor o sentido obvio de las palabras, resolver una distribución significa decidir como y a quien se le concederán esos fondos de desarrollo (proyectos, entidades, etc.). Por lo tanto el pleno ejercicio de la facultad otorgada por el constituyente a este órgano, integrado por los sectores público y privado (a futuro lo será el órgano elegido por sufragio universal) se da o cumple en la medida que pueda adoptar sus decisiones en forma autónoma, libre de condicionantes fijadas por la autoridad central, sin perjuicio de que el legislador al otorgar los recursos exija que ellos únicamente puedan ser utilizados en proyectos rentables de desarrollo regional.

En otro orden de consideraciones, relacionadas con materias financieras, la ley de Intendentes y Gobernadores podría autorizar, como también ocurre con las Municipalidades, para que la Intendencia otorgue subvenciones y aportes, con cargo a su

Presupuesto, a personas jurídicas de carácter público o privado, que no persigan fines de lucro y que colaboren directamente con el cumplimiento de las funciones regionales.

Por otra parte, concordante con lo dispuesto en la ya tantas veces citada ley 18.575, la ley de Intendentes y Gobernadores también podría autorizar al órgano Intendencia para participar y tener representación en entidades que no formen parte de la Administración del Estado, norma que tendría el carácter de quorum calificado pues esa autorización debería incluir las actividades empresariales las que, de iniciarse se realizarán de acuerdo a la legislación común aplicable a los particulares. Esta última condición, la general exigida por la Constitución, podría hacer más factible su aprobación por el Congreso, más aun si se estipula que las actividades empresariales sólo podrán efectuarse en casos imprescindibles para un adecuado desarrollo de la Región y previo acuerdo del órgano de participación que corresponda (el Corede mientras no se reforme la Constitución).

Ahora bien si se estimare indispensable para el logro de determinados objetivos de desarrollo contar también con autorización para crear Empresas Públicas (no regidas por el derecho común), la disposición que se proponga requerirá también para su aprobación la mitad más uno de los diputados y senadores en ejercicio, y ella tendría que determinar en forma específica que normas de derecho público serán aplicables a dichas Empresas, no pudiendo en caso alguno dejar entregada esas determinaciones a la decisión de la autoridad administrativa, pues respecto de las materias propias de leyes con quorum especial no procede la delegación de facultades legislativas.

Otras materias que tendrán que considerarse y abordarse en la ley referida a Intendentes y Gobernadores, son aquellas relativas a las plantas de los órganos respectivos, las que deberían considerar el personal necesario y suficiente, tanto en cuanto a

número como en sus características (plantas) para que las Intendencias y Gobernaciones puedan cumplir con las variadas e importantes funciones que hasta ahora se les han asignado. Además se estima que sería propicia la oportunidad para crear los cargos que permitan a la Intendencia ejecutar adecuadamente los proyectos financiados con recursos del presupuesto regional, teniendo presente para ello que las Seremis del Mideplan no pueden seguir asumiendo esa responsabilidad por ser ajena a sus actuales funciones y ámbito de competencia.

No obstante, considerando la presumible dificultad de financiar en forma inmediata todos los nuevos cargos que técnicamente se requieran, el proyecto junto con establecer las plantas necesarias y los cargos indispensables, para una descentralización efectiva, podría congelar durante un período determinado la provisión de aquellos cargos no susceptibles de ser financiados de manera inmediata. De esa forma se conciliarían los intereses técnico-administrativos con la falta de recursos que pudiera existir para su financiamiento en el corto plazo.

No serían completas las proposiciones de acciones susceptibles de ser consideradas en la ley de Intendentes y Gobernadores si no se expresara que en ella deben materializarse todas las funciones y atribuciones que en materia de gobierno interior, desarrollo y administración provincial le corresponderán directamente, o por delegación del Intendente, a los Gobernadores a cargo de esos territorios que conforman o son parte de la correspondiente Región. Al respecto cabe consignar que, con mucho fundamento, la opinión generalizada, de quienes laboran o conocen el nivel provincial de gobierno, es que en él aun no se han clarificado adecuadamente, y por lo tanto otorgado, funciones, responsabilidades y atribuciones que permitan a las provincias, con su autoridad superior a la cabeza, ser parte clave en el proceso de desarrollo de sus territorios y en la conducción de éste, de forma de integrar a sus habitantes primero dentro de la provincia, y posteriormente en la

región, a un proceso que requiere la participación decidida y conciente de toda la comunidad.

Finalmente, como lo expresara la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, correspondiéndole a los Gobernadores la función de gobierno interior en las comunas de su provincia, la ley en comento debería, en cumplimiento del mandato constitucional respectivo, determinar los casos y formas en que las autoridades superiores provinciales podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades, especialmente tratándose de las más apartadas.

Un análisis de las acciones necesarias para llevar adelante la Estrategia de Desarrollo propuesta para la Región del Bio-Bío, no puede prescindir de un hecho, las posibles modificaciones al sistema de participación vigente a nivel regional no se podrán materializar antes del término del próximo año 1991. En consecuencia el Consejo Regional de Desarrollo (Corede) subsistirá, con su actual forma de integración, funciones y atribuciones establecidas en la ley orgánica constitucional N° 18.605. En virtud de ello le corresponderá seguir aprobando los planes regionales, los eventuales presupuestos regionales y la distribución del fondo regional de desarrollo hasta su reemplazo por el ente de participación elegido por sufragio universal que se establecería constitucionalmente para el nivel regional.

Lo anterior unido al hecho que la citada ley estipula que un año antes que terminen su período de cuatro años los consejeros o integrantes de los Coredes, situación que se produciría a contar del mes de Diciembre en curso para la Región del Bio-Bío, debería iniciarse el proceso de renovación de dicho órgano de participación. Con ese fin tendrá que constituirse la Comisión que habrá de determinar las principales actividades que se realizan en la Región con el objeto de que, previos los trámites de publicidad, fallo del Tribunal Electoral Regional de eventuales reclamos por

la resolución de la Comisión, las organizaciones empresariales, laborales, culturales, profesionales y de desarrollo económico y social (Corporaciones de Desarrollo) procedan a inscribirse, si voluntariamente lo estiman pertinente, para participar en las elecciones de quienes los representarán en el citado Consejo. Si el Corede no se constituyera oportunamente la Región carecería, por el tiempo que medie entre el cese de funciones del actual y la instalación del que lo reemplazará, del organismo que por imperativo constitucional debe aprobar los planes de desarrollo, el presupuesto regional y distribuir en la Región los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, lo cual significará problemas y dificultades de todo orden para la oportuna y adecuada ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que se formularán para 1992.

A su vez la constitución de la mencionada Comisión a su debido tiempo permitirá que las organizaciones existentes en toda la Región tengan conocimiento oportuno del derecho que les asiste para participar del sistema, con lo cual el Corede, en la medida que ello ocurra, será efectivamente representativo de la comunidad organizada de las distintas provincias que conforman la Región del Bio-Bío.

Al terminar este capítulo se estima de utilidad efectuar algunas reflexiones y proposiciones referidas a la institucionalidad Municipal, especialmente respecto del problema denominado Metropolitano existente en la Región.

Es de todos conocido que la Constitución Política no estableció la posibilidad de gobiernos metropolitanos para abordar los problemas comunes a las Municipalidades de áreas conurbadas. A su vez la ley 18.695 en un artículo catalogado como orgánico constitucional por el Tribunal Constitucional, el número 8, estableció que la coordinación entre Municipalidades debía efectuarse por acuerdos directos entre éstas y que sólo a falta de

ese acuerdo podría realizarla el Gobernador respectivo, pero a petición de uno de los alcaldes interesado en ello. No obstante una norma de esta especie no resulta suficiente para abordar los innumerables problemas que se presentan en una metrópolis integrada por más de una comuna.

En mérito de ello se estima que la reforma en trámite, referida a las Municipalidades, debería considerar esta situación y dictar las disposiciones que permitan su solución, si las formuladas hasta la fecha no fueren suficientes.

En efecto, de aprobarse el nuevo texto constitucional con la autorización para que las Municipalidades puedan crear Corporaciones de derecho público que asuman tareas afines a las municipales, bien podría ser que a través de ellas se resuelva lo relativo a las acciones comunes y coordinadas que deben llevar a cabo Municipalidades de una Metrópolis. Asimismo, de aceptarse en definitiva a los Municipios para desarrollar actividades empresariales creando Empresas comunales o intercomunales o participando en aquellas de carácter estatal o mixtas, siempre que su objeto sea satisfacer necesidades locales, también se estaría otorgando un nuevo instrumento para resolver la situación en comento. Sin embargo, y aun cuando la enumeración de las actividades empresariales que podrán realizar los Municipios que hace el proyecto respectivo no es taxativa, con el fin de evitar posibles interpretaciones restrictivas de ella y en razón a la importancia de esas actividades en comunas de gran extensión urbana, debería incluirse en el inciso segundo del artículo 116 de la iniciativa que modifica la ley 18.695, las obras de pavimentación urbana.

No obstante, se es de la opinión que las reformas legales municipales también podrían determinar mecanismos para que los propios alcaldes, si lo estiman pertinente, pudieran por delegación u otra figura jurídica, traspasar atribuciones que permitan la

coordinación en sus áreas urbanas por el Gobernador, de forma que éste en virtud de las facultades que le fueren delegadas o conferidas por los alcaldes, estuvieren habilitados para ejecutar y concretar tareas comunes a varias Municipalidades.

Asimismo, las modificaciones a la ley de Municipalidades podrían incluir la materialización de la posibilidad constitucional, recogida por la ley 18.695, para que los alcaldes puedan, dentro de los marcos que les fije el legislador, establecer tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local. Para lo anterior bastaría determinar esos tributos e indicar en la ley de carácter simple o común los marcos de su aplicación.

Finalmente, en consideración a las trascendentales y variadas funciones radicadas y otorgadas al nivel local y teniendo presente la relevancia e importancia de capacitar a quienes tienen la responsabilidad de llevarlas a cabo, sería de gran utilidad que las modificaciones a la ley 18.695 contemplaran la creación del Instituto Municipal, financiado por las propias Corporaciones Edilicias. El que, entre otras, tendrían por misión capacitar a los funcionarios que laboren en Municipalidades y Corporaciones Municipales.







## CAPITULO VI

### LA MUSCULATURA DE LA REGION: EL SISTEMA PRODUCTIVO

#### Descripción y caracterización del Producto Regional

La contribución del Producto Regional al PGB del país ha fluctuado entre el 9% y 10% durante el período 1970-1986. Información recientemente publicada por el Banco Central destaca que en 1985 la Región del Bío-Bío (RBB) efectuó el mayor aporte (10.1%) al PGB del país, ubicándose en segundo lugar después de la RM.<sup>1</sup>. Suponiendo que dicha participación se ha mantenido constante, en la actualidad el PGB regional ascendería aproximadamente a US\$2.600 millones, mientras que el producto regional per cápita alcanzaría a US\$1.480, inferior al promedio nacional de US\$2.000.

La Región está dotada de abundantes y variados recursos naturales, destacando los recursos pesqueros, forestales, agropecuarios, y minería del carbón. Su población actual es de 1.656.820 habitantes, distribuidos en 4 provincias y 49 comunas.

Una breve caracterización del producto y empleo regional es la siguiente.

- i) Desde el punto de vista de su contribución al Producto Regional, la RBB es básicamente industrial. Aproximadamente un tercio de su PGB es aportado por el sector industrial. Los sectores agropecuario-silvícola-pesca contribuyen con el 16% del PGB regional, mientras que servicios y comercio representan el 21% y 12% respectivamente. Debe recordarse que a nivel nacional el

---

<sup>1</sup>La información oficial sobre PGB regionalizado se encuentra disponible solo para el período 1970-1986.

producto del sector industrial representa solo el 23% del PGB.

- ii) El producto de la industria manufacturera está altamente concentrado en pocas actividades. El 83% se concentra en 6 agrupaciones principales, destacando la importancia de la industria del hierro-acero (21,9%), sustancias químicas (14,8%), y fábricas de papel (14,4%).
- iii) Entre las mayores contribuciones al PGB sectorial nacional, destaca el aporte del sector pesca (21.4%), agropecuario-silvícola (15.3%), energía (19.2%) e industria (15.2%).
- iv) La fuerza de trabajo promedio de la RBB durante 1989 fue de 599.400 personas, un 13 % del total nacional, mientras que el nivel de empleo regional alcanza a 556.700 personas, un 13.5% de la ocupación total del país. Entre los principales sectores generadores de empleo destacan: servicios 25.9%, agropecuario-silvícola-pesca 24.5%, industria 17.2%, y comercio 15.8%.
- v) En 1989 la provincia de Concepción explicaba el 47.7% del empleo regional, seguido por Ñuble 24.7%, Bío Bío 18.6% y Arauco 8.9%.
- vi) La estructura del empleo por sector económico a nivel de cada provincia presenta algunas variaciones importantes durante la última década. En particular destaca el alto crecimiento del empleo del sector agropecuario-silvícola-pesca el cual aumenta desde 76,1 mil personas en 1980 a 133,3 mil personas en 1989. En igual período su contribución al empleo regional se elevó desde 19.3% a 24.5%. La contribución del empleo del sector agropec-silv.-pesca al empleo total provincial aumentó durante

la década en Ñuble, Arauco y Bío Bío. En Ñuble se incrementó desde 34% a 44%. En Bío Bío aumentó desde 28% a 37%. En Arauco, aumentó su participación desde 25% en 1980 a 35% en 1989. La influencia de la actividad forestal en esta provincia es importante en la explicación de este dinamismo. Asimismo, la industria triplica su nivel de ocupación en el período 1980-1989.

Concepción presenta una estructura más diversificada que el resto de las provincias, lo cual atenúa las variaciones en la ocupación. El empleo industrial aumentó su participación relativa desde 20% a 23.3%, construcción desde 3.7% a 8.9%, transportes aumentó desde 5.7% a 8.3%. No obstante, lo más destacado es la disminución absoluta (desde 11 mil personas a 9 mil trabajadores) y relativa (desde 5.7% a 3.2%) en el empleo del sector minería. Esta situación afecta principalmente las comunas de Lota y Coronel, las que se ubican entre las comunas más pobres de la RBB.

#### Algunos aspectos de la macroeconomía regional.

La macroeconomía regional sigue las tendencias de la macroeconomía nacional, tanto en precios como en cantidades. En gran parte ello se debe a que la estrategia de desarrollo y la política económica son únicas para todo el territorio (salvo políticas microeconómicas a nivel de sectores productivos específicos y las denominadas zonas francas que constituyen casos excepcionales). Esto no significa - como es obvio- que todas las regiones del país, exhiban los mismos niveles en las variables económicas a nivel agregado, sino que, simplemente, las tendencias en el crecimiento del producto, empleo, inflación, etc. son similares.

Lo anterior ha llevado a algunos a afirmar que la políticas macroeconómicas son neutrales en un sentido espacial, esto es, que no tendría sesgos sistemáticos a favor o en contra de regiones específicas. De acuerdo a esto, las diferencias en la asignación

de los recursos interregionales así como en el desempeño económico de las diferentes regiones, serían atribuidos a otros factores distintos de la políticas macroeconómicas.

Si bien el objetivo de las políticas macroeconómicas es afectar las variables económicas agregadas a nivel nacional, y no la alteración de mercados específicos a niveles sectoriales o regionales, no puede desconocerse que tales políticas pueden generar efectos secundarios que pueden ser importantes en el desempeño macroeconómico de estas últimas.

La política cambiaria cuando es utilizada para lograr un objetivo macroeconómico, ya sea de balanza de pagos o de estabilización (como a fines de los setenta), es una de las políticas que genera efectos secundarios en la RBB. Desde una perspectiva de mediano plazo, la actividad económica de la RBB presenta leves fluctuaciones en relación al PGB del país, dependiendo de la competitividad del sector transable (exportador y sustituidor de importaciones). En el período 1976-1981 el aporte de la RBB al PGB cae desde 10.4% a 9%, período que coincide con una pérdida de competitividad debido a la caída aproximada de 50% del tipo de cambio real (incluyendo aranceles). A partir de 1982, se observa una tendencia al crecimiento del aporte productivo de la RBB, lo cual coincide con un aumento del tipo de cambio real. La explicación a la relación entre PGB regional y tipo de cambio real radica en la estructura productiva de la Región, la cual es intensiva en el sector de bienes transables --industria y agricultura-- los cuales son sensibles a las variaciones del tipo de cambio real.

Una segunda política con efectos espaciales secundarios particularmente importantes es la combinación de política fiscal entendida como tributación y gasto fiscal. Debido a las limitadas estadísticas regionalizadas es difícil obtener conclusiones definitivas acerca de probables sesgos regionales en esta materia.

Sin embargo, alguna evidencia indirecta muestra que la RM concentraría sobre el 80% del gasto fiscal nacional, cifra muy superior al 50% de aporte a los ingresos del Tesoro Público. Más allá de la exactitud de estos indicadores (los cuales tendrían que ser corregidos por transferencias interregionales) parece evidente que la RM es una región concentradora neta de los recursos fiscales por las siguientes razones. En primer lugar, la RM concentra el gasto de la administración y servicios públicos los cuales generan efectos multiplicadores en el gasto agregado e ingreso de la RM. En segundo lugar, la concentración de población en la RM determina una demanda social no sólo por provisión de bienes públicos de consumo, sino también por inversión y reposición de la enorme infraestructura acumulada a través del tiempo. Existe evidencia que los precios cobrados en algunos de estos servicios públicos es inferior al costo.

¿Cuál es el impacto de dicha concentración sobre la macroeconomía regional?.

La respuesta es inmediata. Una concentración en la provisión de los bienes publicos en la RM financiados con el ingreso de toda la población significa un subsidio de esta última a los habitantes de la RM, generando incentivos para la migración hacia la RM. La RBB presenta un conjunto de "amenidades" causadas por factores de tipo natural (principalmente recursos naturales) lo cual define ciertas ventajas comparativas en la producción. Por otra parte la RM presenta un conjunto de "amenidades" resultantes --en parte-- de políticas gubernamentales (en particular, provisión de bienes y servicios públicos subsidiados). De este modo, varias firmas productoras de bienes se localizan geográficamente en la RBB, pero sus utilidades fluyen hacia la RM. Una consecuencia directa sobre la macroeconomía regional es la baja capacidad de retención de los ingresos generados en la RBB, ya que aumentos en la producción local pueden no guardar una relación estrecha con el aumento

observado de los ingresos y gastos, lo cual sin duda puede significar efectos indeseables en la distribución de los ingresos.

La hipótesis es que la RM ha sido favorecida con una canasta más atractiva de "amenidades de bienes y servicios públicos", lo cual distorsiona las rentabilidades relativas de la producción en las diferentes regiones del país. Es justo reconocer que las economías de escala y las economías de aglomeración juegan un rol importante en la explicación de este fenómeno, pero existen dudas respecto a si dichos argumentos han sido llevados demasiado lejos.

Actualmente, el producto por habitante del país es un 30% superior al producto per cápita de la RBB. Las diferencias de los ingresos probablemente sea superior, debido a que parte importante de las utilidades de las grandes empresas del sector público y privado, localizadas en la RBB tienen como destino la RM o el exterior.

Por otra parte, a partir de la encuesta manufacturera del INE se concluye que la RBB probablemente retiene menores ingresos que el resto del país, ya que un 12% del valor agregado del sector corresponde a la nómina de sueldos y salarios (88% se destina a otros factores productivos con mayor movilidad interregional), mientras que a nivel nacional dicho coeficiente alcanza a 14%.

Ciertamente, parte de las utilidades generadas en la RBB retornan en la forma de reinversión, lo cual amplía la capacidad instalada y eleva el producto potencial. En la medida que este sea un proceso permanente o continuo y con vínculos intersectoriales importantes la RBB tendría un crecimiento de tipo endógeno en el largo plazo. No es claro que esto ocurra actualmente en la RBB por al menos dos razones. En primer lugar, el dinamismo se ha concentrado en sectores intensivos en recursos naturales, con bajo valor agregado, y con escasos efectos multiplicadores. En segundo lugar, parte importante de los propietarios de las grandes empresas

de la RBB son ya sea el Estado (ENACAR, PETROX, ) o el sector privado de otras regiones o del extranjero (especialmente importante en el sector forestal regional). Es cierto que estos últimos están reinvertiendo parte de sus utilidades en la RBB, pero la inquietud no dice relación con la propiedad de los factores productivos, sino con los incentivos relativos que tengan los empresarios para continuar invirtiendo en la RBB o en otras regiones del país o del extranjero. En la medida que no se avance en un real proceso de descentralización y de disminución de distorsiones en la provisión de bienes públicos, la RBB podría continuar perdiendo capacidad para retener ingresos. La región podrá tener un alto crecimiento hoy pero podría perder dinamismo cuando maduren las actuales inversiones y aumente la salida de capitales. De aquí la importancia de evaluar intertemporalmente (esto es bajo una perspectiva de largo plazo) el actual perfil y desempeño productivo de la RBB.<sup>2</sup>

#### La dinámica económica de la región: evolución y fundamento.

Durante las tres décadas previas a 1975, el crecimiento económico de la RBB estuvo basado en la sustitución de importaciones, determinando una estructura productiva básicamente industrial. A fines de los setenta y comienzos de los ochenta, la RBB es afectada no sólo por la política de reducción de aranceles sino también por la fijación del tipo de cambio nominal, lo cual reforzó la desprotección a los sectores sustituidores de importaciones y desincentivó la expansión de la exportaciones.

Durante la década de los ochenta, especialmente a partir de mediados del decenio, el dinamismo económico de la Región muestra el siguiente perfil.

---

<sup>2</sup>En este capítulo se evalúa el perfil productivo de la RBB. Más adelante se entregan recomendaciones para atraer inversiones hacia la RBB.

En primer lugar, se observa un alto crecimiento de la industria relativamente intensiva en recursos naturales. Este es un resultado esperado de los incentivos en favor de las actividades con ventajas comparativas, precisamente aquéllas que utilizan la variedad de recursos disponibles en la Región (forestal, pesquero, agrícola). En una primera etapa, el crecimiento estuvo basado en la incorporación masiva de recursos naturales a la producción. A fines de los ochenta se observa una leve tendencia --especialmente en el sector forestal-- a diversificar la producción y exportaciones incorporando un mayor valor agregado. El sector pesquero muestra una estructura productiva altamente concentrada en la producción y exportación de harina de pescado.

En segundo lugar, la economía regional sigue de cerca la evolución del nivel de actividad económica nacional, lo cual determina --desde una perspectiva de largo plazo-- una participación relativamente constante del PGB regional sobre el PGB del país.

En tercer lugar, desde una perspectiva espacial, destaca el vínculo entre algunas actividades productivas o simplemente empresas y el dinamismo económico de algunas comunas. Entre otras, destacan Lota, Coronel y Lebu con la minería del carbón y la pesca; Arauco con la actividad forestal, Penco con la producción de loza; Lirquén con el Puerto y fabricación de vidrios; Tomé con pesca y textil; Ñuble y Bío Bío con la agricultura, especialmente cultivos tradicionales, etc. En este sentido, las políticas de shock sectoriales (altibajos de la actividad productiva) son determinantes en la evolución no sólo de estos sectores económicos, sino también de las comunas vinculadas a ellos. Baste citar los efectos de la política de apertura al exterior sobre los niveles de producción y empleo de las comunas de Tomé y Lirquén durante la segunda mitad de los setenta. La política de racionalización de ENACAR durante los ochenta lo cual elevó significativamente y permanente las tasas de desempleo y subempleo en las comunas

de Lota y Coronel. Los efectos de los ciclos del nivel de actividad económica de la empresa Loza Penco sobre la comuna de Penco. Los efectos de las recurrentes fluctuaciones de la actividad agrícola, principalmente en las comunas de Ñuble y Bío Bío. El dinamismo de algunas comunas de Arauco, Concepción y Bío Bío con la expansión del sector forestal, especialmente después de la recesión de 1982.

El dinamismo del sector productor de bienes de la RBB está basado en industrias relativamente intensivas en recursos naturales, lo cuales crecientemente han sido explotados, especialmente durante la década de los ochenta. Se distinguen cuatro grandes áreas en la dinámica económica regional: forestal, pesquera, agropecuaria, industrias tradicionales, las cuales son analizados más detalladamente en otro capítulo.

El area forestal comprende la actividad extractiva e industrial. La RBB cuenta con una superficie de bosques productivos de 1.1 millones de hás., destacando el pino radiata con un 51.3% del total, recurso en que descansa el dinamismo del sector. La actividad forestal se concentra en Arauco, Concepción y Bío Bío, provincias que explican aproximadamente un 48% de las plantaciones de pino radiata en el país. El empleo generado en el sector alcanza a 83.000 personas, de las cuales 40.875 trabajan en la RBB. Del total de empleo generado en la región, la mayor parte --19.522 personas-- se concentra en actividades asociadas a la silvicultura y extracción, mientras que el empleo de la industria forestal (celulosa, papel, aserrío) alcanza a 13.944 trabajadores.

Hasta la fecha la dinámica del sector forestal se ha sustentado en el manejo y explotación de Pino Radiata. Sin embargo, la tendencia de los mercados mundiales apunta a un incremento relativo de la demanda por maderas latifoliadas en relación a las coníferas. En consecuencia, es evidente que el desarrollo futuro del sector debe orientarse a la diversificación en el manejo y explotación del recurso maderero. Cabe destacar que la superficie

regional forestada con especies nativas alcanza a 36% del total regional, el cual --con un manejo adecuado-- podría sustentar parcialmente una diversificación del sector forestal regional.

En los últimos años el sector muestra cierta tendencia a la diversificación. En particular destaca el aumento actual y proyectado de las plantas de celulosa de Arauco y Bío Bío, lo que redundaría en una disminución de las exportaciones de trozos para pulpa, debido a los mayores requerimientos regionales de éstos. Asimismo se observa una búsqueda de nuevas modalidades de manejo orientadas a producir productos de mayor valor como es el caso de la madera libre de nudos.

El sector pesquero regional comprende dos grandes actividades: pesca extractiva (industrial y artesanal) e industria transformadora (principalmente reductora). La actividad industrial se localiza en Talcahuano, San Vicente, Tomé y Coronel. El sector pesquero regional ha crecido en base a fuertes incrementos de las capturas de pescados, especialmente jurel. En 1989 el desembarque total en los puertos de la Región alcanzó a 2.422.540 toneladas, de los cuales alrededor de 80% correspondió a la especie jurel. Cerca de 50 empresas del sector diversifican su producción en harina, congelados, conservas, y fresco congelado, sin embargo, la harina de pescado continúa siendo el principal producto de la industria. Más del 90% del desembarque de pescados se destina a la fabricación de harina de pescado.

En los últimos años se observa también en este sector intentos por diversificar la producción y exportaciones. Destaca la fabricación de harinas especiales de mayor valor, para lo cual la RBB tiene ventajas comparativas. Una de las dificultades para continuar aumentando el valor agregado del sector --aparte de las características de la especie jurel-- es la insuficiente infraestructura portuaria (sistema de desembarque, provisión de hielo, etc.).

A diferencia del sector forestal regional, parte importante de los propietarios de las empresas del sector pesquero de la RBB son residentes chilenos y particularmente de la Región, los cuales mantienen vínculos intersectoriales con ASMAR, y otros industriales metalmecánicos. Varias de las empresas pesqueras han adquirido equipos industriales con tecnología de punta fabricados totalmente en la Región por una empresa metalmecánica.

El area agropecuaria se sitúa principalmente en las provincias de Ñuble y Bío Bío, en las cuales destacan las actividades de cultivos tradicionales y ganadera. El uso de los suelos fue en 1989 de 2.3 millones de há., de las cuales 1.1 millones se dedicaron a la actividad forestal, 951 mil há. a la actividad ganadera, y sólo 317 mil há. (13%) a la agrícola. De estas últimas, 281 mil há. se destinaron en 1989 a los cultivos anuales, 5.9 mil há. a hortalizas, 2.4 mil há. a frutales, y 28 mil há. a viñas. En particular, más de la mitad de la superficie sembrada de los cultivos tradicionales correspondió al trigo, el cual aportó el 24% de la producción triguera nacional. El sector emplea alrededor de 105.000 personas, de las cuales aproximadamente 40% corresponde a Ñuble y un 30% a la provincia de Bío Bío.

El sector agrícola de la RBB presenta rendimientos inferiores al promedio nacional principalmente en los cultivos de cereales y leguminosas. En cambio, la región presenta rendimientos superiores al promedio nacional en los denominados cultivos de remolacha.

Durante los últimos años se observa un crecimiento de la superficie destinada a la fruticultura (frambuezas, cerezas, manzanas, perales y kiwis). Se observa, además, un importante crecimiento de la superficie dedicada a espárragos (1.4 miles de há.). Finalmente, las viñas ocupan el 9% del total de la superficie de uso agrícola en la Región (40% del total nacional). Es un sector que presenta un bajo dinamismo debido a una

disminución de la demanda de vinos en el país, tributación especial, y calidad del vino.

El sector industrial presenta una dinámica basada principalmente en el desarrollo de un sector tradicional. La estructura productiva del sector es la siguiente: hierro-acero (21.9%), sustancias químicas (14.8%), fábricas de papel (14.4%), productos alimenticios (12%), refinerías de petróleo (10.2%), productos de la madera (9.3%), otros (17.4%). La dinámica del sector está basada principalmente en la sustitución de importaciones. Las exportaciones del sector manufacturero (exceptuando las exportaciones forestales y pesqueras) fueron de 87 millones de dólares en 1989 (8.7% del total de las exportaciones de la Región). Dada la heterogeneidad del sector industrial regional éste será examinado más detalladamente en otro capítulo.

#### La necesidad de una reconversión y modernización productiva

La distinción entre producto generado e ingreso percibido por los habitantes de la RBB analizada en la sección pertinente es útil, para entender la paradoja de una región boyante en los niveles de producción y exportación y el deterioro relativo que muestran sus indicadores de pobreza. Examinaremos con más detalle esta relación.

El dinamismo del Producto de la RBB observado a partir de 1983 tuvo como contexto macroeconómico una economía con un tipo de cambio real alto que favorecía la competitividad de los sectores exportador y sustituidor de importaciones, en presencia de altas tasas de desempleo y de un deterioro de los salarios reales. En efecto, el tipo de cambio real aumentó un 71.5% entre 1981 y 1985 y un 107.9% entre 1981 y 1988, mientras que los salarios reales cayeron en iguales periodos en 14.6% y 7.3% respectivamente. La tasa de desempleo promedio (excluyendo los programas PEM y POJH) en el período 1980-1988 fue de 15,4%. Era el contexto propicio para la expansión de las actividades principalmente exportadoras, las

cuales encontraban ventajas comparativas en la Región. No es de extrañar entonces que durante el período de ajuste la economía regional se haya recuperado más rápidamente que el resto del país. En el período 1982-1985 la RBB creció un 20.2%, mientras que el país creció solamente un 6.5%. El dinamismo de la RBB no sólo se reflejó en los niveles de producción, sino también en las exportaciones las cuales aumentaron un 143% en el período 1983-1989, superando el 116% de crecimiento del total de exportaciones chilenas.

¿Obedece el actual dinamismo económico y perfil de inversiones de la RBB a un proceso de crecimiento con equidad sostenido en el largo plazo?. Si no es así, ¿qué cambios debieran implementarse?.

Conviene destacar que existe consenso respecto de la necesidad de mantener una economía abierta al comercio internacional, en que la asignación de los recursos de la RBB responda al mecanismo de precios e incentivos determinados por el mercado. Lo que es materia de alguna controversia es la aplicación del rol subsidiario del Estado, tanto desde el punto de vista distributivo como de eficiencia económica. El decenio de los noventa incorpora nuevos desafíos desde el punto de vista de la equidad y eficiencia, como de la explotación racional y preservación de los recursos naturales. Es aquí donde deben introducirse algunas modificaciones.

En materia distributiva, es evidente que la RBB presenta serios problemas. Más aún, evidencia reciente señala un empeoramiento relativo de los indicadores de extrema pobreza. El Mapa de la Extrema Pobreza es un instrumento que fue diseñado para detectar las áreas geográficas donde la insatisfacción de ciertas necesidades básicas, especialmente referidas a la vivienda, eran más apremiantes, por lo tanto los hogares clasificados en esta condición representan sólo a aquéllos que tienen problemas habitacionales o de acceso a la infraestructura sanitaria, prescindiendo de los problemas de empleo, ingresos, salud,

educación, entre otros. En 1970,, un 22.6% de la población regional se encontraba en situación de extrema pobreza, porcentaje levemente superior al promedio nacional (21%). En 1982 estos últimos indicadores habían disminuido a 15.5% y 14.2% respectivamente. Más recientemente, en 1987 el porcentaje de población en extrema pobreza había aumentado a 17.2% en la RBB, mientras que el promedio nacional continuaba disminuyendo hasta alcanzar a 12.4%. Así, la RBB pasó desde el séptimo peor lugar obtenido en los años 1970 y 1982, al cuarto peor lugar en 1987. En términos absolutos, la población en extrema pobreza de la RBB para el año 1987 aparece en el segundo peor lugar, con 279.482 personas en esta condición, siendo superada por la RM que a pesar de tener 391.571 personas en extrema pobreza, estos representan sólo el 7.9% de la población total de esa región. Un reciente informe de CEPAL sobre pobreza e indigencia ubica a la RBB en el segundo peor lugar.

El actual gobierno inició el decenio de los noventa con un rol del Estado más activo en materia distributiva. Sin embargo, como es evidente, dicha acción en ningún caso garantiza la superación del problema de la pobreza. Es fundamental además que la economía regional logre altas y sostenidas tasas de crecimiento del Producto en un contexto de equidad social. En este sentido los indicadores macroeconómicos de la RBB ocultan grandes disparidades intraregionales. Hay que destacar solamente tres casos que a veces no son bien recogidos en los indicadores de extrema pobreza: i) el alto ritmo de crecimiento del sector forestal en la zona de Arauco y la coexistencia del problema de inestabilidad de ingresos y empleo de los trabajadores temporeros; ii) la caída sostenida en las tasas de desempleo regional acompañada de la persistencia de altas tasas de desempleo en las comunas de Lota y Coronel (actualmente más que duplican la tasa de desempleo regional); iii) por último, la coexistencia en la región de altas tasas de crecimiento del Producto y la realidad de comunas como Tirúa, una de las más pobres de Chile.

La reconversión y modernización productiva es, precisamente, el principal desafío de la RBB para lograr un crecimiento económico con equidad, en un contexto de inclusión social y de preservación de los recursos naturales. En efecto, el crecimiento de la producción basado en la utilización de la capacidad ociosa de las maquinarias y equipos existentes, contratación de mano de obra desempleada en un medio de bajos salarios y explotación masiva y creciente de los recursos naturales, encuentra pronto un límite. Es cierto que la RBB ha dado un paso adicional de modernización productiva en algunas áreas, pero en ningún caso es posible proyectar dicho avance como tendencia.

Las tendencias actuales a nivel mundial enfatizan cada vez más el crecimiento económico basado en la incorporación continua del progreso técnico. El crecimiento económico del siglo XXI estará determinado por incrementos en productividad mas que por la cantidad de factores productivos. Durante décadas, los economistas privilegiaron el estudio del crecimiento económico basado en la cantidad de factores productivos, en parte porque el efecto de estos últimos podía ser identificado y cuantificado. Desde hace más de dos décadas, se reconoce que la incorporación de trabajo, capital y recursos naturales explican menos del 50% del crecimiento económico. El otro 50% corresponde a un residuo aún no claramente identificado. El principal determinante de este residuo es el cambio tecnológico, entendido como progreso técnico tanto en procesos como en la innovación de productos.<sup>3</sup>

Una pregunta central aquí es ¿por qué el mercado no garantiza en el mediano plazo la reconversión y modernización productiva?. ¿Cuál es el rol del Estado y del Gobierno Regional para facilitar estas transformaciones?.

---

<sup>3</sup>El resto de los determinantes se asocia -entre otros- a factores psicosociales, modernización institucional, sinergia, los cuales son tratados en otro capítulo.

Es evidente que la existencia de distorsiones e imperfecciones de mercado impiden una asignación eficiente de los recursos en la dirección antes señalada. Este es el argumento fundamental para propiciar un rol más activo del Estado y del Gobierno Regional orientado a mejorar la eficiencia. Recomendaciones de políticas concretas requieren de estudios más específicos que el desarrollado aquí, pero es posible entregar algunas orientaciones básicas de políticas.

En primer lugar, es conocido que la presencia de externalidades provoca diferencias entre los beneficios y costos privados de una determinada asignación de recursos y los beneficios y costos para toda la región. Cuatro casos son importantes de destacar en la RBB: i) el primero se relaciona con externalidades positivas asociadas a la capacitación de trabajadores y asistencia técnica a empresarios, especialmente de la pequeña y mediana empresa; ii) el fomento de los circuitos tecnológicos entre centros de investigación y tecnología regional y el sector productivo, los cuales son abordados más profundamente en otro capítulo; iii) una política de fomento a la modernización productiva que involucre fomento a las exportaciones con desarrollo tecnológico de interés regional; iv) la provisión de infraestructura vial, portuaria y de aeropuertos, la cual puede generar externalidades significativas, especialmente en las exportaciones regionales de los sectores pesquero y agrícola.<sup>4</sup>

En segundo lugar, el gobierno central y regional debieran cumplir un rol clave en la creación y difusión de la información no sólo referida al cambio tecnológico sino también respecto de oportunidades de inversión y negocios en la región que signifiquen alguna modernización.

---

<sup>4</sup>Actualmente alrededor del 80% de las exportaciones regionales de pescado fresco-congelado y de conservas se realiza por puertos de la V Región.

En tercer lugar, probablemente el sector de la pequeña y mediana empresa tenga el mayor potencial para lograr un círculo virtuoso de complementariedad entre las actividades productoras de bienes y de servicios con un importante efecto multiplicador regional. En una región atrasada, el patrón de inversiones y localización de empresas será sesgado hacia sectores con muy bajo requerimientos de insumos de servicios (bancarios, computación, consultorías, servicios de mantención, transportes, etc.) y, por tanto, efectos multiplicadores muy bajos que inhibirán el crecimiento regional. En la RBB, organismos como CORFO, SERCOTEC, universidades regionales, asociaciones gremiales, etc. podrían jugar un rol clave en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Una adecuada estructura de incentivos podría favorecer la organización y desempeño de sociedades mixtas en esta area. Especial mención merece la labor de PROCHILE, vinculando directamente la RBB con los mercados internacionales. Sería interesante estudiar la proposición de orientar el crecimiento de la pequeña y mediana empresa basado en el proceso de "aprender haciendo".

#### Apertura externa e integración: los pro y los contra

La apertura de la economía chilena al comercio internacional afectó seriamente durante la segunda mitad de los setenta a la economía regional. Los efectos de la desgravación arancelaria fueron particularmente intensos en los sectores sustituidores de importaciones de la RBB, los que gozaban de elevados niveles de protección. A comienzos de los ochenta y una vez superada la recesión de 1982, la RBB inicia un proceso de alto crecimiento de las exportaciones.

La región aumentó sus exportaciones desde 411.2 millones de dólares en 1983 a 1.001 millones de dólares en 1989, lo cual representa un crecimiento de 143%. En igual período las exportaciones nacionales aumentaron desde 3.836 millones de dólares

a 8.300 millones de dólares, esto es un 116%. Aproximadamente un 38% del PGB regional se exporta, lo cual supera el 31% registrado a nivel nacional. La contribución de la RBB al total de exportaciones chilenas aumentó desde 10.7% en 1973 a 12% en 1989. La incidencia es mayor se consideran las exportaciones no cobre, pues la región aumenta su contribución desde 21% a 24.6% en el período señalado.

La integración de la RBB con los mercados internacionales no se restringe solamente a las exportaciones. La inversión extranjera en la región ha aumentado significativamente durante los últimos años, especialmente en el sector forestal. Es importante la asociación con la inversión extranjera pues facilita el ingreso de productos de la región con mayor valor agregado a los mercados internacionales. Debido a las fuertes restricciones no arancelarias al comercio internacional que están imponiendo algunos países, esta iniciativa adquiere mayor significación.

La integración a nivel latinoamericano es un tema más complejo, no sólo por la heterogeneidad en la situación macroeconómica de la mayoría de las naciones, sino también por los nuevos ajustes en la estructura productiva a que se vería sometida la RBB. La integración con Argentina a través de pasos fronterizos cercanos a la región, dinamizaría el sector transporte, y los servicios portuarios, aumentando los requerimientos regionales de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria. Aunque la demanda futura por infraestructura portuaria en la región está dominada por el sector forestal, es necesario reconocer que estos requerimientos de demanda serán sustancialmente diferentes dependiendo del tipo de productos a movilizar.

Especial mención merece el efecto de una integración con Argentina sobre el sector metalmeccánico regional. Este último tuvo un período de intenso ajuste a fines de los setenta resultante de la desprotección del sector. Durante la segunda mitad de los

ochenta registró una importante expansión y diversificación de actividades, pero la pequeña y mediana empresa aun no supera la etapa de producción de repuestos. Con el auge de los sectores forestal y pesquero en la RBB, el sector metalmecánico es una de las actividades potenciales que podría, en el mediano plazo, "encadenar" su desarrollo al crecimiento de dichos sectores. Una de las industrias argentinas más desarrolladas es, precisamente, el sector metalmecánico, el cual --en una eventual integración-- podría desplazar a la actividad regional.

La integración latinoamericana podría probablemente agudizar las dificultades por las que atraviesan otros sectores productivos regionales. En particular, la minería del carbón que actualmente enfrenta una competencia latinoamericana a precios inferiores a los costos de producción regional. El sector textil (algodonero) regional también se ha visto afectado por la competencia de productos importados latinoamericanos, algunos de los cuales se investigan por presunto dumping.

Más allá del éxito exportador del RBB, es interesante examinar la estructura de las exportaciones regionales. El "boom" exportador de la RBB se concentró en dos sectores: forestal y pesquero, los cuales en 1989 explicaron el 84.3% de las exportaciones totales de la región. El 90% de las exportaciones del sector pesquero de la RBB correspondió a la harina de pescado (17.5% del total regional), mientras que la celulosa explicó alrededor de 44% de las exportaciones forestales (28.7% a nivel regional). El país muestra una mayor diversificación de las exportaciones totales, pues en 1987 alrededor de 72% de éstas se concentró en cobre (41%), fruta fresca (10%), harina de pescado (7.3%), pescados y mariscos (5%), celulosa (5.2%) y maderas (3%).

Es importante que la Región explore nuevos vínculos o encadenamientos intersectoriales a partir de las actividades exportadoras más dinámicas. Parcialmente se ha avanzado en el

sector pesquero, en que una firma metalmecánica regional provee plantas industriales de harina de pescado con tecnología de punta (incluso exportando a Ecuador y Panamá). Algo similar ocurre con ASMAR que satisface parcialmente la demanda por construcción, equipamiento, reacondicionamiento y reparación de barcos pesqueros. El sector forestal también genera vínculos con el sector metalmecánico focalizando su demanda en los repuestos (pequeñas empresas) y estructuras (grandes empresas). Un paso siguiente podría ser, por ejemplo, la demanda de productos metalmecánicos.





## CAPITULO VII

### LA SANGRE QUE CORRE POR LAS VENAS: LOS RECURSOS FINANCIEROS

#### ¿Cómo circula el dinero?

Normalmente entre las demandas regionalistas de los habitantes de la zona de Concepción, se encuentran dos reclamos centrales hacia el Sistema Financiero Nacional:

"En Chile existen regiones que ahorran sus recursos en favor de otras. Más aún, se dice que el Ahorro Regional sirve para financiar el déficit que existe en la Región Metropolitana".

"El Estado debe revisar y modificar los reglamentos que limitan las actividades de los bancos, posibilitando la existencia de Bancos Regionales eficientes, autónomos y descentralizados que se sumen al fomento del desarrollo regional adquiriendo así una mayor identidad local para acercarse a la gente real".

¿Cuáles son los argumentos que refuerzan esta percepción --tal vez un poco negativa-- del papel de Banca en la Región?

