

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.90  
11 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

EL DIFÍCIL ARTE DE HACER REGIÓN

El proyecto de desarrollo de la Región del BíoBío en Chile

Sergio Boisier\*

\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

4.3	Estructura del proyecto político: imagen futura, ideología, conducción, base social y fundamento técnico .....	26
5.	Una lectura comentada al documento estratégico .....	32
6.	Las reacciones de los agentes del desarrollo: de la apatía al entusiasmo .....	49
6.1	El Gobierno: ser o no ser, ésa es la cuestión .....	50
6.2	Los empresarios: virtudes públicas y vicios privados .....	54
6.3	Las universidades: ritmos diferentes de respuesta .....	58
6.4	Los sindicatos: las dudas de una nueva modernización .....	60
6.5	Los medios de comunicación: apuesta total .....	63
6.6	La juventud: una retaguardia sin vanguardia ....	65
6.7	Los parlamentarios regionales: entre políticos y estadistas .....	66
7.	Síntesis: dificultades, desafíos y posibilidades ....	69
7.1	Las dificultades del método: de lo analítico a lo sistémico .....	70
7.2	El desafío del desarrollo regional hoy día: entre la magia y la imaginación creativa .....	73
7.3	Las posibilidades del desarrollo regional dependen más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos .....	75
8.	Referencias .....	79

EL DIFÍCIL ARTE DE HACER REGIÓN  
(El proyecto de desarrollo de la Región del Biobío en Chile)

Sergio Boisier (<sup>1</sup>)

1. Viejos y nuevos parámetros de la situación regional

Abordar el desarrollo regional de cualquier región a fines del Siglo XX exige hacerse cargo de algunas situaciones inerciales así como, sobre todo, mantenerse atento al conjunto de nuevas condiciones que el propio proceso de desarrollo global genera y que modifican, a veces paulatina y a veces radicalmente la forma de enfrentar la cuestión regional. Esto implica reconocer que probablemente nos encontramos ubicados en un área de interfase entre dos paradigmas, uno todavía dominante y otro emergente, cuyas características definitivas todavía no son suficientemente claras, pero no por ello dejan de tener una importancia notable.

La Región del Biobío en Chile, ubicada más o menos a 500 kilómetros al Sur de la capital del país, comprende un área de alrededor de 36.000 Kms. (cuadr.), contiene dos importantes hoyas

---

<sup>1</sup>.- Coordinador, Área de Planificación y Políticas Regionales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU). El autor dirigió en 1990 una Misión de Cooperación Técnica ILPES/CEPAL/PNUD de apoyo al Gobierno de la Región del Biobío para la preparación de una estrategia de desarrollo regional. Se expresan acá opiniones personales y no institucionales.  
Lago Caburgua, Verano de 1991.

## 1. a

hidrográficas (Río Biobío y Río Itata) y dispone de un abanico de variados recursos naturales (silvícolas, ictiológicos, energéticos, mineros, acuíferos y de suelos). Poblada por cerca de 1.700.000 personas en la actualidad, su sistema urbano está constituido por treinta centros con poblaciones que muestran un recorrido de tamaños desde 4.000 personas hasta cerca de 700.000 para el núcleo metropolitano (Gran Concepción). Administrativamente la Región se estructura a partir de 49 municipios y cuatro provincias (Concepción, Ñuble, Arauco y Biobío). La estructura de Gobierno está configurada por un Intendente Regional, cuatro Gobernadores Provinciales, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes de Servicios Públicos Regionales y el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) como órgano asesor.

Económicamente la Región genera un PIB equivalente a algo más de un 10 por ciento del total nacional y dispone de una estructura intersectorial diversificada, pero con claro predominio del sector industrial manufacturero. Se trata de una Región fuertemente volcada hacia los mercados internacionales, con exportaciones que sobrepasan el 30 por ciento del PIB y con una importante articulación con el mercado nacional a través de su industria más tradicional, de carácter intermedio y abastecedora principalmente del sector construcción y obras de ingeniería. Al mismo tiempo la situación social en la Región es de las peores en todo el país, sólo comparable, por otro lado, a su no menos deplorable situación medio ambiental.

### 1.1 Veinticinco años de políticas de desarrollo regional a favor de la Región

Como ha sido comentado en numerosas oportunidades, las políticas públicas regionales **explícitas** datan en el caso de Chile, de la Administración de Frei (1964/1970) y con variaciones a veces formales y a veces sustantivas, mantienen ciertas líneas gruesas hasta la fecha.

A partir de 1966, fecha de publicación de la primera propuesta estratégica para esta Región (**Estrategia para el desarrollo de la Región del Biobío, 1966-1970**), todos los planteamientos nacionales acerca del desarrollo regional de Chile han considerado a esta Región como una región de primera prioridad desde el punto de vista de la política nacional de desarrollo regional.

Por ejemplo, en el primer documento oficial sobre la estrategia nacional de desarrollo regional, publicado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1968 se afirma:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la Región del Bio-Bio tiene una primera prioridad en la asignación de recursos dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta Región se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica. La Región cuenta con todos los elementos necesarios para sustentar un desarrollo acelerado que le permita cumplir el rol que debe jugar en el desarrollo nacional: convertirse en el segundo polo de desarrollo del país (el primero en cuanto a su dinámica), capaz de modificar en forma sustancial el flujo de recursos que tradicionalmente se ha orientado hacia Santiago." (ODEPLAN: 1968,110).

Por su parte, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, organismo creado por la Administración Pinochet y controlado por militares afectos a la planificación territorial, afirmaba ocho años después:

"El rol de la Región se fundamentará primeramente en la consolidación de su desarrollo para frenar las migraciones al Gran Santiago, y seguidamente jugará un importante papel en el abastecimiento de productos agropecuarios, pesqueros, forestales, energéticos e industriales de alta especialización para el consumo nacional e internacional.

El área de Concepción jugará un importante papel como centro dinamizador de la economía regional asumiendo un papel protagónico en el proceso de descentralización nacional, además de proveer aquellas actividades en que la Región posee ventajas comparativas en el mercado nacional y externo." (CONARA:1976,336).

Obsérvese, al pasar, el clásico lenguaje de la planificación normativa que, por lo demás, ya en esa época era objeto de fuertes críticas en el medio académico internacional.

En 1978, diez años más tarde de la primera propuesta y ahora durante el pleno imperio de los economistas ultra-liberales que en esa época se posesionaron del Gobierno, la Oficina de Planificación Nacional de Chile publica una nueva estrategia nacional de desarrollo regional en la cual el razonamiento económico que fundamenta la persistente prioridad a la Región, aparece expresado con meridiana claridad:

"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia. Debe seguirse el sendero de la mayor eficiencia económica de corto plazo, aunque ello agrave la concentración económica en los polos ya existentes ? O, por el contrario, deben desplazarse los recursos hacia las regiones postergadas, aunque ello difiera o reduzca, o ambas cosas, el retorno de estas inversiones?.

Ante estas interrogantes, se postula una orientación selectiva del desarrollo, dado que la escasez de recursos financieros para formación de capital impediría implementar una estrategia que se propusiera lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Este desarrollo regional selectivo se basa en una concentración de esfuerzos y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento, los que, al desarrollarse, irían descentralizando y desconcentrando la actividad económica de Chile e integrando el país." (ODEPLAN: 1978).

La racionalidad última de esta permanente prioridad es de un orden económico clásico puesto que lo que se busca es la minimización del costo de oportunidad, en términos del crecimiento agregado de la economía, atribuible a un desplazamiento geográfico de los recursos.

Resulta de interés constatar entonces que los planificadores regionales habían comenzado a adorar al Becerro de Oro de la política económica contemporánea (los equilibrios macroeconómicos) mucho antes que sus actuales sacerdotes!

En la década de los años 80 se produce un cambio importante en relación a la formulación de políticas nacionales de desarrollo regional al imponerse la concepción de un desarrollo regional basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas (estáticas) de cada región a través de su inserción competitiva en el mercado internacional, cuestión que se acomodaba bien al marco de intensa apertura externa de la economía chilena. Por tanto se deja de formular una política nacional de desarrollo regional explícita y las transformaciones que experimentarán las regiones en los años siguientes constituirán un excelente ejemplo del

resultado del uso de políticas implícitas de desarrollo regional, o, como se diría ahora, del impacto regional de las políticas macroeconómicas.

Libradas las regiones "a su propia suerte", aquéllas en que están localizados los recursos naturales que otorgan al país claras ventajas comparativas (recursos mineros, pesqueros, forestales y frutícolas) atravesaron por intensos procesos de reestructuración y transnacionalización de sus activos para afianzar su crecimiento económico en tales recursos. La Región del Biobío, extremadamente bien dotada para el desarrollo de actividades basadas en recursos forestales y pesqueros, aprovecha convenientemente el marco estratégico nacional al punto de experimentar, a partir de la crisis de 1982, un sostenido proceso de crecimiento económico a una tasa mayor que la registrada por el país en su conjunto.

En otras palabras, bajo cualquiera de los modelos de política económica implantados en Chile durante los últimos treinta años, la Región del Biobío ha mantenido una posición de privilegio, sea mediante el **discurso planificador**, sea mediante la **lógica del mercado**.



## 1.2 El nuevo contexto estructural del desarrollo regional

Nuevas condiciones, tanto a nivel internacional como a nivel específico de Chile, configuran un marco completamente distinto al del pasado, en el cual hay que colocar la cuestión del desarrollo regional.

Probablemente ha sido Walter Stohr (1983) quien mejor ha sintetizado estas nuevas condiciones o este nuevo marco externo del desarrollo regional.

Menores tasas agregadas de crecimiento global en comparación con lo que fueron los "veinticinco años dorados del crecimiento latinoamericano" (aproximadamente entre 1950 y 1974); costos energéticos mayores, con sensibles efectos sobre la localización de actividades; cambios en la concepción misma del desarrollo, privilegiando las transformaciones cualitativas por sobre el mero crecimiento; disponibilidad de tecnologías eficientes aplicables en pequeñas unidades productivas descentralizadas; segmentación geográfica de procesos dentro de una misma organización empresarial; menores fondos públicos en todos los niveles de gobierno derivado tanto del menor crecimiento como del aumento de las demandas sociales; desaparición de espacios libres, tanto ecológicos como económicos y políticos hacia los cuales "trasladar" los costos del crecimiento; mayor turbulencia en el entorno y dificultades para una programación cuantitativa y milimétrica; mayor presión por participación local; mayor conciencia pública por las cuestiones medio ambientales y; nuevo papel de las PYME en relación a la generación de empleo y capacidad de adaptación a los cambios en el entorno. Este es un sintético listado de las nuevas condiciones o del nuevo entorno del desarrollo regional en todo el

mundo. Naturalmente, el cambio del "entorno paramétrico" debe conducir a un cambio en la naturaleza de las políticas.

También son distintas las condiciones del medio nacional en relación al desarrollo regional, si se compara la situación actual con la prevaleciente diez o veinte años atrás.

Dos restricciones en el entorno nacional son extremadamente importantes y limitantes: por un lado, resulta ya imposible pensar en la discriminación regional de algunas políticas macroeconómicas o sectoriales, como fue de uso común en la década de los sesenta, y por otro, existen ahora "aparentes" gobiernos regionales que no disponen de instrumento alguno de política económica.

### 1.3 El Gobierno de Transición (1990/1994) y la cuestión regional: una dialéctica favorable para la Región

La cuestión de la descentralización **y por extensión, la cuestión regional y municipal**, ocupó un lugar de cierta importancia en la campaña política de 1989. La coalición triunfadora había presentado un relativamente sólido y ambicioso programa y el candidato y actual Presidente de la República se vió obligado en un par de oportunidades a hacer importantes declaraciones a favor del desarrollo regional, enfocándolo de una manera novedosa al transferir a las propias regiones la responsabilidad de preparar sus propios programas de desarrollo.

El desarrollo regional es un proyecto regional afirmó precisamente en la capital de la Región del Biobío el actual Presidente. Es interesante percibir la intencionalidad descentralista de este planteamiento, que en cierto sentido o en apariencia lo hacía bastante coincidente con el planteamiento implícito del Gobierno Militar (basado en la libre competencia regional). Es claro, sin embargo, que en tanto el planteamiento anterior era esencialmente individualista y fundamentalmente

dirigido al empresariado regional, el actual es un planteamiento societal, dirigido a la comunidad regional organizada, conducida por el Gobierno Regional.

No obstante, estas ideas expresadas durante la campaña electoral no son recogidas inicialmente en el programa político de gobierno, salvo lo referido al nivel municipal. De hecho, en el Mensaje Presidencial al Congreso Pleno (21.5.90), la cuestión regional no aparece como tarea de Gobierno y no recibe prácticamente mención alguna en dicho Mensaje.

Pero la realpolitik tiene más fuerza que los discursos y ocho meses más tarde el Gobierno se ve obligado a anunciar públicamente el envío al Parlamento de un proyecto de ley introduciendo importantes modificaciones al régimen de gobierno interior y a toda la estructura regional <sup>(2)</sup>.

El Gobierno cometió el error de desconocer que el país había entrado a una etapa verdaderamente dialéctica de la descentralización. En efecto, el discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar penetró profundamente en ciertos sectores de la sociedad chilena (principalmente algunas burguesías y algunos sectores intelectuales regionales) revitalizando una latente y también confusa demanda por mayores espacios de autonomía y revitalizando también un histórico sentimiento anti-capitalino en vastos sectores provinciales y ahora regionales. El Gobierno cometió también otros dos errores al creer que la reforma municipal podría ser puesta en práctica al margen de una reforma regional (un error técnico) y al menospreciar la capacidad de la derecha política para tomar en sus manos la bandera de las reivindicaciones regionales (un error político).

---

<sup>2</sup>.- En el mes de enero de 1991 esta iniciativa quedará en suspenso debido al rechazo parlamentario al proyecto de reforma constitucional que el Gobierno impulsase a fin de dictar una nueva ley orgánica municipal.

Algunos grupos dentro del Gobierno, más perceptivos y más interesados directamente en la cuestión regional, aprovecharon este movimiento dialéctico en el cual la iniciativa técnica y política parecía cambiar de manos y promovieron la ejecución de un "proyecto regional" que significase un verdadero "golpe" político y técnico destinado a mostrar la capacidad de acción del Gobierno en esta materia, retomando al mismo tiempo la iniciativa y fortaleciendo de paso la posición profesional del nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, sucesor de la Oficina de Planificación Nacional.

En esta perspectiva era sólo natural pensar en una acción ejecutada en la Región del Biobío, dada su histórica situación como región prioritaria y habida cuenta de su mayor complejidad socio-económica relativa, cuestión que permitiría ensayar la capacidad de una región para formular un proyecto de desarrollo. Resultaba obvio de todas maneras, la necesidad de una ayuda externa inicial, dada la precariedad de los equipos técnicos disponibles en el comienzo de la nueva administración. Resultaría importante sin embargo, como se verá más adelante, bajar tanto como fuese posible, el "perfil externo" de esa ayuda técnica, de manera de no producir reacciones iniciales adversas en la orgullosa sociedad regional, o más bien, provincial (de Concepción). Sumando y restando, a mediados del año 1990 la Región del Biobío de nuevo pasa a ocupar un lugar de primera prioridad en la acción regional gubernamental, en un escenario ciertamente más complejo que en oportunidades anteriores.

## 2. El instrumental teórico para abordar el trabajo: del antiguo baúl de los recuerdos a un moderno maletín ejecutivo

Lo que el Gobierno deseaba que se plantease en la Región era una "experiencia piloto" y por tanto diferente al trabajo que simultáneamente se ejecutaba en el resto de las regiones. Se pretendía poner en práctica en esta Región una concepción del problema regional y una metodología de trabajo en concordancia también con las tendencias mundiales más actualizadas en materia de acción regional. En este sentido, el Gobierno considera la cuestión del desarrollo regional como un asunto de responsabilidades compartidas entre las propias regiones y el Estado y componente importante del proceso de fortalecimiento democrático de Chile, principal tarea política del período. En tal contexto 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 acción en función de los criterios que emanan de la política nacional de desarrollo regional y descentralización.

Cabe señalar, sólo para refrescar la memoria, que esta Región fué uno de los casos clásicos en América Latina de aplicación, deliberada o no, del pensamiento sobre "polos de desarrollo", un planteamiento que según muchos, debería estar precisamente guardado en "el baúl de los recuerdos".

### 2.1 Las ideas sobre desarrollo y planificación regional

El conjunto de ideas matrices sobre el fenómeno del desarrollo regional y sobre la naturaleza de las políticas públicas para su fomento fueron extraídas directamente del proceso de reflexión que sobre estos asuntos ha venido sosteniendo el Area de Planificación y Políticas Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo ejecutor del

proyecto de cooperación técnica establecido para estos efectos con el Gobierno de Chile. Sin perjuicio de ello, se recurrió sin duda a aportes recientes en esta materia producidos fuera de la institución, sea en América Latina, sea en Europa, pero en lo fundamental se trató de aprovechar una oportunidad para hacer pasar por el test de la experiencia práctica, todo un conjunto de ideas que pretenden alcanzar el rango de "escuela".

Para comenzar, una definición operacional del concepto de desarrollo regional resultaba imprescindible si se deseaba aplicar la metodología de escenarios prospectivos, ya que tal definición debería proveer las variables claves para la construcción de escenarios regionales.

De acuerdo a lo planteado en numerosos trabajos del Area citada, se adoptó la siguiente cadena conceptual:

El desarrollo regional se concibe como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, 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. Así que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, requiere necesariamente:

- a) Un creciente proceso de autonomía decisional;
- b) Una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente;
- c) Un creciente proceso de inclusión social;
- d) Una creciente conciencia y acción ambientalista;
- e) Una creciente sincronía inter-sectorial y territorial del crecimiento;
- f) Una creciente percepción colectiva de "pertenencia" regional (Boisier;1982).

Igualmente importante resultaba, desde el punto de vista de la propia planificación, el contar con una teoría o en su defecto, un conjunto de hipótesis sobre el proceso de desarrollo regional de manera de extraer de allí criterios de acción. De esta forma, también se adoptó el conjunto de hipótesis sobre desarrollo regional postuladas por el mismo autor, que distinguen tanto el crecimiento del desarrollo regional como el papel del Estado y de la propia región en gatillar ambos procesos.

El crecimiento económico de una región depende directamente de la magnitud o proporción de recursos nacionales (y por tanto públicos y privados) que la región capta mediante variadas modalidades. Así que 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 estas decisiones de asignación no son "residentes" de la región. El papel del Estado --a través del sector público-- resulta crucial, no tanto por la cuantía de los recursos por él controlados, sino más bien desde el punto de vista de las señales (o información) que la conducta estatal genera para otros agentes. Naturalmente que el efecto de la asignación de recursos estará mediatizada 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 una región (por ejemplo, un tipo de cambio real elevado para una región 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 responsabilidad completa de diseñar y ejecutar tal política económica.

El desarrollo de la región, como un proceso y como un resultado más complejo y cualitativamente diferente del mero crecimiento, depende a su vez de la existencia en la región de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados entre sí mediante dos referentes: una cultura regional y un proyecto político regional. Los elementos más significativos de esta malla están representados por una clase política regional, por una clase empresarial, por un sindicalismo regional, por la intelectualidad y por varias organizaciones sociales de diferente importancia así como por la propia burocracia y tecnocracia regional. Todos estos agentes individuales e institucionales constituyen la

expresión de la capacidad de organización social de la región, factor endógeno por excelencia y elemento crucial para transformar el crecimiento en desarrollo (Boisier;1986).

En consecuencia, una planificación estratégica del desarrollo regional 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, y 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 genera una dinámica de retroalimentación positiva (sociedades regionales mejor organizadas mejoran su capacidad de negociación, lo que conduce a una mayor asignación de recursos que finalmente permite alcanzar un nivel superior de organización y así sucesivamente).

## 2.2 Las ideas sobre estrategias de desarrollo regional

Un ya clásico trabajo (Helmsing y Uribe-Echeverría; 1981) sobre la teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina fué una de las vertientes a partir de la cual se armó una concepción estratégica para la Región del Biobío.

Estos autores conciben una **estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas**. Si a ello se agrega que una estrategia es también un **conjunto de decisiones que buscan maximizar el cambio en un sistema socio-económico minimizando al mismo tiempo la reacción adversa del propio sistema**, el punto de partida para la propuesta de desarrollo de la Región del Biobío queda definido.



Helmsing y Uribe-Echeverría establecen la racionalidad teórica de una estrategia como conformada por la tríada realidad, teoría y objetivos. Ya se han mencionado brevemente dos de estos tres elementos; los objetivos perseguidos en esta Región serán comentados más adelante. En segundo lugar, los autores citados establecen la factibilidad de ejecución de la estrategia a partir de la consideración de la estructura sociopolítica regional y de la idoneidad técnica de los instrumentos propuestos para ejecutar la estrategia. Estos dos elementos fueron especialmente considerados en la propuesta del Biobío, como se verá oportunamente. Finalmente, Helmsing y Uribe-Echeverría se refieren a la capacidad de orientación de toda estrategia como la "suficiencia de la información" que la estrategia entrega a fin de reducir la incertidumbre y lograr que la conducta individual y social de los "agentes" se adapte a la propuesta estratégica.

También debe considerarse toda estrategia en una doble perspectiva: como un método selectivo de pensamiento en relación a la complejidad de una realidad, la realidad regional en este caso y como un procedimiento reactivo de acción en relación al universo de los "agentes" del desarrollo regional. La primera de las perspectivas señaladas obliga a centrar la atención en un número reducido de problemas no eslabonados y conduce al uso preferente del método sintético, por sobre el tradicional método analítico. La segunda perspectiva implica seleccionar la forma específica de reacción de entre la gama representada por una reacción destruktiva, típica de las estrategias militares, por una reacción interactiva, demasiado compleja para un uso práctico por la dificultad de especificar las distintas "funciones de reacción" de los agentes del desarrollo, y por una reacción cooptativa, modalidad elegida en esta oportunidad y que presupone un amplio proceso de participación en la formulación de la propuesta de desarrollo.

### 2.3 Los nuevos temas del desarrollo regional

No sólo ha cambiado el contexto y el entorno del desarrollo regional como se comentó anteriormente. También ha variado la importancia relativa de ciertos problemas considerados como clásicos en el campo del desarrollo regional, como es el caso de las disparidades intra-regionales de ingreso versus las disparidades inter-regionales, y han aparecido temas nuevos vinculados al desarrollo regional. Entre ellos, los más relevantes parecen ser el concepto de endogeneidad del desarrollo regional, la importancia de las políticas científicas y tecnológicas puestas al servicio del desarrollo local, el medio ambiente, la descentralización, la equidad intra-regional y la creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas.

La endogeneidad del desarrollo regional (Stohr, 1983, 1985; Vazquez Barquero 1988; Godard et.al., 1987) debe ser entendida en cuatro planos interactuantes: la endogeneidad referida al plano político, la endogeneidad referida al plano económico, la endogeneidad referida al plano científico y tecnológico y, finalmente, la endogeneidad referida al plano cultural. Por tanto el escenario endógeno del desarrollo regional es ocupado por los siguientes tipos de actores e instituciones: los dirigentes políticos y el aparato de gobierno, los empresarios y las empresas regionales, los científicos y técnicos y las instituciones de investigación y "el velo envolvente de la cultura regional".