De la realidad, surgen varios elementos:

- a) El 85% de la captación nacional de un período de 12 años (1974 - 1985), fue colocado en la Región Metropolitana, un 5% en la V Región y sólo un 4,3% en la Región del Bio-Bío; el resto del país recibió el 5,7% restante.
- b) Se observa que en el período 1980-1985, las regiones Metropolitana, V y VIII acaparan, real o administrativamente, el 88% del total de colocaciones,

siendo la participación de la Región Metropolitana de un 80% y de un 2,95% para la Región del Biobío.

- c) Aún cuando se reconoce que las colocaciones reales en regiones pueden ser superiores a las mencionadas, debido a que existen créditos que se gestionan y contabilizan en Santiago y que son traspasados a regiones (situación muy difícil de calcular por ser información muchas veces confidencial), se estima que éstos no alterarían la tendencia que muestran las cifras antes señaladas.
- d) Las regiones VI, VII, IX y X reciben recursos de otras regiones para financiar sus colocaciones: 8,95% en conjunto. En cambio, la Región Metropolitana recibe recursos no sólo de captaciones del resto de regiones, sino de ayuda directa del Estado y de préstamos nacionales y extranjeros.
- e) La gran mayoría de regiones del país son zonas predominantemente CAPTADORAS, es decir captan recursos que son superiores a sus colocaciones, traspasando el excedente a otras zonas colocadoras. Así, la Región del Biobío ha sido siempre captadora -excepto en los años 1978 y 1979. Por cada peso captado, la Región colocó \$0,81, traspasando \$0,19 a otras regiones.
- f) En cuanto a las captaciones, la Región Metropolitana muestra una capacidad de ahorro fuertemente superior a las del resto del país, superando en 5,49 veces a las regiones V y VIII en conjunto.

Así, en promedio entre 1974 y 1985 la Región del Biobío traspasaba \$0,19 por cada peso captado, siendo aún más marcado en 1974, donde por cada peso captado se colocaba \$0,39 y se transfería \$0,61. Este indicador evoluciona positivamente para la región

llegando a ser \$1,09 en 1979, para luego bajar y estabilizarse alrededor de \$0,81 a Diciembre 1989. Esto en monto de recursos financieros transferidos, implica volúmenes promedios del orden de 24.104 millones de pesos.

En resumen, se observa una marcada concentración de los recursos bancarios tanto de captación como de colocación en la Región Metropolitana; siendo la región del Biobío una exportadora neta de recursos financieros. Aparentemente, el Sistema Financiero Nacional operaría con un marcado sesgo anti-regional. Sin embargo, la realidad es un poco más compleja y muestra diferencias importantes entre los Bancos e Instituciones Financieras instaladas en la Región.

La pregunta que surge al observar estas cifras es si toda la Banca establecida en la Región es netamente captadora.

Al diferenciar para un período de seis años (1984-1989), entre instituciones Financieras Privadas y el Banco del Estado, resalta claramente que el principal transferidor de recursos en la Región es el Banco del Estado, aportando prácticamente el 100% de la transferencia de recursos financieros.

Las cifras disponibles muestran como durante 1984 las Instituciones Financieras Privadas aportan 3.163 millones de pesos (12,6%) de la transferencia total en conjunto al Banco del Estado que agrega 21.810 millones de pesos más (87,4%). Esta situación irá cambiando, y a partir de 1985 es sólo el Banco del Estado quien transfiere el 100% de los excedentes totales. El sector privado comienza a colocar más recursos de lo que capta.

En febrero de 1990, el Banco del Estado en la Región del Biobío capta a través de depósitos vistas y cuentas de ahorro el 30,69% del total de captaciones, cifra que es bastante significativa debido a la gran cantidad de instituciones bancarias

existentes en la Región, y que explica en parte la fuerte incidencia de este Banco en la transferencia de recursos hacia el resto del país.

No obstante la alta participación de mercado del Banco del Estado como entidad captadora, ésta ha venido disminuyendo paulatinamente a partir de 1974, año en que representaba el 51,3% de la captación regional; en junio de 1983 ésta alcanza el 30,1%, recuperándose gradualmente para llegar a un 33,27% durante 1989. Esta baja de participación se debe principalmente a que los demás bancos comerciales aumentaron fuertemente sus captaciones en la región, comenzando en 1974 con un 48,7% del mercado para lograr un 69,31% en febrero de 1990. Lo anterior, se vio acompañado de un incremento sustancial del ahorro financiero regional, el que aumentó de 72.019 millones de pesos en 1984 a 120.580 millones en 1989, es decir un 67,4% de incremento en seis años.

Las instituciones financieras privadas vieron crecer sus volúmenes de captaciones en un 90,2% entre 1984-1989, frente al Banco del Estado que creció sólo en un 35%. Para la Banca Comercial Privada este crecimiento en la captación de fondos fue fundamental para incrementar sus volúmenes de colocación con márgenes de rentabilidad aceptables, puesto que le provee de fondos más baratos a que si tuviese que comprarlos al Pool de Fondos de su Casa Matriz u otra. Normalmente proveerse con recursos propios significa la utilización de saldos vista los que tienen cero por ciento de interés o depósitos a plazo con tasas inferiores a las que se cobran por las colocaciones; en cambio, comprar fondos externos implica pagar un costo por obtenerlos, disminuyendo así la rentabilidad por la gestión colocadora. Viceversa, vender fondos al Pool Central significa ganar menos a que si éstos fuesen colocados por la propia sucursal (incentivo a la gestión captadora y colocadora).

Es justamente en el aspecto de colocación de fondos donde se percibe un cambio fundamental no tan sólo de la participación de mercado, sino que en los propios volúmenes colocados. El Banco del Estado participaba en 1974 con un 77,8% de las colocaciones regionales, esto gracias a las numerosas trabas existentes al desarrollo del sistema financiero. Con la apertura del mercado de capitales y la presencia de un mayor número de bancos en la Región, se acrecentó la competencia interbancaria y de otras instituciones en auge, las que comienzan a otorgar condiciones crediticias similares, y lo que es más importante, un servicio más ágil, expedito y personalizado hacia sus clientes, empresas y personas.

Así, el Banco del Estado pierde rápidamente posiciones, representando en 1977 un 29,5% del total de colocaciones regionales, lo que disminuye a un 19,9% en 1978, un 13,3% en 1979, un 11,1% en 1980, para estabilizarse en torno al 10% entre 1988 y 1989. La Banca Comercial Privada, al revés, crece fuertemente en su nivel de colocaciones, llegando en febrero 1990 a tener el 89,38% del total regional; y lo que es más importante logrando, a partir de 1985, colocaciones marginalmente superiores a sus captaciones.

Esta diferencia registrada entre Instituciones Financieras Privadas y Banco del Estado, también se da dentro de la propia Banca Comercial y Financieras, las que son netamente captadoras o colocadoras. Para un período de 3 años (1987-1990) se observa que en la Región, el Banco de Chile ha sido netamente colocador, llegando a volúmenes superiores en 11.476 millones de pesos a sus propias captaciones del Banco del Estado (10.797 millones de pesos a febrero 1988). Otro de los bancos con fuerte presencia colocadora son el Banco O'Higgins, Sudamericano; y algunos que revierten su posición de captadores a colocadores netos como son el Banco de Crédito e Inversiones, BICE, BHIF, Bancosorno, Real y Boston. Un sector destacable por su presencia en los créditos de consumo al sector de ingresos medio-bajo, son las financieras

Atlas, Condell y Fusa, las que son eminentemente colocadoras. Como bancos captadores sobresale el Banco Concepción, Santiago, Santander y Citibank, los tres primeros con una alta presencia en el monto total de colocaciones regionales.

Dentro de la propia región, también se produce una transferencia importante de recursos financieros. Tal es el caso de localidades como Quirihue, Tomé, Bulnes, Coelemu, Cañete, Lebu, Santa Bárbara, Nacimiento, Curanilahue, Yumbel, Penco, Cabrero, Yungay y Arauco, que transfieren recursos financieros hacia otras localidades más colocadoras, y en la cual el único banco con presencia en la plaza, es el Banco del Estado. En las otras localidades siempre hay un Banco del Estado pero existe una mayor presencia de Bancos Privados, tales como San Carlos, con 3 Bancos y donde el Banco de Chile, hasta 1989, fue eminentemente colocador con volúmenes inferiores en un 50% al Banco del Estado. En Lota, con 2 Bancos, el Banco Concepción ayuda al del Estado a transferir recursos a otras localidades. El caso de Coronel, con 3 Bancos (Osorno, O'Higgins y del Estado), es una plaza más captadora que colocadora, pero donde el Banco O'Higgins coloca 2.8 veces más que sus captaciones, en un monto casi similar al total de captaciones del Banco del Estado, el que tiene colocaciones sólo de un 14,3% de lo captado. Esto podría estar indicando diferencias de gestión comercial importantes entre el Banco del Estado y los Bancos Comerciales, o bien impedimentos de tipo legal u operativo, que le impiden hacer frente a las demandas financieras provocando una transferencia neta de recursos hacia otras áreas. Sólo en el caso de Mulchén, plaza con sólo presencia del Banco del Estado, se observa que las colocaciones son superiores a las captaciones en 651 millones de pesos en Febrero 1990.

La concentración de la actividad bancaria en la Región, se produce en Chillán, Los Angeles, Talcahuano y Concepción. Chillán es una zona netamente colocadora pero en la cual se vuelven a dar ciertos patrones que llaman la atención: el Banco de Chile en

Febrero 1990, coloca 3 veces más que sus captaciones, siendo a su vez en monto un 82% de las captaciones del Banco del Estado, quien tiene colocaciones del orden del 44,2% de sus captaciones; Talcahuano y Los Angeles son zonas netamente captadoras, que transfieren recursos a otras localidades. Concepción, transfiere recursos netos al resto del país, pero el 100% de la transferencia es realizada por el Banco del Estado, la que se compensa en parte por el flujo financiero positivo que realizan algunos bancos hacia la zona.

### Una ingeniería financiera moderna

#### **Criterios generales para un nuevo financiamiento regional**

Como es natural, en todo proceso de desarrollo es clave contar con una adecuada estructura de fuentes de financiamiento, que permita canalizar los recursos financieros hacia los sectores o proyectos de inversión necesarios para lograr un crecimiento fuerte y sostenido en el largo plazo. En general, se pueden mencionar dos grandes mecanismos de canalización de fondos para financiar inversiones productivas:

Fuentes externas: Sistema financiero doméstico y fondos provenientes del exterior de organismos multilaterales.

Fuentes internas: Corresponde básicamente al autofinanciamiento vía utilidades retenidas y concesiones tributarias para invertir en ciertas actividades o regiones.

La evidencia empírica señala que en las primeras etapas del desarrollo, la segunda fuente no es de gran importancia sobre todo en economías como la chilena. De allí, la relevancia que adquieren las instituciones tradicionales de financiamiento como son la Banca Comercial y de Fomento, y otras de más reciente aparición que buscan financiar proyectos de inversión de carácter innovador o la

creación de nuevas empresas, e incluso apoyar a pequeños empresarios para acceder a los fondos necesarios que los hagan crecer y evolucionar en el tiempo en condiciones competitivas.

Para materializar la estrategia de desarrollo regional en la Región del Biobío, es vital también contar con los recursos adecuados para ello. Dentro de esta estrategia, la pequeña y mediana empresa juegan un rol importantísimo como actores económicos capaces de generar un desarrollo endógeno de la Región.

Es así que se requiere un apoyo hacia este sector en áreas tales como: infraestructura, transferencia de tecnología, capital humano, planificación territorial, canales eficientes de comercialización, y por supuesto, apoyo financiero.

La experiencia desarrollada por países como Italia, Francia, España y otros, muestra la necesidad de que este apoyo sea integral, y sobre todo, bien focalizado. Integral, porque se ha demostrado en numerosas empresas que el financiamiento puede actuar ahogando las iniciativas empresariales, al no existir una buena gestión gerencial, financiera, productiva y/o de comercialización. Focalizado, porque normalmente los recursos involucrados tienen subsidios implícitos o explícitos, tales como menores tasas de interés, períodos de gracia y plazos, y por tanto reflejarán un mayor costo alternativo de inversión si son utilizados en zonas o sectores que rinden menos económicamente, sacrificando innecesariamente el crecimiento global del país. Hay razones objetivas que indican que la Región del Bío-Bío cumple con las condiciones técnicas para la priorización de la inversión productiva en su zona.

Por otra parte, es muy importante que los instrumentos financieros a utilizar sean mecanismos de corrección a las distorsiones existentes en el Mercado de Capitales, y no sustituidores de los que ya funcionen eficientemente. Estas

distorsiones y/o deficiencias, se pueden resumir en: i) falta de fuentes de financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas; ii) limitado acceso del pequeño empresario al financiamiento bancario por deficientes garantías; iii) baja recuperabilidad en los créditos de fomento estatal; iv) inexistencia de mecanismos financieros para la creación de nuevas empresas o actividades innovadoras.

En consecuencia, las propuestas estarán orientadas tanto al fortalecimiento de los mecanismos ya existentes (Banca Comercial y Compañías de Leasing) como a la aplicación de modernos sistemas de ingeniería financiera que sean viables en el mediano plazo, tales como: Sociedades de Capital de Riesgo, Sociedad de Aval y Garantías y Sociedades de Gestión Financiera.

**De lo tradicional a lo novedoso: mecanismos viables  
de financiamiento regional**

**A. Medidas específicas a corto plazo**

**1. Creación del Fondo de Promoción Productiva Regional  
(F.P.P.R.)**

Destinado al financiamiento de inversiones productivas a mediano y largo plazo para la pequeña y mediana empresa regional. Este fondo deberá ser gestionado ante Organismos Multilaterales como el BID y/o BIRF, y administrado por algún ente público, ya sea Corfo o Banco del Estado. Este último, deberá licitarlo ante la Banca Comercial y Compañías de Leasing establecidas en la Región, quienes serán los encargados de colocar dichos recursos.

El Fondo de Promoción Productiva Regional, será una experiencia piloto que se podría aplicar conjuntamente en la Región de Valparaíso y luego hacerse extensiva a otras Regiones del país.

De esta forma, se incorpora un CRITERIO REGIONAL en la negociación y asignación de los créditos multilaterales destinados al fomento de la inversión productiva.

A través de este mecanismo, el Estado debiera disminuir el riesgo de irrecuperabilidad crediticia al traspasar la gestión de créditos a entes más especializados y que cuentan con la infraestructura necesaria para ello. A su vez, las entidades colocadoras ganarán una comisión anual del 3%, comprometiéndose a colocar la totalidad de los recursos licitados --so pena de multa al no hacerlo--, cancelando en los plazos establecidos los créditos otorgados.

Programas Crediticios del Fondo de Promoción Productiva Regional

i) Préstamos a Proyectos de Inversión Innovadora

Objetivo: Ofrecer financiamiento a bajo costo, para inversiones productivas de carácter innovador que se lleven a cabo en pequeñas y medianas empresas.

Características:

- La inversión deberá ubicarse en la Región del Bío-Bío.
- Las empresas solicitantes deberán tener una dotación de personal inferior a 200 personas y ventas anuales menores a US\$1.120.000.
- Ser proyectos de inversión con perspectivas económicas, y que en su conjunto introduzcan mejoras o innovaciones respecto a su propia empresa o sector al que pertenecen, ya sea en su de gestión, proceso productivo o acceso a los mercados.
- Ofrecer productos o servicios de carácter innovador, viables económicamente.
- Se podrán financiar hasta un 70% del costo total del proyecto, fondos que se destinarán a la compra de maquinarias y equipos, instalaciones, capital de trabajo asociado y/o edificaciones

insertas con la actividad de explotación. Limite crediticio de US\$750.000.

- Tasa de interés del 9% anual más U.F., la que incluye comisión de la entidad colocadora.
- Plazo de Amortización: Hasta 6 años, con un máximo de 2 años de gracia.
- Garantías reales, avales y/o fondo de garantía regional.

#### ii) Préstamos a Nuevas Iniciativas Empresariales

Objetivo: Apoyar la inversión derivada de nuevas ideas e iniciativas empresariales.

#### Características:

- La inversión deberá ubicarse en la Región del Bío-Bío.
- Presentación de estudio técnico-económico que justifique la calidad del proyecto y su viabilidad.
- Se podrán financiar maquinarias y equipos, instalaciones y capital de trabajo asociado.
- Tasa de interés del 9% anual más U.F., la que incluye comisión de la entidad colocadora.
- Plazo de amortización de hasta 6 años, con 1 de gracia.
- Garantías Reales, avales y/o fondo de garantía regional.

Estos préstamos podrán ser destinados a personas naturales o jurídicas.

#### a) Préstamos Personales

- Beneficiarios: personas naturales que accedan por primera vez a la actividad empresarial
- Aportar el préstamo obtenido como capital a una nueva empresa

- Monto máximo a financiar de un 75% del proyecto, con un tope de US\$50.000.
- Aporte personal mínimo: 25% del costo total del proyecto

b) Préstamos a Pequeñas Empresas

Beneficiarios: Pequeñas empresas de nueva creación, y que se encuentren gestionadas por personas con experiencia en el ramo.

- Monto máximo a financiar de un 70% del proyecto, con un tope de US\$250.000.
- Aporte con recursos propios de un 30% del costo total del proyecto.

2. Fondo de garantía regional

Es un mecanismo complementario al Fondo de Promoción Productiva Regional, el cual pretende reemplazar en parte la falta de garantías del pequeño empresario para acceder al financiamiento bancario. Este fondo garantizaría los créditos otorgados por la Banca Comercial y Compañías de Leasing que tengan una duración superior a 3 años y hasta un porcentaje máximo del 50% del crédito solicitado, con un tope de US\$125.000.

El beneficiario cancelará una comisión anual del 1% del monto a garantizar; operando como una boleta de garantía a largo plazo que emite el Fondo de Garantía Regional a favor de la Entidad Colocadora (este instrumento debe ser simple y agil). Asimismo, el Fondo deberá contar con mecanismos eficaces de resguardo crediticio y cobranza judicial, de tal forma de asegurar la recuperación de créditos impagos en el porcentaje garantizado por éste.

## Criterios de Distribución del Fondo

Un 50% del Fondo deberá ser destinado a garantizar los créditos de Empresas ya constituidas y que se encuentren financieramente sanas, minimizando con ello el riesgo de no pago.

Un 30% del Fondo será destinado a garantizar créditos para la creación de nuevas Empresas.

Una parte deberá invertirse en acciones, valores, pagarés de Tesorería y otros, con lo cual se ganarán intereses que pasarán a formar parte del Fondo, ayudando a mantener su continuidad en el tiempo.

Asimismo, se deberá estudiar la contratación de primas de seguros por los créditos garantizados, con el fin de disminuir los riesgos de insolvencia y quiebra técnica del Fondo.

### 3. Línea de Crédito de Fomento del Banco del Estado de Chile

Son créditos orientados a la pequeña y mediana empresa para financiar capital de trabajo e inversiones a mediano y largo plazo. Esta línea de financiamiento es de tipo multisectorial, pues apoyará las actividades empresariales que se ubiquen en la Industria Manufacturera, Agroindustria, Construcción, Desarrollo Turístico, Comercio y Servicios.

El monto total de la línea a nivel nacional es de US\$11.000.000, los que serán colocados con la colaboración del Servicio de Cooperación Técnica. SERCOTEC realizará la evaluación de los proyectos a financiar, además de acciones específicas de asistencia técnica y capacitación que necesitare la Empresa; de esta manera, el Banco del Estado financiará proyectos que tengan una real viabilidad económica, asegurándose además que las Empresas beneficiarias sean apoyadas integralmente en el logro de sus

objetivos. La labor de SERCOTEC podrá ser complementada por la Corporación de Desarrollo Regional y su filial de Sociedad de Gestión Financiera.

Para operacionalizar este servicio el Banco del Estado ha creado una Gerencia de Fomento para la Pequeña y Mediana Empresa, pero su mayor desafío lo enfrenta en descentralizar efectivamente su gestión crediticia. Del total de créditos de Fomento colocados por el Banco a Marzo de 1990, un 87,63% fue gestionado por la propia Gerencia ubicada en Santiago y sólo un 12,37% por la acción directa de sus Sucursales Regionales. La Región del Bío-Bío participa con un 0,93% del total de colocaciones de fomento.

Esta tarea de descentralizar relativamente su gestión pasa por el otorgamiento de mayores atribuciones crediticias no tan sólo a sus Gerencias Regionales sino que a las propias oficinas locales; esto implica crear Centros de Responsabilidad de Gestión por Sucursal, con efectivos sistemas de control que permitan medir su rentabilidad y/o cumplimiento de metas fijadas por la Dirección Superior.

El Banco del Estado deberá asumir una posición de liderazgo en la atención hacia la Pequeña y Mediana Empresa. Su tamaño y número de sucursales ya es una ventaja, falta posicionarlo en el mercado y darle por supuesto, una mayor agilidad a su gestión crediticia con un carácter mucho más comercial. Esto involucra crear una plataforma de atención más personalizada, con Ejecutivos por áreas de Empresas y Personas, la cual debe ser apoyada por una fuerte innovación tecnológica en cuanto a manejo y transmisión de información; nuevos servicios complementarios al Cliente como Pago Automático de Cuentas, Cobranza en Línea y otros; apoyo con catálogos de productos, de tal forma de asegurar la captación y mantención de un CLIENTE INTEGRAL y no por tipo de producto (está demostrado que sólo una pequeña parte del mercado se mueve por razones de precio). El mejoramiento de la gestión comercial, deberá

a su vez, permitir una disminución en el volumen de transferencias monetarias que realiza la Región del Bío-Bío hacia el resto del país.

Por otra parte, se requiere flexibilizar el manejo del Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE) el cual también es manejado por el Banco del Estado, y que actualmente se encuentra debilitado por la alta morosidad de los créditos garantizados, en especial del rubro transportes. Este Fondo persigue mejorar el acceso al Sistema Financiero, a las Empresas que tengan activos inferiores a las 5.000 U.F.

Un Fondo similar al anterior, es el Fondo de Garantía de Exportaciones (FOGAEX), el cual pretende incorporar al financiamiento bancario a pequeñas empresas con fuerte potencial exportador.

## B. Medidas a mediano plazo

### 1. Creación de la Sociedad de Capital de Riesgo del Bio-Bío S.A.

Esta será una persona jurídica de derecho privado, filial de la Corporación de Desarrollo Regional, orientada básicamente a apoyar a la pequeña y mediana empresa, Universidades e Institutos de Investigación, en la creación y puesta en marcha de innovaciones productivas, nuevas empresas y otros. A su formación accionaria deberán concurrir fondos de Organismos Multilaterales, Agencias de Cooperación que operen con Organismos no Gubernamentales, aportes del Gobierno Regional y Capitales Privados tanto de empresas productivas, Bancos así como de personas naturales. Aquí la labor del Gobierno Regional será clave, ya que debe incentivar y gestionar la participación de numerosos capitales en este desafío de "CREAR PARA LA REGION".

La característica esencial del Capital de Riesgo, es su participación como socio minoritario y por un tiempo limitado en el capital de pequeñas o medianas empresas con gran capacidad innovadora y potencial de crecimiento. Generalmente, esta participación es hasta un 49% del total de la inversión que emprende un empresario, participando tanto en las ganancias como en el riesgo involucrado de las inversiones que apoya; de las ganancias, se reparte una proporción como dividendos entre los accionistas, y la restante, pasa a formar parte de los fondos para financiar nuevos proyectos.

De esta forma, este tipo de financiamiento se convierte en una efectiva palanca de apoyo a pequeños empresarios que no cuentan con el suficiente capital para llevar adelante sus ideas, las que deben reunir un gran requisito, y es que sean proyectos de alta rentabilidad y potencial de futuro. Por otra parte, este mecanismo puede ser usado para financiar inversiones innovadoras en empresas ya existentes que tengan buenas perspectivas de ganancias, o bien usarse para apoyar la adquisición de otras empresas. La Sociedad podrá mantener relaciones con otras sociedades de capital de riesgo tanto nacionales como extranjeras, con el fin de abordar proyectos de interés, diversificando el riesgo crediticio en varias fuentes.

Los principales requisitos que tendrá esta Sociedad para financiar las iniciativas empresariales serán:

- Exigencia de un alto retorno, lo que requiere de proyectos de gran viabilidad económica. Esto podría dejar fuera a un importante número de empresas pequeñas cuyos proyectos no prometen grandes rentabilidades.
- Los proyectos deben ser de preferencia innovadores, que permitan establecer ventajas diferenciales entre firmas y perspectivas de altos rendimientos.

- Participación minoritaria y temporal en las inversiones que apoye, por lo cual el empresario dueño de la idea debe ser, el que dirija las operaciones.
  
- La participación de la Sociedad deberá ser en apoyo a la gestión financiera y estratégica de la empresa objetivo, de tal forma de lograr que ésta opere rentablemente, permitiendo a su vez, la obtención de una utilidad en la venta de su participación accionaria, una vez transcurrido el tiempo estipulado.

En síntesis, la Sociedad se constituirá en una buena respuesta a aquellos inversionistas que desean invertir en algún proyecto, buscando alta rentabilidad, y a aquellos empresarios que por lo limitado de sus fondos no pueden emprender inversiones atractivas o indispensables, facilitando la puesta en marcha de proyectos innovadores y rentables. Dentro de sus labores tendrá la búsqueda permanente de proyectos con altos márgenes de ganancias; la evaluación y supervisión de las inversiones, el montaje del financiamiento y apoyo en la gestión de la empresa, lo cual lo distingue claramente del financiamiento tradicional o de compañías de leasing.

Una de las primeras medidas que deberá realizar la Sociedad de Capital de Riesgo del Bío-Bío, será llamar a un concurso de iniciativas empresariales, orientado a jóvenes profesionales, para presentar proyectos de inversión productiva de alta rentabilidad económica y con un fuerte acento en la innovación tecnológica. Para poner en marcha estas iniciativas se deberá gestionar la participación de diversas entidades financieras, con el fin de diversificar el riesgo crediticio.

## 2. Sistema de Leasing

Este mecanismo de financiamiento consiste en un contrato, mediante el cual una sociedad financiera denominada Leasing proporciona a un arrendador el uso de maquinaria y equipos de propiedad del Leasing, durante un cierto lapso de tiempo. Este contrato involucra el pago de una determinada renta con cierta periodicidad; al cabo del cual el arrendador tiene el derecho a devolver el material, lo que se denomina Leasing Operativo, o bien comprarlo a un valor previamente establecido en el contrato, lo que se denomina Leasing Financiero.

Los términos y condiciones de este contrato varían según lo convenido en cuanto a tiempo de uso, valor de las cuotas y su regularidad de pago, pero donde un elemento importante es el monto del Valor Residual al cual el arrendatario puede ejercer la opción de compra del bien o hacer un nuevo contrato. Los Leasing cubren operaciones desde la adquisición de equipos computacionales y de oficina, vehículos de transporte, maquinaria pesada para movimiento de tierra, equipos industriales hasta equipamiento médico, audiovisual, forestal e inmobiliario.

Entre las ventajas del Leasing se menciona el financiamiento del 100% de la operación, puesto que todos los gastos están incluidos en las cuotas; descuentos por compra al contado del bien; incremento en la capacidad de endeudamiento; agilidad en la toma de decisiones; cuotas deducibles de la base tributaria anual; financiamiento a largo plazo; protección contra la obsolescencia tecnológica; reducción del riesgo; acceso a bienes de capital importados, etc.

Sin embargo, este instrumento tiene algunas desventajas que pueden ser importantes dependiendo del tipo de bien que se trate y de la empresa que esté accediendo al Leasing. Estas desventajas se refieren a que no se pueden realizar depreciaciones ni

revalorizaciones legales, pues el contrato tiene carácter de arriendo y recién en la última cuota se podría considerar como activo; además si el bien no es nuevo, no se podrán realizar depreciaciones aceleradas.

A pesar de estas desventajas, los Leasing han sido exitosos, pues permiten la diversificación en las fuentes de financiamiento, descentralizando la toma de decisiones de equipamiento, y permitiendo la aparición de nuevos empresarios intensivos en capacidad gerencial y con patrimonio físico limitado.

En la actualidad en Chile, existen más de 10 Compañías de Leasing, con operaciones de importación que superan los MUS\$140.000, siendo el 50% inversiones en bienes de capital. En Concepción, existen en operación 5 Compañías de Leasing, por lo que habría que evaluar exhaustivamente si es conveniente o no crear una nueva Cía., o bien buscar líneas de financiamiento que surtan el mismo efecto de apoyo a la pequeña y mediana empresa, y que operen a través de las ya existentes.

### 3. Sistema de aval y garantía: AVALBIOBIO S.A.

Dado que los dos sistemas anteriores no son suficientes para cubrir los requerimientos que exigen la creación y operación de las pequeñas y medianas empresas, han surgido los Fondos de Aval y Garantía. En esta modalidad, la Institución cumple la función de ser aval de pequeños y medianos empresarios que no cuentan con activos suficientes para constituir garantías, permitiendo así un mejor acceso a la obtención de financiamiento Bancario. Ejemplo de este instrumento, es el Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPE) y el Fondo de Garantía del Banco del Desarrollo (la utilización del FOGAPE es licitada periódicamente entre las instituciones financieras, y por su uso, el beneficiario debe cancelar una comisión).

Básicamente, estos Fondos están destinados a los pequeños empresarios productores de bienes y servicios con activos fijos no superiores a las 5.000 U.F.; pequeños empresarios agrícolas con explotación de predios no mayores a las hectáreas de riego básico y activos fijos no superiores a las 6.500 U.F.; y pequeñas empresas industriales con activos inferiores a las 15.000 U.F. Normalmente, se garantiza un porcentaje de hasta el 50% del crédito solicitado, con un tope de 30.000 U.F.

Los préstamos avalados por dichas Instituciones deben destinarse a la inversión en activo fijo y/o capital de trabajo.

Una experiencia interesante a resaltar la constituyen los grupos de crédito o programas de crédito para la microempresa del Banco del Desarrollo, el cual otorga créditos para la compra de máquinas y herramientas, materiales, etc. En este sistema, se reúnen un grupo de personas, no menos de 5 ni más de 9, interesadas en constituir un grupo de crédito bajo la asesoría de un representante del Banco, con la finalidad de postular a créditos de la Banca que les permita financiar los objetivos antes señalados. El grupo de crédito opera de la siguiente forma: cada miembro del grupo debe realizar un ahorro previo correspondiente al 10% del monto total que desea financiar, durante a lo menos 3 meses que es el período mínimo que se exige para postular a un crédito; durante el período de ahorro, los miembros del grupo se reúnen periódicamente para discutir los proyectos y recibir asistencia técnica de parte del representante del banco o de otras entidades. El ahorro de cada miembro se convierte en la garantía grupal, que es devuelta a cada ahorrante una vez que todo el grupo haya pagado su deuda; una vez recibido el crédito cada miembro del grupo realiza sus inversiones, reuniéndose cada cierto tiempo para evaluar y comprobar el buen uso de los recursos, enfrentar problemas de negocios y/o estudiar futuros proyectos. Los créditos recibidos son acordados en moneda nacional, con una modalidad de pago mensual en cuotas a tasas de

interés fija; siendo el monto de crédito proporcional al nivel de ingresos y ahorros de las empresas.

Otro ejemplo de fondo de garantía aunque no otorga créditos en forma directa, lo constituye el Banco de la Mujer (FINAM), que tiene como objetivo facilitar la incorporación de la mujer a las actividades económicas formales y al mundo de los negocios, otorgando garantías a las actividades empresariales que deseen emprender, entregando además cursos de capacitación en diferentes materias.

Dadas las características mencionadas, se plantea la creación de una Sociedad de Garantía Recíproca, AVALBIOBIO S.A., filial de la Corporación de Desarrollo Regional, la cual persigue convertirse en una eficaz palanca de apoyo a los pequeños y medianos empresarios de la Región del Bío-Bío, en especial talleres artesanales, pequeñas unidades manufactureras, comerciantes, etc., quienes a su vez, se convierten en accionistas de la Sociedad.

Esta entidad, agrupará a pequeños y medianos empresarios en un sistema de cooperación que les permita obtener financiamiento a través de convenios con instituciones de créditos, negociando tasas de interés y plazos acordes con las necesidades empresariales. Para su operación, podrá adoptar los mecanismos ya establecidos por los fondos de aval y garantía anteriormente mencionados, con el adicional de que la empresa beneficiaria deberá realizar sus actividades productivas en la Región. La Sociedad podrá a su vez, otorgar avalías a determinados proyectos por un valor de 5 veces la cuantía del capital suscrito o ahorro previo logrado por el empresario.

#### 4. Sociedad de Gestión Financiera.

Esta Institución buscará convertirse en un instrumento eficaz al servicio de los empresarios, sean estos pequeños o medianos, grupos organizados u otros, los cuales por diferentes circunstancias --ignorancia o dificultad de acceso--, no aprovechan las ventajas y oportunidades que pueda ofrecer el mercado financiero. Su objetivo primordial será mejorar el rendimiento y productividad de los recursos de la empresa a través de la asesoría técnica y financiera especializada.

Para satisfacer la demanda de las empresas, la Sociedad mantendrá un staff de profesionales propios, incluyendo la posibilidad de contratar los servicios de otras instituciones y/o profesionales externos calificados si el caso los requiere. Dependiendo del tipo de asesorías y requerimientos se cobrará una tarifa diferenciada.

Dentro de los servicios que prestará esta empresa se mencionan los siguientes:

- facilitar el contacto entre inversionistas, identificando posibles socios industriales y comerciales para los proyectos de la Región.
- prospección de oportunidades de inversión en la Región, para inversionistas regionales, nacionales o extranjeros.
- negociación de proyectos ante autoridades regionales, nacionales o extranjeras.
- búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento tales como banca, capital de riesgo, leasing y otros.
- sindicación de cualquier tipo de financiamiento.

- montaje de créditos de exportación.
- obtención de bonificaciones y subvenciones.
- reestructuración de pasivos y negociaciones de deudas.
- organización de adquisiciones, fusiones y ventas de empresas.
- asesoría en la emisión de bonos y debentures, administraciones de fondos de inversión, de aval y garantía.
- acceso a diversos instrumentos financieros de inversión disponibles en el mercado.

Otras de las tareas que realizará la Sociedad, es ser contraparte evaluadora y coordinadora de proyectos productivos frente a las instituciones financieras sean públicas o privadas. Esto implica, asesoría en el diseño de proyectos de inversión, estudios de viabilidad; de tal forma de contar con un "dossier" de proyectos altamente rentables con destino a la Banca tradicional u otras fuentes de financiamiento.

Sin embargo, es necesario aclarar que estas asesorías no constituyen por si solas una garantía al éxito de la empresa pues la Sociedad no participará en la gestión directa del negocio; de allí la importancia, de que sea el propio empresario quien asuma el desafío de triunfar. Podrán acceder a estas asesorías todo tipo de empresarios, a los cuales se les exigirá completa transparencia en la información que entreguen y de las metas que persigan.







## CAPITULO VIII

### EL DELICADO TEJIDO CELULAR DE LA REGION: LOS MUNICIPIOS

#### Un vacío a llenar: una adecuada articulación entre el municipio y la región

Sin ninguna duda, el ordenamiento institucional vigente del país --en materia de gobierno y administración interior-- creó una situación muy diferenciada , desde el punto de vista de la descentralización, entre el Municipio y la región. En tanto que el municipio quedó configurado como un ente territorialmente descentralizado (aunque la descentralización política propiamente tal es trunca), la región no posee ninguno de los atributos propios de la descentralización (no posee personería jurídica propia ni autogenera su estructura política).

¿Cuál es la relación entre la región y el municipio? ¿Cuál es la relación entre el desarrollo regional y el desarrollo local?

La democratización geográfica implica un proceso de distribución del poder en el ámbito especial, o sea, en las dimensiones regional y local. Pueden darse en la práctica tres modalidades de relación entre la región y el municipio:

- a) desarrollo regional versus desarrollo local
- b) desarrollo regional a través del desarrollo local
- c) desarrollo regional con desarrollo local

El primer tipo de relación es típico en los inicios de un proceso de democratización geográfica y tiene generalmente una entidad aparente: una percepción de los actores frente a la incertidumbre sobre el grado de poder que tendrán cuando el proceso se consolide.

Se entiende, por lo tanto, que las iniciativas sobre los Consejos Regionales de Desarrollo se hayan dilatado durante un tiempo considerable y que hayan provocado desconfianza en las Municipalidades a pesar del poder que ellas han alcanzado según la reforma municipal.

Está latente la idea de que participar en un contexto (región) más amplio reduce poder, debido a que éste se comparte. La primera visión del problema no considera lo que se obtiene, sino lo que aparentemente se pierde. En este caso, la exclusividad de poder de un proceso, como sería en el ámbito restringido de la municipalidad.

Se cree, además, que será la región la que se beneficia, pero considerada como algo distinto de la propia comuna. Por último, está presente la sospecha de un conflicto intra-región, entre las municipalidades, con un efecto paralizante para el propio desarrollo.

El segundo tipo implica un carácter instrumental de las municipalidades para el desarrollo regional.

En cierto sentido, es parte del tipo primero de relación. La municipalidad ve su participación compartida con sus iguales en un órgano regional (por ejemplo, el COREDE u otro similar) como una contribución no rentable, que otorga poder al órgano a través del propio, pero desgastándolo. Visto desde otra perspectiva, sin embargo, el desarrollo regional a través del desarrollo local es una modalidad de ganancia compartida y de armonía entre las dos dimensiones estatales. Sin embargo, ello supone algunos elementos:

- i) Identidad compartida entre las municipalidades como partes de una región

- ii) Consenso de los niveles locales de la relevancia que el desarrollo regional tiene para el desarrollo local y nacional.

Es poco probable que estos supuestos se den en Chile, por lo menos como regla general. Es posible que en algunas regiones muy consolidadas como tales se dé el primer factor y quizás el segundo. Pero pareciera que son las Municipalidades el contrapeso latente al poder central. La región permanece como una entidad muy vaga y débil entre aquellos polos.

El tercer tipo, desarrollo regional con desarrollo local es el modelo a defender en este caso, y representa la armonía entre las dimensiones espaciales de la democratización geográfica. Es verdaderamente, el modelo implícito en la filosofía del gobierno.

Representa una distribución del poder, no una concentración del poder. La aspiración de reducir el poder central no puede convertirse en aumentar desproporcionadamente el poder local. El ámbito regional representa un factor imprescindible en el equilibrio que debe tener toda distribución de poder.

No sólo existe una necesidad de equilibrio de poder, sino de equidad en función de la distinta naturaleza de la región y de la comuna. Por una parte debe buscarse que el desarrollo de ambas sea equivalente, pero simultáneamente debe reconocerse que es necesariamente distinto. En la región, seguramente, será preciso el hincapié en el desarrollo económico; en la comuna, el desarrollo de los servicios. Probablemente será compartido el interés por el desarrollo ecológico (reserva forestal/región; recolección de basura/municipalidad), pero será más propio de la región por ejemplo el desarrollo de infraestructura y de la comuna la recreación.

Es un proceso también simultáneo, lo que implica armonía o equilibrio. No se apoya uno en el otro, sino que ambos se apoyan mutuamente. Cuando se habla de desarrollo regional con desarrollo local, no se está haciendo una ponderación del primero con desmedro del segundo. Simplemente se tiene en cuenta que la región es más amplia que la comuna.

Desde el punto de vista jurídico, la vinculación entre la región y el municipio aparece poco articulada en Chile, si bien no es menos cierto que los Alcaldes todavía son mayoritariamente designados por un órgano del Estado de nivel regional.

Un punto a considerar se refiere a si la supervigilancia, coordinación y fiscalización que tienen los Intendentes así como la facultad de supervigilar otorgada a los Gobernadores, se extiende a las Municipalidades. Es la ley la que debe terminar la forma del ejercicio de esas atribuciones, y la ley 18.575 que en parte las desarrolló excluyó expresamente de las respectivas normas a las Municipalidades dejando entregada a la ley orgánica constitucional de éstas la regulación, en lo que procediera, de las citadas facultades. Pues bien, la ley pertinente Nr. 18.695, sólo confirió al Intendente, en materias de administración comunal, la atribución de supervigilar que las Municipalidades actúen, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan la respectiva actividad, cuando éstas tengan por finalidad dar cumplimiento a las funciones compartidas que le han sido conferidas, pero sobre las cuales también tienen competencia los Ministerios y servicios públicos. Por su parte, al Gobernador provincial el cuerpo legal aludido, lo autoriza para que "a solicitud de cualquier alcalde interesado adopte las medidas conducentes a coordinar a las Municipalidades de su provincia entre sí y a éstas con los servicios públicos, no pudiendo en ningún caso actuar de oficio ni alterar, con motivo de esa coordinación, las atribuciones y funciones que correspondan a los respectivos órganos".

En consecuencia el ordenamiento jurídico en vigencia no les otorga otras atribuciones a Intendentes y Gobernadores, respecto a coordinación y supervigilancia de las Municipalidades, en lo referido a la competencia que éstas detentan para administrar sus comunas.

Probablemente la articulación más clara es el relacionamiento región/comuna se expresa hoy día en el proceso de distribución de los recursos del FNDR.

#### Cifras preocupantes o que debieran preocupar

La Reforma Municipal modificó profundamente tanto el régimen jurídico como el régimen económico de los Municipios.

Desde este último punto de vista, la reforma estableció el Fondo Común Municipal (FCM) con los siguientes objetivos:

Primero: Ayudar a la descentralización del país, equilibrando el desarrollo local especialmente en materia política y social. Segundo: Fortalecimiento del cuerpo social incentivando la participación a nivel comunal, promoviendo soluciones que emanen del mismo cuerpo social local. Tercero: Apoyar a los más pobres a través de planes de desarrollo comunal con un uso adecuado de los recursos provenientes del Fondo y Cuarto: Fortalecer la autonomía Municipal como una manera de incentivar la descentralización y una administración local más directamente relacionada con la comunidad.

No cabe duda que el FCM representa en principio un mecanismo de solidaridad territorial.

Por ejemplo, en 1989 la Región del Bio-Bío aportó al FCM 817 millones de pesos y recibió en tanto 2.875 millones aproximadamente. El Municipio de Concepción, el de Chillán,

Mulchén, San Carlos y Antuco son los únicos municipios de la Región del Bio-Bío que hacen aportes netos al FCM.

¿Cómo explicar el caso de Antuco, que por otro lado es uno de los doce municipios mas pobres de la Región?

Un exámen más detallado del funcionamiento del FCM pone en relieve que la solidaridad global no está sin embargo acompañada de la justicia.

Si se consideran cuarenta y cuatro Municipios de la RBB (que obtuvieron aportes netos del FCM) que totalizan una población de 1.126.152 habitantes y que recibieron en 1989 un aporte neto de M\$ 2.874.522 se concluye que el FCM transfirió M\$ 2.55 por persona.

Si se consideran a continuación los seis municipios de la Región Metropolitana que más aporte reciben del FCM y cuya población total es prácticamente igual a la de los 44 Municipios de la RBB y se se hace un cálculo similar al exterior, se concluye que el FCM transfirió M\$ 4.14 por persona a dichos municipios.

REGION METROPOLITANA

(1984)

COMUNAS	HABITANTES	APORTE DEL FCM (M\$)
Conchalí	196.056	1.225.297
La Cisterna	98.371	766.419
Cerro Navía	168.867	765.215
La Pintana	144.231	661.989
La Florida	337.693	655.690
Peñalolén	<u>206.749</u>	<u>584.254</u>
	1.124.967	4.658.864

Si idéntico ejercicio se amplía de manera de tomar en consideración todos los 49 municipios de la RBB y los diez municipios de la RM que reciben las mayores cuotas del FCM (transferencia bruta, sin considerar el aporte al FCM del propio municipio), de nuevo se observa que los Municipios de la RBB (o la Región simplemente) reciben M\$ 3,6 por persona en tanto que en la RM los municipios seleccionados reciben M\$4.8 por persona.

REGION METROPOLITANA

(1989)

COMUNAS	HABITANTES	FCM RECIBIDO (M\$)
Conchalí	169.056	1.457.282
La Cisterna	98.371	1.107.717
La Florida	337.693	993.469
San Bernardo	181.276	843.177
Cerro Navia	168.867	824.223
Peñalolen	206.749	707.710
La Pintana	144.231	705.047
Santiago	165.429	650.707
San ramón	124.517	560.902
Lo Prado	<u>134.382</u>	<u>528.824</u>
	1.730.571	8.374.085

¿Como explicar esta situación? Si la transferencia de recursos vía FCM tiene por finalidad principal una modalidad de combate a la pobreza, ¿por qué un "pobre" de la Región del Bio-Bío vale menos que un "pobre" de la Región Metropolitana? ¿Cómo se conjuga esto con el hecho de ser la RBB la segunda "peor" región de Chile de acuerdo a la proporción de "pobres" en su población?

La situación de los municipios de la Región del Bio-Bío aparece todavía más desmedrada si se observa la evolución de los ingresos municipales (reales) per cápita entre 1985 y 1989.

EVOLUCION DEL INGRESO PER CAPITA MUNICIPAL (IMpc)  
RBB  
(Valores constantes)  
1985 - 1989

Rango porcentual de disminución (IMpc)	Número de Municipios	Porcentaje del total
Entre 40 y 50 por ciento	2	4,1
Entre 50 y 60 por ciento	19	38,7
Entre 60 y 70 por ciento	16	32,7
Entre 70 y 80 por ciento	12	24,5
	49	100,0

Las cifras muestran un deterioro significativo en el ingreso municipal por persona. Ninguna comuna aumentó su ingreso per cápita y sólo dos (Concepción y Cañete) lograron evitar que la reducción superara al 50 por ciento del nivel de 1985. El 95,9 por ciento de las comunas de Región recibe en 1989 menos de la mitad del ingreso per cápita de 1985.

Si se consideran las doce comunas que la SERPLAC considera como las más pobres de la Región, que cuentan con una población igual a 130.000 personas (un 8,0 por ciento de la población regional y un 34 por ciento de la población en extrema pobreza de la Región) se aprecia que la reducción en el ingreso per cápita de estos municipios tiene un recorrido desde un mínimo de 22,0 por ciento (San Fabián) a un máximo de 45 por ciento (Portezuelo).

REDUCCION DE INGRESOS MUNICIPALES PER CAPITA  
1985 - 1989  
(Valores constantes)

<u>MUNICIPIO</u>	<u>PORCENTAJE DE REDUCCION</u>
Portezuelo	45,18
Florida	43,57
Trehuaco	42,03
Coihueco	42,31
Santa Juana	38,79
Antuco	38,05
San Ignacio	37,52
El Carmen	36,43
Negrete	27,66
Tirúa	26,94
Santa Bárbara	25,58
San Fabián	21,97

Frente a esta delicada situación cabe preguntar si acaso ella responde a un fenómeno generalizado a nivel nacional o si, por el contrario, se trata de una situación que afecta a ciertas regiones. Ciertamente, el referente relevante es nuevamente la Región Metropolitana.

EVOLUCION DEL INGRESO PER CAPITA MUNICIPAL(IMpc)  
 Región Metropolitana  
 (valores constantes)  
 1985 - 1989

Rango porcentual de disminución (IMpc)	Número de municipios del total	Porcentaje
Sin disminución	29	69,0
Entre 0 y 10 por ciento	5	11,9
Entre 20 y 30 por ciento	3	7,1
Entre 30 y 40 por ciento	2	4,8
Entre 40 y 50 por ciento	<u>1</u>	<u>2,4</u>
	42	100,0

Es destacable en la información proporcionada en el cuadro, que el 69% de las comunas de la RM recibieron en 1989 un aporte de ingreso per cápita sustancialmente mayor al recibido en 1985 (se destacan La Pintana, Calera de Tango, Talagante, etc.), comunas que recibieron un ingreso por sobre el 90% al recibido en 1985. Por otro lado, del 31% de las comunas de la RM que disminuyeron su ingreso per/cápita, el 28,6% lo hizo en porcentaje inferior a la disminución ocurrida en la RBB. Además el promedio de los ingresos per cápita en las comunas de la RM asciende a M\$ 14,79, lo cual es bastante superior que el promedio percápita obtenido en las comunas de la RBB, el que solamente es de M\$ 8,89.

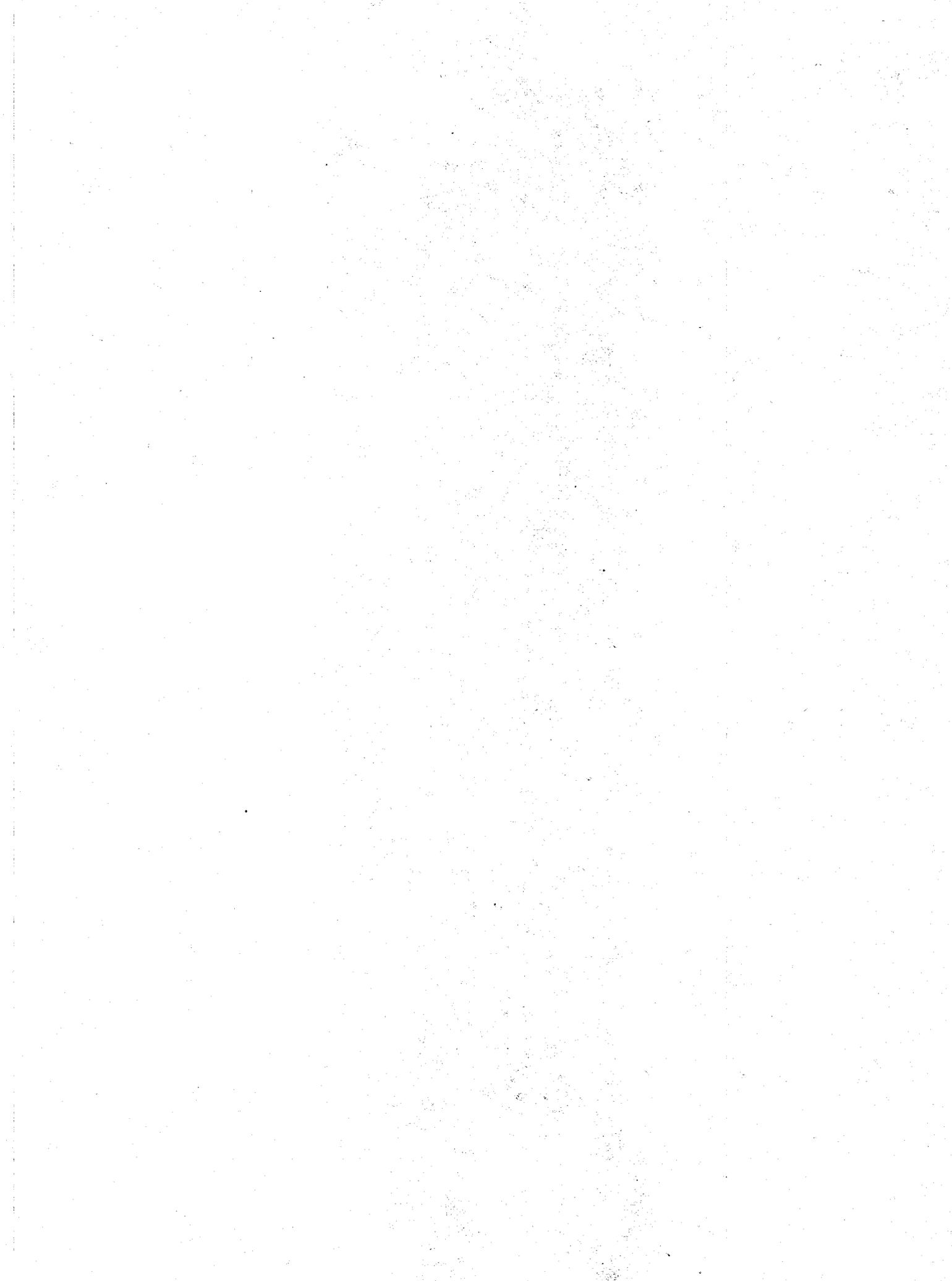
¿Cuántos Alcaldes tienen una percepción clara de esta situación? ¿Cuántos funcionarios del Gobierno Regional la tienen?

¿No debiera establecerse una función específica en la administración regional que significase para la región asumir un papel de "defensa" de los intereses locales? La Región del Bío-Bío debiera representar el papel del OMBUDSMAN de los municipios

por que el municipio constituye el ladrillo en la construcción de la casa regional.

No habrá una verdadera Región sin una nueva articulación de ella con sus municipios.







## CAPITULO IX

### EL ESQUELETO QUE SOPORTA AL CUERPO: EL SISTEMA URBANO Y LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

La región de Bio-Bío (RBB), la segunda mas poblada de Chile, tiene una población estimada al 30 de junio de 1990 en 1.674.243 habitantes<sup>(1)</sup>. El nivel de ocupación del territorio regional es mas alto que el del país (la densidad de población es de 45,3 hab/km<sup>2</sup>, en tanto que para el país esta sólo alcanza a 17,4 hab/km<sup>2</sup>). Sin embargo, el dinamismo de ciertos espacios costeros en materia de poblamiento contrasta con la debilidad de un amplio espacio interior.

El análisis intraregional de la distribución espacial de la población muestra que esta distribución no sólo es desequilibrada sino además contiene diferencias muy marcadas. En tres de las cuatro provincias (ver Cuadro 1), la densidad de población no alcanza a 32 hab/km<sup>2</sup>, en cambio en Concepción (provincia que alberga a la ciudad capital), la densidad sobrepasa ampliamente los 300 hab/km<sup>2</sup>.

**Cuadro 1**

Estimación de población y Densidad  
al 30 de junio de 1990 <sup>(2)</sup>

<u>Provincia</u>	<u>Población</u>	<u>Superficie</u> (Km <sup>2</sup> )	<u>Densidad</u> (Hab/km <sup>2</sup> )
Ñuble	413.833	13.058,7	31,7
Bio-Bío	310.241	15.005,5	20,7
Concepción	799.153	3.444,5	322,0
Arauco	151.011	5.420,6	27,8
TOTAL	1.674.238 (*)		

(\*) Esta suma no corresponde al valor proyectado por el propio INE para la región (ver página anterior).

---

<sup>1</sup> Informativo Estadístico 1989, Número 3, VIII Región. Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección Regional del Biobío.

<sup>2</sup> Fuente: INE, 1989. Los datos de superficie corresponden a los utilizados por el INE para el censo de 1982.

El análisis de la densidad de población a nivel comunal (ver mapa 1), deja al descubierto una todavía más marcada concentración de la población regional. Ciertas comunas, entre las que se cuentan San Fabián y Pinto (en Ñuble), y Antuco, Quilleco, Santa Bárbara y Quilaco (en Bio-Bío), no alcanzan siquiera a los 10 hab/km<sup>2</sup>. En contraposición, ciertas comunas correspondientes a los espacios litorales, han tenido históricamente un poblamiento mayor.

#### Descripción del Sistema Urbano Regional (SUR)

La RBB, en el contexto del sistema nacional de regiones corresponde a un espacio de urbanización importante (76% de su población es urbana), aunque evidentemente presenta diferencias marcadas entre sus provincias.

## Cuadro 2

Treinta principales entidades urbanas  
Población en 1952, 1960, 1970 Y 1982

Entidad	Población Total				% acumul. s/pob.reg. en 1982
	1952	1960	1970	1982	
Pob.total regional	1.518.888				
Gran Concepción(*)	226.146	362.179	469.404	649.593	42,77
Chillán	52.576	65.112	87.555	118.213	50,55
Los Angeles	23.438	35.511	49.175	70.239	55,17
Curanilahue	6.854	12.117	13.187	24.221	56,77
San Carlos	11.094	13.598	16.963	21.959	58,22
Mulchén	7.253	10.729	13.698	17.696	59,38
Lebu	4.781	6.248	12.524	17.036	60,50
Laja	1.732	5.993	11.770	16.070	61,56
Cañete	3.800	5.487	7.901	12.381	62,38
Nacimiento	2.295	3.823	6.917	10.275	63,05
Arauco	3.537	3.773	5.394	8.582	63,62
Bulnes	5.147	5.831	6.861	8.139	64,15
Hualqui	2.424	3.491	4.310	7.868	64,67
Coelemu	3.497	4.546	5.444	7.708	65,18
Cabrero	2.030	2.629	3.206	6.517	65,61
Yumbel	3.544	3.495	5.330	6.041	66,00
Quirihue	2.930	3.462	4.048	5.609	66,37
Yungay	2.575	3.301	4.361	5.592	66,74
Monte Aguila	1.453	2.166	3.206	4.670	67,05
Santa Bárbara	2.315	2.920	3.167	4.563	67,35
Huépil	190	1.479	2.360	4.482	67,65
Los Alamos	978	1.294	2.880	4.116	67,92
Santa Juana	1.420	2.020	2.218	3.893	68,17
Coihueco	1.658	1.844	2.424	3.809	68,42
Quillón	1.286	1.569	2.502	3.412	68,65
Cerro Alto	113	192	173	3.258	68,86
San Rosendo	3.264	3.744	3.481	3.231	69,08
Negrete	2.150	2.435	3.045	3.026	69,27
El Carmen	1.159	2.263	2.066	2.882	69,46
Dichato	738	886	1.457	2.756	69,65
TOTAL (sólo para 1982)	1057837				

(\*) Incluye Concepción, Talcahuano, Lota, Coronel, Tome y Penco, las que desde el punto de vista funcional, criterio utilizado por los autores del estudio mencionado en la nota 3, forman una sola gran entidad urbana. Los datos de la "Encuesta origen/destino de viajes del Gran Concepción" (DICTUC/Fac.de Ingeniería/PUC, Stgo., 1990), corroboran la consolidación funcional de este centro metropolitano.

Para el análisis del Sistema Urbano Regional (SUR) se tomaron las treinta principales entidades urbanas, las que representan el 69,65% de la población total de la región. El cuadro anterior incluye a las treinta entidades seleccionadas con sus respectivas poblaciones, para los años 1952, 1960, 1970 y 1982<sup>(3)</sup>.

Un análisis de las entidades urbanas incluidas en el cuadro 2 (y cuya distribución en el espacio regional se aprecia en el mapa 2), demuestra que existe un marcado desequilibrio en el SUR. Estas treinta primeras entidades, ordenadas jerárquicamente en función de su tamaño, concentran casi el 70% de la población regional. Si se consideran sólo las diez primeras se observa que ellas concentran más del 63% de la población. Otra forma de mirar este desequilibrio es destacar que de las treinta entidades urbanas analizadas, veintidós no superan individualmente el 1% de la población regional.

Es evidente que, al igual que la mayor parte de las regiones chilenas, el SUR del Bio-Bío es extremadamente "primado". Las cifras del censo de 1982 indican que del total de población que habita en las treinta entidades principales incluidas en el cuadro 2 (1.057.837 habitantes), un 61,41% lo hace en el Gran Concepción (GC). La primacía urbana del GC no tiene ningún contrapeso: su población es 5,5 veces aquella de la ciudad que se ubica en segundo lugar en la jerarquía del SUR (Chillán), 9,2 veces la de la ciudad que se ubica en tercer lugar

(Los Angeles) y 26,8 veces la de aquella que ocupa el cuarto lugar (Curanilahue).

El crecimiento del GC en las últimas décadas, así como la persistencia de ciertos contrastes intraregionales como los señalados en la primera parte de este capítulo, parecen demostrar que el GC ejerce una cierta atracción sobre hombres y riquezas. Sin embargo, el desarrollo de este centro metropolitano en condiciones de "cuasi-

---

<sup>3</sup> Los datos fueron tomados de "Evolución del sistema urbano chileno entre 1952 y 1982". Informe de Investigación. F. Soler, P. Rojas, F. Sabatini y F. Arenas. Instituto de Estudios Urbanos, Dirección de Investigación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1985.

enclave" no ha permitido la estructuración de lazos regionales sólidos: Chillán mira más hacia Santiago que hacia Concepción.

### Evolución reciente del SUR

El Mapa 4 muestra los patrones espaciales del crecimiento (entre 1970 y 1982) de algunas de las treinta principales entidades urbanas. Entre los aspectos más sobresalientes del SUR se encuentra el crecimiento espectacular de algunas entidades urbanas pequeñas, tales como Curanilahue, Cañete, Hualqui, Cabrero, Huépil y Santa Juana, a diferencia de lo que sucedió entre 1960 y 1970. Prácticamente la totalidad de las entidades urbanas que presentan crecimientos extremadamente significativos, están ligados al dinamismo de la actividad forestal (o a la industria relacionada), la que pareciera favorecer, a ciertos niveles del SUR, la concentración de población (Los Alamos y Tres Pinos) y en ciertos espacios la expulsión de población (Distritos de Catramávida y Pilpilco).

Entidades como Yumbel y Bulnes, ligadas al agro, sufren un cierto despoblamiento, el que se hace mas significativo en aquellas situadas en las proximidades de los espacios de gran dinámica forestal (San Rosendo, Yumbel y Negrete). Estos centros, de alguna forma constituyen el testimonio negativo de lo que ha sido el crecimiento económico de la región. Sin embargo, también en los centros de rápido crecimiento se presentan varias dificultades derivadas del no acompañamiento en igual ritmo del crecimiento de los servicios esenciales para la población, lo que sin duda corresponde a otra manifestación negativa de la evolución regional reciente.

### Subespecialización territorial

La RBB, frontera meridional del Chile mediterráneo, no sólo corresponde a un mosaico desde el punto de vista de su espacio físico sino porque además está conformada por espacios geo-económicos fuertemente diferenciados, tanto por sus actividades como por el dinamismo de éstas. Así, existen áreas claramente definidas por las actividades

productivas que las caracterizan. En la provincia de Ñuble, cerca de la ciudad de Chillán, se está comenzando a desarrollar una interesante actividad agroindustrial relacionada con las plantaciones de espárragos y berries. De mantenerse las condiciones actuales esta actividad podría convertirse en elemento dinamizador de la zona de agricultura tradicional.

El interior de las Provincias de Ñuble y del Bio-Bío hacia la Cordillera de Los Andes, cuenta con una actividad eminentemente forestal la que se prolonga a toda la Provincia de Arauco y a las regiones de más al sur. El Gran Concepción, centro esencialmente industrial y de servicios y puerta de la región hacia el Océano Pacífico, encabeza ésta, la más importante zona forestal del país.

En cambio, el valle central, a todo lo largo de la Panamericana, es agrícola ganadero por tradición, contando con aproximadamente 190.000 hás regadas; un 31,5% de los campesinos de la región se concentran acá.

La Provincia de Ñuble desde la costa hacia el interior corresponde a una zona de agricultura de secano (secano costero) con campesinos minifundistas, medieros y parceleros. La zona ubicada a continuación, en la vertiente oriental de la cordillera de la costa, tiene las mismas condiciones que el secano costero agregándose, por la configuración del terreno, un avanzado estado de erosión del suelo; esto último hace que la población rural radicada en esta última zona presente un alto índice de extrema pobreza. En esta provincia, la implantación de infraestructura que permita incorporar nuevas áreas al riego, elevar los niveles de seguridad de éste y mejorar el drenaje de los suelos productivos resulta vital. El proyecto Laja - Diguillín sin duda representa una obra importante para la región puesto que incorporaría al riego unas 60.000 has., con un 85% de seguridad de riego; permitiría elevar la seguridad de riego a este mismo porcentaje de otras 14.000 has que hoy disponen sólo del 25% de seguridad.

Así, para las zonas con vocación agrícola aparecen varios desafíos importantes que tienen que ver con el aumento de la superficie regada

(mejorar disponibilidad del recurso agua), el aumento de la seguridad en el riego (construcción de embalses) y mejoramiento en la conducción (obras de regadío). En términos de desafíos mas estratégicos, parece importante para la RBB apoyar las obras medianas de alto contenido social, por el impacto que pueden tener en las condiciones de vida de los pequeños agricultores y de las familias campesinas.

Sin duda, una agricultura fuerte permitiría desarrollar un importante sector agroindustrial que aproveche y agregue valor a las materias primas agrícolas, diversificando la producción y generando renta y empleo en el resto de la economía regional. Este sería el pilar fundamental sobre el que puede descansar la integración efectiva de la RBB.

En cuanto al turismo, pariente pobre de la actividad económica regional, la RBB está lejos de lograr una proyección turística al resto del país, a excepción del recurso nieve que podrá seguir desarrollándose a futuro favorecido por periodos de sequía, los que afecta el funcionamiento de los centros de esquí de la zona central. De todas formas este centro turístico podría verse más beneficiado al integrarse a un circuito turístico integrado.

Es necesario reforzar la actividad turística por el lado de la oferta. La región, --cuya oferta turística potencial se asocia a la existencia de nieve, termas, playas, lagos y lagunas, ríos, centros culturales y folclóricos, lugares históricos y religiosos, gastronomía y comercio,-- es, en general, difícil de recorrer ya que no cuenta con una adecuada señalización caminera que permita una orientación del turista. Esto es notorio en el GC.

Aunque la región no tiene un gran desarrollo turístico, existe la posibilidad de desarrollar ciertos circuitos turísticos en los alrededores del Lago Lanalhue, cuidando su preservación ecológica, y asociándolo a un "circuito turístico de la araucanía" (museo indígena, lugares históricos, Isla Mocha, etc.), y al parque nacional Nahuelbuta. El recurso playa en la Bahía de Dichato constituye un potencial interesante, a condición que se mantenga en buenas condiciones ambientales.

En general, el patrimonio natural de la región puede considerarse un recurso turístico potencial, sobre todo en aquellas zonas de escasa intervención humana, y teniendo en cuenta que existe una demanda pequeña pero creciente, por circuitos turísticos asociados a espacios de estas características.

Flujos, estructura y funcionamiento del SUR:  
la "debilidad de los lazos regionales"<sup>(4)</sup>

La ciudad capital tiene una marcada influencia sobre los centros secundarios inmediatos, generándose lo que funcionalmente corresponde al Gran Concepción, y alcanzando a centros como Hualqui, Santa Juana y Florida. Entre estos centros las vinculaciones son estrechas (flujos principales según la terminología empleada en el mapa 6). La influencia del GC se extiende hasta algunas comunas inmediatas de la provincia de Ñuble (Coelemu, Trehuaco, Ranquil y Quillón) y también sobre la industrial comuna de Laja (en Bio-Bío) y sobre todas las comunas de la provincia de Arauco.

Por su parte, Chillán ejerce un polarizado dominio sobre los centros agrícolas del piedmont de Ñuble (Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Pemuco y Yungay) y sobre los del macizo costero (Portezuelo, Ninhue y Quirihue).

Con menor fuerza, dado el mayor número de flujos no predominantes, Los Angeles domina los centros del piedmont Laja - Bio-Bío (Nacimiento, Negrete, Santa Fe, Huépil, Tucaple, Quilleco, Santa Bárbara - Quilaco y Mulchén) y aquellos situados en los límites del area andina (Antuco, Polcura). Existen, en los límites de estas areas de influencia, centros que presentan una dependencia compartida: Coelemu y Quillón (que dependen principalmente de Concepción y secundariamente de Chillán), Yungay (dependiente de Chillán y secundariamente de Concepción) y Antuco, Huépil, Nacimiento y Negrete (vinculados a Los Angeles pero con fuertes lazos secundarios con Concepción).

---

<sup>4</sup> Parafraseando a H. Hernández, de cuyo trabajo se extrajo información para este capítulo.

Sin embargo, existen algunos cambios hacia una mayor integración del espacio regional. Una cierta dinámica económica derivada esencialmente de la actividad forestal explicaría la mayor integración de las provincias de Bio-Bío y Arauco al aparato portuario y de servicios del GC. La provincia de Ñuble, ligada a su tradición agraria, parece permanecer al margen de este proceso. Esto último puede transformarse en el gran desafío para una integración sólida del espacio regional. La región debiera ser capaz de fortalecer los lazos generados a partir de la actividad forestal, integrando definitivamente los espacios que ésta ocupa, y generar las formas de multiplicar las inversiones productivas capaces de integrar la economía agrícola de Ñuble al desarrollo regional a fin de contrarrestar su natural vocación de privilegiar sus relaciones con Santiago. Esto último que es bueno para la RBB lo es también para la congestionada ciudad de Santiago.

Si suponemos que una región está mejor conformada como tal si la interacción es intensa parece claro, a la luz de los estudios existentes, que la RBB no aparece como una región solidamente estructurada. Las ciudades cabeceras de los subsistemas de la depresión intermedia, Chillán de manera más nítida y en alguna medida Los Angeles, escapan a la tuición de la capital regional.

### Un estrangulamiento peligroso para la Región:

#### La infraestructura

La accesibilidad regional es insuficiente para la actividad actual y proyección futura de la región, tanto a nivel regional como interregional, y esto cualquiera sea el escenario estratégico que la región se proponga.

La red vial de la región del Bio-Bío (ver mapa 3) tiene una marcada orientación norte-sur asociada sin dudas a la estructura del espacio físico (Cordillera de los Andes, Depresión intermedia, Cordillera de la Costa, planicies costeras). Es claro que la red vial no es estructuradora de la región. El valle central es cruzado por la Ruta 5 (Panamericana) principal eje de unión con el resto del país.

Las ciudades costeras están unidas por una red vial insuficiente que no responde ni al intenso uso de vehículos pesados hacia los puertos de la zona ni a las necesidades de desplazamientos pendulares de población. El camino es peligroso en algunos tramos (alto índice de accidentes), de difícil trazado (cuestas), alto índice de deterioro de la carpeta de rodado y dificultades de circulación en las áreas urbanas. El Ministerio de Obras Públicas como respuesta a los problemas anteriormente enunciados está reforzando esta vía en tres tramos con el ensanchamiento y repavimentación de 34 kms. con un costo estimado de \$4.232 millones en el presupuesto de 1991, además de la construcción de 2 by pass en Coronel y Lota respectivamente.

En términos de acceso, la franja costera de la región (la parte más dinámica y consolidada) tiene algunas dificultades, y esto a pesar de la salida via Cabrero, ruta que es claramente insuficiente. El camino Concepción-Bulnes, no corresponde al ideal en términos de la conexión de la región con la zona central, y la presencia de la cordillera de la costa no ha sido superada en cuanto obstáculo natural a la integración del territorio regional. La dos vías de circulación regionales son paralelas entre sí, no existiendo una adecuada red vial básica transversal.

En términos de proyección, otra alternativa de conexión interesante a la red principal (panamericana) estaría representada por la ruta Concepción - Hualqui - San Rosendo. El trazado común de esta ruta con la del gaseoducto Neuquen-San Vicente, sumadas a un acueducto y un nuevo tendido de red ferroviaria podrían constituir la mejor forma de utilización de la ribera norte del Bio-Bío, (después del tunel del Canal de la Mancha "soñar no cuesta nada"), y la consolidación de un eje más efectivo de integración regional.

El impacto del sector productivo sobre las áreas urbanas costeras es importante; existe un deterioro notable del medio ambiente y de la calidad de vida de la población urbana en su conjunto. Para atenuar y solucionar este impacto en las vías urbanas, principalmente las que permiten el acceso a los puertos y aquellas otras que son pasadas obligadas del camiones de gran tonelaje (Coronel, Tomé, Penco) es necesario realizar a la brevedad nuevos Planos Reguladores para

Coronel, Concepción, Talcahuano, Penco y Tomé, ya que los existentes se encuentran obsoletos. Estos no contemplaron las consecuencias del crecimiento explosivo de las exportaciones del área forestal y pesquera. Para el análisis de nuevos proyectos de inversión en transporte urbano es importante incorporar la información básica necesaria para la detección, diseño y evaluación económica aportada por la "Encuesta origen/destino de viajes del Gran Concepción" (DICTUC/Fac. de Ingeniería/PUC) publicada en enero de 1990.

La comuna de Talcahuano, por ejemplo, debe adecuar su territorio a su función principal de comuna "relais", y para ello instrumentos como un plan de desarrollo comunal y el plan regulador comunal, resultan fundamentales. En éste contexto, conviene tener presente que los problemas de la comuna de Talcahuano constituyen problemas regionales.

En términos de sus proyecciones aparece como muy importante la Ruta del Conquistador (Quirihue, Coelemu, Tomé, Concepción, Santa Juana, Nacimiento), la que prolongada en la Región del Maule hasta Cauquenes y San Javier, significará acortar la distancia a Santiago en unos 180 kms. Además, esta ruta permitiría atender la producción forestal del noroeste de la Región del Bio-Bío y parte de la Región del Maule. Esta ruta, sin embargo no está exenta de dificultades en cuanto eje de comunicación rápida hacia Santiago, dado que cruza todos los centros poblados, lo que la hace más lenta. Algunos by pass se justificarían si la Región del Maule decide habilitar la parte que le corresponde. La parte de esta ruta hacia el sur esta habilitada hasta Santa Juana, y el tramo Santa Juana-Nacimiento podría transformarla en un gran eje vial de orientación norte-sur, complementario a la panamericana. Es importante concretar esta ruta esencialmente forestal sobre todo en su penetración por Santa Juana hasta Nacimiento, tramo para el que el Estado se encuentra en conversaciones con empresas forestales que han manifestado su interés en un aporte conjunto para su construcción. Esto mejoraría la conexión de la región con la Araucanía y la de ésta con el sistema portuario de la RBB. (Existe el precedente de que un consorcio privado ya habilitó un camino privado frente a Colcura).

Otra ruta importante para la región, y no sólo por su función actual sino sobre todo por su proyección, es la Ruta de la Araucanía. Esta ruta permitiría mejorar la integración de la región del Bio-Bío con la zona norte de la Región de la Araucanía (Esta región representa el 33% en términos de las plantaciones forestales nacionales). Existen varios cuellos de botella que están limitando la utilización de esta ruta: cuello de botella Coronel (se resolvería con la construcción del by pass) y Lota (a resolver con la ampliación en Lota). La doble vía Concepción-Coronel contribuiría a fortalecer esta ruta, aunque su prolongación a Contulmo y Tirua no está aún prevista. La evaluación del tramo Tirua (que aparece como no rentable) podría mejorar con la construcción del Puerto de Coronel.

Existe un eje vial en gestación al oriente de la panamericana y paralelo a esta (que podríamos llamar la Ruta de la precordillera), cuya importancia estaría relacionada con una mayor integración de los territorios precordilleranos y cordilleranos. Esta ruta va de Chillán a Yungay y sería prolongable hasta Quilleco - Santa Barbara y eventualmente hasta la Región de la Araucanía. La estructuración de este eje vial se puede ver favorecida con el desarrollo vial resultante de las centrales hidroeléctricas programadas en la región del Bio-Bío y de la Araucanía.

Sin dudas una estructura vial eficiente no solo actúa como elemento estructurador del territorio regional, sino puede constituirse en un gran freno si no acompaña al desarrollo de los sectores productivos y de las exportaciones. El desarrollo del sector forestal puede encontrar dificultades de no mediar soluciones en términos de la infraestructura vial (y portuaria). También en el sector industrial manufacturero existen limitantes derivadas del problema de transporte de materias primas hacia los centros de transformación. Quedan a explorar formas de cooperación público-privadas también en esta área.

Parece importante que las decisiones de inversión a mediano y largo plazo en red vial básica sean evaluadas tomando en cuenta su complementariedad con el trazado de FF.CC. para que la suma de ambos permita generar un sistema de transporte de carga que garantice una máxima eficiencia, privilegiando las soluciones más apropiadas.

La inversión de US\$ 33 millones en FF.CC. en la región rehabilitará 4 tramos existentes para transporte de carga que penetran en los sectores forestales conformando una red suplementaria y paralela a la red vial básica. La decisión de FF.CC. de invertir en la recuperación de estos tramos significa aumentar su capacidad de movimiento actual de carga que es de alrededor de 2,5 millones de toneladas anuales. Esta cantidad equivale al 45% del movimiento total de carga de FF.CC. en el país. El aumento de la oferta será una de las estrategias seguidas por la empresa, previendo la tendencia del crecimiento del sector forestal en los próximos 3 años al doble del volumen actual de transporte de carga.<sup>(5)</sup>

Las decisiones de inversión en la red vial básica y en FF.CC. debieran realizarse en el corto plazo. El crecimiento que se prevee en cuanto a la exportaciones no permite esperar mas tiempo ya que la demanda, al no ser satisfecha, provocará un estrangulamiento peligroso para la región. El futuro de la región está en los mercados del resto del mundo y por ello **el sector privado ya no podrá eludir su compromiso de participar en la mantención de las redes que usa.** Esto es válido para todo tipo de redes ya que actualmente la red comunal secundaria regional se encuentra absolutamente destruida por la circulación de camiones de alto tonelaje y porque las municipalidades no cuentan con financiamiento para mantener estos caminos ni menos reconstruirlos; como consecuencia, el Estado tiene que hacer un aporte a través de fondos sectoriales.

El desarrollo visionario de una adecuada red vial y ferroviaria que articule la región tendrá que estar complementado con una capacidad suficiente de puertos que cubran las necesidades tanto regionales como las eventuales necesidades de otras regiones. Esto implica no sólo capacidad física sino que además utilización de barcos de mayor tecnología y mano de obra lo que permitiría un uso pleno y adecuado de esta infraestructura (racionalizar el recurso humano) y significaría menos días de atraque. Con los puertos existentes se ha llegado a US\$

---

<sup>5</sup> La reparación del tramo Concepción-San Rosendo, así como la reparación o renovación de los equipos móviles, podría mejorar significativamente la conexión con Santiago y de paso aquella del GC con su valle central.

5 millones en gastos de "demurrage" (naves a la gira). (Hay que tener presente que los puertos de la región del Bio-Bio exportaron en el período enero-julio de 1990 el 81,7% (valor US\$ FOB), de los embarques totales del país.

La infraestructura de Puertos se verá ampliada con la construcción del Sitio Cero en San Vicente por un monto de US\$9 millones para aumentar su capacidad en 800 mil ton. El sector privado invertirá US\$8 millones en el Puerto de Lirquén para adaptarlo a carga de mayor valor agregado. Actualmente este puerto tiene una capacidad ociosa de alrededor de 1 millón de toneladas anuales.

Se encuentra en estudio, por parte del sector privado, la construcción del Puerto de Coronel. Este proyecto con una inversión de US\$32 millones para 2 sitios de atraque y una capacidad de embarque de 2,5 mill/tons anuales se verá probablemente postergado con la construcción del Sitio Cero. Este proyecto que descongestionaría en forma importante la ruta caminera Concepción-Coronel, ya que se encuentra en el centro del área forestal del sur de la región, se verá favorecido con la construcción del camino Nacimiento-Santa Juana y aliviará la circulación de camiones madereros por Concepción y además, tendrá una conexión directa de FF.CC. Próximamente se iniciará la construcción del muelle Puchoco (en Coronel) para movilizar 600 mil toneladas anuales de astillas.

La ampliación, construcción y adecuación de puertos de la región permitirá en dos años aumentar la capacidad actual en 3,9 mill/tons anuales lo que permitirá absorber la demanda que se proyecta de acá a tres años en el sector forestal.

De no concretarse las inversiones mencionadas y otras adicionales se puede prever un importante déficit, en el mediano plazo, en materia de infraestructura portuaria, dadas las proyecciones en materia de exportaciones forestales (verdadera explosión dado que estas podrían multiplicarse por tres), y teniendo en cuenta que la infraestructura regional sirve a las regiones del Maule y de la Araucanía en materia de embarque. Es necesario tener en cuenta que la carga forestal

representa el 85% de la carga movilizada en la región y el 95% de los embarques regionales.

Además, no parece tenerse siempre presente que cualquier ampliación en los puertos del GC significaría necesariamente mayores problemas para dicha zona (probablemente las inversiones necesarias en materia de infraestructura urbana derivadas de ampliaciones como las mencionadas en párrafos precedentes no estén previstas). ¿Quién asume los costos (congestión, deterioro de calles, contaminación) que significaría para una ciudad un nuevo puerto?. Una vía que no hay que abandonar es el **incentivo al sector privado para invertir en puertos.**

La saturación de las vías de acceso a los puertos regionales, de no concretarse las inversiones necesarias, podría cambiar los flujos de exportación o al menos alterarlos. ¿Podría ser más racional en caso de prolongarse la doble vía de la Carretera Panamericana hasta Chillán exportar vía Ruta de la Fruta por el Puerto de San Antonio! ¿O llegar con los espárragos y berries de la provincia de Ñuble directamente al aeropuerto de Santiago en vez de mejorar la accesibilidad con un mejor trazado del camino de Bulnes al aeropuerto de Concepción!

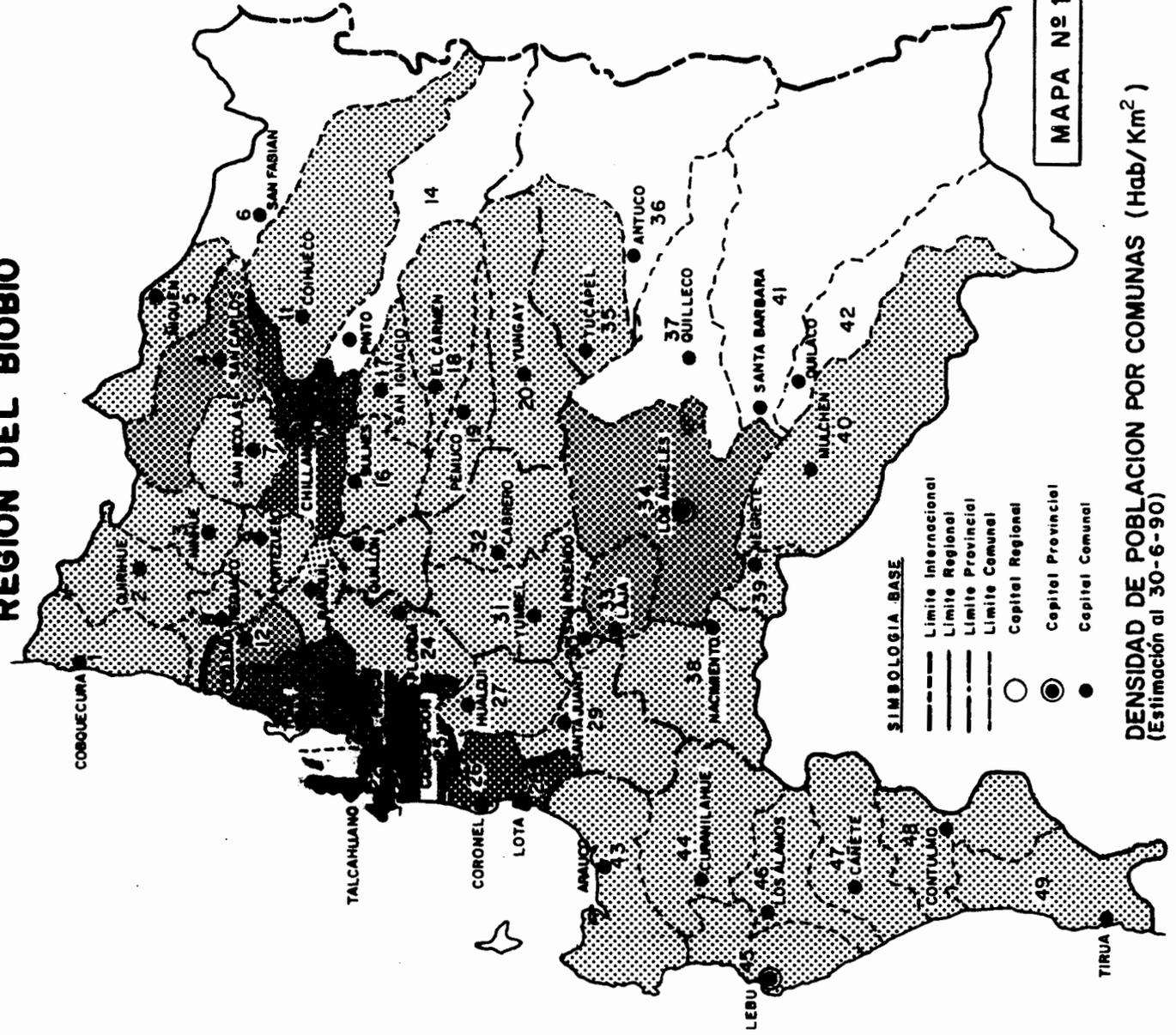
Lo anteriormente dicho y la integración con Argentina a través de un Paso Internacional en la VII Región y el proyecto del Ferrocarril Transandino en Lonquimay podrían hacer cambiar parte de la estructura regional creándose patrones distintos de ordenamiento espacial de la población. La apertura de una nueva ruta internacional en la VII Región abre grandes posibilidades si se llega a concretar el mercado económico del cono sur (Brasil - Argentina - Uruguay - Paraguay - Chile) y la región del Bio-Bío tiene la obligación de planterarse este escenario como uno de los escenarios posibles.

En resumen, la RBB tiene como desafío no sólo su proyección hacia el Pacífico, Europa y al Cono Sur vía Argentina, sino además su integración con las regiones vecinas y su consolidación (construcción) interna.

## CARTOGRAFIA

- Mapa N° 1: Densidad de población por comunas (hab/km<sup>2</sup>)  
(Estimación al 30.06.90)
- Mapa N° 2: Distribución de las 30 principales entidades urbanas de la Región del Bio-Bío
- Mapa N° 3: Red vial regional
- Mapa N° 4: Patrones espaciales del crecimiento de algunas entidades pobladas
- Mapa N° 5: Flujo de pasajeros entre comunas
- Mapa N° 6: Sistema y subsistemas urbanos sobre la base de los flujos telefónicos.
- Mapa N° 7: Entidades urbanas según niveles de centralidad y areas de influencia.