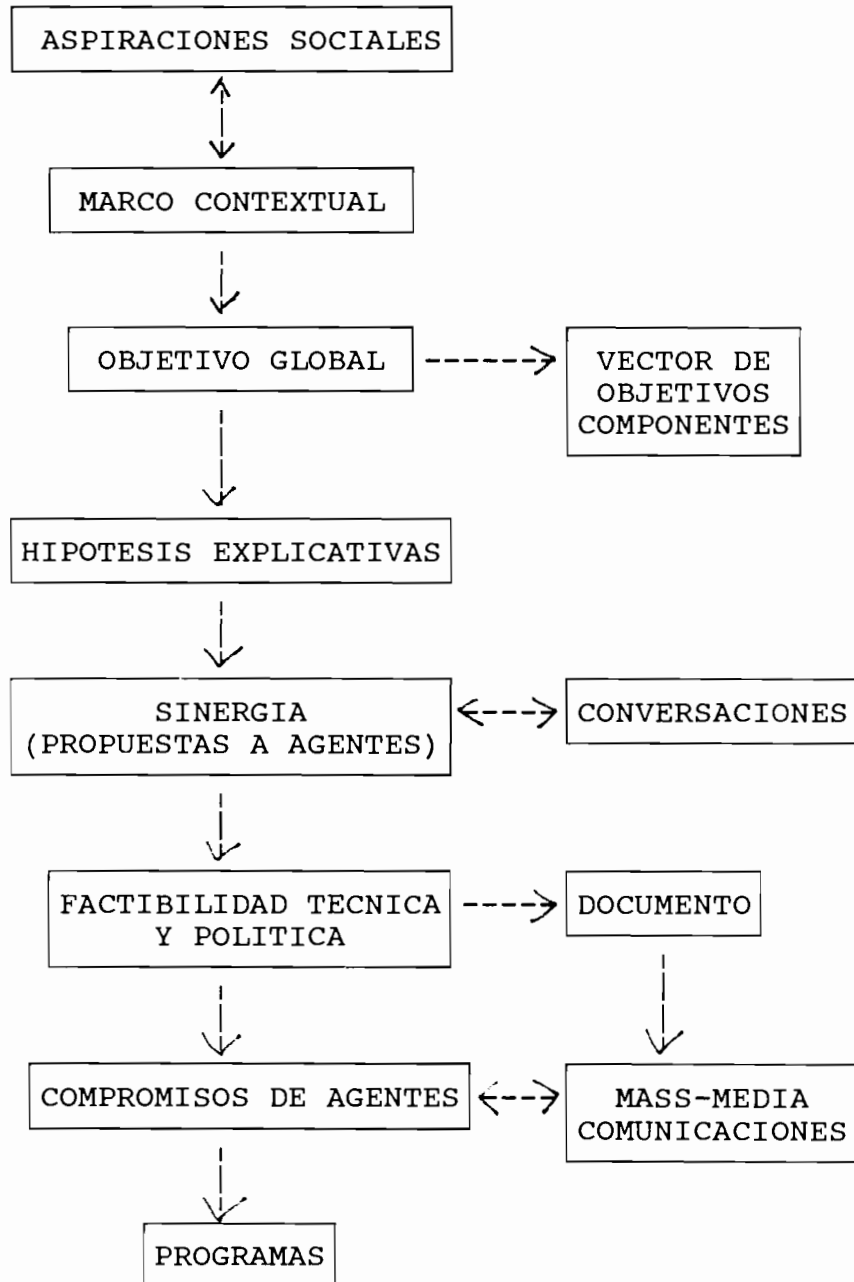
El potencial endógeno regional comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, las aptitudes naturales y la energía de la población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc., elementos que configuran también el potencial de innovación y adaptación regional. Este potencial suele verse trabado tanto por una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región como por carencias de ciertas condiciones indispensables del entorno de la propia región para un

ejercicio efectivo de adopción, concepción y puesta en práctica de innovaciones (Boisier S. y V. Silva; 1990).

En el caso de la Región del Biobío (siendo ello extensivo en realidad para cualquier otra región chilena en la actualidad) el potencial de desarrollo endógeno es la única vía para el desarrollo regional, dada la considerable prescindencia del Estado (expresada por la prevalencia absoluta de políticas económicas de carácter estrictamente nacional) y habida cuenta del considerable grado de apertura externa de la economía que, en ausencia de un esfuerzo endógeno regional, transforma a las regiones en verdaderos "cotos de caza" del capital internacional.

La cuestión del nuevo papel que hoy día cumplen las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tanto en el plano nacional, pero especialmente en el plano local (regional, comunal) ha sido suficientemente estudiado como para justificar una referencia apenas marginal en este oportunidad. El hecho más significativo es por supuesto la contribución de este estrato de tamaño organizacional a la generación de empleo neto, dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, basada en la productividad y no en el empleo. Por esta vía, las PYME se conectan con el problema de la equidad, un asunto de la mayor importancia en la región en estudio.

## SECUENCIA DE LA PREPARACION DE UNA ESTRATEGIA



#### 2.4 Algunas cuestiones formales tan importantes como las sustantivas

Se indicó más atrás que se optó por un procedimiento estratégico de naturaleza cooptativa. Con ello se señala la necesidad de lograr la incorporación a la propuesta estratégica de la mayor cantidad posible de agentes del desarrollo. Naturalmente que una cooptación completa es imposible y en consecuencia siempre se debe contar con un contingente de actores pasivos o en franca oposición.

La maximización de voluntades a favor de la propuesta exige que el propio trabajo estratégico genere dos tipos de resultados: uno de carácter colectivo consistente en un **clima psico-social** positivo, favorable al cambio, con expectativas de beneficios compartidos, en síntesis, la creación de un escenario de un juego de suma no cero, es decir, abierto y otro, de carácter individual, de compromiso, personal o institucional, en relación a la propuesta.

Todo esto significa que el método de trabajo debe ser desde la partida un método esencialmente participativo, en el que en una primera fase la comunicación unidireccional, la socialización de las ideas y de las hipótesis principales, la sensación para todos y cada uno de ser sujeto de un proyecto colectivo, constituyen elementos claves.

Por otro lado, con cada "agente" deben desarrollarse conversaciones profesionales en el sentido de las nuevas teorías organizacionales de Flores (Flores, 1990) a fin de obtener de ellos "actos o compromisos comisivos" en relación a la propuesta estratégica. Aquí el lenguaje formal resulta decisivo desde el punto de vista del documento estratégico, uno de los productos de

todo trabajo de desarrollo regional, no el más importante, pero sin duda, el más concreto y visible.

El documento que refleja el proyecto de desarrollo debe tener dos características formales. Primero, debe ser un documento amigable, en el sentido en que este término se emplea hoy en día en el lenguaje de la computación, o sea, un documento "invitante" y no agresivo. Segundo, debe ser un documento que coopte, es decir, debe maximizar la probabilidad de que el "lector" asuma como suya la propuesta.

Para que todo esto sea posible hay que escapar de toda pretención tecnocrática en términos del lenguaje; todas las disciplinas científicas (y el pensamiento sobre desarrollo no es una excepción) desarrollan lenguajes crípticos, descifrables sólo para iniciados e ininteligibles para la mayoría de los "agentes" reales del desarrollo. Incluso es necesario usar formas de titulación llamativas, que despierten la curiosidad del destinatario. En definitiva, si el documento en cuestión va a lograr su propósito cooptativo, debe ser estructurado con criterios de "marketing".

### 3. Las hipótesis de trabajo

Preparar una propuesta bien fundada acerca del desarrollo de una región de compleja estructura puede requerir insumos de tiempo propios de una actividad académica, pero poco funcionales a las necesidades políticas de un gobierno.

Este riesgo fue posible de ser minimizado en el caso de la Región del Biobío en parte debido a una cantidad de investigaciones previas que durante algunos años se habían desarrollado en torno a varios problemas de la Región (Boisier, 1985, 1990; Boisier S. e Iván Silva, 1985; Boisier S.y Verónica Silva, 1990; FLACSO, 1989, entre otros). Así es que el equipo de trabajo pudo llegar a

terreno con un conjunto de hipótesis sobre la Región que rápidamente fueron sometidas a prueba.

### 3.1 Con respecto a la Región como tal: una no-región

Se ha dicho que en los países con sistemas políticos unitarios, con fuertes tradiciones de una administración centralizada y sin abiertas tendencias separatistas derivadas de cuestiones étnicas o de otra índole, la regionalización como un proceso que busca crear entes territoriales políticamente descentralizados, es siempre un acto de voluntarismo político, sea del Parlamento, sea del Gobierno (Baena del Alcázar; 1989). Esto equivale a sostener el carácter de artificio de la mayoría de las regiones establecidas mediante tales actos de voluntarismo, o en otras palabras, a reconocer la contradicción región/no-región, que estará presente en mayor o menor medida en todo proceso regionalizador inserto en un marco en donde la **institucionalidad precede y crea la regionalidad** (Boisier; 1989).

En el caso de la Región del Biobío se tomó como punto de partida la hipótesis de una región que en la práctica es una **no-región**, en el sentido de carecer de estructuras institucionales, administrativas, sociales y culturales que **llenasen adecuadamente el espacio territorial de la región**.

De hecho, las primeras miradas al mundo real de la Región del Biobío confirmaron plenamente esta hipótesis.

Para comenzar, no existe una cultura regional, no obstante que existen numerosas culturas provinciales y aún, estrictamente sectoriales, como la cultura del carbón, por ejemplo.

Yo soy del Biobío es un mensaje vacío; no puede traducirse en referentes concretos de ningún orden. Distinto es el caso de la afirmación yo soy de Chillán, (la capital de la provincia de

Ñuble), una proposición que puede ser fácilmente decodificada para encontrar los referentes específicos a los cuales el "mensaje" hace alusión (por ejemplo, la artesanía de greda de Quinchamalí, el mercado de la ciudad de Chillán, etc..).

Para continuar, la mayoría de las organizaciones sociales, gremiales especialmente, tienen una membresía y una representatividad meramente provincial, aún aquellas que más cuestión hacen de su "regionalismo".

Las tensiones inter-provinciales, un fenómeno casi inescapable en el contexto en el cual se producen estas regionalizaciones, son en el caso de esta Región, menores que en otras regiones de Chile, pero no por ello inexistentes o sin un potencial de conflicto. La "capitalidad" no está en este caso en discusión, pero sí la **dominación**, fundada o aparente, de la provincia capital sobre el resto.

Los medios de comunicación social no contribuyen por el momento a consolidar la idea de una **región de todos**, puesto que ninguno de ellos tiene realmente alcance regional, con la distorsionada excepción de los canales nacionales de TV que llegan a todos los rincones regionales en una operación de aplanadora cultural del centro nacional, es decir, de Santiago.

Por último, la Región presenta serias deficiencias de articulación física que no juegan precisamente a favor de la transformación de una **no-región en una región**.

### 3.2 Con respecto a su comportamiento: crecimiento, pero no desarrollo

La violenta apertura externa de la economía chilena en el segundo quinquenio de los setenta eliminó rápidamente la sobreprotección sobre la cual descansó la expansión industrial tanto



del país como de la Región durante el cuarto de siglo anterior. En la Región del Biobío la sola rebaja del arancel modal desde un 90 por ciento en 1974 a un 10 por ciento en 1979, produjo la desaparición de un contingente importante de empresas, redujo el nivel de producción y elevó extraordinariamente el desempleo (Boisier S. e Iván Silva; 1985).

La industria regional que sobrevivió debió entrar a un rápido proceso de modernización que los propios empresarios consideran casi como paradigmática, pero que los académicos llamarían "trunca" a esta modalidad de modernización (Montero;1990), basada en la combinación de una abundante dotación de recursos naturales con una oferta de mano de obra inserta en un marco jurídico y político que permite su contratación a tasas salariales extremadamente bajas, sin generar nuevas relaciones organizacionales.

La industria regional "modernizada" se vio reforzada por la instalación de un importante conjunto de industrias forestales y pesqueras que se han convertido en las ramas de punta de la economía regional, desde el punto de vista del crecimiento, pero no necesariamente del progreso técnico.

A partir de la crisis de 1982, la economía regional ahora fuertemente basada en industrias "modernizadas" y en industrias "nuevas", comienza un sostenido proceso de crecimiento económico que lleva rápidamente a copar los márgenes de capacidad ociosa, de manera que actualmente tal crecimiento--ligeramente por encima del crecimiento nacional--se apoya en inversiones netas en forma creciente.

Este exitoso crecimiento económico, que todo hace pensar que se mantendrá, no está acompañado sin embargo de ni una sola de las características del desarrollo regional según fueron expuestas en el punto 2.1 de este documento. En particular, resulta casi chocante comprobar que en forma paralela al éxito económico y de

acuerdo a cifras de la CEPAL (CEPAL; 1990), la Región del Biobío se ubica en el segundo peor lugar entre todas las regiones en relación a la proporción de población "pobre" en el total. De hecho, en la Región el porcentaje de hogares pobres es un 30 por ciento superior al guarismo nacional.