# REGION DEL BIOBIO



MAPA N° 1

### SIMBOLOGIA BASE

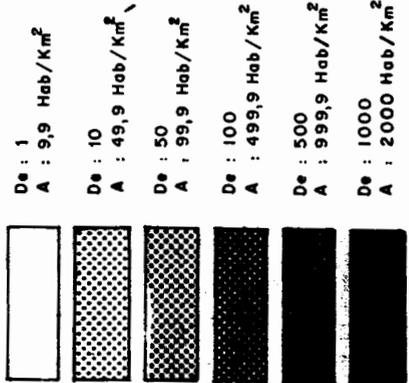
- Limite Internacional
- - - Limite Regional
- · - · - Limite Provincial
- Limite Comunal
- Capital Regional
- Capital Provincial
- Capital Comunal

DENSIDAD DE POBLACION POR COMUNAS (Hab/Km<sup>2</sup>)  
(Estimación al 30-6-90)

Escala 1:1.550.000

PROVINCIA	COMUNA
ÑUBLE	1- COBQUECURA
	2- QUINTIJE
	3- MINIHUE
	4- SAN CARLOS
	5- ÑIQUEN
	6- SAN FABIAN
	7- SAN NICOLAS
	8- TREGUACO
	9- PORTEZUELO
	10- CHILLAN
	11- CONHUECO
	12- COELEMU
	13- RAMOUIL
	14- PINTO
	15- QUILON
	16- BULNES
	17- SAN IGNACIO
	18- EL CARMEN
	19- PENCO
CONCEPCION	20- YUNGAY
	21- TOME
	22- TALCAHUANO
	23- PENCO
	24- FLORIDA
	25- CONCEPCION
	26- CORONEL
	27- HUALQUI
BIOBIO	28- LOTA
	29- SANTA JUANA
	30- SAN ROSENDO
	31- YUMBEL
	32- CABREÑO
	33- LAJA
	34- LOS ANGELES
	35- TUCAPEL
ARAUCO	36- ANTUCO
	37- QUILCO
	38- NACIMIENTO
	39- NEGRETTE
	40- MULCHEN
	41- SANTA BARBARA
	42- QUILACO
	43- ARAUCO
SANTO DOMINGO	44- CURANILAHUE
	45- LEBU
	46- LOS ALAMOS
	47- CARETE
	48- CONTULMO
	49- TIRUA
	50- TIRUA

### SIMBOLOGIA MAPA

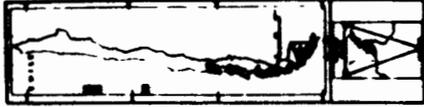


Fuente : INE





# REGION DEL BIOBIO



**SIMBOLOGIA MAPA**  
1970 - 1982

- Muy Alto
- Alto
- Bajo
- Muy Bajo

**SIMBOLOGIA BASE**

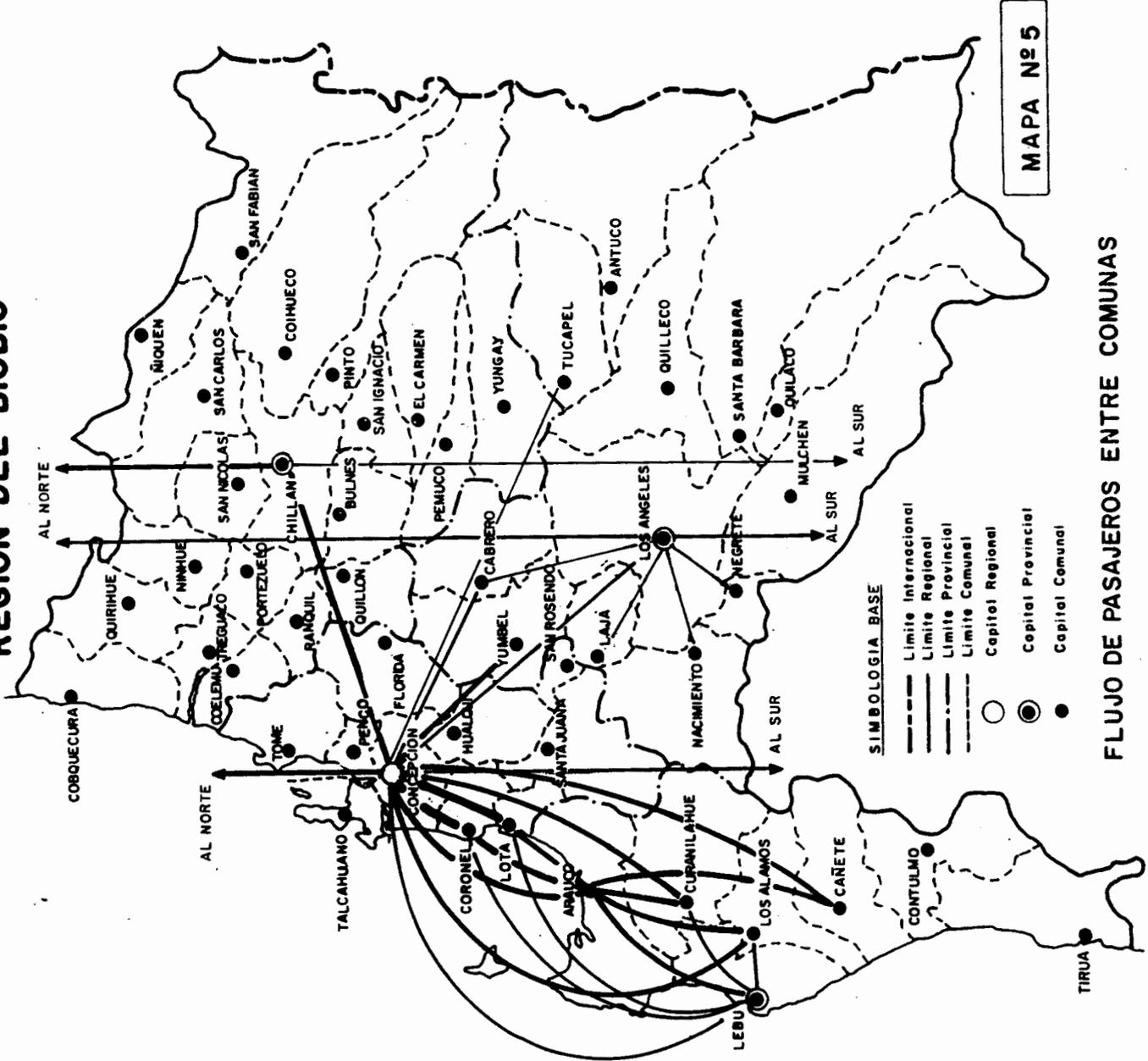
- Limite Internacional
- Limite Regional
- Limite Provincial
- Limite Comunal
- Capital Regional
- Capital Provincial
- Capital Comunal

**MAPA Nº 4**

**PATRONES ESPACIALES DEL CRECIMIENTO DE ALGUNAS ENTIDADES POBLADAS.**

Escala 1:1.550.000

# REGION DEL BIOBIO



**MAPA Nº 5**

## FLUJO DE PASAJEROS ENTRE COMUNAS

Escala 1 : 1.550.000

**SIMBOLOGIA MAPA**

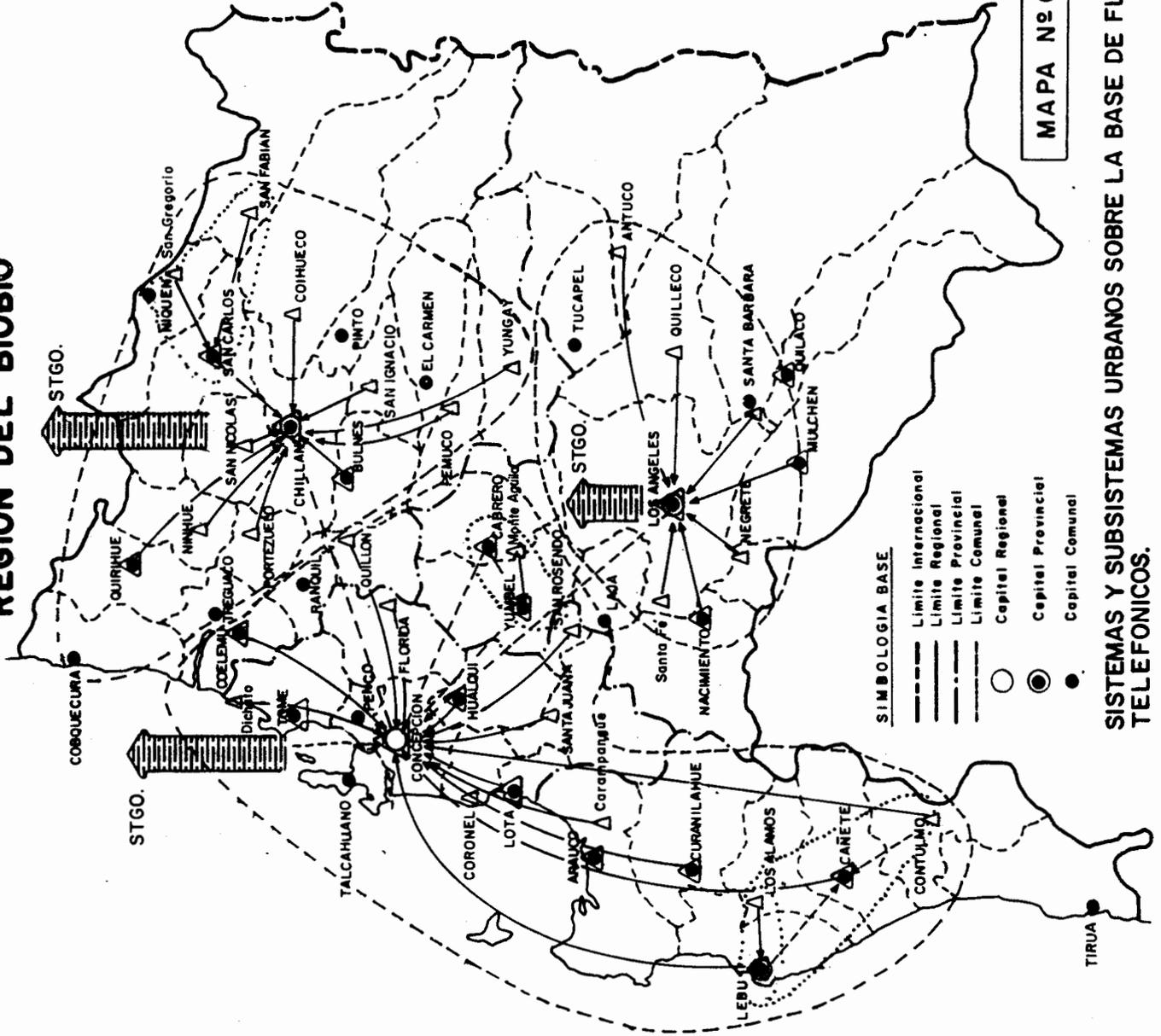
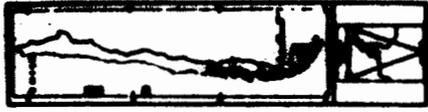
- (Incluye solo los casos de mas de 10.000 pasajeros/año)
- 10.001 a 30.000
  - 30.001 a 90.000
  - 90.001 a 270.000
  - 270.001 a 1 Millón
  - + de 1 Millón

**SIMBOLOGIA BASE**

- Limite Internacional
- - - Limite Regional
- - - Limite Provincial
- - - Limite Comunal
- Capital Regional
- Capital Provincial
- Capital Comunal

Fuente : Transporte y Comunicaciones, INE 1987

# REGION DEL BIOBIO



**MAPA Nº 6**

**SIMBOLOGIA BASE**

- Limite Internacional
- - - Limite Regional
- · - Limite Provincial
- · · Limite Comunal
- Capital Regional
- Capital Provincial
- Capital Comunal

**SISTEMAS Y SUBSISTEMAS URBANOS SOBRE LA BASE DE FLUJOS TELEFONICOS.**

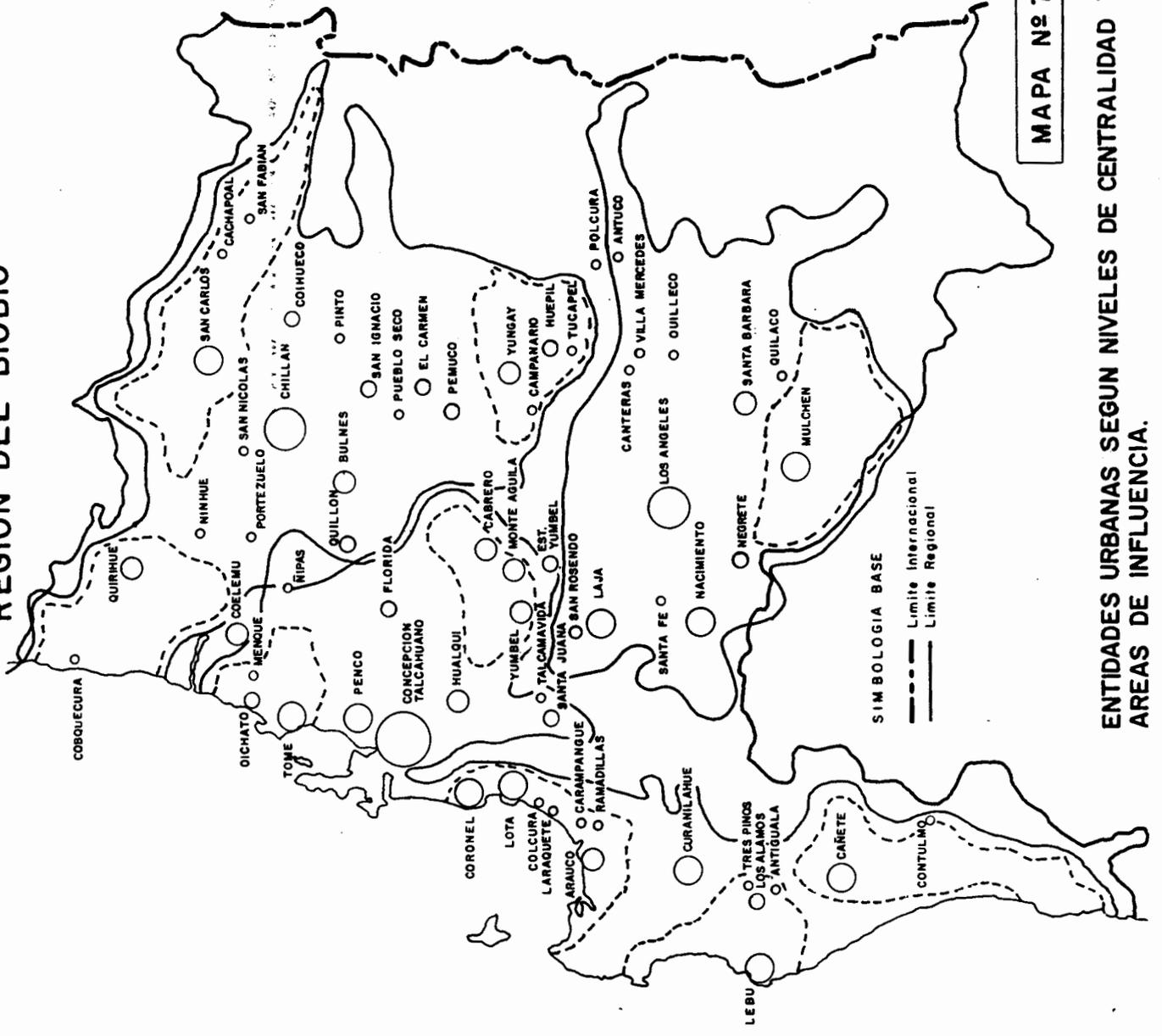
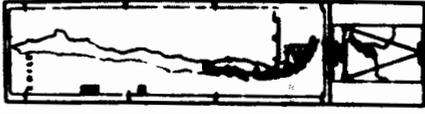
Escala 1 : 1.550.000

**SIMBOLOGIA MAPA**  
**JERARQUIA**  
 Nº Llamadas/Población

- I
  - II
  - III
  - IV
- Flujos**
- Principal
  - - - Secundario
- Subsistemas**
- Principales
  - Menores

Fuente: H. Hernández 1990.

# REGION DEL BIOBIO



MAPA Nº 7

**SIMBOLOGIA MAPA**

A) Estratos Jerárquicos

- I
- II
- III
- IV
- Va
- Vb

B) Areas de Influencia

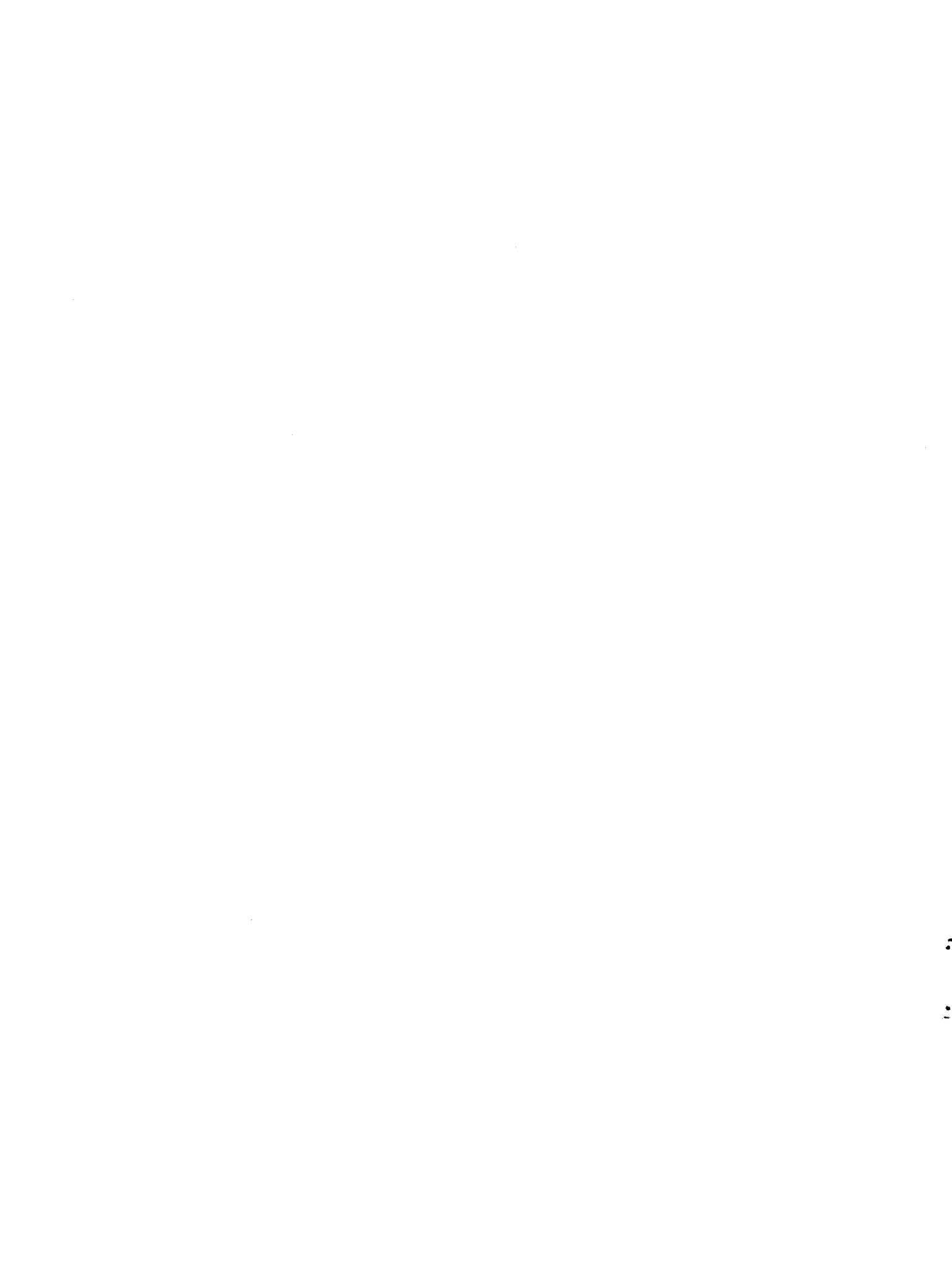
- De 2º orden
- De 3º orden

**SIMBOLOGIA BASE**  
 - - - - - Limite Internacional  
 ———— Limite Regional

ENTIDADES URBANAS SEGUN NIVELES DE CENTRALIDAD Y  
 AREAS DE INFLUENCIA.

Escala 1 : 1.500.000

Fuente: H. Hernandez, 1990







## CAPITULO X

### HUACHIPATO Y QUINCHAMALI S.A.: EMPRESAS GRANDES Y PEQUEÑAS... PERO TODAS MODERNAS

#### Las tendencias actuales de la industrialización

Es un hecho avalado por informes técnicos (Didier para Francia, Birch para los Estados Unidos, PREALC para América Latina) que el empleo neto industrial se está creando hoy día no en el estrato de la gran empresa (GE) sino en el estrato de la pequeña y mediana empresa (PYME). Esta situación resulta, en primer lugar, de la racionalidad competitiva de la GE (impuesta además por las condiciones internacionales) que se basa en la productividad y no en el empleo. Pero también este fenómeno forma parte de un proceso más general de reestructuración del modelo de acumulación y de la organización empresarial.

En un trabajo preparado por expertos de CIEPLAN, que se reproduce casi textualmente, puede leerse:

Una pregunta que se viene planteando reiteradamente en la última década apunta a un problema de fondo, relacionado con el concepto de la organización industrial. Frente al modelo de economía mixta, desarrollado después de la Segunda Guerra, con una creciente intervención del Estado, el modelo neoliberal postuló una retirada del Estado a fin de que los mercados liberalizados estimularan el desarrollo del sector privado. En esa propuesta había algunos fundamentos válidos para propiciar la reducción del papel del Estado, fundamentos que eran compartidos por otras corrientes de pensamiento, si bien no lo hacían con su conclusión. Esos fundamentos se referían a la burocratización excesiva que acarrea un aparato estatal muy grande y centralizador; a la inhibición de la creatividad productiva de las empresas, al resultar más rentable desarrollar buenas conexiones con la clase política y burocrática que hacer un esfuerzo de aprendizaje tecnológico; al estimularse más en la fuerza de trabajo joven la búsqueda de empleos públicos que el interés por generar nuevas iniciativas empresariales. No poco importante es el hecho de que a menudo el acceso a los recursos públicos y a la protección del Estado significaba la concentración económica de algunas industrias y la formación de grandes empresas privadas que no se caracterizan por una alta productividad en el uso de sus recursos.

Por estas razones, cuando se plantea la necesidad de reformular un sistema de economía mixta, con un Estado activo y comprometido con el desarrollo y la inversión, es válido preguntarse qué estilo debería asumir la economía mixta de manera de no repetir muchas de las distorsiones del pasado. ¿Qué tipos de relaciones entre Estado y sector privado pueden evitar que se reproduzca la excesiva concentración económica, exacerbada además, por las políticas neoliberales, y los sesgos en contra de la iniciativa y la creatividad empresarial?

A este respecto es de gran relevancia recoger algunas experiencias de industrialización reciente que sugieren la emergencia de nuevos estilos de desarrollo y de organización industrial, basado en el auge de la pequeña empresa moderna. Se trata de empresas formadas por técnicos, profesionales de alta calificación o trabajadores con mucha experiencia, los cuales en respuesta a las nuevas oportunidades tecnológicas y de reestructuración industrial, están contribuyendo a desarrollar un nuevo estilo de producción industrial. Su característica central es la flexibilidad para responder a las necesidades cambiantes del mercado. Ellas se han estado dando a partir de situaciones de crisis económicas, desempleo y desindustrialización, por lo que resultan de gran interés para un país como Chile.

Aunque hay muchos ejemplos en país europeos y también en Estados Unidos, la experiencia más interesante se ha dado en el norte de Italia. Se trata de un modelo de organización de "distritos industriales" descentralizados regionalmente, en especial en Emilia, Módena y Reggio. Este modelo ha permitido un desarrollo económico - social superior al conjunto de la economía italiana. En promedio, para 1970 - 80, la tasa nacional de desempleo fue de 7,4%, pero en Emilia fue sólo 5,6%, a pesar de una tasa de participación de la fuerza de trabajo, más alta: 45,1% frente a un 39,3% para el promedio nacional. Las exportaciones originadas en Emilia en 1960 alcanzaban al 6% del total nacional de Italia, pero fueron creciendo sistemáticamente hasta un 7,7% en 1970 y un 9,4% en 1980. Se trata, pues, de una región de alto dinamismo en el conjunto de la economía italiana.

¿Cuales han sido las características de su organización industrial? Se trata de un proceso de desarrollo orientado hacia la pequeña y mediana empresa y con un fuerte contenido de modernización tecnológica. A raíz de los altos niveles de desempleo combinados con una legislación laboral muy restrictiva para las grandes empresas, producto de una larga tradición sindical que se hizo muy fuerte en los años 60, se generaron fuertes incentivos en estas empresas para subcontratar con empresas mas pequeñas organizadas por trabajadores calificados que habían sido despedidos por esas mismas grandes empresas. Esto se combinó con un activo papel que asumieron los gobierno locales y las municipalidades para crear una red institucional y geográfica de apoyo financiero, tecnológico y de infraestructura a estas pequeñas empresa. Es

interesante señalar que ante el conflicto suscitado entre este movimiento y las grandes organizaciones sindicales que ven en él un factor de debilitamiento, el Partido Comunista italiano tomó la opción de apoyar el proceso de la descentralización económica y mediar con el movimiento sindical a fin de reducir los elementos de conflicto. Ello se explica por el interés del PC de mantener una base de apoyo que está muy descentralizada regionalmente.

Este proceso no es exclusivo ni peculiar al norte italiano. Es conocido el espectacular desarrollo que en Estados Unidos ha tenido la pequeña empresa de alta tecnología en el Silicon Valley. A un nivel más general, se ha estimado en este país que entre 1973 y 1983 del crecimiento total del empleo no agrícola, más de 50% provino de empresas con menos de 50 trabajadores. Es cierto que en una alta proporción se trata de empresas de servicios, pero el proceso también se está dando en la alta tecnología industrial. Corresponde a ciertas tendencias más generales que se están produciendo en muchos países como consecuencia de transformaciones estructurales, tanto en el campo tecnológico como social y económico. Varios autores, lo plantean como la emergencia de una nueva etapa en el desarrollo del capitalismo, asociada a una nueva forma de división del trabajo. Según estos autores, durante la mayor parte del siglo XX el capitalismo vivió de una división del trabajo centrada en la gran empresa oligopólica. La base de su eficiencia y productividad fue la alta especialización y la producción de gran escala de bienes muy estandarizados. Es lo que se ha llamado el "fordismo". Sin embargo, hay factores estructurales que están impulsando una transformación de este sistema y que probablemente van a revolucionar los sistemas de organización industrial.

En primer lugar, los cambios tecnológicos actuales están haciendo posible una flexibilidad de los procesos técnicos desconocida hasta ahora. La introducción de microprocesadores, la informática y la computarización están dejando obsoletas las técnicas de producción rígidas y diseñadas para alcanzar un alto volumen de producción. Cada vez más se va haciendo posible rediseñar los equipos y las características de los bienes producidos, manteniendo la infraestructura y produciendo menores volúmenes de cada diseño, de acuerdo a las necesidades del mercado.

La flexibilización tecnológica se complementa con un segundo factor de cambio. Se trata de que a los mayores niveles de ingreso que han alcanzado los países industriales, las preferencias de los consumidores privilegian cada vez más diseños y características específicas de los bienes, más que el producto estándar, propio de la era del fordismo. Esto vale tanto para los bienes de consumo durable como para los de consumo corriente. La capacidad de innovar en diseños y en características de los bienes se ha convertido en una valiosa fuente de ventajas comparativas y de competitividad. La competencia de precios pasa a ser secundaria frente a la competencia de calidades y características. Este fenómeno se aplica

incluso a industrias típicas del "fordismo" como la automotriz o industrias de procesos como la del acero. En este último sector están apareciendo las "miniplantas" de acero, diseñadas para producir aceros muy especiales en volúmenes relativamente reducidos.

Un tercer factor coadyuvante es de carácter social. Las crisis económicas de los años 70 y 80 y la robotización de muchos procesos industriales han creado altos índices de desempleo incluso en los países más avanzados. Este desempleo alcanza a trabajadores calificados, profesionales y técnicos. Por otra parte, el sindicalismo en los países democráticos ha llegado a tener un alto poder de negociación, especialmente en las grandes empresas, contribuyendo a rigidizar las condiciones laborales y haciendo difíciles los ajustes frente a recesiones económicas. La gran empresa tiende a perder ventajas comparativas por este concepto. Este proceso ha estimulado a estas empresas a buscar la subcontratación y a descentralizar procesos productivos más que a crecer verticalmente. Esto induce a la necesidad de desarrollar vínculos de cooperación entre la gran empresa y las subcontrataciones a fin de satisfacer los requerimientos de eficiencia.

Un cuarto factor se refiere a que en las experiencias exitosas se ha desarrollado una red institucional de apoyo que ha sido decisiva para la dinámica del sistema. Esta red tiene un carácter local, comunitario y mixto en cuanto a la participación del sector público y privado. Los apoyos fundamentales que requieren las empresas de los "distritos industriales" son de financiamiento de capital de riesgo, capacitación técnica y empresarial e infraestructura física como terrenos, y viviendas, edificios, vías de acceso, comunicación y servicios de utilidad pública.

Estas formas de organización industrial han probado su eficiencia no sólo en términos del desarrollo productivo y empresarial a largo plazo, sino también para enfrentar los ajustes recesivos a corto plazo. Como se ha notado en relación a la experiencia italiana, una estructura industrial concentrada y rígida tiene pocas posibilidades para enfrentar un ajuste recesivo a corto plazo y los trabajadores están entrenados para realizar trabajos de rutina muy estandarizados. Las nuevas formas de organización industrial basadas en sistemas flexibles y pequeñas unidades productivas pueden enfrentar en mejor forma esos ajustes; tanto empresarios como trabajadores han hecho un aprendizaje para adaptarse a situaciones y demandas cambiantes, aparte de que sus costos de infraestructura son mucho más bajos. Pueden sobrevivir mejor períodos de depresión.

Este estilo de industrialización tiene profundas consecuencias culturales. No responde sólo a un problema económico que requiere mayor descentralización y flexibilidad. Responde también a la necesidad de que la organización económica recoja aspiraciones de

identidad cultural y local, de humanización de las condiciones de trabajo , de reconciliación entre los valores de la solidaridad y cooperación con los de eficiencia y productividad. El "fordismo" y la tecnología de la producción en gran escala introdujeron una brecha profunda entre esos valores y las necesidades de la eficiencia económica. Desarrollaron una cultura industrial homogeneizante en el sentido de la eficiencia concebida en términos estrechos, sin importar los costos sociales que se generaban por pérdida de identidades culturales, diferenciaciones en las formas de consumo y trabajo, bienestar individual y familiar no asociados a los ingresos, relaciones sociales y condiciones del medio ambiente. El nuevo estilo de organización que emerge abre la importante posibilidad de detener y aun revertir ese divorcio entre valores culturales y eficiencia económica. Es también una forma de democratización de la vida económica.

Debe agregarse otra consideración importante que justifica adicionalmente una focalización preferencial en el desarrollo de las PYME's.

Las pequeñas y medianas empresas generan, en términos relativos, mayor renta local que las grandes empresas. Esto se explica debido a que el modelo geográfico de gestión empresarial (casa matriz o sede de gestión en la región capital o en el extranjero y planta productiva o filial en la región en cuestión) que tipifica a una buena parte del estrato de grandes empresas es casi inexistente a nivel de las PYME's y es bien sabida la importancia que tienen los flujos filial/matriz tanto desde el punto de vista tributario como de excedentes internos.

#### El camino a la modernización

Considerando que la estrategia se ubica en una perspectiva de mediano y largo plazo, su trayectoria debiera plantear las siguientes dos grandes fases:

- a) El pasar a una "segunda fase del modelo primario exportador", que consistiría básicamente en transitar de una fase extensiva de la acumulación, a una fase más

intensiva, lo que implica diversificación exportadora - sea al país, sea al exterior-agregación de valor y calidad, y generación de mercado interno dinámico. Esto sería el primer paso de la ruptura de un modelo espacial de acumulación de tipo "neotaylorista" a un modelo "posforidsta" dinámico , menos concentrador, menos excluyente;

- b) Después del año 2000, se trataría de pasar a una economía "secundaria exportadora", es decir, a una economía cuyo eslabón clave es la articulación industria/servicios productivos. La exportación debe entenderse como todo flujo de mercancías que sale de los límites de la región, sea al país, sea a Argentina, sea a ultramar.

Otra versión de las fases de la trayectoria podría ser la siguiente:

- a) En la década de los noventa, se trata de pasar de una economía dinamizada por factores básicos baratos, a una economía cuyo dinamismo reside en la inversión intensiva que eleva la calidad de los factores;
- b) Después del año 2000, el propósito es transitar hacia una economía cuyo dinamismo reside en la capacidad de innovación.

La política de "fomento productivo y tecnológico" no puede entenderse como la suma de políticas sectoriales, toda vez que en la región se pueden constituir potencialmente por lo menos dos "complejos productivos sectoriales".

En este entendido, la estrategia plantea tres grandes objetivos para la década:

- a) Fomentar la constitución de complejos productivos sectoriales en lo forestal y pesquero, desentramando los obstáculos que puedan existir. Se trata de impulsar eslabonamiento hacia atrás y hacia adelante, buscando los nichos y espacios que puedan surgir.
- b) Constituir conglomerados de medianas, pequeñas y microempresas eficaces, dotadas de una cultura profesional, asistidas tecnológicamente, apoyadas crediticiamente y con voluntad competitiva.
- c) Modernizar y reconvertir la industria "tradicional" que fuera el eje del patrón de acumulación del periodo 1950 - 1975. Por un lado, realizar inversiones de modernización en industrias que ya se racionalizaron entre 1975-1985, como por ejemplo sucede en textil y siderurgia. Asimismo, realizar inversiones de reconversión de la industria metalmecánica, para que esta pase de industria de servicios a industria productora de bienes de capital.

Esto supone la construcción más o menos exitosa de un poder regional, que hasta ahora no existe. En principio ello implica tres cuestiones centrales:

- a) Pasar de una **"cultura regional defensiva"**, que es básicamente patrimonialista, dependiente del Estado, folklorista o populista, autocentrada y no propositiva a una **"cultura regional ofensiva"** propositiva, basada en las fuerzas de la sociedad civil regional, menos dependiente de la Administración Central del Estado, creadora de nuevas ondas culturales, que tome como criterio central la capacidad de articular competitividad con equidad social.

- b) Construir progresivamente un gobierno regional fuerte y con recursos, operando con un sistema democrático de nivel regional. Este gobierno debe articular el nivel comunal con el nivel regional. Y ello implica hacer que la población vea como importante en sus vidas cotidianas la toma de decisiones en esas dos esferas.

Es esencial considerar que no se podrá construir un gobierno regional fuerte, si la gente no ve que ello tiene que ver con sus vidas privadas, es decir, si no ve que lo público regional tiene que ver con lo privado regional. Es esencial hacer notar que no podrá existir una estrategia sin gobierno regional fuerte.

- c) Fomentar la autoconstrucción de la sociedad civil, con toda la diversidad de sus movimientos sociales. Hasta ahora sólo opera una parte de la sociedad civil: el empresariado propietario y ejecutivo regional, que no es capaz de asumir un rol de clase dirigente, dado que siempre confundirá sus intereses privados con los intereses públicos. Es preciso la generación de élites, de dirigentes con visión regional que representen los intereses sociales de las diversas clases y sectores de la región.

Un aspecto central, poco desarrollado todavía es que la estrategia debe plantear la transición desde un Régimen de Empresa Autoritario que predomina en parte de la gran empresa y en la inmensa mayoría de las empresas medianas y pequeñas, hacia un Régimen de Empresa que acepta la negociación colectiva como eje de las relaciones capital/trabajo.

Ahora bien, esto no es sencillo. La "modernidad" del empresariado de la región no se traduce en la aceptación del conflicto, ni menos la autonomía de la organización de los

trabajadores como parte inherente de las relaciones laborales. Es una "modernidad " autoritaria.

Los empresarios de las grandes empresas tienen muy poco que enseñar a los empresarios de las empresas medianas y pequeñas. El motivo es que la gran empresa tecnológicamente avanzada en la Región, es básicamente de "proceso continuo" donde el ritmo de producción no depende del ritmo de trabajo; esto determina una relación muy diferente a la que enfrentan los trabajadores en empresas donde el ritmo de producción sí depende de la duración e intensidad de la jornada de trabajo. Por tanto, el modelo del empresariado de la gran empresa de proceso continuo no es transportable al empresariado de las demás empresas. Tampoco sucede así con los sindicatos. Estos empresarios pueden ser muy eficientes para hacer proyectos y para manejar empresas con pocos conflictos laborales ya que disponen de enormes excedentes que facilitan las relaciones con los sindicatos.

En este sentido, es inadecuado calificar a los sindicatos del resto de las empresas de la región de "reivindicacionistas", cuando lo que han visto es deterioro de remuneraciones y caída de la sindicalización por reformas laborales y cambios estructurales. Lo que sí se puede señalar es que su estrategia, plataforma y cultura socio-políticas es completamente inadecuada y desfasada para enfrentar las consecuencias de la modernización de la región.

De continuar las cosas como están y de legitimarse vía el consumo el tipo de modernización impulsada por los empresarios, se podría avanzar hacia un tipo de sociedad donde el sindicalismo haya definitivamente perdido el peso y el prestigio de antaño. Se pasaría a un tipo de empresa que oscilaría entre el autoritarismo, el paternalismo y las relaciones laborales sin sindicato.

### Lineamientos del cambio tecnológico y productivo regional.

Es preciso siempre considerar el punto de partida de la estrategia. El Gobierno Regional es débil y es preciso reconocer que para éste (y la Administración Central del Estado) existen una serie de "cajas negras", es decir ignorancias acerca de la realidad productiva de la región. Por un lado, no se dispone de un aparato de gobierno con recursos y una masa crítica de profesionales capaces de formular una política productiva y tecnológica realista.

En consecuencia, conviene desarrollar una fase inicial de acumulación de conocimiento y poder. En esta fase no podrá formularse --por ejemplo-- una política industrial precisa; ello se debe a que no se sabe bien por donde van las tendencias y oportunidades de inversión, ni tampoco se dispone del poder para implementar lo que se propone.

Sin embargo, si se generan dinámicas de fomento de proyectos de inversión para elevar las tecnologías de producto - proceso - transporte - servicio, de procura de mercados, etcétera, se podrá ir acumulando el "expertise" para más adelante elaborar políticas productivas y de CyT más precisas. Esto supone más claridad sobre donde asignar recursos y más poder político y financiero para realizar lo que se escribe en el papel.

En este contexto, algunas ideas pueden ser las siguientes:

- 1. El gobierno regional tiene que tener un impacto en la formación de recursos humanos.**

Es central elevar la calidad de los recursos humanos en la región. No se trata sólo de profesionales y científicos, sino también y especialmente de obreros y trabajadores. La competitividad de la región depende más de este segundo factor que

del primero. Por tanto, un fuerte énfasis en capacitación de trabajadores con apoyo de la CUT.

Elevar los estándares educacionales, fomentar el prestigio social y los sueldos de profesores, fomentar que la mayoría de los cursos de enseñanza secundaria tengan orientación práctica, fomentar el prestigio social de profesiones de alta cualificación en carreras técnicas y vocacionales, generar una estrecha relación entre instituciones educacionales y empresas, incentivar a las empresas para que ellas mismas multipliquen cursos de capacitación y exijan exámenes para pasar de un nivel a otro. También es necesario desarrollar políticas de inmigración de personal altamente calificado, sea de Santiago, sea de Argentina o de otros países.

## **2. Financiamiento, información y conexiones**

El Gobierno Regional puede anotarse una gran victoria si logra revertir el flujo negativo de recursos que existe en el Banco del Estado, que va en una dirección opuesta al comportamiento de los bancos privados. Asimismo, la generación de un banco de datos regional y la conexión con el mundo exterior, pueden ser actividades que otorguen al gobierno regional un poder muy importante: la información.

## **3. El desarrollo de una política científica - tecnológica.**

La política científica-tecnológica debe partir considerando la diversidad y heterogeneidad de esfuerzos que existen, sin olvidar que son todos de pequeña escala y que provienen de varias instituciones, con distintos intereses y enfoques, con diversidad de recursos financieros. Todo esto representa un enorme potencial, pero, desde una perspectiva gubernamental obliga a una primera fase de conocimiento profundo de lo que se hace.

Ahora bien, la construcción de capacidad competitiva de la región, depende de si se logra apoyar el surgimiento de un conjunto de empresas que producen un producto similar y que compiten entre sí para desarrollarlo. Se trata de un racimo de empresas con dinámica de competencia real. Si ello no sucede la tendencia es que rápidamente se detendrá la innovación. Estos racimos de empresas no están identificados porque no han surgido las conexiones, los actores, las oportunidades para así hacerlo.

Ello implica que en esta fase de elaboración, la estrategia está en condiciones de identificar prioridades dentro de las áreas ya definidas. Ello exige trazar un cierto plan estratégico, es decir un camino por el cual se puede avanzar paso a paso. Aquí se identifican las grandes fases:

- a) Fomentar el diálogo y la articulación informal entre todas estas instituciones e iniciativas, procurando que se conecten con empresarios. El gobierno regional puede contribuir a gestar un gran banco de datos, accesible al público, que permita encontrar oferta y demanda. Asimismo puede gestar su propia corporación de fomento.
- b) Luego constituir instancias más institucionalizadas de debate y discusión, en la cual necesariamente deben jugar un rol central las Universidades.

Paralelamente, debe lograrse el primer paso hacia la generación de los CTR, que por naturaleza son abiertos y flexibles, sin priorizaciones ex-ante. El gobierno regional opera de "animador" y así acumula conocimiento y genera capacidad gerencial.

- c) Por último dar los pasos para gestar una política científica-tecnológica regional y la concreción de uno o varios "circuitos tecnológicos regionales". Estos CTR

pueden definirse como esfuerzos de mediano plazo que buscan mejorar la tecnología de producto y de proceso de bienes fabricados por varias empresas de la región. La idea es complementar y favorecer el esfuerzo interno de las empresas, pero no sustituirlo.

Todo esto en el entendido de favorecer a las empresas medianas, pequeñas, micro y ¿por que no? empresas regionales y comunales.

Para terminar, los criterios de una política científica tecnológica son varios: aumentar la compatibilidad entre I&D y tendencias de competitividad de la región; favorecer la investigación en universidades, porque la pueden combinar con enseñanza de alta calidad; énfasis en tecnologías de relevancia comercial; fuertes vínculos entre instituciones de C&T con las empresas, fomentando investigaciones que favorezcan "racimos" de empresas; **mecanismos explícitos de diseminación** dado que es muy importante impedir que el conocimiento se acapare; en este sentido es importante desalentar e impedir prácticas de empresas cuyos énfasis es disminuir el ritmo de diseminación del conocimiento antes que acelerar el ritmo de innovación; fomento de la investigación dentro de la gran empresa; incentivos para que la gran empresa juegue un rol activo en elevar la calidad de los bienes y servicios producidos por los proveedores y subcontratistas regionales.

### La inversión regional y su incidencia en el empleo industrial

El dinamismo del sector y su aporte al empleo están muy relacionados no sólo con el quantum de inversiones futuras, sino también con su direccionalidad.

Las inversiones más importantes, entre 1986 y 1989 --nacional y extranjera-- alcanzaron el orden de US\$629 millones en la región,

concentrándose el 73 % en el rubro forestal y el sector pesquero en segundo lugar con el 9%.

Las inversiones ya efectuadas en el sector forestal se concentraron especialmente en ampliación, nuevas plantas y optimización de procesos.

La inversión futura, pública y privada, totaliza, US\$2.700 millones, se orienta principalmente hacia el sector forestal, 50.3%, y en particular hacia la elaboración de celulosa, mostrando la orientación del sector hacia productos de mayor elaboración. También se destacan las inversiones en siderurgia, con el 12.6% de éstas. Las inversiones en centrales hidroeléctricas alcanzan al 15%, y en infraestructura portuaria y ferroviaria, al 3.8%.

En términos de valores absolutos puede observarse que la región del Biobío, presenta una condición privilegiada respecto a los proyectos de inversión por regiones, como se observa en las cifras siguientes.

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION  
(Millones de US\$)

	Mineria	Industria	Turismo y Comercio	Energia Privada	Energia Publica	Telecom.	Transp. e Infraes.	Transp. y OO.PP.	Empresas Estado	Total
I	343.0	124.4	8.0	-	18.0	59.8	6.0	9.7	-	568.9
II	1354.8	790.8	2.5	-	1.0	66.2	31.0	24.0	349.9	2620.2
III	777.2	11.0	-	-	-	18.1	-	46.3	49.1	901.7
IV	278.2	1.0	47.0	-	-	44.8	10.0	103.0	-	484.0
Zona Norte	-	-	-	-	-	50.0	-	-	-	50.0
V	140.0	122.2	108.6	100.8	36.7	253.5	44.0	309.0	300.8	1415.6
VI	-	53.0	18.0	65.0	-	45.2	-	72.0	552.2	805.4
VII	-	115.5	-	246.8	-	31.7	-	61.2	-	455.2
VIII	-	1475.3	13.5	920.0	47.3	134.0	84.6	28.8	-	2703.5
IX	-	1389.7	10.0	-	-	53.2	-	115.0	-	1567.9
X	-	1006.0	-	70.0	-	1.4	7.5	13.4	-	1098.3
XI	42.0	36.7	-	-	-	-	-	23.2	-	101.9
XII	-	320.9	-	21.7	2.5	39.0	5.0	24.0	-	413.1
Zona Sur	-	-	-	-	30.0	36.0	-	-	-	66.0
Todas Reg.	-	-	48.5	-	-	347.0	129.6	-	0.0	525.1
Total Reg.	2935.2	5446.5	256.1	1424.3	135.5	1179.9	317.7	829.6	1252.0	13776.8
Reg. Metrop.	400.0	68.5	209.1	455.7	-	23.1	875.0	40.0	-	2071.4
Santiago	0.0	73.0	172.5	-	-	770.9	30.0	400.0	-	1446.4
Total	3335.2	5588.0	637.7	1880.0	135.05	1973.9	1222.7	1269.6	1252.0	17294.6

Fuente: SFF

Las inversiones incidirán en un mayor dinamismo de la actividad productiva, y generarán empleo directo durante la puesta en marcha por efectos de la construcción de nuevas obras. Sin embargo, a través de las entrevistas realizadas en varias de las fuentes inversionistas citadas (CMPC, Arauco, Mitsubichi, Cía. Siderúrgica Huachipato, Petrox, ENACAR) se ha constatado que de la mayor parte de las nuevas inversiones de capital no puede esperarse un sustancial incremento del empleo industrial ya que éstas se orientan a mejoras en productividad por ampliación, o a mejoramiento de procesos; la excepción viene por el lado de las nuevas plantas de celulosa, que juntas generarán un importante número de nuevos empleos directos, pero en una relación más intensiva en capital que las plantas existentes. A la vez, generarán una serie de encadenamientos con otros subsectores productivos, a través de compra de insumos, contratación de servicios, etc.

Para que se generen nuevos empleos se requerirá de una orientación gubernamental más decidida respecto a la diversificación de la inversión privada hacia rubros con mayor valor agregado, que vayan hacia un uso racional de los recursos e incidan sobre el resto de los sectores productivos.

INVERSION REGIONAL PROYECTADA: 1990 - 1995  
REGION DEL BIOBIO. (EN MILLONES DE DOLARES)

NOMBRE	COMPANIA	DESCRIPCION	INVERSION
Estudio modificacion	PETROX	Estud. Modific. y Optm. Planta Estileno	0.20
Refinac. petroleo	PETROX S.A. ENAP		33.90
Reacondicionamiento	PETROX	Reacond. planta reformacion catalitica	1.00
Oleoducto	PETROX	Est. factibilidad oleoducto	60.00
Nueva estructura	ENACAR	Simplificar estruct. mina Lebu	5.50
Anteproyecto	ENACAR	Apertura 2 nuevas minas Arauco - Lebu	9.20
Chiflon buen retiro	Carbonifera Schwager	Equip. y mejor. infraestructura	2.00
Carbon	ENACAR	Manto 3 Lota amp. muelle	13.00
Aumento productivo	ENACAR	Mecanizar y modernizar mina Lota	6.00
Mejoramiento	ENACAR	Mejor infraestructura minas Colico y Trongol	2.20
Modernizacion	CAP (Huachipato)	Modern. laminadores de prod. planos	206.70
Colada continua	CAP (Huachipato)	Colada continua de planchones	50.00
Planta de coque	CAP (Huachipato)		19.80
Modernizacion	CAP (Huachipato)	Modernizacion laminadoras de barra	21.00
Ampliacion planta	SIPSA	Ampliac. planta harina de pescado Talcahuano	14.50
Plantaciones	Forestal Biobio S.A.	Adqu. de nuevos terrenos y plantaciones	17.60
Plantaciones	Forestal Tierra Chilena	Adqu. de nuevos terrenos y plantaciones	35.00
Modernizacion planta	INFORSA	Modern. para aumento de prod. de papel	19.00
Planta chips	Cia. chilena de astillas	Complejo industrial en bahia Coronel	35.00
Aserradero	Celulosa Arauco	Constr. Aserradero Colorado. Curanilahue	7.30
Palets	Palets	Construccion planta palets. Coronel	1.20
Tableros de fibra	Terranova (CAP)	Fabr. de tableros de fibra. Cabrero	50.00
Celulosa	C. Arauco y Cons.	Ampliacion Planta 1	57.00
Celulosa	C. Arauco y Cons.	Planta Arauco 2	580.00
Agroindustria	Fundacion Chile	Complejo agroindustrial	5.50
Renov. y romp.	Terranova S.A. CAP	Andinos	17.20
Muelle mecanizado	ASTEX	Muelle para astillas portuaria Puchoco	12.00
Aserraderos-Muebles	Terranova S.A. CAP	Andinos	5.50
Madera	Aserradero Sn. Vicente		5.80
Pulpa para papel	S.C.I. Sta. Fe		342.00
Puerto Coronel	C.I.A. chilena de astillas	Puente mecanizado prod. forestal	40.00
Planta de MAPAL	MASISA		20.00
Clorato de sodio	Alby quimica grupo stora	Ampl. planta prod. Talcahuano	15.00
Canal Laja - Diguillin	Dir. de riego		100.00
Construccion	Dir. de vialidad	Const. by pas Coronel y Lota en ruta 160	11.70
Conservacion red vial	Dir. de vialidad	Red vial basica nacional 8 region	36.00
Intercon.Vial Concep.-Chiguayante	MINVU	Construccion doble calzada	7.10
Ampliac. via Arturo Prat-Nudo Nobis	MINVU		3.20
Est. estrateg.des.vial gran Concep.	SECTRA		0.40
Reemplazo Equipos control. Concep.	SECTRA		1.60
Reposicion	Dir. de vialidad	Repos. ruta 148 Bulnes - Agua de la Gloria	0.90
Puerto	Dir. de Obras Portuarias	Const. puerto golfo de Arauco	8.30
Construccion portuaria	Dir. de Obras Portuarias	Muelle sitio 0	9.00
Conserv. red vial	Dir. de vialidad	Red vial basica comunal	13.00
A.P. y alcantarillado	SENDOS	Diversas obras de infraestructura sanitaria	27.40
Puerto de Lirquen		Const.,ampliac. e instalaciones de puerto	12.00
Mejoramiento y renov.	Empo. Ferroc. del Estado	Mejor. y renov. sector Cabrero Talcahuano	30.00
Conexion	Empo. Ferroc. del Estado	Conexion Curanilahue - Los Alamos	14.50
Telefonia celular	VTR Millicom	Red telefonica movil (celular)	25.00
Central hidroelectrica	ENDESA	Central Pangue	356.00
Reparacion y construccion	Ast. nacionales	Reparacion y construccion naval	2.60

FUENTE : Comité Inversiones Extranajeras  
SEREMI Economia (RBB)  
SERPLAC (RBB)

TOTAL US\$2368.80

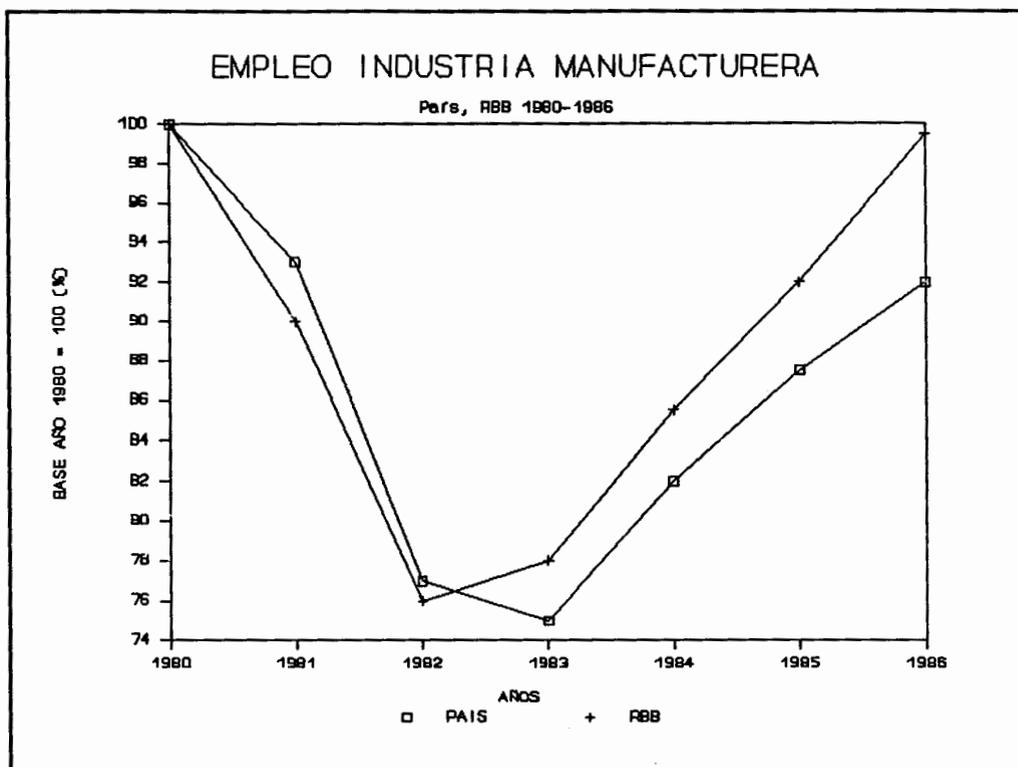
### Tendencias actuales del empleo industrial regional

A pesar de los sustanciales incrementos en el empleo durante los últimos cinco años, la región ha mantenido una tasa de desempleo bastante elevada pero siempre menor que la tasa de desempleo nacional. En 1989, la tasa de desempleo nacional afectaba al 6,7% de la PEA y en la RBB alcanzaba el 6,27%.

En este proceso de mejoramiento de los niveles de empleo, la industria regional viene ocupando un lugar destacado.

El sector industrial de la RBB absorbía en 1989, el 18% de la fuerza de trabajo regional, mientras la industria nacional absorbía el 17% en el mismo período.

Esta tendencia adelantada, también se observó en la evolución del empleo industrial regional (1980-1986) en comparación con el resto de los sectores productivos regionales y con el empleo industrial nacional. El gráfico muestra claramente, que si bien la RBB llegó a niveles (porcentuales) más bajos en la caída del empleo industrial, su recuperación es más rápida, y a niveles más altos que la industria nacional, tendencia que se mantiene en la década del ochenta.



Considerando 1985, como punto de partida de la fase de recuperación industrial, se observa que entre 1985 y 1989, el empleo industrial de la RBB crece en 73,8%, en comparación con el empleo industrial nacional que crece un 53,9%.

Respecto a la propia región, la tendencia de absorción de la fuerza de trabajo en el período es más evidente en la industria que en el resto de los sectores productivos. Mientras el empleo industrial de la RBB crece a una tasa anual 14,7, el empleo total regional, lo hace a una tasa anual de 6,52.

Evolución del empleo nacional e industrial nacional y del empleo regional total e industrial regional.  
(1985-1989) Trimestre de referencia (octubre-diciembre).

Años	FUERZA DE TRABAJO OCUPADA, NACIONAL				FUERZA DE TRABAJO OCUPADA, VIII REGION			
	TOTAL		INDUSTRIAL		TOTAL		INDUSTRIAL	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1985	3,537,400	100.0%	487,000	100.0%	427,200	100.0%	57.800	100.0%
1986	3,895,700	110.1%	530,900	109.0%	476,800	111.6%	62.800	100.0%
1987	4,010,800	113.4%	606,900	124.6%	494,000	115.6%	80.100	138.6%
1988	4,265,800	120.6%	669,800	137.5%	548,500	128.4%	90.800	157.1%
1989	4,424,800	125.1%	745,500	153.1%	566,500	132.6%	100.400	173.7%
TASA CRECIMIENTO ANUAL		5.0%		10.6%		6.5%		14.7%

Fuente: I.N.E.

Puede inferirse que de mantenerse las condiciones generales de equilibrios macroeconómicos, de estabilidad de la política económica y la inversión pública y extranjera proyectada, la tendencia positiva en el crecimiento del empleo se mantendrá en la década del noventa. Ciertamente, a un ritmo menor, dado los frenos a la expansión por efectos de los ajustes macroeconómicos y por los posibles efectos que la crisis del petróleo y su duración, tengan en las exportaciones de la RBB.

No obstante, el análisis de la incidencia de la inversión en el sector industrial muestra las limitaciones al crecimiento de la ocupación por el lado de la Gran Industria. Es posible además que los efectos coyunturales provocados por los ajustes macroeconómicos y los probables efectos que la actual crisis del petróleo y su duración tengan en las exportaciones de la región, incidan en un ritmo menor del crecimiento del empleo regional.

La industria regional tiene una fuerte incidencia en el ámbito nacional. En términos del PGB, contribuye con un 10,1% del PGB nacional. Inclusive algunos subsectores como es el caso del hierro y acero, refinerías de petróleo, barro y loza, tienen una alta incidencia en la producción y en la ocupación de la fuerza de trabajo nacional.

En términos regionales, las actividades de mayor ocupación relativa se encontraban (1985), en no más de siete subsectores y juntas explicaban el 62% del empleo regional. Tales actividades aparecen vinculadas a una alta demanda interna en el caso de la industria tradicional del hierro y acero, y/o vinculadas a una demanda externa en expansión en sectores vinculados al aprovechamiento intensivo de recursos naturales (madera, harinas de pescado, papel y celulosa).

Distribución porcentual de la ocupación industrial regional total, según subsectores representativos 1987.

3114	Elaboración de pescado y otros prod. marinos	2641	6.7%
3115	Fab. aceite y grasas vegetales y animales	3397	8.7%
3211	Hilado, tejido y acabado textiles	2168	5.6%
3311	Aserradero, barracas y talleres para madera	8366	21.5%
3441	Fab. de pulpa de madera papel y cartón	2175	5.6%
3610	Fab. objetos de barro, loza y porcelana	1482	3.8%
3710	Hierro y acero	3879	10.0%
	Otros subsectores	14870	38.3%
		<hr/>	<hr/>
		38978	100.0%

Fuente: INE. Encuesta manufacturera 1987.

La mayor ocupación relativa en estos siete subsectores tiende a intensificarse en la fase de recuperación (1985) en adelante y a presentar efectos multiplicadores en las actividades vinculadas a los eslabones primarios de los complejos productivos relacionados con la explotación y/o extracción de recursos naturales (pesca, actividad forestal, agricultura). Ciertas actividades de subsectores de la industria tradicional cuya reconversión no ha terminado se presentan aún inestables en condiciones de economía abierta y no proteccionista, como es el caso de la línea textil (caso Machasa) y la línea de cerámicas (caso Lozapenco).

Los valores promedios indican que la RBB, viene superando sus problemas de desempleo en el ámbito regional, sin embargo, estos promedios suelen esconder las disparidades existentes en el espacio regional. Por lo que interesa conocer como se viene comportando el empleo en las distintas provincias de la Región.

Considerando como período de referencia los años 1985 ó 1989, se observa una disminución relativa del desempleo en la provincia de Ñuble, Arauco, Biobío, salvo la provincia de Concepción que presenta una relativa situación de estancamiento.

## Región del Biobío: tasas de desempleo según provincias.

PERIODO	ÑUBLE	CONCEP.	ARAUCO	BIOBIO	REGIONAL
NOV 85/ENE 86	7.4	10.4	5.0	7.1	8.6
OCT/DIC 86	4.5	8.2	5.1	4.5	6.3
OCT/DIC 87	6.1	11.6	6.5	6.2	8.8
OCT/DIC 88	2.0	10.3	4.3	3.5	6.6
OCT/DIC 89	2.9	7.2	4.4	4.6	5.5
PROMEDIO	4.6	9.5	5.1	5.2	7.2

Fuente: INE

La situación de mejoría relativa en las provincias de Ñuble, Biobío y Arauco, se relaciona con el impulso que las actividades de la industria pesquera, forestal y agroindustrial, ejercen en el espacio regional.

Las debilidades en el cuadro ocupacional de estas tres provincias van más bien por el lado de la estacionalidad del empleo y los bajos salarios observados en las actividades relacionadas con los eslabones primarios de las cadenas productivas territoriales.

El caso de la provincia de Concepción, merece una observación especial. Por una parte su desempleo promedio (9.5%), es superior al regional (7.2%) y por otra parte tiene la menor tasa de generación de empleo (3.1%) de la RBB, (si se comparan las de crecimiento poblacional y las tasas de incorporación de la fuerza de trabajo) en el período 1985-1989.

El examen de la composición urbana del desempleo regional, muestra las ciudades donde se concentran los "bolsones" de desempleo.

Al hacer el análisis de la desocupación urbana considerando las ciudades más importantes de la Región y que se dispone información, el conjunto Gran Concepción, Lota y Coronel tienen las tasas de desempleo más altas, siendo Lota y Coronel, los casos más críticos por permanecer con altas tasas de desocupación por largos períodos lo que redundará en empobrecimiento de la población y por ende, una desmejorada perspectiva de revertir el proceso.

Región del Biobío: Tasas de desocupación de las  
ciudades más importantes.

PERIODO	CHILLAN	GRAN CONCEP.	LOTA Y CORONEL	LOS ANGELES	URBANA REGIONAL	REGIONAL TOTAL
NOV 85/ENE	13.3	10.3	13.0	10.1	10.5	8.6
OCT/DIC 86	5.6	7.5	15.1	4.8	7.6	6.3
OCT/DIC 87	8.2	10.8	18.0	9.6	10.6	8.8
OCT/DIC 88	2.4	9.3	15.9	4.5	7.7	6.6
OCT/DIC 89	5.1	5.9	12.0	3.3	6.3	5.5
PROMEDIO	6.9	8.8	14.8	6.5	8.5	7.2

Fuente: INE

Hay que tener en cuenta que es precisamente en este cordón industrial de la provincia de Concepción, que se asienta la gran industria tradicional, la que en la mayor parte de los casos ha llevado a término un proceso de racionalización --explicando parte del desempleo existente-- y cuya reestructuración en curso va por la vía de mayor intensidad de capital que de mano de obra.

La situación del Gran Concepción, Lota y Coronel requiere del Gobierno Regional una acción focalizada más a la solución de los problemas sociales que trae aparejado el desempleo estructural, como una también acción de largo aliento con acciones dirigidas a la creación de empleo productivo en ellas.

Evolución de la pequeña y mediana industria  
regional (PIMI)

Durante la década de los ochenta, han ocurrido una serie de cambios en la composición del número de establecimientos y de la ocupación en el país, en respuesta a la crisis industrial y posterior reorganización del sector. Cambios que han afectado de distinta manera los estratos productivos de la industria.

La pequeña y mediana empresa<sup>1</sup> regional, representa el 94% de los establecimientos manufactureros regionales (1986). Cifra muy similar a la nacional que es del orden del 95% de los establecimientos manufactureros.

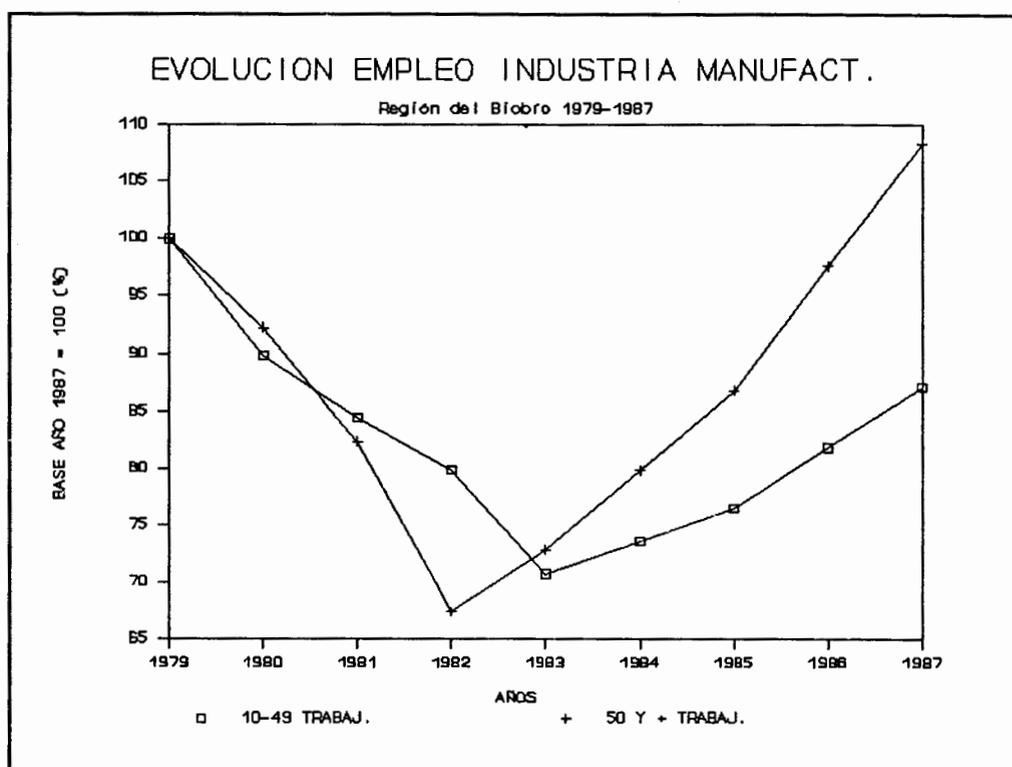
La industria manufacturera regional alcanza su nivel más bajo en 1983, --la ocupación bajó al 72% y el número de establecimientos al 74,5%-- respecto al año 1979.

Si bien en el sector manufacturero regional global se observa una clara recuperación a partir de 1984. Creándose en ese año 18 nuevos establecimientos y 2.553 nuevas plazas de trabajo, el empleo en el subsector de la pequeña empresa --de hasta 49 trabajadores-- cae más abruptamente y se recupera más lentamente que el estrato de 50 trabajadores, lo que se refleja en los incrementos del empleo en el período considerado.

En el gráfico siguiente se observa la evolución de la ocupación entre los dos grandes estratos, entre 1979 y 1987.

---

<sup>1</sup> Definición de CORFO - SERCOTEC, donde se consideran los siguientes estratos:  
Pequeña empresa 10 a 49 personas  
Mediana empresa 50 a 199 personas  
Gran empresa + 200 personas



Para tener una apreciación más sensible de lo que sucede al interior de cada estrato, se ha comprobado los cambios que ocurren en el número de establecimientos entre los años 1979 y 1987, en que se dispone de cifras con un mayor nivel de desagregación, en la región.

- a) El estrato de 10 - 19 trabajadores, decrece en un 51%, disminuyendo en 115 establecimientos a 1987. En 1979 representaba el 48% de los establecimientos y en 1987, sólo un 29% de ellos.
- b) El estrato de 20 - 49, 1987, casi ha recuperado su situación respecto a 1979 y mejora su posición relativa en el conjunto del sector manufacturero, pasando del 28% al 34%.

- c) Todos los demás estratos ven aumentar su participación en la estructura. Incrementándose la participación del estrato de 50 - 199 trabajadores, que corresponde a la mediana empresa, pasando de 83 establecimientos a 109 establecimientos, el año 1987. Cambiando su participación en la estructura de un 18% al 28%.
- d) La gran empresa aumenta en 6 el número de nuevos establecimientos, (21%), cambiando su participación en el conjunto del sector de un 6% a 9%, en el período considerado.

Es precisamente la mediana empresa regional que presenta un comportamiento de crecimiento más dinámico, superior al que ha tenido la gran empresa en el período 1979-1987.

Otra característica importante que muestra la estructura por estratos en la RBB en comparación con la nacional, es que la mediana industria regional de 50 a 199 trabajadores, crece en sus dos subestratos: a) el de 50 a 99 y; b) en el de 100 a 199, comparación con la PIMI de la Industria Manufacturera Nacional, entre los años 1979 y 1986, sólo crece el estrato de 100 a 199 trabajadores en 35 nuevos establecimientos.

Aun cuando no se dispone de otras cifras desagregadas (como la de ocupación) se puede adelantar que la estructura regional presenta un comportamiento más articulado, donde la expansión industrial compromete a toda la Mediana Empresa, por lo que las PIMI regional puede representarse como una pirámide de base más ancha que la nacional.

Por otra parte, la situación de decrecimiento absoluto del número de establecimientos de pequeña empresa (10-19) hasta 1987 inclusive, puede explicarse por el efecto conjunto de:

- a) Pérdida absoluta de establecimientos por consecuencias de proceso de crisis y reestructuración.
- b) Pérdida relativa por efectos del paso a la informalidad (no consideradas por las estadísticas oficiales).

Al observar los cambios entre 1979 y 1987 respecto a la variación del número de establecimientos por estratos se verifica que:

1. La pequeña empresa --de 10 a 19 trabajadores-- pierde su importancia relativa en favor de los estratos de mayor número de trabajadores.
2. Que los establecimientos de mayor tamaño tienden a tener un mayor peso relativo en la estructura industrial regional.
3. Que la PIMI, estrato de 50 a 199, tiende a tener una dinámica de crecimiento menor que la gran empresa.
4. Que en términos relativos, la gran empresa, mejora levemente su participación entre los años 1979 y 1987.

## La modernización rural:

### La agroindustria como instrumento en la Region del Biobío

#### **Antecedentes**

Las acciones en materia de desarrollo rural que se han implementado, tanto a nivel nacional como en la Región, en las últimas dos décadas, tenían como objetivo básico "el de promover el desarrollo del sector rural, en orden a incrementar el nivel y calidad de vida de sus habitantes, haciendo efectiva la igualdad de oportunidades".

Para alcanzar esos objetivos, fueron implementados programas que pretendían aumentar el nivel de ingresos del poblador rural con acciones en el campo de la modernización tecnológica y la capacidad empresarial, el mejoramiento de la comercialización y el afianzamiento del respeto al derecho de propiedad. En el aspecto social los medios utilizados fueron orientados al mejoramiento en la eficiencia y cobertura de los programas prioritarios en los sectores de educación, salud y vivienda. Pasados estos casi veinte años, se puede verificar que los indicadores de renta y empleo en el sector rural, continúan bastante deprimidos y, los niveles de pobreza y desempleo en el sector continúan siendo los principales problemas.

Por otro lado, evaluaciones realizadas por algunas instituciones preocupadas con el desarrollo rural (DR), indican que la relación existente entre la disponibilidad relativa de recursos naturales y el crecimiento demográfico (incrementado por el desempleo o subempleo existente en la actualidad) señala de forma clara que las soluciones de los problemas de la pobreza rural no dependen únicamente del sector agrícola. Esta percepción, sin duda, significa modificar el enfoque unilateral de DR que dá mayor énfasis a las actividades agrícolas. En otras palabras, el DR debe

ser visualizado focalizando en forma integrada tanto las actividades de producción típicamente agrícolas como aquellas actividades de abastecimiento de insumos y bienes de capital, el procesamiento o beneficiamiento el almacenamiento y distribución que son las funciones que incorporan mayor valor agregado a la producción primaria (materias primas agropecuarias, forestales y pesqueras). Estudios realizados muestran que la participación de estas actividades o funciones, (abastecimiento de insumos y bienes de capital para realizar el proceso de producción agrícola; y aquellas funciones que se realizan después de realizado el proceso de producción agrícola,; esto es, intermediación, almacenamiento, procesamiento, beneficiamiento y distribución, transporte, etc.), en el valor final de los productos a nivel de consumidor aumenta a medida que la agricultura se moderniza, llegando a representar entre el 80 y 90% de este valor, en las economías desarrolladas. Los productores americanos, por ejemplo, que en 1910 se apropiaban del 54% del valor final de la producción agrícola, pasaron a recibir apenas 11% en 1965, quedando para las actividades no agrícolas el 89% del valor final del producto, a nivel del consumidor (21% para las funciones de insumos y bienes de capital y 68% para las funciones de almacenamiento, transformación, distribución, transporte y otras situadas entre el productor agrícola y el consumidor). En el caso de Brasil, a partir de las informaciones de las matrices de realaciones intersectoriales elaboradas por el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) para los años 1975 y 1980, se puede confirmar esta tendencia, puesto que la participación del sector agropecuario en el total del valor de la producción agropecuaria y agroindustrial en su conjunto, cayó de 48,1% para 43,8%, mientras que la agroindustria en su conjunto, cayó de 48,1% pasa 43,8%, mientras que la agroindustria como sector, pasó de 51,9% pasa 56,2%, en este período. Parte considerable de la producción agropecuaria (66,9% en 1980) era utilizada como materia prima de las industrias (consumo intermediario) y sólo el 17% era consumida por las familias. En contraposición, en este mismo año (1980), 62% del

producto agroindustrial era consumido por las familias y 24% era destinado como insumo para otros sectores, incluyendo a la propia agroindustria.

De lo anterior se desprende que con la modernización, el valor agregado y los empleos generados por el sector agropecuario van disminuyendo paulatinamente en relación al valor agregado y empleos generados por el sector de producción y distribución de insumos rurales y Bienes de Capital, y principalmente, por el sector de agroindustrias procesadoras, almacenadoras, y distribuidoras, etc. de productos derivados de las materias primas agrícolas.

En la matriz Insumo Producto de la Economía chilena 1977, ODEPLAN, puede verificarse que 65,9% de la producción de la Industria de Productos alimenticios está destinada al consumo privado de las personas; mientras que en la producción agrícola sólo 35,9% de la producción va al consumo directo de las personas, y el 51,56% está destinado al consumo intermedio, como materia prima para la agroindustria. Para la producción pecuaria, en ese mismo año 1977, 22,2% de la producción fue destinada al consumo directo de las personas y 72,5% fue destinado al consumo intermediario. Este 72,5% destinado al consumo intermediario, fue distribuido para el consumo de: la agroindustria de productos alimenticios, 66%, casi 1,2% al consumo de Restaurantes y Hoteles, 2,2% para auto consumo del propio sector pecuario y el resto a otras industrias tales como textiles 2,3% y otras 0.8%. Esta misma Matriz, permite observar el comportamiento, o el efecto multiplicador, de los diferentes sectores de la economía chilena, al año 1970, cuando la demanda final se incrementa en una unidad. Se puede verificar que en la agroindustria de Productos Alimenticios este valor alcanza a un coeficiente de 2,51; para el sector de Producción Agrícola de 1,87; para el sector Pecuario de 1,48; Pesca 1,98; Minería del Cobre 1,99; industrias manufactureras 2,37; comunicaciones 1,36; construcción de Máquinas Eléctricas 2,21; etc. En términos más simples, esto indica que por ejemplo,

cuando la demanda de productos generados por la actividad de la agroindustria de Productos Alimenticios se eleva en \$ 1000 (mil pesos), el nivel de actividad generado en el resto de los sectores de la economía chilena equivale a \$ 2.510 (dos mil quinientos diez pesos). Este efecto multiplicador de la agroindustria es superado apenas por algunos sectores extractivos (minería del salitre 2,61 y Piedra y arena 2,94), por la industria del cuero 2,95; por la industria del calzado con un multiplicador de 2,65; por el transporte de carga en camiones con 2,79. Sin embargo, la agroindustria en general, utiliza un nivel bastante bajo de insumos importados (14,86%) contra el 28,43% de insumos importados de la industria de sustancias químicas y del 45,95 del sector Refinación de Petróleo, y de 36,61% del sector de construcción de máquinas eléctricas. Este aspecto relacionado con la baja utilización de insumos importados, de la agroindustria, tiene un efecto fundamental en el ahorro de divisas del país.

Concluyendo, las informaciones antes presentadas permiten sustentar que la agroindustria procesadora de materias primas agrícolas, es un elemento de fundamental importancia para ampliar las ofertas de empleo productivo y para la generación de renta; así como también, es una actividad económica que aumenta el valor agregado a las materias primas generadas por el sector agrícola. El sector agroindustrial permite ahorrar divisas por la reducida utilización de insumos importados, especialmente en la primera fase de su desarrollo y, junto con representar un sector importante de la industria manufacturera, en la mayoría de los países menos desarrollados, constituye una buena fuente de generación de divisas porque es un sector que contribuye con una parte importante de las exportaciones. Otro elemento importante que se atribuye a las agroindustrias, es el que se relaciona con la función de ayudar a proveer al país con los alimentos y elementos nutritivos indispensables para garantizar la seguridad alimentaria.

Además de contribuir en los aspectos antes mencionados, la agroindustria, en un contexto de desarrollo rural, posee un papel potencial importante como instrumento que: (i) permite una flexibilidad relativa en materia de escala o tamaño eficiente lo que facilita su dimensionamiento y ajuste a los recursos locales disponibles; (ii) permite la integración de procesos de alta densidad de capital (por unidad de empleo generado) con procesos que absorben importantes niveles de mano de obra; (iii) induce a la adopción de nueva tecnología y, amplía y diversifica la producción primaria, imponiendo al mismo tiempo ritmos de trabajo, volúmenes de producción y niveles de calidad a las materias primas agrícolas; (iv) ayuda a disminuir las pérdidas post-cosecha, los costos en el almacenamiento y el transporte y, aumentar la densidad económica de los productos; (v) amplía las oportunidades de mercado restringiendo la acción de los intermediarios; y (vi) favorece el desarrollo de la economía agrícola, especialmente la economía campesina, al facilitar el abastecimiento de alimentos de los sectores de baja renta.

#### **Algunas ideas sobre la agroindustria en la Región**

Después de presentar las características y las contribuciones que la agroindustria puede aportar al desarrollo de un país o de una región, cuando utilizada como instrumento de desarrollo, cabe preguntar ¿Qué hacer para que los pequeños productores, las comunidades campesinas y otros productores, participen de los beneficios de la agroindustria?. Esta interrogante parece de la más alta relevancia si se considera que es notoria y evidente la explotación que sufren los agricultores (no sólo los pequeños o los campesinos) que, debido a su estructura de producción atomizada y a su falta de organización formal, quedan a merced, por un lado de la estructura monopólica u oligopólica del sector que produce los insumos y bienes de capital y, por otro, de la estructura monopsónica u oligopsónica del sector que realiza las funciones de procesamiento agroindustrial, almacenamiento, distribución,

transporte, etc., esto es del sector que se localiza entre el productor y el consumidor final de los productos o derivados de las materias primas agrícolas. Esto significa que a medida que el productor rural aumenta la productividad agrícola, pasa a pagar más alto por los insumos y bienes de producción que utiliza en su actividad, y a recibir menos por sus productos y materias primas agrícolas, transfiriendo renta para estos otros sectores. La respuesta a esta pregunta encierra, sin duda una definición de política y de estrategia. En efecto, si se desea mejorar la condición de vida de una gran cantidad de pequeños productores agrícolas y de los campesinos especialmente, la política gubernamental debe orientarse a apoyar e inducir acciones que determinen que este sector productor (esto vale para todos los productos agrícolas) asuma las funciones, (que están mas allá de la de producir productos agrícolas y materias primas dentro de los límites de su propiedad) tales como las del procesamiento agroindustrial, almacenamiento, distribución, transporte etc., esto es del sector que se localiza entre el productor y el consumidor final de los productos o derivados de las materias primas agrícolas; puesto que de esta manera, estarán teniendo la oportunidad de apropiarse de una parte del valor generado por estos sectores, que, como se vio anteriormente, en algunas economías desarrolladas este valor generado alcanza a casi 70% del valor del producto al nivel del consumidor final. Por ejemplo, llevando esta idea a una situación mas concreta, de apoyar el desarrollo de comunidades campesinas o grupos de pequeños productores de la Región del Biobío, nos parece que deberíamos crear las condiciones para que la agroindustria sea una unidad productiva que pertenezca total o mayoritariamente a la comunidad, asociación, cooperativa, o grupo de productores; y que ésta, através de alguna forma de organización, se encargue de su gestión. De esta manera, los productores sumarían a la renta generada en el proceso de producción agrícola, una renta adicional que la generarían en el sector agroindustrial. A pesar que la condición de propiedad

parece fundamental, su viabilidad de implantación y de operacionalización es bastante más compleja.

El extraordinario auge de la actividad agroindustrial que hoy se observa en el país y en la Región del Biobío, esta siendo sustentado por un pequeño sector de empresarios, en su gran mayoría no productores agrícolas, que recibe la materia prima o los productos agrícolas de los productores, sin que éstos participen, como es lógico de los beneficios directos que envuelve la actividad agroindustrial. En general son limitados los niveles relativos de inversión requerida para ciertos tipos de agroindustrias, como es el caso de la agroindustria de deshidratado de hortalizas, sin embargo esta puede proporcionar una rentabilidad adicional entre 12 y 20% en promedio, lo que es bastante interesante, si se trata de un complemento a la renta obtenida por los productores agrícolas, en el caso de ser estos los propietarios de la agroindustria deshidratadora. Una parte importante del éxito obtenido por el sector agroexportador de frutas y hortalizas, sea en fresco, deshidratada o congelada depende principalmente de la calidad de las materias primas que los agricultores les proporcionan. Un buen producto agroindustrial sólo puede obtenerse cuando la materia prima disponible reúne los parámetros de calidad. En el caso chileno, la producción de esta materia prima de calidad, es una función que está siendo desarrollada por los productores agrícolas, envueltos en la cadena agroindustrial, los que en su gran mayoría son pequeños productores, los que han sido capaces de adquirir el conocimiento y aplicar una tecnología de manejo moderna de ciertos cultivos, para cumplir con las exigencias de calidad y precio, acordadas o impuestas, en ciertos casos, con las empresas agroexportadoras. Existen, en el caso del espárrago por ejemplo, algunas empresas agroexportadas que asumen sólo las funciones de acopio y embalaje del producto en plantas construidas en los mismos centros de producción agrícola, lo cual permite pensar que reuniendo grupos de pequeños productores que reúnan una superficie mínima de 100 há. de espárragos podrían operar perfectamente una

planta de acopio, acondicionamiento y embalaje de propiedad de los mismos productores. Esta trabajaría a precio de costo y repartiría las utilidades a prorrata en función de la producción entregada. De esta manera el productor podría exportar o comercializar su producto directamente.

Una acción decidida del Estado para impulsar la organización de los productores agrícolas, en sus diversos segmentos, aliada a un programa de capacitación empresarial, asistencia técnica y crediticia, etc. permitiría sin lugar a dudas, la creación de los espacios para el desarrollo de una agroindustria regional de propiedad mayoritaria de los productos agrícolas, lo que les entregaría la oportunidad de controlar un sector, que además de permitirles una renta complementaria (a la que obtienen como productores agrícolas) les dicta las reglas del juego en cuanto a lo relativo a qué producir, cuánto y cómo producir, así como a qué precio realizar su producción.

La agroindustria, percibida como un instrumento modernizador, de desarrollo económico-social, en un contexto de una estrategia regional que aspira a crear las condiciones para que el sector de productores agrícolas, en sus diversos segmentos, especialmente los pequeños productores y campesinos, conquisten su espacio para ampliar las oportunidades de empleo y de renta, encuentra condicionada su viabilidad a una serie de factores interrelacionados que van, entre otros, desde el potencial de producción y organización de la comunidad de productores, hasta las perspectivas de mercado y comercialización de los productos agroindustriales a ser producidos, pasando por las alternativas tecnológicas disponibles y, por el compromiso político y apoyo institucional por parte del poder público.

La estrategia regional destinada a apoyar el desarrollo agroindustrial debe ser diferenciada para permitir a los diversos grupos o categorías de productores agrícolas (productores

empresarios, pequeños productores, campesinos, asalariados, etc.) la obtención de su espacio y de las oportunidades de desarrollar actividades agroindustriales que amplíen sus oportunidades de renta y empleos productivos. La experiencia de las naciones que alcanzaron el desarrollo indica que se puede mantener un proceso sostenido de crecimiento cuando se conforma una sociedad articulada y equitativa, que sea capaz de distribuir los beneficios del crecimiento entre todos sus miembros con justicia. Para operacionalizar estos objetivos, el Estado tiene un papel protagónico en la definición de políticas orientadas a los diversos sectores, garantizando tanto el crecimiento económico como la distribución equitativa de sus beneficios.

#### La articulación entre grandes y pequeñas empresas

##### **La "vieja" heterogeneidad del sistema productivo.**

En la década de los sesenta los eslabonamientos entre la producción agrícola e industrial-minera eran débiles, se reducían a que el primero abastecía de bienes para el sector asalariado. Por su parte, en la industria se había consolidado un grupo de empresas grandes y modernas para aquellos años, que coexistía --pero sin mayores articulaciones-- con una significativa cantidad de empresas medianas, pequeñas y microempresas que abastecían el mercado regional.

De esta forma, la industria de la Región presentaba una contextura dualista que se hacía evidente al considerar las enormes discontinuidades de productividad según tamaño de establecimiento y las escasas relaciones entre las grandes y pequeñas empresas. Las consecuencias de este tipo de estructura eran varias. Una de ellas es que dificultaba la difusión del progreso técnico y gestaba las bases de la desigualdad social. Además, la gran industria no lograba romper por sí sola la dependencia que caracteriza a la región en la economía chilena, sino que más bien era la "extensión"

de un desarrollo de carácter centralista. Esto marcaba una heterogeneidad estructural de larga duración.

En la década de los setenta y especialmente en el período 1975-1983 se produce un proceso de desindustrialización que hace desaparecer más de un centenar de pequeñas empresas (10 - 49 trabajadores) y más de treinta empresas medianas y grandes. El resto de la industria manufacturera surgida en los sesenta, vivió un agudo proceso de racionalización que se expresó en la disminución en los niveles de producción y empleo y en la reducción del grado de integración vertical.

Sin embargo, la historia de la industria regional no se detuvo aquí.

Después de la recesión 1982-83 la industria regional vivió un período de fuerte recuperación y expansión que para diversas ramas se detuvo temporalmente en 1990, pero que será retomado desde 1991 en adelante. Este período se caracteriza por una fuerte reestructuración cuyos componentes básicos son: primero, el auge de una industria estrechamente ligada al sector forestal, pesquero y también de alimentos. Hasta ahora, esta industria es básicamente de proceso continuo (celulosa y harina de pescado) o semi-contínuo (chips, madera aserrada), pero evoluciona hacia formas más complejas.

Esto constituye un cambio estructural significativo respecto a la situación de los sesenta. En efecto, la industria de la región de los noventa tiene un vínculo orgánico con actividades primarias.

Segundo, la reconversión de un significativo sector de pequeñas empresas metalmecánicas hacia el sector de servicios. Es decir, dejaron de producir bienes y se dedicaron a reparar o mantener bienes de capital ligados al sector pesquero, transporte

y maderero. En las encuestas de la industria manufacturera ello se expresó en una disminución absoluta del estrato de pequeñas empresas (10 - 49 trabajadores).

Tercero, el desarrollo de una amplia actividad y una gama de pequeñas empresas de "servicios productivos" muy ligadas a la industria. En parte ello se explica por las nuevas estrategias de las grandes y medianas empresas, que prefieren evitar procesos de integración vertical, sea por razones de costos y/o gestión. En efecto, mediante este procedimiento la gran empresa "externaliza" etapas del proceso productivo que son intensivas en trabajo poco calificado, obtiene flexibilidad productiva y mayor capacidad de adaptación a vaivenes de los mercados, transfiriendo la vulnerabilidad a proveedores y especialmente a subcontratistas.

### **El surgimiento de las cadenas productivas**

Las nuevas actividades industriales de la región se caracterizan por ser parte central de eslabonamientos productivos. Esto constituye un nuevo tejido de la estructura económica regional que es preciso considerar.

Los eslabonamientos productivos entre múltiples empresas tiene varias características: primero, se trata de redes que articulan estrechamente empresas extractivas, de transporte y carga, de transformación industrial, de servicios financieros y de comunicaciones. Estas cadenas están altamente internacionalizadas, una característica diferenciadora de la industrialización precedente. Esto rompe con la idea de viejos enclaves productivos.

Segundo, se trata de un nuevo tipo de relaciones entre firmas en actividades complementarias que son ajenas a las características normales de mercados competitivos. No se trata de relaciones entre compradores y vendedores anónimos en mercados que se encuentran sólo para intercambiar bienes a precios determinados. Las relaciones entre firmas de una cadena productiva van más allá de

una mera relación compra-venta. La gran empresa establece diversas relaciones tales como suministros de información, formas de financiamiento, y aliento o imposición de localización geográfica de las pequeñas y micro empresas que les venden productos y servicios. En todo caso, en la región la asistencia técnica no juega un rol importante como sucede en las cadenas agroindustriales del Valle Central, donde la calidad del producto y los tiempos de entrega son factores claves.

Tercero, la realidad predominante es la asimetría de poder en los mercados. Las cadenas productivas son dominadas por empresas oligopólicas --pertenecientes a su vez a grupos económicos-- que han tomado la decisión de evitar una integración vertical.

El grado de control oligopólico es mayor en el sector maderero que en el pesquero. En el primero operan dos grandes grupos económicos que controlan no sólo recursos financieros y técnicos, sino también recursos naturales y tierras. En el sector pesquero no existe un duopolio sino más bien un oligopolio concentrado que no tiene la propiedad del recurso natural. Hay varios subsistemas de producción en desarrollo, donde se reproducen los grados de desigualdad, constituyéndose empresas centrales que controlan y empresas periféricas que son controladas.

Cuarto, la realidad predominante --aunque no exclusiva-- en las nuevas cadenas productivas varía desde proveedores "dependientes" y subcontratistas "por capacidad" como en el caso de la pesca artesanal respecto a las fábricas de harina de pescado que pertenecen a grupos económicos que tienen su propia flota, hasta la subcontratación "integrada" como en el caso de las empresas que cortan árboles para aserraderos o para fábricas de celulosa. En este último caso, se trataría de una situación de cuasi-integración vertical donde la gran empresa ha logrado eliminar las rigideces implícitas de toda operación a gran escala, sin perder el control sobre los recursos naturales.