Por supuesto, esto hace de la **equidad** el tema central de la propuesta de desarrollo y transforma automáticamente a la propuesta regional en una propuesta funcional en términos nacionales <sup>(3)</sup>, tanto técnica como políticamente. Esta situación es una situación que todo planificador busca desesperadamente, pero ello no parece haber sido percibido con claridad por los, supuestamente, más interesados: los planificadores regionales del Ministerio de Planificación!

#### 4. De una estrategia tradicional a un proyecto político regional

Aproximadamente durante el mismo periodo en que se preparó la propuesta de la Región del Biobío, en las doce restantes regiones se estaban preparando documentos estratégicos estructurados de acuerdo a un formato fuertemente tradicional.

Con excepción del declarado propósito de "hacer una experiencia piloto", el equipo de trabajo dispuso de total libertad para definir su propio esquema metodológico, incluyendo la posibilidad de hacer algo muy similar a lo que se preparaba en las otras regiones. Sin embargo, no hubiese sido posible eludir lo que se hizo, es decir, llevar una estrategia de desarrollo regional a una de sus máximas expresiones, esto es, transformarla en un proyecto político.

---

<sup>3</sup>.- Hay que recordar que la consolidación democrática y la lucha en contra de la pobreza constituyen los dos principales compromisos del Gobierno de Aylwin.

#### 4.1 Lo inmediato: un proyecto político

Dos razones permiten explicar por qué era inescapable proponer una estrategia de desarrollo regional que fuese en realidad un proyecto político regional.

Por una lado, la Constitución de 1980 hace recaer sobre la autoridad política regional dos funciones y en consecuencia dos responsabilidades: la función de administración, es decir, la prestación de servicios a la comunidad regional y la función de gobierno. Debe entenderse esta función de gobierno en un sentido más amplio que la tradicional función de gobierno interior, esto es, la mantención de la seguridad y el orden interno y la representación del Poder Ejecutivo en un determinado ámbito territorial. Al tenor de la Constitución, el concepto de "gobierno regional" envuelve una función eminentemente política, de "conducción social hacia situaciones políticamente definidas y de permanentes procesos de decisión", de ejercicio de la "autoridad y del liderazgo".

La cuestión práctica es que al inicio del Gobierno de Transición, ningún Intendente regional está en condiciones de "hacer gobierno" y esta situación es comparativamente más importante en la Región del Biobío que en otras, precisamente por su peso relativo, tanto económico como político.

Esta situación deriva simplemente del hecho de que el país no tiene tradición de "hacer gobierno" en un nivel sub-nacional. Nunca se ha hecho tal cosa porque en el antiguo régimen provincial, la autoridad política provincial (también llamado Intendente), era un personaje meramente figurativo, sin poder alguno, inserto en un sistema hiper centralizado y durante el régimen militar hubiese sido insólito que un Intendente regional se propusiese "hacer gobierno" en la medida en que ello presupone la existencia justamente de un proyecto político regional que nunca será una mera

reducción a escala del proyecto nacional y por el contrario, siempre presentará áreas de conflicto entre ambos, tanto mayores cuanto más "reivindicacionista" es la región.

Así es que la primera responsabilidad fué asumir justamente la necesidad de dotar a la autoridad política regional de un proyecto político que en lo inmediato le permitiese usar un discurso estructurado frente a una variedad de auditorios provinciales, sectoriales, corporativos, etc..

Por otro lado, el trabajo debería mostrar coherencia lógica entre las hipótesis y las propuestas. Desde este punto de vista sólo hay que recordar que una de tales hipótesis establecía que la Región del Biobío era una no-región. La pregunta pertinente es entonces: cómo se construye una región?. Hay una doble respuesta para ella. Mediante un proyecto político que cohesione y movilice a una porción significativa de la población tras intereses colectivos y consensuales, que haga que la población regional entre en un estado de "efervescencia creativa" en la cual los conflictos intra-regionales quedan subsumidos en el conflicto central con el exterior (otra región, el Estado, etc.) y mediante un proyecto cultural que provea los lazos de autoidentificación y de pertenencia territorial.

#### 4.2 Lo mediato: un proyecto cultural regional

El proyecto cultural para la Región del Biobío escapaba a los alcances de la cooperación técnica prestada al gobierno regional, pero de todos modos se dejaron establecidos algunos principios rectores de tal proyecto.

En primer lugar, la consolidación de una cultura regional presupone una permanente apropiación regional de las culturas locales. Para ello se requiere una amplia circulación regional de productos representativos de formas culturales tanto como una

también amplia circulación de expresiones culturales. En la Región del Biobío es precaria la circulación interna de productos y expresiones culturales locales.

En segundo lugar, el establecimiento de una cultura regional presupone igualmente una permanente apropiación regional de la cultura universal. Hay que encontrar un equilibrio adecuado entre la mantención de la cultura vernacular y la necesaria apertura e integración con la cultura internacional, un equilibrio que es a la vez una condición necesaria para evitar una alienación completa.

La cultura regional debe significar un rescate de una memoria regional, siempre existente, pero no siempre presente. En este sentido la valorización de la historia, de los personajes y de los hechos de la historia regional constituye una cuestión importante a la que el sistema educacional regional se encuentra íntimamente relacionado.

La preservación del patrimonio, paisajístico y arquitectónico, es también un componente de la cultura regional. De nuevo hay acá una responsabilidad para el sistema educativo, como complemento de una inescapable acción del sector público.

Sin duda, los medios de comunicación social juegan en este contexto un importante e insustituible papel, especialmente la televisión regional.

El panorama completo de la cultura regional en el caso de la Región del Biobío es relativamente desolador.

Productos artesanales famosos a nivel nacional, pero casi imposible de encontrar en ciudades regionales que no sean justamente las que sirven de asiento a la fabricación de ellos, productos gastronómicos vernaculares despreciados por los propios habitantes de la Región y de escasa circulación aquellos que gozan

de amplia aceptación, paisajes deteriorados por desidia, ausencia de medios de comunicación de alcance regional, declinio de la antigua rica actividad cultural de la capital regional, etc., son todas situaciones que deben revertirse para que el yo soy del Biobío contenga un mensaje de contenido real.

#### 4.3 Estructura del proyecto político: imagen futura, ideología, conducción, base social y fundamento técnico

Todo proyecto político se estructura a partir de una imagen futura de la sociedad a la cual se refiere, sea nacional, sea regional; sin dicha imagen no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe hacia adonde ir. Por supuesto, se trata de una imagen futura que representa una construcción voluntarista del futuro, pero eso no la convierte en una utopía, en la medida en que tal imagen represente el campo de lo posible dentro de lo deseable.

La imagen futura de la Región del Biobío fué construída mediante el uso de la metodología prospectiva de escenarios. Se especificaron cuatro de ellos: un escenario actual (que es más una descripción ordenada de situaciones visibles hoy día que un verdadero escenario), un escenario tendencial que representa la situación **probable** de las variables definitorias de la idea del desarrollo regional, un escenario del Siglo XXI como telón de fondo contra el cual proyectar el futuro de la región y finalmente, un escenario estratégico que representa las desviaciones deseables y posibles con respecto al escenario tendencial. De la yuxtaposición de estos escenarios resultan las trayectorias regionales, así como la identificación de las fortalezas y debilidades de la Región.

Todo proyecto político tiene detrás de sí una ideología, que conviene explicitar. En el caso de la Región del Biobío esta ideología se expresa, primero, en la idea de un regionalismo militante y propositivo, que no se queda en la mera denuncia anti-capitalina (como ha sido frecuente en el pasado), sino que es capaz

de formular una propuesta positiva; segundo, la ideología 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 de la importancia dada al tema de los recursos y del medio ambiente, ya que está claro que hoy día la Región coloca sus recursos al servicio casi exclusivo del capital, con resultados medio ambientales simplemente desastrosos. Igualmente en el humanismo reside la fundamentación de la prioridad otorgada a la equidad social regional, puesto que una región que no es capaz de proveer pleno empleo (aún con saldo neto migratorio negativo) y que genera pobreza extrema en términos alarmantes, claramente no constituye una región al servicio del hombre. En tercer lugar, la ideología del proyecto se expresa en la idea de la modernización de las actividades regionales, modernización que es considerada clave para el logro simultáneo de una mayor **competitividad y equidad regional**.

El proyecto político regional requiere, como es obvio, de una permanente conducción política en la Región. Se trata en verdad de una doble conducción política: **cupular**, por parte del Gobierno Regional y **colectiva**, ejercida por las dirigentes políticos regionales y por los Parlamentarios de la Región. Este es un asunto de la mayor importancia, pero que presenta, como se verá más adelante, grandes dificultades en la práctica.

Un proyecto político requiere apoyo social porque no se trata de una iniciativa "neutra", sino por el contrario, de una propuesta que reparte costos y beneficios de una manera necesariamente discriminada y que envuelve siempre transferencias de recursos (incluso poder) entre distintos grupos sociales. Por tanto resulta sumamente importante llegar a determinar lo más rápidamente posible qué sectores están a favor o en contra de la propuesta. Con este objeto, durante el desarrollo del trabajo en la Región del Biobío, se sostuvieron reuniones con más de 1.000 personas pertenecientes a diferentes organizaciones (sindicatos, cámaras empresariales,

universidades, mujeres, juventudes, ONG, dirigentes de partidos políticos, corporaciones privadas de desarrollo, etc., etc..) en un proceso inicial de comunicación y socialización de las ideas matrices de la propuesta a fin de recoger reacciones y sentar las bases para una etapa posterior de verdadera participación en la planificación regional.

Finalmente, cualquier proyecto político que se plantee en un terreno más concreto que la metafísica, requiere apoyarse en una propuesta técnica, que constituye su fundamento.

En forma por demás esquemática se podría resumir la propuesta técnica de la siguiente manera.

El objetivo primario de la estrategia de la Región del Biobío es transformar su crecimiento en desarrollo. Esto, como fue especificado oportunamente, significa el desarrollo **de la región como tal**, el desarrollo de la **comunidad regional** y el desarrollo de cada **individuo** de la región. El desarrollo de la región presupone su propia construcción social y política en tanto que el desarrollo de la comunidad y de los individuos supone, primerísimamente, la reducción de la inequidad social, así como una efectiva descentralización.

A fines del Siglo XX y con mayor razón en el próximo siglo, el logro de la equidad social presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: **el poder y el empleo**. Muchas personas se mantienen en situación de pobreza porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios organizacionales y políticos en los cuales representar sus demandas y carencias y no cuentan con "intermediadores" que las representen ante el Estado u otras entidades públicas o privadas capaces de corregir total o parcialmente las situaciones de carencia. En otras palabras, estas personas se mantienen en situación de pobreza porque tienen escaso o nulo acceso al poder político.



Corregir esta situación supone una descentralización política territorial, de manera de crear numerosos espacios intermedios (desde juntas de vecinos, pasando por el municipio hasta llegar a la región) en donde se multipliquen las probabilidades, para un individuo cualquiera, de acceder a las instancias de intermediación o a instancias más directas de acción. Así es que en la propuesta estratégica de la Región del Biobío la descentralización aparece como una condición para la equidad.

Por otro lado, mejorar el acceso de las personas al empleo presupone una oferta creciente de puestos de trabajo, debido a los cambios previsibles en la cantidad y composición de la fuerza de trabajo (por ejemplo, mayor tasa de actividad femenina) y presupone también empleos con productividad en constante aumento a fin de que los incrementos de ingreso tengan una base real y no puramente monetaria y en consecuencia inflacionaria.

Como ha sido bien probado por varias investigaciones (informe Didier para Francia, Birch para Estados Unidos, PREALC para América Latina) el empleo neto está siendo generado en forma proporcionalmente más significativa en el estrato de la pequeña y mediana empresa, debido, como se observó, a la racionalidad de las estrategias competitivas de las grandes empresas. Así es que la atención debe fijarse en el estrato de la pequeña y mediana empresa, si el objetivo es la equidad. Pero además, las pequeñas y medianas empresas generan proporcionalmente más renta regional que las grandes empresas, debido a la escasa importancia del modelo de segmentación geográfica de funciones empresariales en este estrato.

Ahora bien, si los empleos creados en este estrato van a estar acompañados de una creciente productividad, ello supone la introducción sistemática de progreso técnico en las actividades y organización de estas empresas. Pero como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las

innovaciones, difícilmente tienen sus propios departamentos de I&D y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de C&T.

Esto significa que la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un mercado local de ciencia y tecnología, es decir, en un activo papel innovativo de las universidades y centros de investigación localizados en la región. Este es un campo en donde la Región del Biobío se encuentra en un buen pié potencial.

Sin embargo, la mera introducción de progreso técnico en las PYME puede no ser exitosa si previamente no se ha preparado técnicamente al personal. De aquí entonces que la formación permanente de recursos humanos constituya otro punto clave de la propuesta estratégica.

De igual modo, el aumento sistemático del empleo debe provenir principalmente de un aumento constante en el número de pequeñas y medianas empresas y para que ello sea posible es necesario eliminar algunas de las trabas que impiden el nacimiento o la consolidación de estas empresas. Como se sabe, las dificultades de acceso al mercado financiero es una traba importante y por ello la estrategia de la Región del Biobío incursiona en el mundo financiero regional proponiendo un conjunto de acciones para colocar el Banco del Estado de Chile al servicio del estrato de la pequeña y mediana empresa<sup>(4)</sup>.

También resulta importante, desde el punto de vista recién comentado, la articulación entre las PYME y el estrato de la gran

---

<sup>4</sup>.- Cabe hacer notar que el trabajo en este caso puso de manifiesto que siendo la Región en su conjunto una región netamente transferidora de recursos financieros, ello es intermediado, no por la banca privada, como se suponía, sino precisamente por la banca estatal.

empresa, de particular importancia en la Región. Las grandes empresas que operan en los sectores forestal, pesquero, metalúrgico, textil y otros, tienen en marcha estrategias de desarrollo empresarial probablemente exitosas y seguramente independientes de consideraciones particularizadas en relación al porvenir de la Región. Así que **acoplar** las PYME a las grandes empresas puede constituir una estrategia parcial adecuada; esto parece además ser actualmente más factible que en el pasado si se tiene en cuenta la fuerte tendencia a la subcontratación que se observa internacionalmente al interior de las grandes empresas. De hecho, en el sector forestal de la Región, un sector fuertemente oligopólico, ya operan más de 400 empresas sub-contratistas.

La modernización que se plantea para las PYME en cualquiera de los sectores en que operan, difícilmente podrá tener lugar sin una verdadera "transformación productiva" de las grandes empresas regionales que las conduzca a una segunda modernización, esta vez compatible con la equidad. La agregación de mayor valor a los principales productos transables elaborados en la región, la identificación de "nichos" tecnológicos que la Región podrá eventualmente ocupar <sup>(5)</sup>, el surgimiento de nuevas relaciones capital/trabajo y la flexibilización productiva apuntan a facilitar el tránsito de la producción regional desde el viejo régimen "fordista" al nuevo paradigma "post-fordista".

En resumen, la propuesta técnica que fundamenta al proyecto político de la Región del Biobío, tiene como pivote visible la equidad; a partir de tal objetivo se estructura una cadena lógica de acciones interconectadas en varios campos. En más de algún aspecto, la propuesta completa es una aplicación concreta de la

---

<sup>5</sup>.- Una cuestión que por cierto no puede ser definida sólo por la Región, puesto que envuelve asuntos pertinentes a la política científica y tecnológica así como industrial y de comercio exterior del país como un todo.

actual "idea-fuerza" de la CEPAL: la transformación productiva con equidad y sustentabilidad.

##### 5. Una lectura comentada al documento estratégico

Como se indicó más atrás, uno de los productos de un trabajo como el que se comenta, es un documento, que sirve para explicitar, fundamentar y socializar una determinada propuesta de desarrollo y en torno al cual, como es natural, se generan expectativas de distinto orden. La evaluación que los "clientes" (gobierno, grupos de interés, etc..) hacen acerca del trabajo de los equipos técnicos (sean locales o nó) está críticamente vinculada a una cuestión en definitiva formal, como lo es todo documento.

Atendiendo precisamente a la importancia de algunos aspectos formales (tal como fuera discutido más atrás), la "operación" completa y el documento mismo fueron colocados bajo un título que sirviese como "idea-fuerza": LA REGION DEL BIOBIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI, detrás del cual se ocultaba una intencionalidad perfectamente definida. La idea fué concitar en la Región una voluntad colectiva activa que le permitiese 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.

También se utilizó en el titulado de la estructura capitular del documento un lenguaje atractivo, cuando no provocativo, que buscó intencionadamente hacer un paralelo tan extenso como fuese posible, con la anatomía y fisiología del cuerpo humano. Esta vez la intencionalidad y el mensaje subliminal apuntaban a marcar el hecho de que toda región es en verdad un organismo vivo, no de una simpleza amebiana, sino por el contrario, tan complejo como el más complejo de los organismos vivientes.

El documento se conformó finalmente en trece capítulos, de los cuales una apretada síntesis se muestra a continuación. Una parte de los capítulos apunta preferentemente a cuestiones que tienen que ver con la "construcción" de la Región, en tanto que otros apuntan a varios aspectos vinculados con el tema de la equidad social.

## Capítulo 1

### **Para ser bien prácticos...un poco de teoría !**

El capítulo inicial tiene por propósito mostrar o hacer explícito el razonamiento teórico que provee la "racionalidad" de la propuesta estratégica. Se enuncian los conceptos vinculados al desarrollo regional, a la planificación regional, a la naturaleza de las regiones y al marco contextual contemporáneo.

## Capítulo 2

### **Los escenarios regionales:un camino por recorrer**

Este capítulo constituye uno de los capítulos centrales de la propuesta e introduce la metodología de los escenarios prospectivos en los estudios regionales en Chile.

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; iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de ellas representando la situación del sistema en un momento dado 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 de la Región del Biobío, el primero de una serie de cuatro escenarios, ordena simplemente la información disponible para cada una de las variables consideradas. En síntesis, este escenario muestra una situación **positiva** de crecimiento económico regional a la par con una situación **negativa** en todas las variables asociadas al desarrollo regional, en particular en aquellas vinculadas al medio ambiente y a la equidad social, pero también en aquellas asociadas a la participación, a la captación del excedente, a la descentralización y a la autopercepción regional.

El escenario tendencial de la Región fue construido para un horizonte de alrededor de 10-12 años y muestra resumidamente lo siguiente.

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

La inserción regional en el comercio internacional continuará aumentando la proporción de las exportaciones en el PIB, llevándola

al entorno del 40 por ciento, pero al mismo tiempo la pauta de exportaciones seguirá sobre especializada en dos líneas de productos: la línea silvícola y la línea pesquera, sin perjuicio del incremento previsible de exportaciones menores tanto agrícolas como industriales. Este modo de inserción de la Región en el comercio internacional tiende a generar situaciones de **potencial inestabilidad** derivadas de fluctuaciones no previstas en la demanda. A ello hay que agregar que la Región exporta productos de considerable peso material que involucran elevados insumos de petróleo, un combustible que a su vez encara un escenario de difícil predictibilidad.

Las fuertes inversiones (del orden de los 3.000 millones de US\$) que ya aparecen comprometidas hasta 1994 no permiten prever un cambio ni en la estructura productiva ni en la pauta de comercio internacional de la Región. Son inversiones que buscan "ampliar" las capacidades existentes más que modificarlas. La investigación científica y tecnológica endógena de la región tampoco permite asegurar que desde ese ángulo podría generarse un cambio productivo o comercial.

Los principales componentes de la base económica regional continuarán bajo un considerable y creciente grado de control de capital extranjero. Ya en 1987, 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. Esta situación probablemente se expandirá en el futuro generando difíciles interrogantes con respecto a la compatibilidad entre los intereses regionales y los intereses del capital transnacional, independientemente de la incuestionable necesidad de la Región de acceder a tal capital.

Los aspectos vinculados al medio ambiente, a la participación, a la descentralización y a la equidad social mostrarán todos

evoluciones positivas, derivadas tanto de las acciones del Gobierno nacional como de factores tecnológicos e incluso, derivadas de situaciones relativas al comercio internacional.

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

El escenario del Siglo XXI es un escenario de referencia para todo país o región y constituye el telón de fondo contra el cual proyectar las situaciones inerciales, porque la pregunta fundamental para todos, individuos y sociedades, tiene que ver con la inserción en el velozmente cambiante mundo del tercer milenio.

Para estos efectos, se dramatizó el escenario mostrando algunos elementos del perfil energético y productivo del próximo Siglo así como algunos elementos del perfil de comercio internacional de él.

A partir de numerosos estudios, en parte provenientes de la propia CEPAL, se configuraron ambos perfiles. El resultado de este ejercicio es mostrar que ni desde el punto de vista de la producción ni del comercio, se ve cómo la Región del Biobío podría **aparecer** en el panorama del Siglo XXI.

La conclusión más importante de este ejercicio fué mostrar el serio peligro que enfrenta a mediano plazo la Región. Este peligro puede ser verbalizado de la manera siguiente:

De continuar las tendencias probables, la Región del Biobío se encontrará a comienzos del Siglo XXI como una Región estadísticamente rica, tecnológicamente atrasada e incapacitada para resolver su problema de equidad social.



Cómo se explica esta situación aparentemente contradictoria y ciertamente poco halagadora?

Primeramente el hecho de que una región sea "estadísticamente rica" no tiene mucho que ver con la riqueza de sus habitantes, como es claro en el caso de Chile si se mira la situación regional desde el punto de vista del PIB **per cápita**, en cuyo caso la Región de Antofagasta aparece como la más rica del país, pero, lo son los antofagastinos también? Aparentemente no, pues no logran apropiarse significativamente del principal enclave regional: el cobre. Una situación similar es probable en esta Región si se observa la estructura de propiedad de las actividades silvícolas y pesqueras.

En segundo lugar, como ya ha sido insinuado, la modernización de los años setenta significó modernizar plantas, pero no líneas de producción ni menos, formas de organización industrial. Se puede--en la Región--tener la planta de cemento o de acero simple más "moderna", pero no se puede escapar al hecho de estar produciendo productos propios de la Segunda Revolución Industrial. La mayor parte de la industria regional corresponde a un patrón "fordista" que difícilmente puede contribuir a resolver la cuestión de la inequidad social a fines del Siglo XX. Así que en definitiva y como es por lo demás el caso de muchas regiones en decadencia en el mundo industrializado, se puede ser simultáneamente "una región rica, atrasada y socialmente inequitativa."

Por cierto es ésta una conclusión que no gustó a muchos "auditores" de la propuesta regional, porque, a quién le gusta que le muestren defectos que no habían sido detectados?

El escenario estratégico de la Región derivó de la constatación de la trayectoria anterior y del examen del margen de acción que el "entorno" nacional permite. Así se definió un escenario que la Región puede alcanzar si se lo propone

colectivamente y que acá se describe sólo mediante la enunciación de sus doce características.

Tal escenario queda configurado por: i) un gobierno regional fuerte y eficiente; ii) organizaciones sociales **verdaderamente regionales**; iii) un abanico de instrumentos financieros ágiles; iv) agresividad regional en mercados internacionales de capital y tecnología; v) un medio ambiente controlado; vi) un **poder político** plenamente utilizado; vii) Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) en operación; viii) exportaciones en proceso de diversificación; ix) una variada oferta energética; x) un espacio regional articulado; xi) una región con **capacidad de analizarse a sí misma**, generando información y conocimiento; xii) una región sin pobreza extrema.

### Capítulo 3

#### Quién es quién en la Región

Este capítulo contiene el análisis socio-político regional, indispensable para evaluar el grado de apoyo social del proyecto político. Fundamentalmente se identificaron acá las dificultades actuales de la Región para abordar tal proyecto así como los potenciales sociales regionales disponibles para la misma tarea. El capítulo concluye con un listado (no publicado) de alrededor de 250 individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la Región; son, en definitiva la **élite** regional y los agentes del desarrollo de ella.