Estas cuatro características de subsistemas de producción exigen mirar la realidad económica regional con una óptica diferente. Dos conclusiones pueden obtenerse de este análisis preliminar. Por un lado, más que en ninguna otra región del país, estas cadenas productiva evidencian que la vieja clasificación sectorial de la producción entre actividades agropecuarias, industriales y de servicios se hace obsoleta para comprender la dinámica económica regional. Por otro lado, queda claro que la competitividad de las exportaciones regionales no se reduce a la tecnología y organización de la gran empresa sino a la cadena productiva en la cual ésta se inserta y domina. La competitividad en éstas cadenas productivas es sistémica.

#### **La nueva heterogeneidad del sistema productivo**

Como se ha dicho, la vieja heterogeneidad productiva se ha reproducido en la región y se localiza en el mercado interno regional y nacional. A pesar de que comienzan a constituirse cadenas productivas dotadas de una nueva lógica, todavía es predominante el dualismo entre grandes empresas industriales y comerciales que funcionan paralela y segmentadamente junto a empresas pequeñas que, en todo caso han perdido su importancia en los mercados regionales.

Con el surgimiento de las cadenas productivas, ha surgido una nueva heterogeneidad del sistema productivo que se superpone a la vieja. Esta no es de tipo dualista como la precedente, dado que integra pequeñas y grandes empresas en sus redes productivas altamente integradas. Es decir, los diferenciales de ingreso no surgen de la presencia de sectores "modernos" desligados de sectores "tradicionales", sino de cadenas productivas internacionalizadas cuya competitividad hasta ahora se basa en factores básicos (trabajo y recursos naturales), con alta centralización de excedentes en grandes empresas debido al poder

oligopólico que disponen sobre pequeñas empresas periféricas y subordinadas.

La nueva heterogeneidad no puede medirse por los diferenciales de productividad, dado que no es posible comparar las productividades de grandes empresas de proceso continuo (celulosa, acero, petroquímica, harina de pescado) con pequeñas empresas de proceso discontinuo. Pero además, más allá de las altas tecnologías involucradas en las industrias de proceso continuo, es importante destacar que su competitividad se basa también en el control de recursos naturales y en el poder oligopólico de mantener precios bajos y por una marcada desigualdad en las relaciones capital/trabajo.

La nueva heterogeneidad productiva se caracteriza por la asimetría de poder en las cadenas productivas que son dominadas por grupos económicos con sede extraregional y la presencia de una competitividad "espúrea" que se basa parcialmente en la depredación de recursos naturales (bosque nativo y pesca pelágica) y en los bajos salarios de la fuerza de trabajo de empresas subcontratadas.

Esta situación es la que permitió la combinación de una alta tasa de crecimiento con creciente inequidad social, que se hace particularmente aguda en la Región del Biobío.

Aquí también reside la presencia de dos tipos de comportamiento empresarial. Por un lado, grupos económicos dotados de gran poder financiero y con estrategias de largo plazo, pero que aún funcionan con una mentalidad rentista. Por otro lado, empresarios ligados a las PYME que tienen escasa autonomía, con alto riesgo según el ciclo y con escasa perspectiva de largo plazo dado que su horizonte de producción está determinado por factores externos a sus capacidades de acción.

### Los desafíos para la década de los noventa

Dado el perfil de los proyectos de inversión actualmente en marcha, es evidente que la década de los noventa se caracterizará por ser de transición entre una dinámica de acumulación de base esencialmente extensiva, hacia otra de base más intensiva y de profundización de la estructura productiva.

A lo anterior se añaden crecientes restricciones al actual estilo de crecimiento.

En efecto, la economía regional se acerca rápidamente a los límites de extracción masiva de recursos naturales y de la lógica de los salarios bajos. Las exigencias de regulación de la explotación de la pesca y del bosque nativo, la restricción a la masiva producción de desechos industriales contaminantes, las modificaciones a la legislación laboral y la creciente importancia del sindicalismo, son tendencias inevitables en la década, propias de una transición democrática y de un desarrollo donde la equidad social constituye una demanda cada vez más legitimada.

En el futuro ya no será posible una mentalidad rentista. Y dadas las evidentes fallas que presentan mercados que no funcionan competitivamente, no es evidente que el sistema productivo en su conjunto se reoriente "naturalmente" hacia una nueva lógica de competitividad basada en inversiones y en tecnología. Se requiere de una estrategia de desarrollo concertada que impulse a los diversos actores regionales a desarrollar un sistema productivo cualitativamente superior. Esto será posible sólo en la medida de que se desarrolle un gobierno regional democrático dotado de suficiente poder e instrumentos para un efectivo impulso del desarrollo regional. Pero lo clave y fundamental es el desarrollo

de una capacidad empresarial endógena a la propia región, principal protagonista de la competitividad y progreso técnico de la región.

Una estrategia que desarrolle capacidades empresariales debe concentrarse en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa. Sus propósitos debieran ser básicamente tres: primero, modernizar conglomerados de empresas que están situados en áreas tradicionales sea en tecnología de producto o de proceso. Segundo, desarrollar nuevos encadenamientos productivos donde el poder y capacidad de innovación de la mediana y pequeña empresa sean más determinantes. En el sector metalmecánico ello podría significar un retorno desde el sector servicios hacia la producción. Tercero, elevar la autonomía de las empresas subcontratistas, especialmente en cuanto a condiciones de financiamiento y diseño de producto y tecnología de proceso. En este último sector, debiera haber una estrategia que regule de manera progresiva las relaciones entre contratistas y subcontratistas, evitando los problemas que en la actualidad se presentan.

Sólo en este contexto es que será viable y factible la elevación progresiva de los salarios mínimos y medios, en un marco de concertación y mayor protagonismo del sindicalismo regional.

En definitiva, no se trata de una estrategia que pretende llenar los casilleros vacíos de la matriz insumo-producto a nivel regional. Esto es imposible e inviable. Tampoco se trata de una estrategia que separa desarrollo hacia las exportaciones y desarrollo hacia el mercado.

Se trata de avanzar desde un sistema productivo caracterizado por ser dualista con cadenas productivas asimétricas y verticales, a un sistema productivo más interrelacionado con mayor profusión de cadenas productivas menos asimétricas y más horizontales. La alternativa es ampliar, profundizar y modernizar las articulaciones entre grandes, medianas y pequeñas empresas de la región, para

elevar la competitividad global de la economía regional y permitir así un crecimiento con creciente equidad social.

La transnacionalización de la gran industria regional:  
¿intereses convergentes o conflictivos?

La globalización e internalización del sistema económico de las naciones configura un nuevo orden económico internacional que se manifiesta, parcialmente, en el surgimiento de territorios y regiones que pueden ser vistas como una trama de interpenetraciones de y entre empresas locales, nacionales y transnacionales.

La presencia de este último tipo de empresas en una región cualquiera plantea cuestiones ambiguas. Por un lado sería imposible desconocer los efectos positivos del aporte de capital y de tecnología que suelen traer consigo. Por otro, sería insensato desconocer los potenciales conflictos de intereses que pueden surgir entre las estrategias de las empresas transnacionales y las estrategias de las regiones, puesto que se trata de dos lógicas distintas.

Basta señalar al respecto que el modelo llamado de sucursalización opera al máximo de su potencial en la fase expansiva del ciclo económico, pero que en la fase depresiva las plantas sucursales son las primeras en ser cerradas o en sub-optimizar su operación.

La economía chilena ha experimentado un intenso proceso de transnacionalización, bien estudiado por lo demás a nivel nacional.

No obstante, no se sabe exactamente qué ha sucedido en cada región del país. En el caso de la Región del Biobío se cuenta con un estudio específico de fecha relativamente reciente (1988) del cual se han extraído los comentarios siguientes, más con el ánimo

de colocar el tema en el marco de las cuestiones estratégicas que con el propósito de avanzar más allá.

En la Región del Biobío operan catorce sociedades anónimas abiertas en el sector industrial manufacturero.

Este conjunto de S.A. pertenecen todas al estrato de gran tamaño en términos del número de personas ocupadas. La menor de ellas emplea 121 personas en tanto que la mayor da empleo a 6.489 personas. Totalizan un empleo de 21.826 personas, equivalente al 68 por ciento del total regional del empleo del sector manufacturero (según cifras del INE) y al 82 por ciento del empleo industrial manufacturero en el estrato de las "gran empresa" (50 personas y más).

La nómina de estas catorce S.A. es la siguiente:

1. Celulosa Arauco y Constitución
2. Cementos Bio-Bío
3. Compañía Cervecerías Unidas
4. Compañía Fábrica de Paños Bio-Bío
5. Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones
6. Compañía Siderúrgica Huachipato
7. Empresa Nacional del Carbón (minera e industrial)
8. Forestal Carampangue
9. Forestal Colcura
10. Industria Azucarera Nacional
11. Industrias Forestales
12. Maderas Prensadas Cholguán
13. Maderas y Sintéticos
14. Petrox

Desde el punto de vista institucional, dos de tales S.A. son estatales y el resto obviamente, privadas. De las doce S.A. privadas, en cinco de ellas el capital es regional o nacional. De

hecho, de acuerdo a la definición jurídica de empresa regional, sólo una de estas S.A. se ajusta a tal definición; no se puede emitir un juicio, por el momento, acerca del número de S.A. que se ajustaría a una definición funcional de empresa regional, puesto que ello requeriría una investigación individualizada. Por el momento presuntivamente sólo una S.A. se ajustaría a tal definición.

Por tanto, la presencia del capital extranjero se encuentra en el 50 por ciento de las Sociedades Anónimas (abiertas) del sector industrial manufacturero de la región, o sea, en siete Sociedades Anónimas.

Las siete sociedades con capital extranjero (en proporción variable) son: Celulosa Arauco y Constitución S.A., Compañía de Cervecería Unidas S.A., Compañía Siderúrgica Huachipato S.A., Forestal Carampangue S.A., Forestal Colcura S.A., Sociedad Azucarera Nacional S.A., y Maderas y Sintéticos S.A. Tienen un empleo total equivalente casi a la mitad del empleo de las 14 S.A. abiertas (45.4% ó 9.913 personas) equivalente al mismo tiempo al 31.0 por ciento del empleo del conjunto de todas las empresas regionales del sector industrial.

Los grupos capitalistas extranjeros que operan en el sector industrial manufacturero de la Región del Biobío y las Sociedades en las cuales su participación accionaria es mayor que cualquier otro accionista (individual o corporativo) son:

Grupo Carter Holt Harvey .....	Celulosa Arauco y Const.	(27.0%)
Grupo Paulaner .....	Cervecerías Unidas	(35.6%)
Grupo Schmidheiny .....	Siderúrgica Huachipato	(18.7%)
Grupo Wolfran Invest.....	Forestal Carampangue	(99.3%)
Grupo Shell .....	Forestal Colcura	(54.0%)
Grupo Chicago Continental .....	Azucarera Nacional	(33.8%)
Grupo Bin Mahfouz .....	Maderas y Sintéticos	(51.2%)

Otros tres grupos capitalistas extranjeros aparecen con participaciones minoritarias en varias sociedades (Grupo Citicorp, Grupo Aetna y Grupo Bank Trust).

El examen de la transnacionalización de la economía regional (que, naturalmente es parte del mismo fenómeno a nivel nacional) revela algunas características básicas de la forma particular como se presenta este proceso en la Región del Biobío.

En primer término se está frente a un proceso cuantitativa y estructuralmente significativo, aparte de sus connotaciones de otro orden. Las siete SA controladas por el capital extranjero incluyen: la totalidad de la producción de acero de la región y del país, la totalidad de la producción de azúcar de la región y también del país, el mayor complejo forestal y productor de celulosa del país (y tercera empresa exportadora más importante de Chile), y una importante proporción en la producción nacional de cerveza y bebidas, productos forestales y paneles y madera aglomerada.

En segundo término, es clara la preferencia del capital extranjero por controlar empresas con gran capacidad de exportación u orientadas al mercado interno sin riesgos mayores de una competencia de productos importados. De hecho, cinco de las siete SA en cuestión son importantes exportadoras y dos producen bienes de consumo masivo.

Cabe aquí el siguiente comentario: la estrategia implícita de desarrollo regional adoptada por el gobierno anterior a partir por lo menos de 1978, supuso que el desarrollo de cada región dependería de su capacidad para insertarse en el comercio internacional vía aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas (ligadas principalmente a los recursos naturales) y de hecho, la Región del Biobío ha sido exitosa en ese marco. Pero

corresponde entonces llamar la atención acerca de las dificultades potenciales y de la contradicción esencial entre tal estrategia y el control extranjero de los principales componentes de la base de exportación regional, en la medida en que las empresas controladas por el capital extranjero desarrollen una estrategia puramente funional y poco regional.

En tercer término, en la región se reproduce la misma modalidad observada a nivel nacional en relación a la penetración del capital extranjero, en el sentido de constituir no una inversión sino un mero traspaso de activos pre-existentes, hecha por la vía del uso del mecanismo de conversión de deuda externa. Desde luego, esta modalidad de introducción de capital extranjero previene la incorporación inmediata de nuevas tecnologías (incorporadas parcialmente en los equipos y maquinarias de la inversión directa), si bien no puede descartarse a priori una posterior introducción de innovaciones tecnológicas.

En cuarto lugar, el capital extranjero ha comprado no sólo activos pre-existentes sino también estructuras de organización. Así, de las siete S.A. en estudio, seis tienen su administración fuera de la Región del Biobío (cinco en Santiago y una en la X Región). La segmentación geográfica de las funciones de gestión y de producción es muy clara y dificulta --mientras ello no se modifique-- una posible consideración de ellas como empresas regionales.

Desde el punto de vista tecnológico, cuatro de las SA se encuentran en el sector de manufacturas basadas en recursos agrícolas e intensivas en mano de obra (Colcura, Carampangue, MASISA y Cervecerías Unidas), dos se encuentran en el sector de manufacturas basadas en recursos agrícolas e intensivas en capital (Celulosa Arauco y Constitución y, IANSA) y sólo una se encuentra en el sector de manufacturas no basadas en recursos agrícolas y maduras e intensivas en capital (Huachipato).

¿Cual es la o las estrategias empresariales que podrían explicar la modalidad de penetración del capital transnacional en la Región del Biobío?

En este caso parecen combinarse tácticas meramente financieras con estrategias empresariales de largo plazo.

En efecto, las excepcionales condiciones y beneficios que significan las disposiciones del mecanismo de conversión de deuda (Capítulo XIX), con valores de transacción en torno al 60 por ciento en el pasado inmediato, ofrecen una coyuntura de ganancia de corto y mediano plazo extremadamente atrayente para el capital internacional.

Esta lógica/táctica de corto plazo explica sólo la entrada al país, pero no es suficiente para explicar a qué tipo de actividades se canalizan los recursos.

Si se aplica el modelo de estrategias empresariales sugerido por algunos autores es posible atribuirle a las compañías matrices que han tomado el control de las siete SA estudiadas, por lo menos una combinación de dos estrategias empresariales de redespliegue espacial.

Por un lado, una estrategia consistente en moverse a localizaciones con costos de factores más bajos y con menores regulaciones. Esta estrategia requiere de dos condiciones: salarios substancialmente menores (y mercados laborales desregulados) y un modo de producción estandarizado para productos homogéneos.

Desde luego, las condiciones laborales de la Región del Biobío se ajustan estrechamente a la primera condición de la estrategia y la segunda condición es también clara en el sector de manufacturas basadas en recursos agrícolas. La combinación de

ambas condiciones podría explicar la presencia de capital transnacional en, nuevamente, COLCURA, CARAMPANGUE, MASISA y CERVECERIAS UNIDAS. En tanto que esta estrategia usualmente aumenta la cantidad de oportunidades de empleo y producción en las regiones receptoras, tiende a producir una baja intensidad de calificación laboral y pocos efectos de innovación y tiende a erosionar las actividades regionales existentes y a crear un mercado laboral regional segmentado.

Por otro lado, una estrategia consistente en "colocar pié en el mercado" (toe-hold) a través del control de sectores capital-intensivos. A menudo esta estrategia asume la forma de adquisición de empresas nacionales (regionales) existentes a fin de colocar un pié en ese mercado. Tal estrategia podría explicar la presencia de capital extranjero en sectores de manufacturas basadas en recursos tanto agrícolas como no agrícolas intensivas en capital, es decir, casos como CELULOSA ARAUCO Y CONSTITUCION, IANSA y HUACHIPATO.

En definitiva y en relación a la transnacionalización, se puede reproducir textualmente un argumento de otros autores, haciendo de él una lectura --mutatis mutandi-- de ámbito regional:

"No rechazamos la inversión extranjera; incluso nos parecen inadecuadas y carentes de realismo políticas maximalistas al respecto, por cuanto un país como el nuestro requiere de capitales y tecnología para asegurar el desarrollo económico y social del país. Por lo demás, dados los intensos procesos de internacionalización de los circuitos financieros, industriales, tecnológicos y comerciales que caracterizan la economía mundial, sería errado pretender prescindir de la influencia que ejercen sobre las economías como las nuestras los grupos transnacionales.

No obstante, pensamos también que el rol del capital extranjero debe responder a ciertos criterios básicos que le permitan asumir efectivamente un papel positivo en el desarrollo económico nacional. Para ello, planteamos que la presencia de los capitales transnacionales en Chile debe estar condicionada por los siguientes criterios:

- a) la inversión extranjera debe realmente aportar recursos financieros frescos, no pudiendo ser sustituida o canjeada por valores de activos existentes con anterioridad en la economía nacional;
- b) los grupos transnacionales deben asegurar efectivamente el aporte y la transferencia de tecnologías que puedan ser adaptadas a las necesidades del país, pudiendo los trabajadores (obreros, técnicos, ingenieros) acceder a su conocimiento y control;
- c) la inversión extranjera debe traducirse en la creación de nuevas empresas, teniendo un impacto positivo en la generación de nuevas fuentes de trabajo, así como en los salarios;
- d) la inversión extranjera debe asegurar un efecto multiplicador en la estructura productiva y estar orientada a un aumento positivo de la demanda agregada;
- e) las empresas controladas por capitales extranjeros deben estar sujetas a las verificaciones necesarias por parte del gobierno de sus relaciones con sus respectivas casas matrices, con el propósito de evitar prácticas comerciales que puedan vulnerar las cuentas externas de Chile. Se trata de proponer a las empresas controladas por capitales extranjeros que se inserten en el marco de una política comercial que favorezca el superávit de la balanza comercial del país;
- f) en fin, es imperativo que el capital extranjero adapte sus estrategias de crecimiento a los lineamientos de un programa global de desarrollo definido soberanamente por los chilenos organizados democráticamente, con el propósito de evitar modalidades de producción y comercialización que se contradigan con una economía al servicio del desarrollo democrático, nacional y popular".

¿En qué medida podrían estos criterios ser transformados en políticas concretas que a nivel regional pudiesen inducir a las empresas controladas por el capital extranjero a diseñar estrategias empresariales concordantes con los principios anteriores, expresados en una estrategia de desarrollo regional?

La modernización comienza por los recursos humanos:  
formación y reciclaje permanente

Como se ha enfatizado a lo largo de este documento, la presente estrategia atiende simultáneamente los objetivos de modernización y equidad, propósitos que se hacen depender de un modo importante de la generación de empleo de mayor productividad, básicamente a través del desarrollo de la PYME. La formación de recursos humanos en esa perspectiva juega un rol central si apunta a una mejor actitud respecto a la búsqueda y aprovechamiento de información/tecnologías en constante dinámica.

El mejoramiento en la absorción, difusión y creación del conocimiento asociado a tales propósitos, depende en gran medida tanto del sistema formal de educación como de la capacitación en el sector informal y los medios de comunicación.

Dentro de esa gran categoría de formación de recursos humanos, este punto hará especial referencia a lo que constituye formación para el trabajo <sup>2</sup>/, y aún más para el trabajo en sectores productivos, pero cuidando aclarar que la alta interrelación de los componentes del sistema educativo, en su definición más amplia, dificulta separar los efectos aislados de cada componente y por tanto definir áreas de promoción atendiendo a un objetivo determinado. El sistema en su conjunto presenta altas externalidades, razón por la que la coordinación de actores se hace imprescindible para maximizar los beneficios de éste para cada una de las organizaciones involucradas y por lo que cabe al gobierno un activo rol.

---

<sup>2</sup> El sistema de educación para el trabajo en Chile comprende: educación media técnica profesional, educación técnica de adultos, centros de formación técnica (CFT), organismos técnicos de ejecución (OTES), capacitación no formal en ONGs y empresas.

La formación para el trabajo supone mejorar la asimilación y adaptación de conocimientos, aumentar la detección de oportunidades, mejorar la incorporación de conocimientos al proceso productivo y, a partir de allí, aumentar las posibilidades de innovación permanente. La retroalimentación central: formación-aplicación, requiere, para un mejor aprovechamiento, de una mayor responsabilidad y participación de los trabajadores en las decisiones técnicas, y particularmente en la programación, selección y evaluación de las actividades de capacitación. Esta es por tanto una de las áreas con mayores posibilidades de lograr concertación entre diversos actores y muy especialmente entre trabajadores, empresarios y gobierno regional.

Aun no concluida la discusión sobre el tipo de formación y estructura del sistema educativo más adecuado para enfrentar la dinámica tecnológica que atraviesa todos los ámbitos de acción, debe darse en el sistema de formación una suerte de articulación y armonía entre lo que constituye la formación (técnica) pre-ocupacional y la capacitación ocupacional periódica. Al mismo tiempo, están en permanente revisión las ponderaciones que debe tener la formación general vs. la específica, para responder adecuadamente a los requerimientos de flexibilidad y especialización que imponen las nuevas formas de producción y organización.

En síntesis, de la formación de recursos humanos cabría esperar los siguientes resultados:

- cambio de actitud respecto a los cambios, vale decir una mayor receptividad a la información y constante disposición a aprender;
- formación y perfeccionamiento en conocimientos generales y específicos tanto en materias técnicas (del proceso productivo) como de gestión y toma de decisiones. El

avance a formas de producción flexible y rápido ajuste/ respuesta en volúmenes y diseños (JIT o "just in time") requiere una calificación precisa y de alto nivel para cada puesto de trabajo; ya que los costos de errores son muy altos cuando se está en sistemas fuertemente interdependientes;

- aumento en la predisposición a la adaptación/ innovación permanente que permita avanzar hacia un desarrollo tecnológico endógeno por medio del aprovechamiento de potencialidades específicas (ligadas al "saber-hacer"), y ellas son particularmente locales y regionales.

Estas son las principales razones para entender el perfeccionamiento como una inversión y no como un costo.

#### **Una mirada regional**

La oferta de recursos humanos calificados es uno de los factores de localización más importantes para las actividades de carácter innovativo, luego éste es un activo en el cual toda región debe poner atención.

La dimensión regional permite identificar claramente los organismos que producen y demandan conocimientos, según lo señalado en el capítulo IV, con la especificidad de las características socio-económicas de la región. Vale decir con mayores posibilidades de intereses convergentes y de articulación en este ámbito. Esto es particularmente relevante cuando la velocidad del cambio tecnológico y por ende la dinámica en la demanda de conocimientos tiene implicancias costosas de rezagos en la oferta.

Dichas articulaciones deben darse de un modo permanente, pero pueden resultar aun más relevantes en las primeras etapas de planeamiento de nuevas inversiones y renovaciones tecnológicas

puesto que permitirían, a quienes hacen la formación, estar preparados para dar una respuesta oportuna a la demanda resultante de tal renovación. Trabajo conjunto que es facilitado por la cercanía.

Sin duda que estas articulaciones a nivel regional son además imprescindibles para la mayor eficiencia del sistema en su conjunto, permitiendo los ajustes y complementariedades requeridas. Y serán particularmente relevantes para la PYME, dadas las dificultades que se le plantean tanto por los costos de tal actividad como por la falta de información sobre las oportunidades de formación disponibles. Vale decir la coordinación a nivel regional y local tiene especial importancia para este estrato de empresas.

#### **Examinando la Región del Biobío**

En el marco de la metodología de la formulación de esta Estrategia se explicitaba que ella se haría con un importante desarrollo de consulta a actores, análisis cualitativo y recirculación de información. En el tema de formación para el trabajo, la realización de tres reuniones --dos de carácter regional y una provincial <sup>3</sup>/-- fueron muy importantes tanto para la caracterización regional que se hace en este tema como para las recomendaciones con que concluye el punto.

En esta mirada regional en términos de lo que ocurre con la formación de recursos humanos cabe volver a distinguir sus dos principales componentes, la oferta y la demanda.

---

<sup>3</sup> En las reuniones regionales, una referida a la PYME y otra general, participaron: asociaciones gremiales empresariales, universidades, organismos de capacitación, ONGs, representantes sindical y juvenil, y organismos del sector público. En la reunión provincial (Ñuble) participaron: un LTP, una universidad, un empresario y organismos del sector público regional y provincial.

En primer lugar, sobre la oferta, retomando y complementando la información proporcionada en el capítulo IV, el lado formal de ella en cuanto a formación para el trabajo estaría dado por: 41 LTP (atiende casi 24 mil alumnos y más de 1.100 adultos <sup>4/</sup>); 19 sedes de CFT (corresponde a 14 instituciones con más de 9.200 alumnos) y más de 40 OTEs. (ver Cuadro 1). Al respecto cabe preguntarse si la distribución espacial y por áreas responde efectivamente a las especializaciones relativas en términos de los sectores productivos.

A esta oferta debe agregarse aquella de nivel superior, particularmente en lo que se refiere a post-títulos y diplomas dados por la universidad, que apuntan a una capacitación para los niveles directivos de las empresas. Hay un área muy importante en educación también.

Del mismo modo que a nivel nacional, se diagnostica obsolescencia en equipamiento de LTP y CFT así como necesidad de reciclaje de su profesorado. La creación de un centro especializado y equipado en alta tecnología (CEAT) y la articulación que se viene dando de LTPs con una universidad (UFSM) para el diseño de programas y actualización curricular apuntan a estos problemas.

Se detecta falta o insuficiente formación para algunos sectores productivos importantes en la región como pesca, forestal, textil, cuero y calzado; o en materias de utilidad más general como seguridad laboral y diseño <sup>5/</sup>. A modo de contraste aparece interesante el fortalecimiento del área agroindustrial en Ñuble en materia tanto de formación técnica como superior. Y, en términos

---

<sup>4</sup> En 1989 egresaron de estos liceos alrededor de cuatro mil alumnos.

<sup>5</sup> Sobre esto, la creciente industria del calzado y el crecimiento potencial del mueble u otros de madera, así como la creciente necesidad de envases sugiere pensar desarrollos en este tema.

espaciales, vuelve a subrayarse la limitación presentada en Arauco para formación más allá de LTP.

Cuadro 1

LA FORMACION TECNICO PROFESIONAL EN LA RBB  
Número Alumnos por Area de Estudio y Provincia 1990

TECNICA Areas de Estudio	LICEOS TECNICO-PROFESIONALES						CENTROS DE FORMACION TECNICA					
	Ñuble	Biobío	Concepción	Arauco	Num. alumnos	TOTAL %	Ñuble	Biobío	Concepción	Arauco	Num. alumnos	TOTAL %
Comercial y Computación	868	1.177	5.483	302	7.830	32.8	1.442	456	4.655	-	6.553	70.5
Agrícola	738	227	-	965	-	4.0	255	13	-	-	268	2.9
Met-Mecan. Elect. Construc.	1.822	1.687	5.819	848	10.176	42.7	-	-	1.114	-	1.114	12.0
Alimentos y Conservación	264	-	195	-	459	1.9	-	-	24	-	24	0.3
Forestal	45	-	-	489	534	2.2	-	-	247	-	247	2.7
Tejidos y Vestuario	527	339	1.095	165	2.126	8.9	-	-	-	-	0	0.0
Pecuario	44	-	-	-	44	0.2	-	-	73	-	73	0.8
Area Social y Salud	342	439	692	122	1.595	6.7	146	16	839	-	1.001	10.8
Minería	-	-	-	126	126	0.5	-	-	-	-	0	0.0
Marítima	-	-	-	-	-	0.0	-	-	13	-	13	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>4.650</b>	<b>3.869</b>	<b>13.284</b>	<b>2.052</b>	<b>23.855</b>	<b>100</b>	<b>1.843</b>	<b>485</b>	<b>6.965</b>	<b>0</b>	<b>9.293</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SEREMI Educación RBB

Otra carencia visualizada con preocupación es la de formación en gestión para la PYME, muchos de cuyos empresarios proceden de un trabajo técnico en la GE. Hay proyectos de una universidad (del Biobío) y una corporación de estudios (relacionada con la Cámara de la Producción y el Comercio) de desarrollar programas en este ámbito, y, sin duda, el trabajo realizado por SERCOTEC ha puesto especial cuidado en estos aspectos, particularmente en lo que se refiere a la comprensión de las características, requerimientos y dinámica del mercado.

En cuanto a la Demanda, una primera caracterización se hace en el Cuadro 2 donde se presenta la utilización por áreas de los mecanismos de capacitación para las empresas. Vale decir, tanto capacitación efectuada por OTES, con 14 mil participantes en 1989, como directa por las empresas, diez mil participantes. Por otra parte un análisis hecho por SERPLAC con respecto a la capacitación en la región entre 1981 y 1988 presenta a la región con niveles decrecientes en la participación de programas (empresas y becas) dentro de la capacitación nacional, pero con niveles superiores a lo observado a nivel nacional en cuanto a la relación capacitados anualmente total de la fuerza de trabajo. Pero se requiere entrar a un análisis más fino para obtener conclusiones o interpretaciones sobre tales tendencias.

Cuadro 2

## LA CAPACITACION EN LAS EMPRESAS EN LA REGION DEL BIOBIO 1989

Area Especialidad	<u>Cursos en OTES</u>		<u>Cursos en empresas</u>	
	Distribuc. por área según número participantes		Distribuc. por área según número participantes	
	PAIS	RBB	PAIS	RBB
Administración	35.5	32.8	36.2	27.0
Agríc.Ganad.For.Pesca Artes y Servicios	1.2	4.2	0.2	0.4
Comercio y servicios	0.0	0.0	0.0	0.0
Construcción	7.8	3.6	16.4	7.4
C.Bás.Tecn.y C.Aplic.	1.9	1.3	0.1	0.0
Minería	49.7	50.2	38.3	45.5
Technol. y proc.indust.	1.4	0.2	4.2	17.5
Misceláneos	0.1	0.2	0.9	0.1
<b>TOTAL Participantes</b>	<b>136.487</b>	<b>14.018</b>	<b>75.266</b>	<b>10.983</b>

Fuente: Información proporcionada por Dirección regional SENCE-RBB.

Por otra parte se puede decir que se aprecian grandes diferencias entre las empresas de la región. Desde empresas que hacen de la formación una actividad continua, visualizándola como estímulo al personal y como requisito para la mayor eficiencia y competitividad, hasta empresas que confían sólo en la formación que se va adquiriendo con la experiencia.

Las primeras, que normalmente corresponden al estrato de la GE utilizan al máximo las facilidades otorgadas por el Estado, a través del SENCE, a tal actividad. Algunas incluso superan los montos disponibles en las franquicias para asegurar adecuados niveles de capacitación en la empresa.

Dentro de las PYMES en cambio se detectan muchos problemas de desinformación sobre los mecanismos e instituciones de apoyo; temen

otorgar mayor capacitación a sus trabajadores por la competencia sobre personal más calificado; y, dadas sus restricciones financieras, no ven posibilidades de asumir tal tarea, que visualizan más como un costo que como una inversión <sup>6</sup>/.

Por otra parte y como ya se indicaba en capítulos anteriores, la GE tiende a hacer una parte importante de la calificación de alto nivel con los proveedores de tecnología normalmente externos a la región. En otros casos se trata de consultores traídos también desde fuera de la región, para materias especiales o de envío de personal al exterior. Cabe preguntarse si parte de esta actividad no podría ser realizada con personal calificado de la propia región, el problema es: ¿de oferta o de falta de información sobre las áreas en que ésta existe?.

Todavía en el ámbito de estas empresas (GE), cabe señalar que la oferta de postítulo en áreas de administración y proyectos es aprovechada fuertemente dentro de la utilización de franquicias para capacitación.

Otro aspecto a examinar es la actitud a métodos que consideran dentro de la formación pre-ocupacional el trabajo en las empresas, como es el caso de la capacitación dual. Considerando la dinámica tecnológica y por tanto la rapidez de obsolescencia de buena parte de los equipos de producción, pareciera ser que, ineludiblemente, una parte de la capacitación debiera completarse en la propia empresa para asegurar el adecuado conocimiento de la tecnología en uso. Sin embargo hasta ahora, la región hizo una mínima

---

<sup>6</sup> En un estudio realizado en 1989 sobre la situación de la PIA, un sesenta por ciento de las empresas encuestadas, correspondientes al tramo 10-19 trabajadores, no hacía capacitación; a esto se acompaña por ejemplo que un 80 por ciento no había realizado estudios de organización y métodos. Se están realizando a nivel nacional importantes esfuerzos de revisión a los instrumentos aplicados especialmente para este estrato de empresas.

utilización de los contratos de aprendices, con franquicias para esta modalidad, planteados por el SENCE desde hace tres años y se observa alguna dificultad para el desarrollo de prácticas profesionales de los egresados de liceos y centros de formación técnica.

Sin duda en este tema no se ha logrado el suficiente acercamiento entre empresas y organismos de formación.

**De las potencialidades e iniciativas en marcha a las  
más urgentes necesidades de acción**

Como se ha indicado en varias oportunidades el nivel de recursos humanos, particularmente los de alta calificación, es uno de los activos de la región; también lo es el extremado interés de diversos organismos por el tema de formación. Sobre este último aspecto, la respuesta de una diversidad de actores a las citadas reuniones sobre el tema han dado una prueba más que suficiente.

La conciencia regional al respecto también se ha hecho explícita a través de la solicitud que el COREDE hiciera para analizar las características de la oferta y las orientaciones y evaluación de la demanda por formación técnica en la región. Estudio que está siendo desarrollado bajo la coordinación de la SERPLAC, con financiamiento del FNDR.

Pero lo que mejor ilustra la preocupación por el tema es la variedad de iniciativas en curso o por realizar para atender los problemas en este campo. Sólo un breve repaso, sin pretender exhaustividad muestra acciones como las siguientes:

- utilización del mecanismo OTIR <sup>6/</sup> para aumentar la calificación de proveedores de las industrias forestales, y aprovechar en GE y PYMES los beneficios de una coordinación --economías de escala y racionalización en uso de fondos-- en acciones de capacitación.
- colaboración de GE a LTP en: materias primas, profesores, recursos financieros, maquinaria, facilitación de las prácticas, etc.
- desarrollo de un importante programa de formación técnica e integral en la modalidad de contrato-aprendizaje, dentro de la industria del carbón.
- apoyo dado por empresariado regional a la iniciativa de creación de un centro de formación en alta tecnología.
- aprovechamiento de la infraestructura y disponibilidad de profesores especializados en LTPs, para complementar la actividad de formación regular con acciones de capacitación.
- capacitación gratuita de jóvenes en oficios de alta necesidad para determinadas localidades.

Sin duda pueden ser muchas las iniciativas desarrolladas espontáneamente por diversas instituciones regionales, aunque esta sola enumeración permite confirmar la existencia de enormes potencialidades.

---

<sup>6</sup> Este mecanismo provisto por el SENCE, que constituye una novedosa forma de articulación entre GE y PYMES, ya ha sido implementado en la región por la Cámara de la Construcción.

Pero subsistiendo los déficit planteados más atrás, se debe llamar la atención sobre el tipo de orientaciones y acciones que pueden ser llevadas para el fortalecimiento de la formación de recursos humanos.

- En primer lugar debe señalarse la validez en este campo de las recomendaciones indicadas al final del Capítulo IV, en especial lo que se refiere a información, base empresarial, y coordinación; pero es necesario hacer algunas precisiones adicionales.
- Es posible pensar en un trabajo complementario y articulado entre organizaciones de los trabajadores y de los empresarios para la definición de áreas y formas de trabajo en este campo. Se requiere clarificación en todos los sectores sobre el significado del cambio, nuevos desafíos, nuevas formas de organización; ámbitos en que propuestas que contemplen diversos puntos de vista, e intereses derivados de la diferente inserción que cada actor tiene en el proceso de producción, puede redundar sin duda en un funcionamiento más eficiente del sistema en su conjunto. Particularmente porque se da cabida a la experiencia (el "saber hacer") en la búsqueda de soluciones más productivas en cada proceso.
- Debe producirse, por otra parte, un cambio de percepción, particularmente en las PYMES sobre la incidencia de la formación de recursos humanos en la productividad y competitividad y por tanto en las posibilidades de sobrevivencia. Esto es una tarea para muchos organismos, además de los que operan en este sentido (SERCOTEC), pero en particular para cámaras de comercio, ONGs y organismos de formación. Mecanismos de discusión y difusión de experiencias y tecnología, como los círculos de calidad

implementados por IRADE para la gran empresa, pueden ser de utilidad en el estrato PYME.

- Es importante también fomentar para estas empresas (PYMES) un acercamiento a los organismos de formación, incluidas las universidades, así como explorar modalidades de articulación permanente en ciertas áreas. Así mismo debe darse la mayor información disponible sobre los mecanismos existentes y en especial aquellos que la favorecen.
- Por otra parte, considerando las características de accesibilidad espacial en las actividades productivas primarias de la región, captura/recolección, debe pensarse en formas alternativas de capacitación que utilicen nuevas técnicas (video, instructores en terreno) para llegar de un modo más efectivo a los lugares de trabajo. Esto supone un trabajo conjunto de empresas y centros de formación en el diseño de programas de entrenamiento.
- Es muy importante también tener en cuenta las áreas de interés y expectativas de los jóvenes sobre estas materias y especialmente entregarles de un modo permanente información sobre: los requerimientos del mercado de trabajo, los mecanismos de apoyo a la capacitación pre-ocupacional y colocación (becas SENCE, OMCs) y las evaluaciones sobre la inserción de egresados de diversas alternativas de formación. Esto último supone la definición de mecanismos que permitan hacer un seguimiento permanente de los egresados de distintos niveles y especializaciones. ¿Tarea a ser coordinada por un organismo público regional?, con colaboración de organismos de formación y empresas.

- Actualmente se dan muchas alternativas y combinaciones de formación-capacitación para llegar a niveles similares de especialización, por ello debe estudiarse el desarrollo de un sistema integrado donde se reconozcan esas diversas formas y exista la posibilidad de hacer distintos recorridos, que dependerán de la organización y del momento que se trate, para alcanzar un mismo nivel y grado de formación.
  
- Es urgente establecer los mecanismos que apuntan al máximo aprovechamiento, tanto de las ofertas nacionales en este campo, como ocurre con el programa de capacitación de jóvenes <sup>7/</sup>, como de los mecanismos a disposición regional, las posibilidades de equipamiento de LTP municipales con el FNDR por ejemplo. En todos estos casos las articulaciones entre agentes aumentan las posibilidades de acceso a recursos.
  
- De cualquier modo, la gran y más urgente tarea será establecer una forma de coordinación regional entre los actores involucrados (público, académico o privado) así como precisar y avanzar en formas de articulación específicas para dar respuesta oportuna a la dinámica de requerimientos de formación. El rol catalizador y animador del gobierno regional se visualiza como central en este sentido. Es imprescindible la constante revisión de iniciativas y experiencias, la reorientación permanente en función de los cambios y la inserción de

---

<sup>7</sup> Programa en elaboración en el Ministerio de Hacienda, con financiamiento BID, y que contempla: capacitación y empleo de jóvenes, habilitación laboral para juventud marginada (a canalizarse por el FOSIS), capacitación para microempresas y autoempleo, desarrollo de la oferta de educación para el trabajo y fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas.

la capacitación en programas y mecanismos para el desarrollo tecnológico (en CTRs por ejemplo).

De nuevo, dadas las características de esta actividad, se debe enfatizar la idea de que tal articulación debe darse idealmente con anticipación a la manifestación de necesidades de formación y con una importante participación de quienes están en diversas actividades dentro del proceso formación-producción.

**POSIBLES SERVICIOS QUE LAS GRANDES EMPRESAS PODRIAN  
CONTRATAR A LAS PYMES**

Este listado incluye "actividades" en general y no discrimina en cuanto a los servicios que hoy podrían estar contratados con terceros. Una segunda fase podría evaluar esta situación, mediante entrevistas (muestra seleccionada). Una tercera fase sería detectar las razones que inducen a la subcontratación, como asimismo los factores que las G.E. evalúan más seriamente antes de tomar decisiones de esta naturaleza.

1. **ADQUISICIONES** de determinados elementos tales como repuestos, materias primas, artículos de la administración, etc. que la G.E. encarga a un "proveedor", el cual desde "su posición", cotiza, negocia condiciones, adquiere y entrega, proceso a cambio del cual la G.E. paga un servicio. Dada la amplia gama de elementos a adquirir, es posible subdividir esta área.

2. **TRANSPORTE**, tanto de insumos hacia la G.E. como de productos desde la G.E., desde centros de compra y hacia centros de entrega respectivamente. Este rubro puede incluir también el traslado del personal, cuando se trata de plantas industriales distantes.

3. **CASINO**. Muchas G.E. se preocupan "personalmente" de

la alimentación del personal en casinos, desde la más simple lista de compras hasta los problemas más cotidianos de definir dietas variadas y nutricionalmente equilibradas.

4. **MAESTRANZA**. Es probable que muchas G.E. tengan infraestructura, equipos y personal especializado permanentemente, para hacer reparaciones menores y/o fabricar sus propios repuestos, lo que bajo determinadas condiciones es posible subcontratar.

5. **MANTENCION**. Sin perjuicio de los programas de mantención preventiva o rutinaria o imprevista, es indudable que el amplio espectro de "elementos" factibles de mantener hace que, al menos una parte, sea posible subcontratar (edificios, planta industrial, máquinas, vehículos, viviendas de ejecutivos o de huéspedes, áreas verdes, casinos, gimnasios, etc.)

6. **IMPRESA**. Todas las G.E. controlan su gestión administrativa, financiera, de producción y otras mediante un nutrido set de "formularios" de distinta naturaleza, además de preparar periódicamente memorias. Aquí el punto no está en la subcontratación, lo que en un alto porcentaje se hace, sino más bien en la

subcontratación con empresas menores "de la región".

7. SELECCION DE CARGOS. Existen G.E. que seleccionan con sus propios medios al personal que deban contratar. Una consultora especializada, probablemente termine con una proposición mejor, y por esa vía evite el costo de una contratación no óptima. Probablemente en la región existen consultorías para este efecto, pero no han difundido u ofrecido este tipo de servicios a la empresa.

8. COMPUTACION. Este aspecto se piensa en términos de "insertar" empresas chicas especializadas, en las G.E., para el manejo y control computacional de distintas etapas de los procesos que supone su existencia. Ejemplos son, planillas de remuneraciones, stock de elementos en bodega, productos terminados, procesos administrativos, base de datos de interés para la empresa.

9. CONTROL DE PROCESO. Este aspecto se refiere a, por ejemplo, control de aguas industriales y/o variaciones en las condiciones de materias primas e insumos que intervienen en el proceso de producción y que finalmente podrían alterar la calidad o deteriorar máquinas "claves", como calderas, prensas y similares.

10. CONTROL DE CALIDAD. A cambio de mantener equipos o personal permanente para controlar la calidad, tanto

en el proceso como del producto terminado, se contrata este servicio con terceros.

11. MARKETING. Existen G.E. que dentro de su gerencia de ventas (o nivel equivalente), programan, diseñan y "concretan" la forma de promover su producto. Se piensa que un marketing especializado podría mejorar su actual nivel de ventas y, lo más importante, estudiar agresivamente la conquista de nuevos mercados nacionales e internacionales.

12. DISEÑO. Es probable que un tercer "experto" pueda estudiar permanentemente el diseño de nuevos productos, en base a las limitaciones o restricciones de hoy, en función de la evolución de los mercados y pueda, finalmente, proponer medidas e s t r a t é g i c a s de diversificación que asegure la permanencia en el tiempo de la G.E.

13. SALUD. La G.E. que se preocupa de los aspectos de salud de su personal, cojointamente a problemas de producción y ventas, probablemente pierde eficiencia. Una asesoría en esta materia podría lograr buenas condiciones para el personal (convenio colectivo, ISAPRE) y mejorar la productividad, sin distraer al "ejecutivo" de su función principal.

14. SEGURIDAD INDUSTRIAL, área preocupada del cumplimiento de normativas que se relacionan con la

seguridad, tanto de los trabajadores como de la empresa.

15. POLITICA DE EMPRESA, dedicada a estudiar y proponer medidas de largo plazo que aseguren su estabilidad y presencia en el mercado, como G.E. financieramente viable.

Un intento preliminar por clasificar los posibles servicios a contratar con terceros, por parte de una G.E., invita a reflexionar, al menos, sobre dos puntos de vista.

El primero de ellos es el de la incidencia, directa o indirecta, sobre el proceso productivo propiamente tal, de principio a fin, y por lo tanto sobre el cumplimiento de sus planes (compromisos) de producción y ventas. El segundo se refiere a la incidencia directa o indirecta sobre el proceso administrativo, que sin afectar sus planes inmediatos de producción y ventas podría afectar ya sea su contexto de "relaciones laborales" y/o de "agilidad en la administración".

Un segundo enfoque es el de diferenciar "servicio de suministros" y "servicio de asesoría". Lo primero, es de un efecto inmediato y lo segundo es de un efecto en el tiempo, que además sólo se da si la empresa lo acoge como tal.

A su vez, es posible asociar a cada clasificación, o a la clasificación integrada, un

"riesgo", en el sentido que la "propensión al contrato" está directamente relacionada con este aspecto.

A modo de ejemplo, una G.E. evaluará muy seriamente el alto riesgo que le significa subcontratar un "servicio de suministro" de efecto directo sobre el proceso productivo, como es el caso de proveer una materia prima básica cuyo costo impide mantener un stock alto y, al contrario, evaluará menos seriamente el "bajo riesgo" que le significa subcontratar un "servicio de asesoría" de efecto sobre el contexto global de relaciones laborales, como sería el caso del casino.

El empresario tenderá a calificar ("medir") el riesgo, a través del costo que le significa volver a tomar el control de la fallida subcontratación, y ello lo hará en función, además, de la seguridad que le brinde su "proveedor" en cuanto a su posibilidad para adaptarse a los cambios que van afectando a la G.E. y por lo tanto a su entorno subcontratado.

## UNA SECUENCIA DE ACCIONES PARA GENERAR EMPLEO

Las esferas principales de las actividades locales pueden caracterizarse como desarrollistas y endógenas. Sin embargo, para lograr ese enfoque es preciso crear condiciones previas apropiadas en la economía y contar con los facilitadores y estimuladores necesarios. Mediante la observación de las distintas etapas de desarrollo de las localidades y la tendencia de orientación de sus actividades, podemos sacar algunas conclusiones generales acerca del contenido apropiado de medidas de estrategias. Esas estrategias deberían considerarse como en el sentido de que abarcan tres etapas, las que corresponden a la tipología general de características favorables y desfavorables al desarrollo.

La etapa 1 puede describirse como de adquisición de la manera de actuar del desarrollo. Es básicamente una etapa preparatoria por la que deben pasar las zonas que carecen de formas espontáneas de desarrollo. Esto puede aplicarse por igual a localidades industrializadas que se caracterizan por una gran tradición empresarial y a zonas rurales que no la tienen. En estas condiciones, la simple prestación de servicios a pequeñas empresas o el suministro de una mejor infraestructura tendría un valor limitado de por sí, si al mismo tiempo no se

pusieran en marcha procesos de creación de empresas e iniciativas locales. En este contexto, el grado de conocimiento necesario sobre la manera de actuar --y el nivel que es posible obtener y asimilar-- es en gran medida de orden metodológico, pues se refiere al "cómo" de las actividades de desarrollo, o sea, "cómo hacer las cosas" (incluidas las nuevas formas de colaboración y asociación entre agentes locales, según se analiza más adelante). El nivel de la tecnología, debe considerarse como fundamental, es decir, que no tiene por objeto la innovación tecnológica de más alto nivel, sino la aplicación de tecnologías establecidas de tipo medio.

En general, en esta etapa se hace hincapié en el aprendizaje para iniciar proyectos y hacer "cosas" que pueden conducir a la creación de riqueza y puestos de trabajo. Gran parte de este aprendizaje deberá realizarse mediante "experimentación y demostración", en otras palabras, mediante la realización de actividades para proyectos específicos y la difusión de esta experiencia. Por consiguiente, la creación de una pequeña cantidad de proyectos de desarrollo importantes y visibles se transforma en prioridad.

Esto deberá ir acompañado de actividades orientadas a proporcionar información general a grandes sectores de la población y a crear conciencia acerca de los problemas del desarrollo. También se necesita la promoción general del empresariado mediante un enfoque no específico (y cuando proceda, la adopción de medidas de finalidad más concreta).

Esta etapa se orienta generalmente a la adquisición, asimilación y puesta en práctica de los conocimientos prácticos fundamentales del desarrollo, es decir, entender el potencial local (análisis de los obstáculos al desarrollo y evaluación de los recursos locales), comprender las vinculaciones con la economía internacional y establecer objetivos estratégicos, aprender a diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo y movilizar recursos. Por lo tanto, los intercambios, la creación de centros de información, los proyectos de demostración, etc. desempeñan un papel importante en las estrategias de desarrollo. Además, resulta apropiado promover gradualmente la creación de servicios comunes a empresas pequeñas y medianas y el establecimiento de una infraestructura financiera,

que ejercerán su impulso principal en la etapa 2.

Entre los ejemplos de acciones prioritarias en la etapa 1 se incluyen:

a) "Polos" locales de desarrollo económico: organismos públicos o privados, como centros de investigación aplicada en universidades, organismos de desarrollo, asociaciones/sociedades, etc. que cumplen con algunos criterios claves:

- introducen o difunden nuevos conocimientos prácticos en la zona;

- poseen fuertes vínculos con los agentes locales y con la economía local en su constitución y efectivo funcionamiento.

b) Actividades de animación e información dentro de la localidad (respecto de empresas pequeñas y medianas y grupos que pueden desempeñar un papel útil en el desarrollo local) y también sobre una base interregional, incluidas las visitas de intercambio o estudio y la operación de sistemas;

c) Proyectos de demostración económicos y socioculturales para que sirvan de modelo en

cuanto a los resultados finales (por ejemplo, la creación de puestos de trabajo, diversiones, instalaciones) y de enseñanza respecto de la gestión de proyectos;

d) Creación y promoción de empresas, promoción general del empresariado;

e) Actividades de consultoría y capacitación para crear una capacidad básica en materia de desarrollo y gestión de proyectos en órganos y proyectos locales, incluidos los organismos locales de desarrollo.

La etapa 2 puede describirse como de "utilización de los conocimientos prácticos del desarrollo". Si la etapa 1 arroja buenos resultados, la etapa 2 se inicia con tres situaciones ventajosas: existe un núcleo de personas e instituciones locales que señalan el camino (para estímulo y facilitación de proyectos); se ha creado cierta infraestructura en materia de programas y equipos; y los proyectos se generan espontáneamente, aunque no suficientes en cantidad o calidad suficientes. En otras palabras, el esfuerzo de desarrollo aún no es autosostenido.

En esta etapa, además de las medidas más convencionales, es necesario: aumentar la eficacia de las actividades (por ejemplo, técnicas avanzadas de gestión y evaluación y más programas destinados a grupos y sectores prioritarios); mejorar los conocimientos técnicos (énfasis en la innovación tecnológica, exportación a mercados más grandes, cooperación entre empresas); estimular la prestación comercial de servicios empresariales (inicialmente con apoyo público, en caso necesario).

Ejemplos de actividades prioritarias de la etapa 2, algunas de las cuales podrían introducirse como una ampliación de las sugeridas para la etapa 1, son los siguientes:

a) Programas de creación de empresas destinados a grupos o sectores especiales, por ejemplo, mujeres, personas empleadas, actividades artesanales, subsectores y ramas particulares de la economía local. Se trataría de programas intensivos para las empresas pequeñas y medianas tanto recién iniciadas como ya establecidas, que ofrecerían paquetes integrados de asesoramiento, consultoría de expertos, prestación de

servicios y suministro de instalaciones y asistencia financiera.

b) Centros y programas de tecnología e innovación para inyectar conocimientos prácticos tecnológicos y administrativos avanzados.

En casos apropiados, estos conocimientos pueden incorporarse a los programas con destino específico ya mencionados, pero también deben ofrecerse de manera general.

c) Actividades de consultoría y capacitación para mejorar la eficiencia de organismos y proyectos locales, incluidos los organismos y los "polos" locales de desarrollo ya mencionados.

d) Actividades de apoyo para la prestación al sector privado de servicios de negocios, incentivos financieros y de otro tipo a fin de crear las bases para la prestación comercial de aquellos servicios que se encuentran "naturalmente" en todas las regiones de éxito, desde contadores hasta consultores de investigación y diseño de mercados.

La etapa 3 corresponde a una fase de desarrollo autosostenido. Si la etapa 2 tiene éxito, ello significará la generación de una "masa

crítica" de proyectos e iniciativas, así como un ambiente sustentador de servicios de negocios con fines específicos y generales. La preocupación principal en esta etapa será, por consiguiente, perfeccionar actividades, remediar deficiencias en la prestación de servicios y, los mecanismos de financiamiento para empresas, pequeñas y medianas, explotar situaciones ventajosas y explorar nuevas oportunidades nuevos mercados, nuevas industrias, nuevas formas de cooperación (interempresarial). El grueso de otras medidas locales de desarrollo económico avanzaría gradualmente hacia las formas de "mercado".

Este concepto de una forma lineal de progresión en los tipos de actividades emprendidas como parte de una estrategia de desarrollo local presenta una imagen tanto simplificada. En realidad, la oportunidad precisa de las actividades dependerá de diversos factores, incluidos la disponibilidad de recursos y el grado de preparación de los agentes locales y externos. Sin embargo, el esquema se presta particularmente para relacionar el contenido apropiado de una estrategia

local, especialmente en cuanto al elemento programas, con el grado de desarrollo y las condiciones locales predominantes en determinado momento. En realidad, permite un "punto de partida" diferente para los distintos tipos de regiones.

Haris Martinos: La gestión de las estrategias de desarrollo del empleo local, LRDP, Londres, 1989.

CUADRO No. 1  
INDUSTRIA MANUFACTURERA  
OCUPACION Y NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS  
REGION DEL BIOBIO AÑO 1979 - 1987

AÑOS	ESTABLECIMIENTOS		OCUPACION	
	Nr.	%	Nr.	%
1979	470	100.0%	37,748	100.0%
1980	430	91.5%	34,665	91.8%
1981	395	84.0%	31,245	82.8%
1982	374	79.6%	26,331	69.8%
1983	350	74.5%	27,335	72.4%
1984	368	78.3%	29,888	79.2%
1985	384	81.7%	32,000	85.0%
1986	---	---	---	---
1987	386	82.1%	39,387	104.3%

FUENTE: INE, CENSO MANUFACTURERO 1979  
ENCUESTA INDUSTRIAL MANUFACTURERA (AÑO 1980 a 1987)

CUADRO N° 2  
INDUSTRIA MANUFACTURERA: EVOLUCION DE LA OCUPACION POR ESTRATOS 10-49; 50 Y MAS  
REGION DEL BIOBIO. AÑO 1979 -1987

OCUPACION POR ESTRATOS						
AÑO	ESTRATO 10 - 49	VARIACION DEL Nr. DE ESTABLECIM. (1979 = 100)	ESTRATO 50 Y MAS	VARIACION DEL Nr. DE ESTABLECIM. (1979 = 100)	TOTAL	VARIACION DE LA OCUPACION (1979 = 100)
1979	7063.00	100	30685.00	100	37748.00	100
1980	6349.00	89.9	28316.00	92.3	34665.00	91.8
1981	5967.00	84.5	25278.00	82.4	31245.00	82.8
1982	5640.00	79.9	20691.00	67.4	26331.00	69.8
1983	4996.00	70.7	22339.00	72.8	27335.00	72.4
1984	-----	---	-----	---	-----	---
1985	5405.00	76.5	26675.00	86.9	32080.00	85.0
1986	-----	---	-----	---	-----	---
1987	6156.00	87.2	33231.00	108.3	39387.00	104.3

FUENTE: CENSO MANUFACTURERO 1979 Y ENCUESTA INDUSTRIAL MANUFACTURERA (1980 a 1987)

CUADRO N° 3  
INDUSTRIA MANUFACTURERA: EVOLUCION DE NUMERO DE ESTABLECIMIENTO POR ESTRATOS 10-49; 50 Y MAS  
AÑO 1979 A 1987

ESTABLECIMIENTOS POR ESTRATOS						
AÑO	ESTRATO 10 - 49	VARIACION DEL Nr. DE ESTABLECIM. (1979 = 100)	ESTRATO 50 Y MAS	VARIACION DEL Nr. DE ESTABLECIM. (1979 = 100)	TOTAL	VARIACION DEL Nr. DE ESTABLECIM. (1979 = 100)
1979	348	100.00	122	100.00	470	100.0
1980	312	89.7	118	96.7	430	91.5
1981	283	81.3	112	91.8	395	84.0
1982	279	80.2	95	77.9	374	79.6
1983	246	70.7	104	85.2	350	74.5
1984	---	---	---	---	---	---
1985	249	71.6	135	110.7	384	81.7
1986	---	---	---	---	---	---
1987	242	69.5	144	118.0	386	82.1

FUENTE: CENSO MANUFACTURERO 1979 Y ENCUESTA INDUSTRIAL MANUFACTURERA (1980 a 1987)

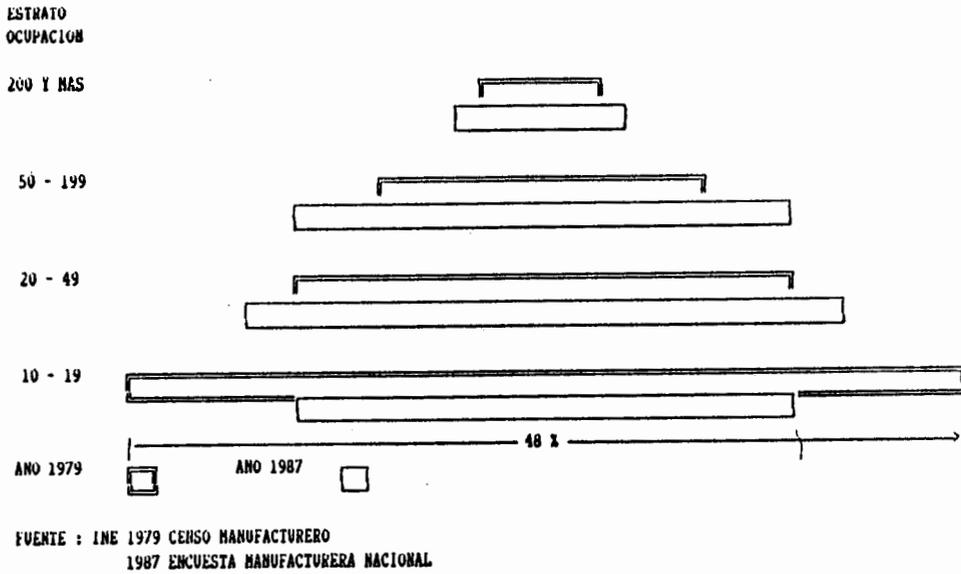
CUADRO N°4  
 INDUSTRIA MANUFACTURERA: CUADRO COMPARATIVO DEL NUMERO DE  
 ESTABECIMIENTOS Y SU DISTRIBUCION POR ESTRATOS. REGION DEL BIOBIO  
 AÑOS 1979 Y 1987

ESTRATO	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS				
	1979		1987		B/A %
	(A)	%	(B)	%	
10 - 19	225	47.8	110	28.5	48.89
20 - 49	133	28.2	132	34.2	99.25
50 - 99	48	10.3	64	16.6	133.33
100 - 199	35	7.5	45	11.7	128.57
200 Y Mas	29	6.1	35	9.1	120.69
<b>TOTAL</b>	<b>470</b>	<b>100.0</b>	<b>386</b>	<b>100.0</b>	<b>82.13</b>

FUENTE: CENSO MANUFACTURERO 1979 Y ENCUESTA INDUSTRIAL  
 MANUFACTURERA. AÑO 1987

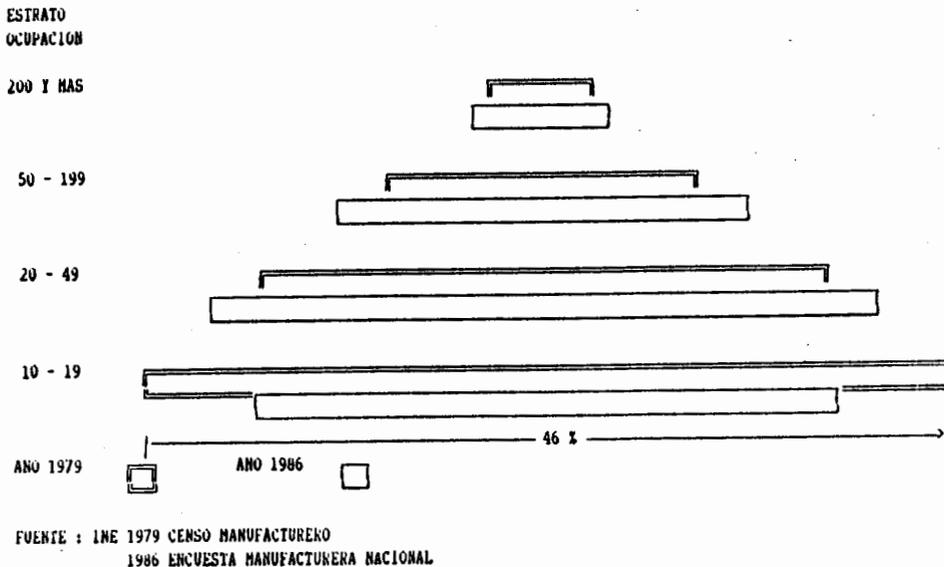
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUN EL No. DE ESTABLECIMIENTOS POR ESTRATO DE OCUPACION  
 REGION DEL BIO-BIO AÑO 1979 V/S 1987

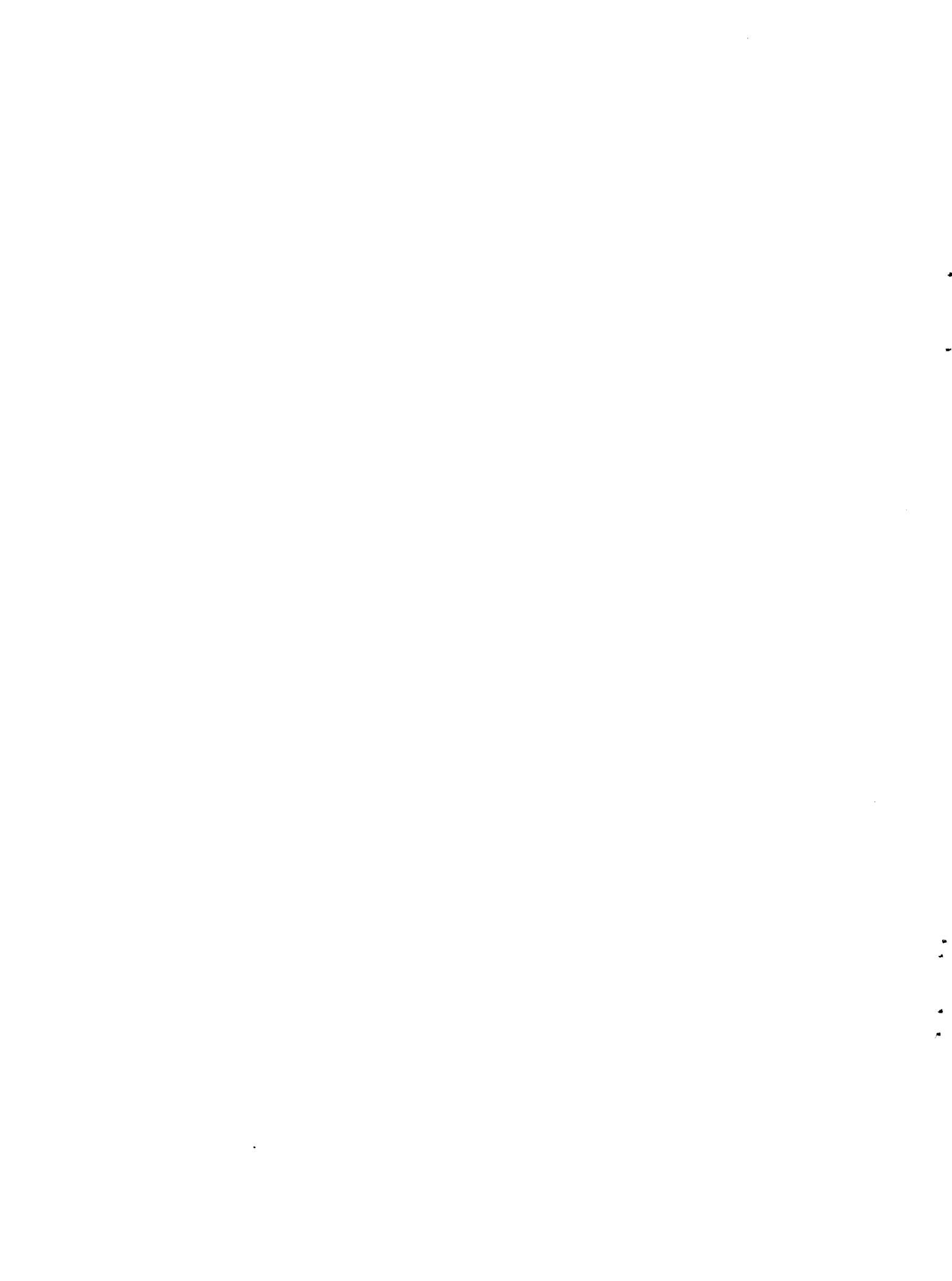
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUN EL # DE ESTABLECIMIENTOS POR ESTRATO DE OCUPACION  
 REGION DEL BIOBIO AÑO 1979 v/s 1987

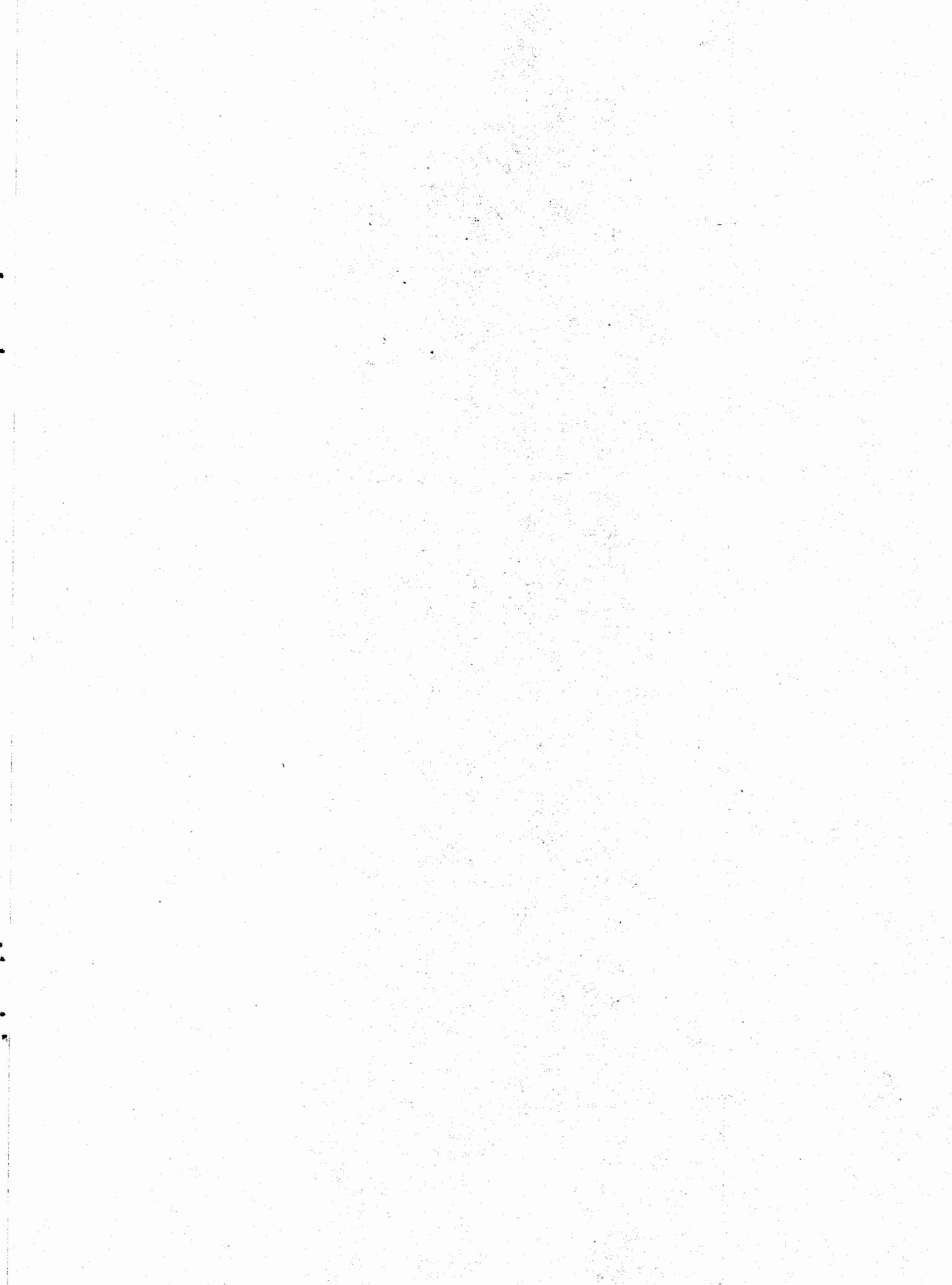


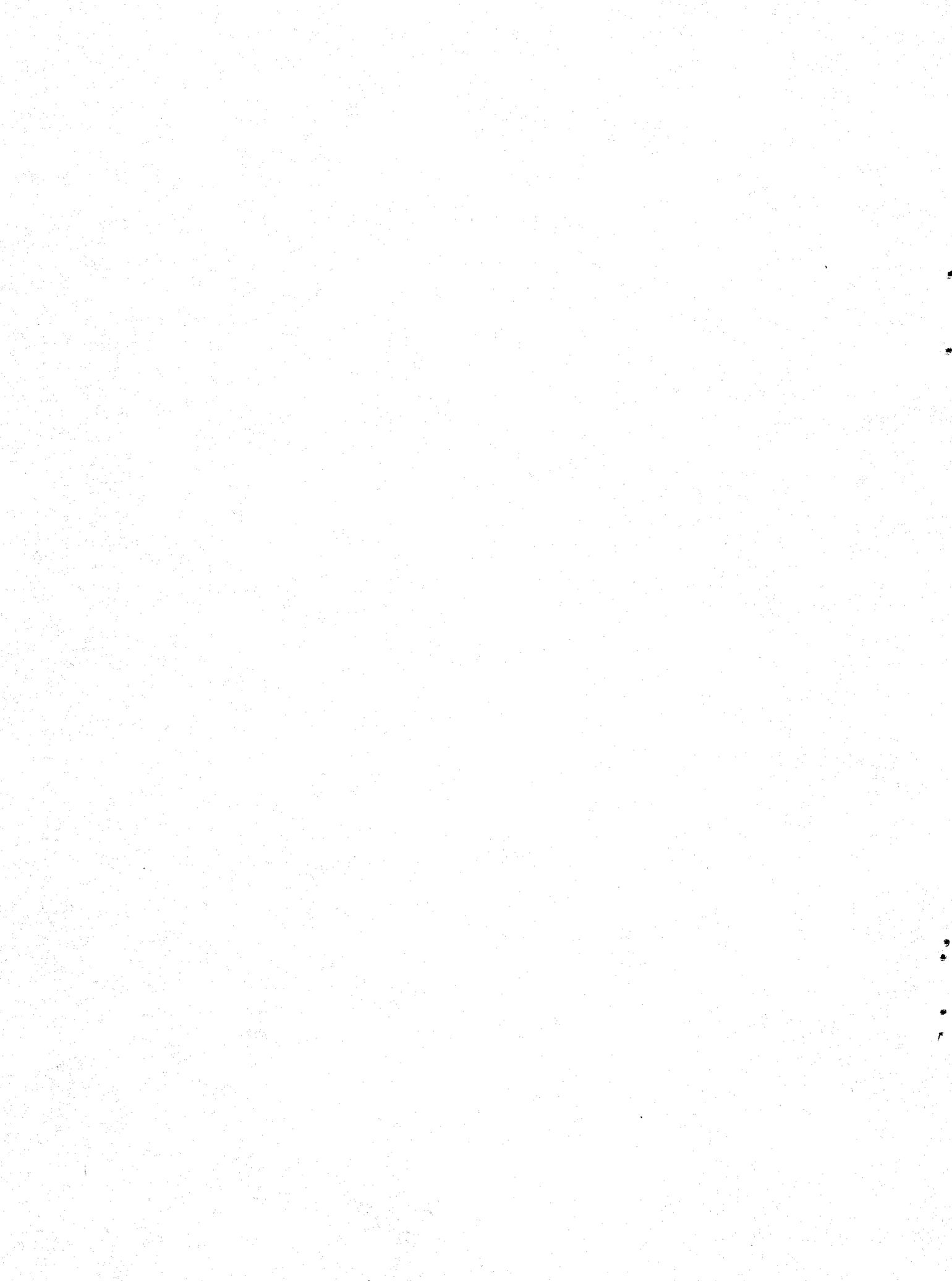
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUN EL No. DE ESTABLECIMIENTOS POR ESTRATO DE OCUPACION  
 PAIS AÑO 1979 V/S 1986

ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUN EL # DE ESTABLECIMIENTOS POR ESTRATO DE OCUPACION  
 PAIS AÑO 1979 v/s 1986









## CAPITULO XI

### EL TERRITORIO Y LOS RECURSOS REGIONALES: UN PRESTAMO DE NUESTROS DESCENDIENTES

#### Los recursos: el "capital natural" de la Región

Una primera cuestión que debe quedar clara a la luz no sólo de la situación ambiental relativamente crítica que hoy afecta a la región en numerosas áreas, sino también como producto de la concepción básica de la propia estrategia de desarrollo, es que ella debe concretarse en términos tales que permita garantizar que su base territorial y de recursos naturales perdure en el tiempo y pueda beneficiar también a las generaciones futuras. En otras palabras, que el proceso de desarrollo regional en su conjunto sea sustentable; que la región aprenda a vivir de los "intereses" que le reporta su "capital natural" y no busque satisfacer las legítimas necesidades de su población por la vía de "comerse" dicho capital ya que ello inevitablemente significa "pan para hoy y hambre para mañana".

A continuación se analizan los recursos en tanto insumos y las dificultades derivadas de la generación de desechos y contaminación. Finalmente, se incluye en este capítulo algunas propuestas que apuntan a otorgar una mayor sustentabilidad al desarrollo regional.

#### a) Los recursos energéticos regionales

El análisis de los recursos hidroeléctricos regionales debe realizarse bajo dos aspectos: la protección de la capacidad instalada y el potencial energético. En cuanto a la capacidad instalada es claro que la región del Biobío debe realizar un esfuerzo permanente de protección de su capacidad de generación de hidroelectricidad, destinado concretamente a evitar cambios en los

ecosistemas que pudieran poner en peligro dicha capacidad (deforestación/erosión de cuencas con el consecuente embancamiento de los embalses). El potencial hidroeléctrico de la región aún no es utilizado en su plenitud, por lo que esta deberá evaluar la conveniencia de incorporar nuevas infraestructuras de generación eléctrica a sus ecosistemas.

Teniendo en cuenta la actual capacidad de generación de energía es evidente que en materia de generación de hidroelectricidad, la región otorga un subsidio al resto del país, y por el que no recibe ningún tipo de beneficio (del tipo tarifa preferencial o bonificación). Recibe en cambio sobre sus ecosistemas todos los impactos negativos derivados de la existencia de centrales hidroeléctricas.

El carbón, de moda cada vez que se produce alguna crisis relacionada con el petróleo, tiene en el país un potencial importante en cuanto reserva energética, sobre todo por los volúmenes involucrados. Las reservas comprobadas alcanzan a los 100 millones de toneladas, las que permiten una proyección de más de 150 años. Gran parte de estos recursos se encuentran localizados en la RBB, la que actualmente presenta la mayor producción del país. Este recurso debiera cuidarse y protegerse sobre todo por su doble valor: reserva energética regional y recurso estratégico para el país en los periodos de crisis energética.

La región del Bio-Bío puede desarrollar, en función de su capacidad instalada, las investigaciones necesarias para valorizar correctamente este recurso energético no renovable, sobre todo teniendo en cuenta que en el caso de los recursos naturales, y específicamente de los no renovables, su aprovechamiento no está exento de problemas ya que está en riesgo la persistencia de un cierto capital natural. En este sentido, investigaciones acerca de la conversión de carbón en gas, o de la limpieza o depuración de los carbones no sólo apuntan a un aprovechamiento más racional

del recurso sino además ayudan a disminuir la dependencia respecto del petróleo. La sustitución del petróleo por carbón aparece como factible en los sectores industrial y minero, comercial, público y residencial, aunque antes será necesario resolver problemas asociados a la contaminación derivada del uso del carbón. En esto, investigaciones como las señaladas resultan claves; del mismo modo, aparecen como necesarias la mecanización y la racionalización de las faenas.

b) Los suelos

Los suelos agrícolas constituyen otro de los recursos importantes de la región. La RBB posee 2.886.900 has de suelo potencialmente productivo, de las cuales el 48% corresponde a suelos con aptitud agropecuaria. Existe una importante pérdida de suelos en la región, asociada a la deforestación y la erosión. El área de secano costero presenta algunas dificultades derivadas de un proceso cada vez más significativo de erosión por problemas de manejo. Resultan fundamentales en este sentido proyectos de desarrollo rural integrado, destinados a resolver problemas de erosión, micro-riego, capacitación.

Estudios tales como el de la cuenca de Itata y del proyecto Laja-Diguillín permitirán definir, más exactamente, las grandes obras de infraestructura de riego necesarios para asegurar la plena utilización de este importante recurso regional. Sin embargo, las pequeñas obras de riego que pueden beneficiar a importantes sectores de la agricultura campesina e incorporar nuevos suelos al regadío, tienen especial importancia, pues son de costo relativamente bajo. Entre las localidades que pueden ser beneficiadas con estos pequeños proyectos, asegurando con ello la solución a una cierta subutilización de los suelos agrícolas por problemas de disponibilidad del recurso agua, puede mencionarse a Hualqui, Santa Juana, Vegas de Itata, y otras.

### c) Los bosques

Chile posee una de las mayores superficies plantadas de pino radiata en el mundo y la RBB concentra una gran parte de esas plantaciones. Un análisis tendencial hace prever una explotación forestal y una producción maderera creciente la que no estará exenta de dificultades ya que a ella necesariamente se asociarán volúmenes también crecientes de desechos forestales provenientes de los procesos de explotación y producción. La incidencia de esta evolución sobre la infraestructura regional fue analizada en el capítulo anterior. En cuanto al bosque nativo, de menor significación en esta región que en aquellas de mas al sur pero no por ello menos importante, todo parece indicar que por la vía de la explotación racional éste podría permitir al sector forestal un crecimiento todavía mayor, facilitando el acceso a mejores mercados y a mejores precios, en razón del tipo de madera involucrada.

Desde el punto de vista ambiental los recursos forestales se pueden analizar desde dos facetas: por una parte, la existencia del monocultivo en materia de plantaciones forestales le otorga una cierta fragilidad a esta actividad, dado los riesgos de plagas y enfermedades (ex: la polilla del brote); por otra parte, el bosque tiene además una función de protección de los suelos, la que puede verse afectada por la deforestación derivada de la tala indiscriminada de bosques, sobre todo en zonas como la precordillera en donde el consumo de leña puede llegar a ser significativo.

### d) Los recursos hidrobiológicos

La RBB ocupa un lugar destacado en el aporte al crecimiento del sector pesquero nacional. El crecimiento, por cierto explosivo, de este sector acarrea un impacto sobre la base de recursos. El principal problema de los recursos hidrobiológicos es la no existencia de una capacidad real de establecer

diagnósticos certeros en materia de biomasa, de forma de establecer con algún grado de certitud si existen pesquerías sometidas a la plena explotación, y si es el caso implementar las medidas de control y administración que aseguren la mantención del potencial reproductivo de las especies sometidas a la explotación y, en consecuencia, la sustentabilidad de la actividad pesquera en el tiempo. Esto supone un esfuerzo importante en el plano tecnológico y de la investigación destinado a reducir las incertezas.

La generación de desechos y contaminación:  
¿consecuencia secundaria evitable?

La generación de desechos y de distintas formas de contaminación constituyen efectivamente un problema para el desarrollo de la RBB. El desafío consiste en reducir las probabilidades de que estos se constituya en un verdadero freno y no en un simple obstáculo para el desarrollo regional.

a) La contaminación hídrica

Como lo gráfica una crónica del suplemento dominical de un importante periódico nacional, el cuadro puede ser triste y dramático: "En Talcahuano, el canal El Morro, está catalogado como uno de los cinco lugares de mayor contaminación en el mundo. Recibe (el canal) descargas permanentes de residuos industriales líquidos." "El litoral de la región, ..., recibe contaminación proveniente de múltiples descargas de industrias (petroquímicas, carboníferas y pesqueras) y de aguas servidas, plaguicidas, actividades portuarias y derrames de petróleo por carga y descarga descuidadas. Los ríos Andalién, Bio-Bío, Lebu, Itata y Carampange bajan y desembocan cargados de partículas de cadmio, mercurio, zinc y plomo. De todos los desechos industriales producidos en la región un tercio se vierte directamente al mar."

Los residuos industriales líquidos significan un impacto negativo sobre los recursos hídricos (agua para el consumo doméstico y para otros usos como el riego, o en el caso de las aguas costeras para usos como el turismo), pero también sobre los recursos hidrobiológicos de las zonas continental y costera. Según ciertas investigaciones parece claro que los residuos de la industria pesquera han reducido la fauna bentónica. En esto, sin duda, la política nacional en materia de medio ambiente fijará las responsabilidades en materia de costos de la contaminación y de obligaciones en cuanto a la instalación de nuevas industrias. En esto último se puede ser bastante optimista ya que existen precedentes en cuanto a que la instalación de nuevas plantas se ha hecho con estándares internacionales estrictos; además, todo indica que en el futuro la disponibilidad de tecnologías limpias será cada vez mayor.

En cuanto a la disponibilidad del recurso agua parece importante conocer la compatibilidad entre distintos usos. La industria de la celulosa consume diariamente el equivalente a una población de varios miles de habitantes. (¿Estos requerimientos pueden representar una limitante?).

#### b) Recolección/disposición de basuras sólidas

La recolección y la disposición de basuras sólidas (tanto domésticas como industriales) constituye uno de los problemas ambientales importantes en la región del Bio-Bío, sobre todo en el GC, principal aglomeración urbana regional. Algunas investigaciones han señalado serios deterioros de suelo por disposición de desechos sólidos. En cuanto a los desechos industriales resultantes de la explotación del bosque (aserrín, virutas, polvo de madera, despuntes), existen algunas investigaciones que, aunque limitadas, demuestran una cierta

factibilidad de utilización de los desechos forestales para generar vapor en ciclos de cogeneración. Para ciertas industrias destinadas a la fabricación de muebles y artículos de madera, el autoabastecimiento de energía por esta vía, pareciera posible. Lo anterior puede significar, en ciertos procesos de producción ligados a la actividad forestal, un cambio en la incidencia de los costos de energía en los costos totales.

c) Contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica es bastante puntual y está asociada principalmente a la industria: contaminación por malos olores en Talcahuano, San Vicente y Coronel (el secado de harina de pescado genera malos olores y esta descomposición puede dar origen a sustancias tóxicas), contaminación asociada a la industria de la celulosa y el carbón. Se hace necesario generar mecanismos que permitan evitar la conocida situación de "los beneficios son privados pero los costos son sociales".

En otros casos, como en Lota y Coronel, la contaminación se asocia además a la presencia de depósitos de desechos sólidos (basurales). Aquí se está en presencia de un proceso que puede ser más importante de lo que imaginamos, en cuanto a "centralización de los beneficios y descentralización de los costos" (comunas periféricas reciben la basura exportada desde comunas centrales, probablemente sin ninguna medida que permita a las comunas "basureros" resolver los problemas futuros derivados de su "especialización" no deseada <sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Talcahuano recibe basura de Concepción, mientras se habilita el nuevo depósito en Cosmito (comuna de Penco).

Garantizar la sustentabilidad del desarrollo regional: un desafío estratégico adicional

Tal como se desprende del breve análisis de los problemas ambientales de la RBB realizado en la sección anterior, y teniendo en cuenta que el reclamado proceso de innovación tecnológica (variación de una o más características técnicas del proceso productivo) incluye al manejo (racional) de los recursos (los bosques, el agua), o la recuperación de recursos (rehabilitación de suelos, la reconstrucción de terrazas, etc.), resulta conveniente, desde un punto de vista operacional, enfocar los desafíos desde dos perspectivas: por una parte, la consideración de propuestas relativas al manejo de la base de recursos naturales y principalmente de aquellos renovables; y, por la otra parte, la consideración de propuestas para enfrentar el problema del manejo de desechos y la contaminación en sus diversas expresiones.

**La necesidad de mantener bien nutrida la musculatura de la región**

Las tendencias mundiales, de las cuales el país y la región no se excluyen, de una reducción de la importancia relativa de los sectores primarios en favor de la industria y los servicios, puede conducir a creer que el desarrollo se hace cada vez más independiente de los recursos naturales. No es necesario argumentar demasiado para demostrar que nada se encuentra más lejos de la realidad que tal creencia; y pocas cosas resultan tan peligrosas como aceptar este desacierto.

Se ha señalado que el sistema productivo constituye la musculatura de la región. No cabe duda que para brindar fortaleza y agilidad a dicha musculatura, resulta fundamental asegurar su adecuada nutrición y los recursos naturales constituyen los nutrientes básicos de los que el organismo debe alimentarse.

Vamos por partes

a) La conservación del suelo

Se ha señalado como un punto fundamental de la estrategia, el desarrollo de la agricultura dentro del contexto de la necesaria reconversión y modernización productiva regional. El suelo constituye la base natural sobre la cual se construye y asienta toda la actividad. En este sentido, y aceptando el hecho que hay unos suelos mejores que otros, hay que aceptar también que en la región y el país no hay suelos que sobren. Su conservación constituye pues, un requerimiento ineludible de la estrategia. Aquí cobran mayor valor las iniciativas destinadas a aumentar en la región la disponibilidad de suelos regados ya sea por la vía de proyectos que eleven el nivel de aprovechamiento de los recursos hídricos o que mejoren la eficiencia en su conducción y su distribución.

No cabe duda, sin embargo, que las presiones deteriorantes sobre este recurso son diversas según los sectores o áreas del territorio regional. Particular atención se dará, en este sentido, al secano costero que es donde la presión que proviene principalmente de los pequeños agricultores y de los grupos campesinos minifundistas se aprecia con mayor fuerza y donde, por lo tanto, los problemas de erosión se manifiestan más aceleradamente. Es aquí donde, por otro lado, se concentra una parte significativa de la pobreza rural que se incorpora a un círculo vicioso de **pobreza - uso esquilatorio del suelo - deterioro ambiental (erosión) - miseria.**

Si bien es cierto que en estos grupos se da, en general, un nivel bastante bajo de productividad pudiendo constituirse en objeto de las políticas y programas de reasignación hacia empleos en actividades en expansión de mayor productividad, no es menos cierto que el margen de maniobra en este sentido tiene

restricciones por el lado de la movilidad real del trabajo. Se hace necesario romper el círculo vicioso anotado, principalmente a través de la acción asistencial del gobierno regional, pero en un esquema integrado que asegure que los recursos que se destinen a ello no vayan a parar a un "barril sin fondo". Junto con la asignación de esfuerzos hacia mejorar la capacidad del recurso humano en cuanto a prácticas agronómicas más apropiadas que aseguren explotaciones no deteriorantes del suelo, se concertará con la capacidad de investigación existente en la región (Universidades) la búsqueda de técnicas y cultivos que apunten en el mismo sentido al mismo tiempo que permitan una mejor integración de estos grupos al circuito económico regional. Para ello, también se buscarán las fórmulas que posibiliten un mayor acceso de estos grupos a los servicios productivos institucionales (crédito, asistencia técnica, comercialización).

b) La conservación de la cubierta vegetal

En esta materia se consideran dos cuestiones fundamentales: por una parte aquello que dice relación con las plantaciones forestales en las que se sustenta buena parte de la actividad silvo-industrial; y, por la otra, lo relativo al bosque nativo en su función esencialmente protectora dentro del contexto del sistema de cuencas de la región.