Entre las "dificultades" regionales actuales se detectaron las siguientes: i) una región no-región con particularismos provinciales y locales; ii) el impacto del crecimiento económico en la "cultura regional"; iii) la percepción de la dominación de la provincia de Concepción; iv) el discurso **regionalista** versus la acción **localista** de parte de las élites "regionales"; v) la existencia de una sociedad desequilibrada o la inequidad como

fueron fuente de conflictos sociales; vi) los partidos políticos y el fortalecimiento difícil de la política regional; vii) los empresarios regionales y sus dificultades para pasar desde la resistencia local a la propuesta regional; viii) los gremios y sindicatos y su acción netamente nacional; ix) la juventud y su dilema entre la migración y la marginalidad y; x) la necesidad de fortalecer el gobierno regional.

Entre los potenciales regionales fueron detectados y analizados los siguientes: i) la combinación positiva entre provincias con tradición y provincias con "crecimiento"; ii) la masa crítica regional y las universidades de la Región; iii) la conciencia social existente; iv) la conciencia ambiental fuertemente manifestada en los últimos años; v) la conciencia **regionalista** que tiene su cuna nacional en Concepción; vi) los medios de comunicación social y su lucha "regionalista" y; vii) el clima social adecuado para impulsar el desarrollo y la modernización.

#### Capítulo 4

##### **El cerebro regional: su estructura científica y tecnológica**

Como se indicó, la capacidad endógena de producir progreso técnico resulta crucial si se desea estimular el crecimiento del estrato de la PYME, cuestión que a su vez se ligó al mejoramiento de la equidad social regional.

Este capítulo identifica primeramente el sistema regional de ciencia y tecnología, un campo en el cual la Región se encuentra relativamente favorecida, tanto por la extensión del sistema de educación superior, como por su reconocida calidad y como resultado, por la apropiación de recursos nacionales en C&T que la Región hace. El capítulo hace uso de un modelo de "sistema de desarrollo científico y tecnológico" para identificar empíricamente

la "educación", la "utilización", la "incorporación" y la "intermediación" de conocimientos y recursos C&T y centra sus propuestas en el establecimiento de Circuitos Tecnológicos Regionales<sup>(6)</sup>, utilizando al máximo la cooperación internacional y potenciando también al máximo el papel del gobierno regional como promotor y como animador de acciones asociativas e innovativas.

## Capítulo 5

### **El sistema nervioso regional: su poder político**

Es escasa o nula la práctica (en Chile) de utilizar el poder político de una región como elemento estratégico. En el caso de la Región del Biobío se formula una importante propuesta para avanzar en este terreno.

Para comenzar, hay que recordar que esta Región es también la segunda región del país desde el punto de vista electoral, lo que por principio le otorga un potencial de poder político.

La plena utilización del poder político latente de la Región se puede lograr poniendo en práctica una táctica sostenida para "colocar" en cargos claves de la administración del Estado a funcionarios que, aparte de sus méritos profesionales, sean portadores de un sentido de pertenencia regional, de manera tal que, dentro de los límites de la eficiencia en el manejo de la cosa pública, hagan un **lobby** permanente a favor de la Región.

---

<sup>6</sup>.- Los Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) articulan, dentro de una rama de actividad, a empresarios, universidades y/o centros de investigación y gobierno regional con el objeto de crear "complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad", en otras palabras, se orientan a crear ventajas comparativas dinámicas regionales por medio de un esfuerzo prolongado y persistente de innovación en el tiempo. En la Región del Biobío se dejó ad- portas de su funcionamiento, un CTR en el área metal-mecánica y de la madera.

Pero sin duda que la manera más eficaz de poner en práctica el latente poder político de la Región es estableciendo el así llamado Bloque Parlamentario Regional, es decir la configuración de una manera de trabajo de los Diputados y Senadores representantes de la Región en función precisamente del proyecto político regional. Por cierto, hay que dejar de lado ingenuidades como el pensar que ello va a eliminar los conflictos interpartidarios o doctrinarios; se trata de crear un espacio de consenso "por encima" de la lucha por el poder y a favor de la Región.

Naturalmente que el funcionamiento del Bloque presupone dotarlo de un programa de trabajo que emana directamente del propio proyecto político en elaboración; parte de dicho programa consiste en que la Región aproveche integralmente los espacios de descentralización que el orden institucional vigente asegura, pero que no son hoy aprovechados, como por ejemplo, la exigencia para poner en práctica los presupuestos regionales o la exigencia para que el COREDE sea el órgano con competencia exclusiva y excluyente sobre la asignación de la cuota regional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

## Capítulo 6

### **La musculatura de la Región: el sistema productivo**

Este capítulo es de corte relativamente tradicional y consiste en un estudio parcial de varios aspectos macro-económicos regionales. En rigor, y debido a las consabidas dificultades de información, el capítulo trata sólo un lado de la clásica ecuación fundamental de la macroeconomía, el lado de la **oferta global** y no aborda lo que habría sido probablemente de mayor interés o novedad, el lado de la **demanda global**, es decir, el gasto del PIB.

Aún así el capítulo hace una interesante contribución al convalidar la hipótesis de trabajo en el sentido de que el crecimiento económico de la Región parece estar razonablemente asegurado en la medida en que la economía nacional muestre una expansión razonable (aquí la articulación está dada por el lado de la industria tradicional de la Región, productora de transables y no transables vinculados a la inversión en capital fijo del país) y en la medida en que el tipo de cambio continúe mostrando un valor real elevado (aquí la articulación está dada obviamente a través del sector transable de la economía regional).

## Capítulo 7

### **La sangre que corre por la venas: los recursos financieros**

Este capítulo contiene un revelador estudio empírico acerca del sector financiero/bancario regional y aporta una serie de sugerencias concretas para establecer en la Región una ingeniería financiera moderna que oriente recursos al estrato de la PYME.

La Región en su conjunto--como era bien conocido y criticado--es una región netamente transferidora de recursos financieros al exterior, principalmente a la Región Metropolitana. El examen particularizado de las cifras permitió comprobar que, desde el punto de vista institucional, sólo la banca estatal actúa como mecanismo de transferencia, lo que, aparte de constituir una sorpresa, hace por otro lado más sencillo el problema, en particular si se tiene en cuenta el franco espíritu descentralizador que parece mostrar la administración actual del Banco del Estado. No del todo sorpresivo resultó también constatar que la banca estatal, que tiene la mayor cobertura geográfica, muestra prácticas bancarias burocráticas y carentes de toda agresividad comercial y poco funcionales para trabajar con un segmento empresarial con respecto al cual se supone que debe tener un trato preferencial: el estrato de la PYME.

Se proponen en el capítulo un conjunto de medidas de corto y largo plazo--todas perfectamente factibles--para que la banca estatal y el Gobierno Regional (a través de la recientemente creada **Corporación para el Desarrollo y Fomento del Biobío**) creen un nuevo sistema financiero, incluyendo sociedades de capital de riego, de avales compartidos, fondos de promoción productiva, sistemas de **leasing** y sociedades de gestión financiera.

## Capítulo 8

### **El delicado tejido celular de la Región: los municipios**

Resulta impensable que el objetivo de "construcción social y política" regional pudiese hacerse sin un papel activo de los municipios regionales.

El ordenamiento institucional vigente en Chile creó una situación muy diferenciada--en materia de gobierno y administración interior-- entre la región y el municipio, a lo menos desde el punto de vista de la descentralización. En tanto que el municipio quedó configurado como un ente territorialmente descentralizado (si bien su descentralización política propiamente tal es trunca), la región no posee ninguno de los atributos propios de la descentralización (no tiene personalidad jurídica ni autogenera su estructura política). El ordenamiento institucional tampoco arregla de manera satisfactoria las relaciones entre la región y sus municipios, que han quedado confinadas a la nominación del Alcalde por parte del COREDE (algo que cambiará muy pronto) y a la articulación por la vía de los proyectos financiados por el FNDR.

El capítulo procede a discutir estos asuntos sugiriendo la necesidad de introducir en el gobierno regional una función específica de articulación (no tutela) regional/municipal y avala tal sugerencia mediante un estudio empírico de algunas cifras referentes a las finanzas municipales que muestran, primero, la

falta de justicia territorial que impera en el país (particularmente entre la Región Metropolitana y el resto) y la desastrosa evolución de los ingresos municipales de la Región, sin que los municipios más pequeños y pobres de ella dispongan de mecanismos de defensa, algo que deberá ser competencia de la propia Región.

## Capítulo 9

### **El esqueleto que soporta al cuerpo: el sistema urbano y la infraestructura de transportes**

La Región presenta un sistema urbano regional (SUR) que no escapa a la característica de primado que caracteriza a todo el sistema urbano chileno. La primacía urbana de la capital regional (Gran Concepción) es significativa: 5,5 en relación a la segunda ciudad y 9,9 veces en relación a la tercera.

No obstante en los años más recientes el SUR muestra cambios significativos derivados del espectacular crecimiento de entidades urbanas pequeñas vinculadas principalmente a la fuerte expansión del sector forestal.

La Región muestra un patrón claro de sub-especialización territorial con una preocupante debilidad de los "lazos regionales" que atenta en contra del objetivo de la "construcción regional".

Sin embargo, desde el punto de vista del equipamiento territorial, el principal problema regional--que además llega a asumir una importancia nacional--radica en el déficit de infraestructura de transporte, terrestre, marítimo y aéreo. Este verdadero estrangulamiento significa ya un cuello de botella para las exportaciones forestales (déficit de carreteras y capacidad portuaria), para las actividades pesqueras por la competencia en el uso de facilidades portuarias, para las nuevas exportaciones



agro-industriales que utilizan la vía aérea (berries, espárragos, etc..) y para la propia integración intra-regional.

Hay aquí un campo fértil para explorar nuevas formas de asociación entre capitales públicos y privados, puesto que es claro que el Fisco por sí solo no podrá resolver el problema y es igualmente claro que los negocios privados pueden verse seriamente afectados en el corto plazo.

## Capítulo 10

### **Huachipato y Quinchamáli S.A.: empresas grandes y pequeñas... pero todas modernas**

Este es un capítulo central en toda la propuesta (<sup>7</sup>) ya que apunta directamente al tema de la modernización en un sentido "completo" y no "trunco".

El capítulo comienza por destacar las tendencias actuales de la industrialización (importancia de las PYMES) para enseguida explorar los "caminos de la modernización regional". Se examina también el impacto de la inversión en el empleo regional, la evolución de la PYME en la región y el papel que puede jugar la agroindustria como elemento modernizador del sector agropecuario.

Un punto central del capítulo se dedica al análisis de la articulación entre grandes y pequeñas empresas, una cuestión que ya había sido destacada en este documento como una sub-estrategia. Aquí resulta importante la verificación del surgimiento de una "nueva heterogeneidad" del sistema productivo regional,

---

<sup>7</sup>.- El título recoge el nombre de la gran usina siderúrgica regional, símbolo de su industrialización contemporánea (Huachipato) y el nombre genérico de la loza de greda artesanal, típica de la Región, y producida en el pequeño pueblo de Quinchamáli.

basada en las **cadena productivas** asociadas a los dinámicos y oligopólicos sectores exportadores de punta.

Dos cuestiones más son examinadas en el contexto de este capítulo. Por una lado, la transnacionalización creciente de la gran industria regional, algo que puede resultar conflictivo con los intereses generales de la Región y que representa el peligro potencial de dejar "fuera del control estratégico" a un vital segmento de la actividad regional; por otro, se discute acá la cuestión de la formación y reciclaje permanente de los recursos humanos como condición de la modernización (<sup>8</sup>).

## Capítulo 11

### **El territorio y los recursos naturales: un préstamo de nuestros descendientes**

Como se señaló en su oportunidad, la Región presenta un muy serio problema en relación a la conservación de sus recursos y al medio ambiente. Esto tiene que ver, como se dijo, con la ideología del proyecto político regional y en último término, con la ética del desarrollo.

Es también un problema bien socializado en la población regional y que recibe una atención académica particular a través del proyecto EULA (Europa/Latinoamérica) suscrito entre la Universidad de Concepción y un consorcio de universidades italianas y dotado de generosos recursos.