Dada las características de "monocultivo" en grandes extensiones de las plantaciones de pino insigne, un elemento sobre el cual se hace necesario continuar avanzando con mucho énfasis es en la generación de una capacidad para enfrentar los riesgos de plagas que pueden atentar seriamente contra la integridad de este activo. En este campo cabe una responsabilidad central a la empresa privada en conjunción con los centros de investigación regional.

En la medida que se logren avances significativos en esta materia y dado que la superficie de plantaciones excede con mucho

a la región, se abren interesantes posibilidades de exportar hacia otras regiones servicios basados en el conocimiento alcanzado en la región. En tal sentido, una actividad de investigación que tienda a concebirse como fundamentalmente protectora, puede adquirir adicionalmente el carácter de actividad de desarrollo generadora de ingresos regionales.

En relación con la conservación del bosque nativo en su función protectora, principalmente, es necesario destacar que su consideración como elemento prioritario dentro de la estrategia se basa en dos cuestiones centrales: la necesidad general de brindar un manejo adecuado a todo el sistema de cuencas de la región de modo de garantizar la estabilidad de los ciclos hidrológicos; y en la necesidad de proteger la operación de la infraestructura de aprovechamiento del potencial hidroeléctrico instalada en la región, evitando la colmatación temprana de los embalses y la reducción de la vida útil de las obras.

Corresponde aquí al gobierno regional, concertadamente con las universidades y las empresas generadoras, una tarea de relevamiento permanente del estado general de las cuencas y la determinación precisa de áreas de riesgo y zonas críticas. A partir de este conocimiento, se debería completar la delimitación del sistema de regulación de áreas (protegidas, de reserva, de uso restringido, etc.) y se determinarían las acciones de manejo, prevención y rehabilitación que sean necesarias. La distribución de los costos involucrados en estas tareas y su correspondiente negociación deberían hacerse en base a una determinación lo más precisa que sea posible respecto de la cuantía y destino de los beneficios alcanzados.

c) La conservación de los recursos hidrobiológicos

Dada la incidencia que tienen las actividades pesqueras y de procesamiento dentro de la actividad económica general de la región, no cabe duda que la sustentabilidad de ésta descansa de una manera no despreciable en la conservación de los stocks básicos de los que dependen dichas actividades regionales.

Se hace indispensable alcanzar un conocimiento lo más acabado posible de la dinámica de las pesquerías correspondientes, así como mantener una evaluación permanente del estado del recurso. Con ello se podrá conocer los niveles máximos sustentables de la actividad de captura y adoptar las medidas correspondientes para evitar la sobreinversión en capacidad de captura que, como lo demuestra la experiencia existente en otras regiones del país, termina haciendo casi incontrolable la sobre-explotación.

En relación con los instrumentos de control y de financiamiento de las acciones vinculadas a las tareas de conservación de estos recursos, es necesario esperar la aprobación de la Ley de Pesca que en estos momentos se encuentra en discusión en el Parlamento.

Los riesgos a los que están sometidos estos recursos, sin embargo, no provienen tan sólo de las actividades de explotación. También inciden sobre ellos, indirectamente, un conjunto de actividades industriales (algunas asociadas al procesamiento de la actividad pesquera misma) que generan contaminación hídrica, la cual tiene un efecto significativo sobre, al menos, los recursos costeros. Más adelante se hace referencia a esta cuestión.

**Mantener limpio el hábitat: condición para el buen funcionamiento de todo el organismo regional**

Cualquier organismo que habite en un medio sucio termina enfermándose, reduciendo su actividad muscular y gastando cantidades crecientes de energía simplemente en atacar las enfermedades. Su crecimiento se hace cada vez más lento, si es que no se detiene. Para evitar esto, es el propio organismo quien debe preocuparse --a tiempo-- de eliminar la basura que lo rodea y de evitar que ella se acumule; si ha de ser eficiente en su proceso de crecimiento, debería buscar la forma de generar la menor cantidad de desperdicios que sea posible, evitando luego tener que dedicar energía a la tarea de eliminarlos.

El organismo regional: su cerebro (estructura científico-tecnológica), su sistema nervioso (poder político), su musculatura (sistema productivo), su esqueleto (infraestructura) y cada una de las células (población) no se comportan de manera diferente a la señalada. Es más, de la propia actividad celular individual y de la actividad muscular, es de donde surgen principalmente los desperdicios que ensucian (contaminan) su hábitat.

Como ya ha sido mencionado, la región presenta niveles de contaminación que, en ciertas áreas, alcanzan valores críticos y que provienen tanto de la actividad doméstica (celular) en la forma de basura y aguas servidas, como de la actividad productiva (muscular) en la forma de emisiones gaseosas, efluentes líquidos y --en menor medida-- residuos sólidos.

Para brindar sustentabilidad al crecimiento y desarrollo de la región resulta, pues, indispensable atacar este problema. La estrategia en este campo apunta en dos sentidos: por una parte, a la cuestión del tratamiento y disposición de los flujos de

desperdicios que las actividades actuales se encuentran generando; y, por la otra, a la cuestión de reducir los volúmenes de desperdicios contaminantes y disminuir así la necesidad de tratamiento o facilitar su disposición.

Tanto en uno como en el otro sentido, se hace necesario iniciar o reforzar una serie de actividades: determinación de estándares de calidad ambiental, que constituirán las metas específicas de la estrategia en esta materia; determinación subsecuente de estándares de emisiones para determinados contaminantes que permitan cumplir las metas establecidas; catastro de las emisiones contaminantes provenientes de diferentes fuentes, tanto fijas como móviles, para los contaminantes determinados; definición y diseño de criterios, métodos, procedimientos e instrumentos a aplicar para ir ajustando los niveles de emisión a los estándares establecidos; establecimiento de sistemas de monitoreo que permitan mantener un conocimiento actualizado del estado del medio ambiente en estas materias y controlar adecuadamente la implementación de la estrategia que se defina.

No cabe duda que el enfrentamiento del problema de la contaminación puede ser visto como un factor restrictivo para el incremento del producto regional, desde el momento que inevitablemente implica la asignación de recursos (siempre escasos) hacia actividades de estudios, investigaciones, inversiones y control que directamente no tienen impactos significativos favorables sobre la productividad y la producción; por el contrario, pueden llegar a tener impactos desfavorables en este sentido, en la medida que afecten negativamente las condiciones de competitividad de las actividades que deben incrementar sus costos para hacer frente al cumplimiento de los estándares que se establezcan.

Desde una perspectiva nacional, resulta en consecuencia fundamental que cualquier decisión que se adopte en la línea de

la propuesta estratégica señalada, se inserte en una decisión política nacional que no introduzca distorsiones en la estructura de las ventajas comparativas inter-regionales por la vía administrativa, más allá de las diferencias derivadas de la heterogeneidad natural en cuanto a la capacidad asimilativa asociada al medio ambiente de las diferentes regiones del país. De aquí que un elemento importante de la estrategia regional en estas materias, sea la promoción y el apoyo que la región debe brindar a la definición, a la brevedad, de una política nacional sobre el problema de la contaminación.

Desde una perspectiva internacional y considerando la situación de los productos regionales de exportación, ya ha sido señalado que el no establecimiento de controles a las actividades contaminantes puede significar el riesgo de reclamos o acusaciones de "dumping" por parte de los países importadores, particularmente de aquellos industrializados donde dichos controles son bastante estrictos.

Dentro del contexto de las observaciones anteriores, debe señalarse que una estrategia realista en esta materia pasa necesariamente por su implementación gradual, comenzando por aquellos problemas que hoy día presentan rasgos más críticos y atentatorios contra la salud de la población, y que al mismo tiempo posibilite un período razonable de adaptación por parte de las diferentes empresas y actividades regionales.

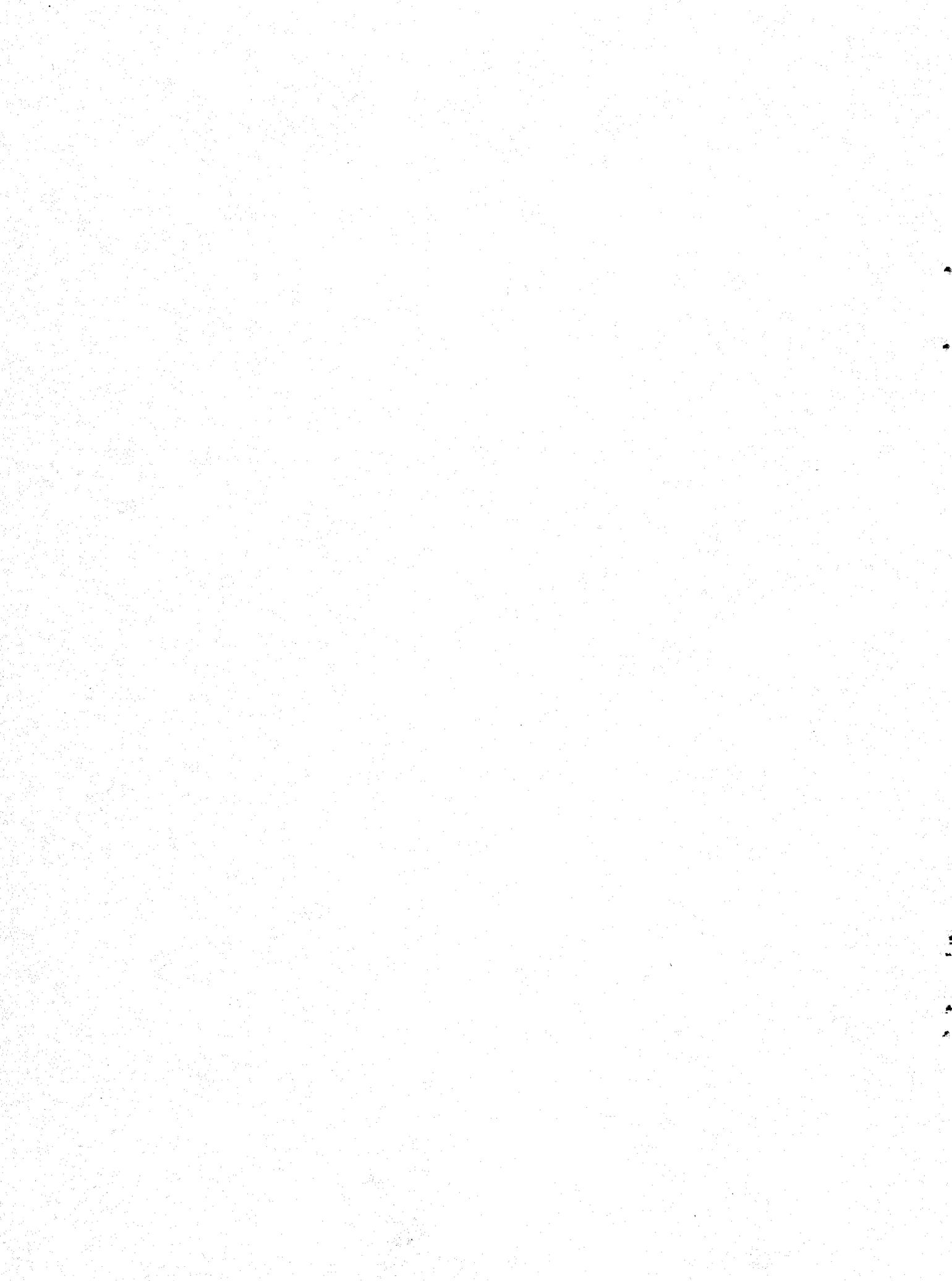
Ahora bien, junto con aceptar el carácter restrictivo que el componente anticontaminante de la estrategia puede tener, también se enfatiza en ella el carácter de apertura de oportunidades que presenta para el inicio y desarrollo de nuevas actividades económicamente productivas.

Efectivamente, si se considera que una parte significativa de las actividades productivas que hoy día generan contaminación en

la región corresponde a actividades que se dan con fuerza en otras regiones del país y en otros países de América Latina (industria de procesamiento pesquero y celulosa, principalmente), la búsqueda de soluciones técnicas que la aplicación de la estrategia exigirá en la región, permitirá el desarrollo de actividades de servicio (adaptación y generación tecnológica) y de producción de equipos que pueden orientarse tanto a satisfacer la demanda regional como también a cubrir mercados extra-regionales. No hay que olvidar que la industria de desarrollo más dinámico en Europa en los últimos años es, precisamente, aquella orientada al combate de la contaminación.

En este ámbito, el esfuerzo a realizar corresponde a un **desafío mancomunado del sector privado, de las universidades y del gobierno regional**. Es quizás en esta área donde se presenta la posibilidad de generar un circuito tecnológico regional de alto potencial. A vía de ejemplo de este tipo de oportunidad, ha sido señalado que en el campo de la industria pesquera existen necesidades de estudios y diseños tecnológicos relativamente simples como el rediseño de pozos de acumulación y métodos de tratamiento de la materia prima, diseño de sistemas de captación independiente del agua-sangre, mejoramiento del diseño de las líneas de producción que faciliten la limpieza rutinaria de las mismas, etc. Este puede ser el inicio de toda una industria asociada a la tecnología pesquera, donde podrían alcanzarse ventajas competitivas importantes.





## CAPITULO XII

AUN EL MEJOR PRODUCTO NECESITA...¡MARKETING!

### La región como una cuasi-empresa: una visión moderna de la gestión regional

Se ha dicho, y con razón, que en un contexto de descentralización política y territorial como el que se prevé para Chile en el futuro, una región deberá ser vista como un cuasi-Estado. Se ha empleado esta expresión para referirse a la máxima descentralización político-territorial compatible con un régimen político unitario.

En tal escenario, la región (y no sólo el gobierno regional) detenta una personería jurídica de derecho público, su gobierno resulta de un proceso electoral, con separación de funciones ejecutivas y legislativas y se dispone de competencias (sean exclusivas o compartidas) así como de recursos propios y transferidos. Los atributos políticos clásicos del Estado (demarcación territorial, membresía obligatoria y control de la fuerza) aparecerán parcialmente reproducidos en el cuasi-Estado regional.

Esta imagen política tiene también un símil en el campo del manejo o de la gestión regional. ¿Por qué no hablar de una región como una cuasi-empresa?

Si, como es de común aceptación, el desarrollo regional supone un enfoque estratégico y si son las empresas (particularmente las más grandes de ellas) quienes mejor partido sacan de la planificación estratégica, ¿por qué no aprender de ellas en favor del desarrollo regional? ¿Por qué no aplicar a una región algunas analogías conductuales de las grandes empresas?

Si la Región del Bio-Bío es visualizada casi como una empresa, la Región debe ser capaz de identificar una estrategia económica agresiva (como la que se propone acá) que integre cuatro variables claves:

En primer lugar la variable o el par mercado/producto, es decir, los sectores de actividad, los tipos de empresa, las tácticas comerciales, etc.

Como se ha señalado, aparte de continuar insertándose en el comercio internacional vía productos silvícolas y pesqueros, la Región del Bio-Bío debe, por un lado, incrementar sistemáticamente el valor agregado de los bienes originados en esos dos sectores y por otro, debe descubrir un nuevo perfil industrial y de comercio. El nuevo perfil se apoya tanto en la posibilidad de desarrollar una industria de bienes de capital integrada a los sectores forestal y pesquero como en la elaboración de nuevos productos correspondientes a algunos "nichos" tecnológicos que el país como un todo debe definir.

En segundo lugar la variable o el par rentabilidad/financiamiento, esto es, las inversiones, la infraestructura, el mercado de capitales, el capital de riesgo, etc.

Acá la Región del Bio-Bío enfrenta problemas ya perfectamente identificados en relación, por ejemplo, al peligro que el déficit de infraestructura (vial) puede representar para la actividad forestal, la situación financiera regional vista como flujo neto de recursos al exterior, la mediocre calidad de la vida urbana de la capital regional, la necesidad de poner en operación toda una batería de instrumentos de apoyo a la pequeña y mediana empresa y la necesidad de reconversión productiva en amplios segmentos de la agricultura y la industria.

En tercer lugar la variable o el par empleo/recursos humanos, en particular en relación a la calificación profesional, el acceso de la juventud al mercado de trabajo y a las interfases entre las empresas y el medio educativo local.

Si bien la Región del Bio-Bío no escapa a un cuadro general caracterizado por una alta cesantía de ciertos grupos de población, por una inadecuación generalizada entre el sistema educacional formal y el sector productivo y por un desafío creciente de reciclaje de la mano de obra, no es menos cierto que se detectan en la Región numerosas iniciativas del sector privado (Cámara de la Producción y el Comercio, CORMA, Asociación de Industriales Pesqueros, Universidades, Fundación Andes, etc.) y del sector público (SENCE, Universidades) que permiten visulizar un futuro más adecuado. También es importante señalar la positiva postura del sector laboral en relación a la formación de recursos humanos para la modernización regional.

En cuarto lugar la variable imágen corporativa/difusión, es decir, la capacidad regional para proyectarse externamente como región mediante el uso de una variedad de medios comunicacionales y la capacidad para usarlos agresivamente en la captación de recursos tanto financieros como tecnológicos. Acá es donde con propiedad puede hablarse de un marketing regional, como se practica por lo demás en muchas regiones del mundo.

El desarrollo regional presupone también un enfoque cultural. No habrá lugar para una evolución profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación colectiva e individual de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte del siglo no están adaptados para el último decenio del Siglo XX ni menos, para el Siglo XXI. La Región se encuentra al fin del Siglo XX encarada a una situación equivalente a la que se habría producido cien años atrás si se hubiese pensado entonces el desarrollo industrial con

los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este reacondicionamiento cultural cuestiona a la vez el papel y el funcionamiento de las instituciones, la organización y la estructura empresarial y la relación individual de los asalariados con respecto a su propio empleo y a su proyecto de vida profesional.

El desarrollo de la región como una cuasi-empresa presupone por último un enfoque profesional. Sin un verdadero profesionalismo, sin la gestación de un cuerpo de profesionales del desarrollo económico regional, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de los éxitos y de los fracasos, se corre el riesgo de permanecer en un nivel "simpático" pero insuficiente, de experiencias puntuales tal vez ejemplares, pero más frecuentemente ligadas a una militancia personal que a un adecuado papel de las instituciones o quedarse en una denuncia repetitiva, que a la larga cansa y desacredita la causa misma de la denuncia. Esta profesionalización debe aplicarse tanto a la administración pública como a la privada, a las universidades y a las organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo regional y a los medios de comunicación social.

Cómo captar mayores recursos nacionales: la propia estrategia como herramienta

Promover el desarrollo regional en el contexto chileno actual, esto es, en un contexto en que no es posible utilizar la discriminación a favor regional de las políticas macroeconómicas (como se hizo en el pasado) y en el que los gobiernos regionales no disponen de ningún instrumento propio de fomento, plantea exigencias desusadas a la imaginación, al punto de transformar la promoción endógena del desarrollo en un acto casi mágico.

Pero previo al ilusionismo y a la prestidigitación queda todavía un campo de acción real consistente en la potenciación del

gobierno regional como "animador" social, una tarea que para ser eficaz necesita complementarse con un papel de "animador" económico/financiero. Esto último dice relación con la tarea de más recursos para la Región del Bio-Bío.

Hay que señalar que, más por decisiones centrales que por negociaciones regionales, la Región del Bio-Bío ha aumentado sensiblemente su participación en la distribución de los dineros del FNDR. De acuerdo a cifras del MINTER, en los siete años del período 1976/82, la RBB recibió en promedio, un 6,03 por ciento del FNDR en tanto que en los cuatro años comprendidos por el período 1985/88 tal participación se incrementó en un 44,0 por ciento, llegando a un 8,67 por ciento como promedio. En 1990 y en parte debido al cambio de Gobierno, la Región del Bio-Bío ha tenido dificultades para gastar los recursos del FNDR y habida cuenta de los mecanismos de ajuste del FNDR en función precisamente de la capacidad de gasto regional, esto tendrá repercusiones negativas en el corto plazo.

El cuadro siguiente muestra estimaciones de la inversión pública en la región de acuerdo a las fuentes usuales.

INVERSION PUBLICA REGIONAL POR FUENTE  
(m\$ dic. 88)

	AÑO						
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
FONDOS							
SECTORIAL*	5.886.217	10.343.467	11.902.398	9.923.467	9.639.929	10.083.030	8.133.706
MUNICIPAL	1.927.263	1.946.499	3.076.527	2.988.829	2.970.226	2.171.467	3.264.203
F.N.D.R.	464.620	211.867	859.903	1.140.833	1.837.058	1.944.595	1.731.844
FONDO SOCIAL	48.207	48.172	129.620	15.687	56.499		
TOTAL	8.326.306	12.550.005	15.968.449	14.068.816	14.503.713	14.199.092	13.129.753

FUENTE: SERPLAC REGION DEL BIOBIO

INCLUYE FONDOS SECTOR OOPP, VIV. Y URB., JUSTICIA, DEPORTES, SALUD

INVERSION MUNICIPAL 1990 INCLUYE MENJORAMIENTO URBANO Y MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Hay que señalar que la obtención de recursos adicionales del sector público debe estar acompañada de una mayor discrecionalidad regional en su utilización (caso del FNDR ordinario) que permita justamente al Gobierno asumir un real papel de animador.

Como es bien conocido (y experimentado por las propias autoridades regionales) las autoridades centrales del sector económico/financiero rara vez están dispuestas -de motu proprio- a aumentar las transferencias a las regiones. Siendo esa la situación sólo un proceso fuerte y racional de negociación política estructurado por la propia región podría modificar significativamente el flujo de recursos.

Como se ha sostenido, la Constitución de 1980 (arts. 102 y 104) ha previsto la existencia de Presupuestos para cada una de las regiones, que deberían estar conformados con los recursos del FNDR y con aquellos sectoriales que se destinen a ser invertidos en ellas por la ley de Presupuesto. Por tanto, una de las tareas pendientes para avanzar en la descentralización administrativa, es la de definir el concepto de Presupuesto Regional y determinar qué recursos lo conformarán anualmente.

Asimismo, también el Art. 104 de la Constitución establece:

"sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la ley de Presupuesto de la Nación, esta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para la distribución de este fondo".

Ninguna ley posterior a la Constitución ha fijado el porcentaje referido ni tampoco se ha dictado la ley que establezca la forma de distribuir el FNDR entre las regiones, habiéndose legislado sólo en términos anuales dentro de la Ley de Presupuesto.

Pues bien, si una o varias regiones, actuando concertadamente, exigiesen el cumplimiento de la norma constitucional, sería comprensible esperar de parte de las autoridades del sector financiero una contra-argumentación aludiendo a una supuesta falta de un proyecto regional capaz de avalar política y técnicamente una demanda semejante.

Hay que concluir entonces que la Región del Bio-Bío, por lo menos, se encuentra en una posición adecuada para respaldar un amplio proceso de negociación tanto a nivel de sectores específicos como a nivel global para aumentar el flujo de recursos públicos. Hay que concluir igualmente que en tanto se mantenga la situación de centralización en el manejo y en la asignación de recursos, es engañoso hacer responsable sólo o principalmente a la región, de la preparación de proyectos específicos de inversión.

Mientras no se avance en una descentralización efectiva la responsabilidad de la Región sólo puede llegar hasta la preparación de un proyecto político regional, que debe obligar a los funcionarios de la administración central del Estado a contribuir - vía proyectos y recursos- a dicho proyecto en la exacta medida de la prioridad que ese proyecto tenga en el escenario nacional.

La inserción de la región en los mercados internacionales financieros y tecnológicos: algunas propuestas concretas

Una sana agresividad económica regional no se limita al escenario regional.

En un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y competitivo, las regiones deben "salir al exterior" a buscar capitales y tecnología y para ello deben apoyarse en la propia infraestructura internacional del país.

Una actitud como la que se sugiere --de búsqueda sistemática de recursos de inversión y tecnologías-- sólo puede visualizarse como una operación conjunta entre el sector privado regional (beneficiario directo de los acuerdos que pudieren establecerse) y del Gobierno Regional con el apoyo del gobierno nacional.

Concretamente, la Región del Bio-Bío debiera comenzar a negociar con PROCHILE para lograr en forma paulatina tener en cada representación de PROCHILE en el exterior, un escritorio de la Región del Bio-Bío (Bio-Bío Region Desk). Esta suerte de oficina de promoción regional debe contar con material audio - visual y escrito de primera calidad mostrando la Región como espacio económico y urbano. Inicialmente el Escritorio Regional podrá ser manejado por el propio personal de PROCHILE, pero debe pensarse en tener destacado personal propiamente regional.

La Región del Bio-Bío debe continuar explorando de una manera sistemática las nuevas modalidades de cooperación horizontal "región-a-región", una modalidad en la cual las regiones europeas son muy activas. Si bien ya se ha experimentado con cooperación de este tipo (Emilia-Romagna y Baden-Wurtemberg), no debe dejarse de lado la utilización de organismos multilaterales como "agentes" intermediadores, como es el caso de la UNIDO que tiene un programa

especial de cooperación entre regiones industrializadas de Europa y regiones en industrialización del Tercer Mundo.

La Región debe intentar identificar con detalle a todos los funcionarios del Servicio Exterior de Chile que sean de la Región (como los Embajadores actuales en Japón y en Suecia) para desarrollar con ellos formas específicas de promoción regional. El Gobierno Regional puede comenzar desde ya a alimentar a tales personas con un resumen semanal de la prensa regional.

Hay que llamar la atención, finalmente, al papel activo que deben jugar las organizaciones gremiales empresariales en conjunto con el Gobierno.

Seguimiento permanente : la Conferencia Anual  
del Bio-Bío

La penetración de los mercados internacionales de capitales y de tecnología debe ser vista como una actividad sistemática, creciente y permanente, desarrollada en el exterior.

Esta actividad requiere de actividades complementarias en la Región. La principal de ellas podría consistir en la realización periódica de un encuentro internacional de negocios: la Conferencia Anual del Bio-Bío. Se trata de un evento al cual se invita a un número importante de hombres de negocio de países industrializados para discutir en la misma región, posibilidades de inversiones directas, joint-ventures, aportes de tecnología, etc.

Nuevamente, se trata de una operación conjunta Sector Privado /Gobierno Regional que, ciertamente, tiene un costo significativo, que debe ser considerado como una inversión.

Tal tipo de evento debería ser, además, un complemento a una revitalizada FERBIO. Los eventos feriales son hoy día una pieza fundamental en la promoción de negocios.





## CAPITULO XIII

### UNA REGION PARA EL SIGLO XXI: UNA CONSTRUCCION COLECTIVA

#### Modernizar el país es modernizar sus regiones

Según se ha sostenido justificadamente, la modernización se asocia excesivamente a otras ideas tales como "crecimiento económico", "cambio tecnológico", "bienestar social" y "democracia". Por definición pareciera ser algo positivo y sus valores se resaltan en contraste con lo "tradicional" que sería sinónimo de "estancamiento", "retraso tecnológico", "pobreza" y "autoritarismo". Así, la oposición moderno/tradicional se asocia a otras tales como riqueza/pobreza, formal/informal, democracia/autoritarismo. El razonamiento se hace entonces simple: los fenómenos sociales "negativos" serán consecuencia del atraso, de la ausencia de modernidad, de la evidencia de que la modernización aún no avanza lo suficiente.

Lo cierto es que no toda modernización es benéfica ni necesariamente eficiente. Hay modernizaciones que significan depredación de recursos naturales, aumento de la pobreza y la marginalidad, centralización del poder y autoritarismo, disminución del empleo u otros efectos económicos y sociales adversos. Hay también modernizaciones que son eficientes, que permiten un crecimiento renovable y que pueden tener simultáneamente efectos sociales positivos.

En consecuencia, no existe una sola forma de modernización posible, sino varias, que responden a lógicas sociales y políticas divergentes.

Como también ha sido señalado, tanto en Chile como en otros países latinoamericanos, la "industrialización trunca" ha sido acompañada de una "modernización trunca". El dinamismo que se

observa en algunos sectores o actividades ligadas a los mercados mundiales no se han traducido en cambios que alteren el paradigma productivo. En aquellos países y sectores en que el proceso está más avanzado la penetración de nuevas tecnologías ha sido un proceso exógeno, de carácter selectivo y que se ha apoyado en métodos "arcaicos" de control de la fuerza de trabajo. En el caso chileno lo que a menudo se designa como "moderno" se refiere más bien a los resultados de una racionalización interna de las empresas (como pueden ser cambios en el mix de productos, mejora de la calidad, reducción de capacidades ociosas, etc.) que con un proceso de adopción de nuevas tecnologías de producción y de gestión. Si se relacionan los progresos que se observan en los indicadores macroeconómicos con los indicadores sociales aparece con claridad el costo de la supuesta "modernización" y la dimensión arcaica del proceso.

El tema de la modernización productiva, entendida como la aparición de un nuevo modelo de organización tanto interno como externo a la empresa y de actores sociales constituídos sobre nuevas bases no existe aún en la región.

Todo apunta a pensar en la solidez básica de la economía chilena. A pesar de la eventualidad de una recesión en parte de las economías centrales y a pesar de los costos de la nueva organización europea, la dinámica del país se mantiene y se proyecta hacia adelante apoyada en el considerable volumen de inversión previsto para el quinquenio actual.

Sin embargo, la competitividad de la economía chilena y de la Región se basa en factores básicos (fuerza de trabajo y recursos naturales abundantes y baratos). Si en los ochenta, la competitividad se pudo sostener en base a factores básicos, en los noventa esto no podrá seguir siendo así. Muchos países se integran al mercado mundial y sus empresas compiten implacablemente. Una vez integrada al mercado mundial y terminada una primera fase de

inserción, la acumulación capitalista en Chile debe fundarse en una economía de alta inversión y desarrollo de factores superiores (alta organización empresarial, sistemas flexibles, fuerza de trabajo educada, uso de altas tecnologías en el aprovechamiento de recursos naturales).

Pero el capitalismo no está solamente exigido por problemas de competitividad, sino también por la transición democrática que generará una modificación de las relaciones del Estado con la economía y con las clases sociales --en proceso de configuración-- La conflictividad social se expresará ahora en lo económico, lo que durante el pasado no sucedió.

De aquí entonces que un desafío adicional para el país y para la Región del Biobío, sea completar la "modernización trunca" de manera de reducir la conflictividad, pasando a un modelo de organización del trabajo y de relaciones salariales con negociación colectiva sobre el involucramiento laboral junto a otras modalidades de contratos de trabajo (modelo Saturniano).

En un sentido restringido, la continuación de la modernización de Chile significa tomar decisiones acerca de las varias alternativas de inserción del país en la estructura productiva internacional y en la consecuente estructura de comercio internacional del futuro, como se ha dicho, del Siglo XXI. Necesariamente tal inserción será selectiva y requerirá "producir" ventajas comparativas dinámicas tanto en la industria manufacturera como en la moderna industria de servicios.

Por lo menos en lo que se refiere a la producción de ventajas comparativas dinámicas en la manufactura (creación de nuevos productos con elevada incorporación de conocimiento científico y tecnológico) hay oportunidades para regiones distintas de la Región Metropolitana, en concreto, para la Región del Biobío. La relativamente sólida y diversificada estructura industrial, la

creciente actividad del conjunto de centros académicos, de investigación científica y tecnológica y de formación profesional, la mano de obra industrial, la tradición industrial y las nuevas habilidades exportadoras en la región (y tal vez de la región) constituyen los elementos básicos para un salto cualitativo en la modernización , entendida restringidamente, pero no por ello menos importante.

Pero la Región como tal no se modernizará en verdad si no se introducen cambios rápidos, masivos y profundos en el sector socio-económico más atrasado de la Región: el sector de economía campesina.

#### Democratizar la sociedad pasa por la descentralización

La nueva democracia que hay que construir en el país no puede circunscribirse al buen funcionamiento de las instituciones públicas fundamentales, como son el gobierno, el parlamento, los partidos políticos, etc. Si no es la sociedad entera la que se organiza y articula democráticamente, el régimen que se funde estará alejado de la realidad concreta y territorial de las personas y será muy vulnerable.

Una experiencia que hay que entender y asumir del pasado es que el centralismo y la concentración no sólo agudizan las disparidades regionales y locales, sino que también potencian, junto a otros factores, la sobre ideologización de la sociedad y, en particular, de las fuerzas políticas. Si el poder no se dispersa o distribuye, lo importante será el control de los centros hegemónicos donde este se radica. Para justificar la confrontación se buscarán ideas globalizantes que justifiquen la polarización apostando todo al control del Gobierno central.

En consecuencia, si se quiere construir una democracia con raíces en la sociedad y no sólo de poderes públicos legítimamente

generados, si se quiere evitar la excesiva partidización e ideologización potenciadas en parte importante por la concentración y el centralismo, entonces, parece aconsejable refundar la democracia en criterios descentralizadores.

Si se desea privilegiar el consenso y no la confrontación, se debe ensanchar el ámbito de materias, instituciones y problemas en que sea posible alcanzar acuerdos, y reducir el espacio de los conflictos ideológicos, precisándose claramente el nivel de esos acuerdos y de las diferencias y acentuándose la posibilidad de que se puede convivir con unos y otros. No debe repetirse la excesiva y absorbente partidización de todas las esferas de la vida del país, especialmente de las universidades, de las organizaciones sociales y de los gobiernos regionales, provinciales y municipales.

La profundización de la democracia no depende de que se resuelvan en uno u otro sentido los conflictos y diferencias ideológicas que subsisten entre los diversos sectores de la sociedad. El país necesita de la coexistencia y cooperación de todas las ideas y todas las alternativas ideológicas.

Por ello la descentralización es necesaria. Distribuye poder, armoniza intereses y, sobre todo proporciona un conjunto de instrumentos e instancias alrededor de las cuales la gente puede reunirse, aproximarse y concordar soluciones concretas frente a sus problemas reales e inmediatos. De esta manera se descomprimirán tensiones, se acercarán las estructuras democráticas a las personas y se posibilitarán acuerdos que en la superestructura, o desde el gobierno central, sería muy difícil conseguir.

En todo caso se debe evitar que la descentralización pueda provocar en los hechos la reproducción territorial de los mismos problemas, intereses, discusiones, conflictos e instituciones que coexisten a nivel del gobierno central. La descentralización debe ser un instrumento para descomprimir la presión sobre el Gobierno

y no para potenciar los problemas nacionales trasladándolos a escala regional y local.

Se pretende que el principal protagonista de la renaciente democracia sea la sociedad civil más que el Estado. Dada la atomización y desarticulación de ésta, la primera tarea será estimular su reorganización a través de los gobiernos regionales y locales, de las juntas de vecinos, del fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, de las organizaciones sociales, de los colegios profesionales, de las universidades regionales y de los partidos políticos.

En consecuencia, una descentralización que impulse simultáneamente el traspaso de poderes y competencias a las comunidades regionales y locales, con una política de organización de las mismas y de las partes que las integran, constituye sin duda un importante mecanismo de fortalecimiento del protagonismo de la sociedad civil.

La descentralización política y territorial será un proceso selectivo en el espacio y gradual en el tiempo, según lo ha planteado el Gobierno. Es razonable que así sea porque se trata en definitiva de quebrar una verdadera cultura centralista y se trata por tanto de un proceso complejo de aprendizaje social.

Sin duda que la Región del Biobío califica como para pretender constituirse en una de las regiones en las que recaiga la responsabilidad de demostrar inicialmente si es posible o no en Chile pasar de un modelo político y administrativo centralizado a uno descentralizado. Para ello hay que comprender la naturaleza dialéctica del proceso ya que nada será concedido por gracia.

La administración de los disensos como activo y no  
como pasivo

Ninguna región es -a priori- un espacio de consenso. La cuestión reside en si los disensos existentes o potenciales puedan amenazar, por un lado, la idea misma de la región o si ellos pueden impedir el establecimiento de un proyecto político para la región.

Por cierto que hay disensos perceptibles en la Región del Biobío. Algunos de ellos, como ya fue señalado, son de carácter territorial en el sentido que expresan percepciones provinciales, no con respecto a la región en sí misma (como es el caso observado en la Región de los Lagos por ejemplo) sino en relación al reparto de los beneficios atribuidos a la regionalización, cuestión atribuida por lo demás a una presunta hegemonía de la provincia capital. Otros son disensos que se expresan entre los grupos dirigentes de la región y por cierto, entre personas.

La fuente más obvia del disenso en cualquier región y por supuesto en la Región del Biobío reside en la multiplicidad de "agentes del desarrollo" y en la variedad de racionalidades, experiencias y expectativas que le es propia.

Dirigentes políticos, planificadores y demás tecnócratas públicos, capitalistas y empresarios, oficiales militares, judicatura, dirigentes sindicales, dirigentes de asociaciones gremiales, propietarios de medios de comunicación, académicos, dirigentes religiosos, dirigentes estudiantiles y dirigentes de movimientos sociales constituyen un listado parcial de agentes del desarrollo que en la vida real de la región tienen nombre, apellido y conductas perfectamente definidas.

Como se ha dicho, la mera enunciación de las categorías de agentes que tienen cierta influencia en la generación de políticas o en la formación de opinión, bastaría para hacer perder la

esperanza en la posibilidad acerca del "papel que deben desempeñar en un esfuerzo de planificación concertado". Sin embargo pueden plantearse algunos supuestos para una solución realista.

En primer lugar, no existe ninguna categoría de agente que puede postular al honor de ser deus ex machina, y tampoco puede descartarse ninguna como totalmente improcedente u obstructiva.

En el futuro inmediato de la transición democrática, al menos los agentes principales y las fuerzas que representan no podrán tenerse completa confianza mutua, ni imponerse órdenes recíprocamente, ni prescindir unos de otros. Las propuestas actuales de pactos, de concertación y los resultados ya logrados en varios planos reflejan la posibilidad de alcanzar consensos estables o, por lo menos, de una administración racional de los disensos.

En segundo lugar, ninguna propuesta de desarrollo regional o, para el caso, nacional, tiene posibilidades de lograr una coherencia ideal. A lo más, se puede aspirar a consensos mayoritarios, pero no totales o a consensos en torno a ciertos campos de acción o dentro incluso de una misma categoría de agentes (por ejemplo, un Bloque Parlamentario Regional).

Lo importante es reconocer que en democracia el conflicto y el consenso coexisten dialécticamente, pudiendo dar origen a espacios de interés colectivo. Generar tales espacios es una tarea para cualquier gobierno regional.

Un perfil cultural apoyado en la historia, en la geografía, en la particularidad local y en la generalidad universal

Ninguna región amerita verdaderamente el título de tal si no tiene conciencia de sí misma, si no se percibe a sí misma como un cuerpo social con historia, con memoria, con pertenencia y con futuro colectivo.

Ya se ha afirmado que la Región del Biobío, como la mayoría de las regiones chilenas y como muchas otras regiones en otros países y continentes, es una no-región. Este hecho constituye por cierto un freno para un desarrollo regional bien entendido, pero al mismo tiempo debe ser considerado como el más importante desafío: de la construcción regional. Así como para el individuo la construcción de su hábitat representa una realización y una satisfacción personal, para el colectivo, la construcción del hábitat territorial representa también un logro, casi una obra de arte.

La construcción regional se basa en la puesta en práctica de dos proyectos complementarios: un proyecto político, como el que se dibuja en esta estrategia, y un proyecto cultural regional.

Por supuesto, la especificación de un proyecto de cultura regional presupone habilidades, competencias, recursos y tiempos distintos al proyecto político, pero por lo menos es necesario apuntar acá algunas ideas fundamentales.

Una cultura regional, en una región a construir, es una cultura que no se puede "inventar". Tiene que ser necesariamente el resultado de una apropiación regional de las culturas locales y sectoriales pre-existentes.

Si no se comercializan gredas de Quinchamalí en Cañete y si no se encuentra cestería de Ñocha de Contulmo en Los Angeles, será

difícil socializar regionalmente la artesanía, parte importante de la cultura vernacular.

Si el vino del secano interior (Quirihue, Quillón) no se comercializa en ciudades como Concepción y Los Angeles (ni menos se expende en restaurantes), si lo mismo sucede con los productos cárneos de Chillán, con los frutos del mar de litoral de Arauco y con tanto otro producto de la gastronomía local (otra forma de cultura), difícil será nuevamente dar paso a una cultura regional.

Si el sistema formal de educación no forma en los educandos un sentido de la historia regional a través del estudio de los personajes y hechos históricos (el centralismo de la cultura chilena "nacionalizó" por completo a O'Higgins, a Prat, a Lautaro y a Caupolicán) tampoco será fácil poner en práctica un proyecto cultural regional. Si no hay repeto por el patrimonio arquitectónico rural (fuertes coloniales) ni urbano (Teatro Liceo de Concepción por ejemplo) ni por el patrimonio natural y paisajístico (obsérvese la situación de las playas o del Salto del Laja a este respecto) no será de nuevo fácil la tarea.

Una cultura regional para la Región del Biobío no puede escapar a la necesidad de reconocer y valorizar la triple etnia de la región, de forma que la cultura regional será por necesidad una cultura sincrética y este hecho debe ser asumido positivamente.

El rescate de las particularidades locales es un componente de un proyecto cultural regional. El otro componente, más simple probablemente, es la apropiación regional de la cultura universal, en todas sus manifestaciones. A esto se alude corrientemente cuando se habla de "revitalizar la vida cultural de las ciudades", una cuestión que tiene un valor intrínseco y que además juega un papel importante en las decisiones locacionales de la industria moderna.

Sin necesidad de enumerar las "artes", resulta evidente para el observador, la pobreza de la vida cultural en la Región del Biobío, que extraña tanto más cuanto se recuerda la no despreciable contribución de la región (o de sus distintas localidades) a la música docta, a la literatura, a la poesía, a la pintura, al teatro, a la arquitectura y a otras formas de expresiones artísticas.

La Región del Biobío se encuentra en la ambigua situación de no estar completamente alienada por la cultura universal ni completamente inmersa en un parroquialismo cultural. Probablemente en este campo la ambigüedad resulta peor que la polarización excluyente.

Sólo se puede escapar a tal situación mediante un trabajo colectivo y sistemático que incorpore por cierto al Gobierno Regional, a las universidades, a los medios de comunicación social (en especial hoy día la TV) y al sector empresarial, puesto que la empresa moderna debe ocupar el lugar del mecenas de la antigüedad.

La Región del Biobío: una región al servicio de la  
persona humana. La equidad social como ética  
del desarrollo regional.

La estrategia de desarrollo de la Región del Biobío es concebida como un proyecto político regional más que como una estrategia económica.

En tanto "proyecto político", la estrategia contiene y explicita una ideología que se apoya en tres ideas: el regionalismo militante y propositivo, la modernización ampliamente definida y el humanismo.

La introducción de una concepción humanista en el desarrollo regional rescata -a este nivel- el principio doctrinario del hombre como objeto y sujeto del desarrollo, de su propio desarrollo, como individualidad y como colectividad.

En este contexto el humanismo significa colocar tanto el territorio regional como el desarrollo de la región al servicio de la persona humana.

Ciertamente no es ésto lo que se observa en la Región del Biobío hoy por hoy.

Claramente, una región que depreda su territorio y deteriora su medio ambiente no coloca su territorio al servicio del hombre.

Claramente, una región que no es capaz de proveer empleo pleno (incluso con saldo migratorio negativo) y que genera intolerables situaciones de pobreza, no coloca su desarrollo al servicio del hombre.

El desarrollo tiene que ser finalmente entendido como una cuestión ética. La relación entre medios y fines debe ocupar el lugar central en toda propuesta, tanto como la direccionalidad del desarrollo, es decir, tanto como los fines en sí mismos.

El logro de la equidad social o por lo menos la batalla permanente para alcanzarla constituye el sello ético de la propuesta estratégica y del proyecto político del Biobío.

Este documento no ha sido homologado por las  
Naciones Unidas.