---

<sup>8</sup>.- Con todo, el capítulo muestra también las dificultades que supone "armar" un equipo de trabajo homogéneo y los inevitables vacíos que se producen en la práctica cuando, por contingencias, no es posible contar con los especialistas inicialmente consultados. Del mismo modo, el capítulo revela la increíble falta de información estadística sobre muchos aspectos regionales, por ejemplo y en este caso, la ausencia de cualquier diagnóstico sobre la PYME regional.

De manera que en este caso la propuesta estratégica simplemente tenía que hacerse cargo de los avances en este campo, procurando introducir algunas consideraciones novedosas en la materia. En particular y de acuerdo a las tendencias más actualizadas en esta materia se busca presentar un cuadro que integre el capital natural de la Región con otras formas de capital (financiero, humano, tecnológico, etc..) de forma de proponer acciones de carácter sistémico, más que puntuales.

## Capítulo 12

### **Aún el mejor producto necesita ... marketing!**

Este capítulo busca introducir en Chile una modalidad estratégica que no constituye novedad en otras partes, como en Europa por ejemplo.

Así como desde el punto de vista político se ha acuñado la expresión dirigida a considerar a las regiones como cuasi-Estados, para denotar el grado máximo de descentralización política compatible con un régimen político unitario, acá se propone considerar a las regiones como cuasi-empresas, y desarrollar en consecuencia una modalidad de gestión del desarrollo regional con muchos puntos de contacto con la gestión empresarial.

Siendo ello así, las regiones deben desarrollar agresivas estrategias económicas que les permitan identificar el siguiente conjunto de variables: i) la variable o par mercado/producto; ii) la variable o par rentabilidad/financiamiento; iii) la variable o par empleo/recursos humanos; iv) la variable o par imagen corporativa/promoción.

Este último punto fue colocado con gran fuerza en la propuesta del Biobío. La Región debe hacer "un marketing de sí misma", utilizando todos los medios comunicacionales modernos y

naturalmente, planteándose esta actividad como una actividad típicamente compartida entre el sector público y el privado.

En forma concreta la propuesta sugiere que la Región "convenga" con PROCHILE, el ente estatal de promoción de exportaciones, el establecimiento de un Escritorio del Biobío en las Oficinas de PROCHILE en el exterior y la realización de un Conferencia Anual del Biobío, concebida como una reunión de negocios y de inversión, en la Región, invitando a ella a potenciales inversionistas extranjeros.

### Capítulo 13

#### **Una región para el Siglo XXI: una construcción colectiva**

El último capítulo de la propuesta estratégica y proyecto político regional asume un carácter más doctrinario y en cierto sentido, más fundamental.

El capítulo comienza por hacer un alegato en el sentido que la "modernización" del país supone la modernización de sus regiones, con toda seguridad a un ritmo y con modalidades diferentes y destaca la posición de privilegio del Biobío.

En seguida el capítulo discute una cuestión vital para el Gobierno de Transición, esto es, que la democratización de la sociedad pasa por la descentralización y como ésta será necesariamente gradual y selectiva, de nuevo la Región del Biobío se encuentra en una posición muy favorable.

Los disensos y su racional administración forman parte de todo concepto moderno de democracia. Ninguna región es **a priori** un espacio de consenso; más bien por el contrario, el espacio **proxémico**, propio de la escala regional, tiende a agregar un ingrediente "personal" a los disensos y esto debe tenerse presente

en cualquiera propuesta realista de desarrollo regional. Pero lo importante reside precisamente en el reconocimiento de este hecho y en consecuencia, en su manejo racional y no emocional.

De hecho en esta Región los disensos son bien perceptibles aunque no de una magnitud tal como para hacer peligrar el "proyecto de región". La cuestión es asumirlos como un activo propio de la democracia y propio también de una heterogeneidad positiva.

La cuestión de la "cultura regional" es otro de los temas discutidos en este capítulo, en los términos en que ya fué comentado en páginas anteriores.

Por último, el capítulo ofrece un fuerte argumento ético para el desarrollo regional al colocar la equidad social como la base ética del desarrollo regional, destacando la idea de que la "región", como cualquier contrucción social, debe estar al servicio de la persona humana, objeto, pero sobre todo, sujeto del desarrollo.

#### 6. Las reacciones de los agentes del desarrollo: de la apatía al entusiasmo

La prueba de fuego para toda estrategia de desarrollo regional o para todo proyecto político reside, no en su bondad técnica, sino en su aceptación por parte de los "agentes del desarrollo" y por el compromiso que es capaz de suscitar. Naturalmente, como lo señala el propio M. Wolfe (Wolfe;1987), la sola enunciación del listado de posibles agentes del desarrollo hace dudar de la posibilidad de consensos totales. Sin embargo, si el proyecto regional no logra el compromiso de los agentes más importantes, simplemente carecerá de viabilidad política.

Por cierto siempre será una materia en disputa establecer cuáles son los agentes más importantes, que, desde luego, no tienen

por qué ser los mismos en distintas regiones. En cualquier caso, rige en este orden de cosas la primera regla corregida de la granja orwelliana (<sup>9</sup>).

#### 6.1 El Gobierno: ser o no ser, ésa es la cuestión

Formalmente el Gobierno Regional está constituido por el Intendente, los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) como entes desconcentrados de los Ministerios nacionales, por los Jefes de los Servicios Públicos y por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) como órgano asesor, de conformación corporativa y con mayoritaria (60 %) participación obligatoria del sector privado.

Hay que tener presente que la totalidad de los miembros de los ejecutivos regionales carecían por completo de conocimientos acerca del funcionamiento del Estado chileno en sus varios niveles territoriales, por la simple razón de haber estado excluidos de ese ámbito durante el régimen militar, que introdujo radicales reformas y modernizaciones en el Estado. Esto explica parte de las dificultades concretas observadas en la Región, en el ámbito de su Gobierno, ya que el trabajo de preparación de la estrategia comenzó sólo cinco meses después del cambio de administración.

Pero no sólo la administración estaba en sus inicios; la verdad es que la propia función de gobierno regional es una función nueva, en un sentido histórico, que ha acumulado una escasa memoria institucional, situación que se aprecia todavía como más grave si se tiene en cuenta el cambio, también radical, de gobierno, producido en 1990.

---

<sup>9</sup>.- Recuérdese que después de consolidada la dictadura de los cerdos, la primera regla de la revolución que establecía que "todos los animales son iguales" fué reescrita para leer: "todos los animales son iguales...pero algunos son más iguales que otros".

La suma de la inexperiencia y la falta de continuidad por un lado y el tamaño pequeño del Ejecutivo Regional (menos de 20 personas) por otro, tienden a configurar una situación de alta personalización, por contraste al carácter institucional del gobierno nacional, en consecuencia son las **personas más que las instituciones y las prácticas administrativas las que cuentan.**

En un contexto como el descrito y en un "espacio social y político" relativamente reducido como es una región, se magnifican tanto las virtudes como los defectos de una administración personalizada y existe siempre el peligro de que juicios subjetivos se impongan por sobre consideraciones objetivas.

Como el Ministerio político por excelencia, el de Interior, no está desconcentrado, cabe preguntar quién, de entre los SEREMI, ejerce de derecho o de hecho, el cargo de "jefe" político del "gabinete" regional (la ley no habla de un gabinete, pero **mutatis mutandi**, los SEREMI participan de un cuerpo similar al nacional).

Probablemente esto es algo que el propio Intendente podría decidir, pero hay que tener presente que el Secretario Regional Ministerial de Planificación tiene por ley la función de coordinación del resto de los SEREMI y cumple por cierto una muy importante labor de apoyo técnico al Intendente.

En el caso de la Región del Biobío y como producto de la compleja repartición de cargos entre los partidos políticos que apoyan al Gobierno de Aylwin, este cargo lo ejerce quien fuese precisamente el primer Director de la antigua Oficina Regional de Planificación durante la Administración Frei, un antecedente que sumado a sus calificaciones personales, le otorga sin duda una posición de **primus inter pares** dentro del Gobierno Regional, por encima incluso de disposiciones administrativas.

Así es que el poder dentro del Gobierno Regional es en verdad detentado tanto por el Intendente (un prestigioso jurista y profesor universitario de militancia socialista) y por el SEREMI de Planificación. La opinión pública relevante considera al primero de ellos como un intelectual del derecho, sin vocación ni ambición política y en consecuencia no bien dotado para ejercer una función de **liderazgo** y al segundo se le ve como una persona, que junto con su gran experiencia y fino conocimiento de la región, tiene también formas de actuación que no siempre concitan un consenso deseable.

La Secretaría Regional Ministerial de Economía (cargo actualmente desempeñado por una distinguida economista con largos años de permanencia en Inglaterra) también ocupa una lugar de importancia, en parte por el significativo conjunto de Servicios Públicos y Empresas Públicas que se vinculan con el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y en parte por el nuevo carácter que se ha dado a este Ministerio al ligarlo muy estrechamente a la modernización y al fomento de la industrialización vía políticas de ciencia y tecnología, temas todos relevantes para la Región.

No está en cuestión la aceptación o rechazo por parte del Gobierno Regional del trabajo en sí mismo. De hecho el propio Intendente asumió un compromiso permanente y creciente con las ideas de la propuesta estratégica, a medida que éstas iban siendo perfiladas, en tanto que la SEREMI o SERPLAC (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación) se limitó a dar el indispensable apoyo logístico sin levantar objeciones de fondo a los planteamientos estratégicos, pero sin involucrar por otro lado, por razones comprensibles, al equipo de técnicos de la propia Secretaría, lo que impidió una adecuada transferencia de conocimientos.

No obstante el Gobierno Regional podría haber asumido un compromiso más fuerte, lo que habría contribuido a una socialización más extensa y profunda de la propuesta.



Una suerte de actitud algo vacilante y sobre todo, una falta de sentido de la "oportunidad política" y de iniciativa por parte del Gobierno así como también una escasa percepción del brevísimos "tiempo político" del Gobierno de Transición operaron ciertamente en contra de mejores resultados.

Tal vez sea el momento de señalar que junto con hacer entrega al Gobierno Regional del documento final, también se entregó una lista de trece tareas inmediatas para ser ejecutadas por el Gobierno, que hubiesen permitido generar un momentum inicial de indudable importancia en la creación de un clima psico-social favorable a la propuesta de desarrollo. Nada de ello fué puesto en práctica.

La misma concepción democrática del Gobierno Regional podría ser puesta en tela de juicio, si se juzgan actitudes más que declaraciones. En efecto, hay que entender que un proyecto político regional--con independencia del hecho práctico de ser preparado por el propio Gobierno--es un proyecto que pertenece a nadie más que a la comunidad regional. En esa perspectiva no resulta fácil entender el hermetismo del Gobierno Regional en relación al documento estratégico (<sup>10</sup>), el que debería haber sido difundido en forma inmediata, sin que ello implicara una aceptación a-critica por parte del Ejecutivo Regional. Esto explica probablemente que el principal periódico regional, cumpliendo con lo que es una función básica de la prensa, haya comenzado a publicar el documento (aunque puede ser discutible el procedimiento para obtenerlo) a fin de satisfacer la legítima demanda de varios sectores.

---

<sup>10</sup>.-La Misión de Cooperación Técnica puso término a su cometido el 20.12.90 con la entrega oficial del documento al Gobierno Regional, exactamente cuatro meses después de iniciadas sus labores. El Gobierno Regional, un mes después, recién distribuía copias del informe sólo a los Gobernadores Provinciales y a los SEREMI y según ha sido conocido, sólo cinco meses después de finalizado, el informe será recibido por la opinión pública.

Como se verá más adelante, estas actitudes un tanto "hamletianas" del Gobierno Regional se pueden parcialmente explicar por una cuestión metodológica inseparable del análisis regional, pero están impregnadas también por la aludida "personalización" del Gobierno.

## 6.2 Los empresarios: virtudes públicas y vicios privados

No hay duda alguna que el empresariado constituye un agente privilegiado del desarrollo regional, dado el contexto nacional descrito con anterioridad.

El empresariado "regional", principalmente aquel vinculado a la gran empresa (que son los que naturalmente dominan la escena) es un empresariado foráneo, en parte extranjero y en parte nacional, que suele asumir una postura "regionalista" canalizada a través de entidades privadas (sin fines de lucro) que cumplen un papel sin duda importante en la discusión nacional sobre desarrollo regional y descentralización.

Era por tanto sólo natural prestar especial atención a este agente del desarrollo regional, con el cual se tenían, por lo demás, adecuados contactos personales y por tanto un buen acceso.

Políticamente, el empresariado regional (que es fundamentalmente un empresariado "funcionario" y no propietario) es un "votante de derecha" y por tanto, un "perdedor" en relación a los últimos acontecimientos políticos chilenos. Si a ello se agrega el hecho de ser la autoridad política regional un militante del Partido Socialista, así como varios de los miembros del Gobierno Regional, es fácil explicar la enorme desconfianza hacia toda iniciativa del Gobierno Regional, incluida por cierto la iniciativa estratégica, de parte de este sector.

Ahora sin embargo, el **espacio proxémico** de una región resulta ser un activo, ya que las relaciones personales juegan tanto en un sentido como en otro. Al mismo tiempo que se desconfía de los funcionarios, se hace fé, o por lo menos se escucha, a quienes ya habían en el pasado desarrollado actividades en colaboración con parte de este sector.

No obstante, la primera reacción negativa del sector empresarial se planteó al inicio mismo de la operación y fué hecha explícita por los directivos de la influyente Cámara de la Producción y del Comercio, quienes refutaron la idea de una necesaria modernización regional, apoyándose en su propia interpretación de lo que había sido el proceso "modernizador" de la década de los setenta, que como se dijo, produjo una modernización "trunca", no reconocida como tal o ni siquiera percibida como tal por los empresarios.

Esta posición de los empresarios fue perdiendo fuerza paulatinamente en la medida en que fué posible demostrar, por ejemplo, que en toda la Región existían escasas empresas nuevas, no vinculadas a los recursos naturales y de alta tecnología, algunas intensivas en mano de obra y otras en capital, o en la medida en que también fué posible demostrar que en toda la Región existía sólo una máquina-herramienta de control numérico computarizada, una especie de símbolo del actual paradigma industrial y en la medida en que el propio concepto de modernización se hizo más claro.

La segunda reacción negativa de los empresarios se manifestó en términos de una "duda sospechosa": por qué el Gobierno elegía a esta Región para esta experiencia piloto y no una de las regiones más empobrecidas del país?

Detrás de esta cuestión estaba por una lado el temor a una operación política propiamente tal, dada la importancia electoral

de la Región y por otro, el temor a una operación destinada a sacar del escenario a una organización de indiscutible raigambre empresarial que cobija en su seno a un amplio conjunto de empresarios (así también como a otro tipo de personas) que hacen de la cuestión regional parte importante de su actividad pública. Se trata de la Corporación para la Regionalización del Biobío (CORBIOBIO) que a su vez es el pivote de la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE).

Esta era una suposición infundada, por lo menos parcialmente ya que el propio Presidente de la República había declarado pocos meses antes que CORCHILE constituía un "interlocutor válido" para el Gobierno en materias regionales. No obstante, la aprensión empresarial tenía algo de validez al preverse que el trabajo de preparación de una estrategia dejaría al Gobierno Regional en posesión de un **discurso regional** muy poderoso, frente al cual la posición de CORBIOBIO aparecería muy desmejorada por su incapacidad, en el pasado y en el presente, de formular una propuesta regional propia <sup>(11)</sup>. Otra cosa es, naturalmente, la habilidad del Gobierno Regional para aprovechar su ventajosa situación.

En definitiva sin embargo, las asperezas iniciales con el sector empresarial se fueron limando paso a paso, hasta dar lugar a la primera operación conjunta Gobierno Regional/Cámara de la

---

<sup>11</sup>.- En fecha reciente (11.02.91) y por intermedio del influyente diario nacional EL MERCURIO, el Presidente de CORCHILE y de CORBIOBIO vuelve a repetir una demanda ya formulada al Presidente de la República en el sentido de: i) dotar a las regiones de personalidad jurídica; ii) elección popular directa de las autoridades regionales y; iii) retención regional de una parte significativa de los recursos económicos producidos en la región, relegando al Estado nacional a un papel propio del liberalismo más clásico y de texto elemental. Ciertamente, con este tipo de propuesta, poco realista en la actualidad, no se necesita de ninguna operación especial para "sacar" del debate a una institución como CORBIOBIO o CORCHILE, si ése fuera un propósito.

Producción y del Comercio, un hecho inédito, cuyo éxito se vió limitado por la escasa capacidad organizacional y promocional de una empresa "regional", seleccionada para llevar adelante esta tarea precisamente por su carácter de empresa "local". Aún así, la experiencia sirvió para demostrar que el Gobierno Regional y el sector privado regional podían trabajar en conjunto **si el interés era precisamente el desarrollo regional** (<sup>12</sup>).

Para resumir, en las diversas reuniones tanto públicas como privadas sostenidas con el sector empresarial, jamás se escuchó una sola opinión en contra de la propuesta estratégica, pero sería pecar de ingenuidad creer que ello es el reflejo de una aceptación total de la propuesta. Más bien refleja una situación ambigua, de duda oscilante entre el atractivo de una propuesta que ciertamente se apoya con fuerza en el sector privado y la sospecha de algo "oculto", de un objetivo todavía no descubierto, de un recelo hacia un gobierno que no sienten como el suyo y por cierto, el descubrimiento de que el sector empresarial regional no tiene una propuesta de desarrollo para la Región, o el descubrimiento de que el empresariado de la Región es menos "moderno" de lo supuesto, más apegado todavía a una racionalidad de ganancia de corto plazo que a una racionalidad competitiva de largo plazo. Porque en el aire quedó flotando una incómoda pregunta: qué pasará cuando se agoten las ventajas comparativas estáticas de la Región (y del país) basadas en la abundancia de recursos naturales y mano de obra

---

<sup>12</sup>.- Se trató de un Seminario efectuado en Concepción al que por primera vez en Chile, concurrió un importante número de altos funcionarios del sector público nacional, presididos por el Ministro de Planificación y Cooperación para producir simultáneamente (durante un día) un "golpe de información" sobre políticas públicas, dirigido al sector privado, con el objeto de reducir la incertidumbre y mejorar las condiciones de toma de decisiones. No se crea que movilizar en un día a alrededor de veinte altos funcionarios (Subsecretarios y Jefes de Servicio) a 500 kilómetros de la capital nacional resulta un operativo sencillo. El hecho de que se haya podido realizar demuestra el interés nacional por la Región, o sea, revela una **prioridad real**.

barata o incluso aquéllas "temporales" derivadas del ajuste estructural hecho por Chile con anticipación al resto de los países de América Latina?

Gremialmente, el empresariado de la Región se agrupa en unas pocas asociaciones: la Cámara de la Producción y del Comercio, la Cámara de la Construcción, la Corporación de la Madera, la Asociación de Industriales Pesqueros y otras que agrupan a la pequeña industria, a los exportadores, a los agricultores, etc.

La membresía es efectivamente muy cruzada y de una representatividad básicamente **provincial** más que regional.

### 6.3 Las universidades: ritmos diferentes de respuesta

La Región cuenta con la no despreciable cantidad de siete universidades, cuatro de ellas de antigua data y tres de reciente creación. De las cuatro más antiguas, dos son especialmente importantes: la Universidad de Concepción, la más importante y antigua universidad **regional** de Chile y la Universidad del Biobío, producto del interesante proceso de conformación de universidades regionales realizado por la Administración Pinochet y que se estructuraron a partir de la fusión de las sedes regionales de las dos grandes universidades públicas nacionales (la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado). Cabe señalar, al pasar, que la Región ostenta la mayor proporción nacional de estudiantes universitarios en relación a la población regional.

Ya a comienzos de 1990 las universidades vivieron su propio proceso de democratización, mediante el retorno de la elección de los Rectores y autoridades académicas. Esto reafirmó en el caso de la Universidad de Concepción, la importancia de la Masonería y en el caso de la Universidad del Biobío el control pasó a manos de la Democracia Cristiana (si es que la militancia personal de los rectores permitiese una inferencia como la señalada).

Dentro de las ideas preliminares acerca de la propuesta estratégica se había dado considerable importancia al papel de las universidades regionales como **cerebros de la Región**, para utilizar la expresión del extinto Jacques Boudeville y no constituye misterio alguno que se pensaba preferentemente en la tradicional Universidad de Concepción. En particular se había pensado crear un Centro de Estudios Regionales, inexistente a la fecha y que constituía, además, parte de la plataforma "electoral" del actual Rector de la Universidad de Concepción, un prestigioso abogado vinculado a la lucha por la defensa de los derechos humanos durante el régimen militar.

Pero bien se ha dicho que en un mundo competitivo, una desventaja inicial puede, bajo ciertas circunstancias, convertirse en un acicate y en una ventaja definitiva.

La Universidad del Biobío, con menos de diez años de existencia, enfrenta una desigual competencia de imagen con la Universidad de Concepción, con más de setenta años de vida y un verdadero símbolo cultural de la Región; la única forma de enfrentar esta competencia es mediante un sentido de la "oportunidad" y una rápida respuesta al medio y eso es precisamente lo que hizo la Universidad del Biobío.

Para abreviar, se sostuvieron varias reuniones con autoridades y segmentos académicos de ambas universidades, "abriendo" por así decirlo, el juego de la estrategia regional al mundo académico. Si bien no puede desconocerse una respuesta positiva en ambos casos, lo que interesa destacar es la velocidad y agresividad diferenciada, que está bien representada por el hecho de haber promovido la U. del Biobío una reunión de todo su estamento directivo con la Misión de Cooperación a fin de adecuar la estrategia de desarrollo universitaria a la estrategia de desarrollo regional, complementado ello con iniciativas inmediatas--de capacitación y de investigación--planteadas al Gobierno

Regional, al propio Ministerio de Planificación e incluso a organismos internacionales. Particularmente importante fué el papel jugado por esta universidad en la preparación de la creación de un CTR metal-mecánico.

#### 6.4 Los sindicatos: las dudas de una nueva modernización

La Región del Biobío inició su temprana industrialización a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, con la entrada en operación de las minas de carbón, actividad que todavía representa una parte significativa de la vida económica de la Región.

Al carbón se agregarán más tarde las grandes empresas textiles, la cerámica, las curtiembres y en fin, a mediados del Siglo XX la siderúrgica, la metal mecánica, el petróleo y la petroquímica y finalmente las pesqueras y las industrias forestales.

No resulta entonces nada de extraño que la Región exhiba una tradición de sindicalismo de gran escala, con un muy fuerte espíritu de lucha clásica y con una presencia muy marcada de partidos políticos de izquierda en el control del movimiento sindical.

Tampoco puede extrañar en consecuencia que el sindicalismo regional haya experimentado el peso de la represión sindical ejercida por el Gobierno Militar y haya acusado, en forma más que proporcional, el impacto de la estrategia de desarticulación del tejido social llevada a cabo por el Gobierno anterior, así como el efecto de la nueva modalidad de regulación (o desregulación) del mercado laboral.

Pero todo indica un rápido proceso de reconstitución de por lo menos una parte del sindicalismo regional, en el que ahora aparece con gran fuerza un componente nuevo y propiamente regional: el sindicalismo en el sector forestal que probablemente



agrupa hoy a cerca de un 50 por ciento de la masa laboral del sector, estimada en 80.000 personas (en la macro-región forestal). Por el momento, el sindicalismo de la región aparece sin embargo dividido en dos mundos: un gran sindicato en la siderúrgica, de orientación "gremialista", y el resto del movimiento, más proclive al actual Gobierno.

Como sea la situación, es obvio que se trata de un "agente" (a la Wolfe) o un "actor" (a la Touraine) que no sólo debe ser incorporado a la propuesta estratégica, sino que además tiene mucho que decir sobre ella, así es que se sostuvieron masivas reuniones con los dirigentes sindicales a fin de presentarles la propuesta.

La experiencia indica que los actores sociales muestran una actitud de recelo y resistencia a las políticas que buscan inducir la transición del sistema "fordista" al "postfordista". Como lo señala Tironi (Tironi;1991) el rechazo mayor viene ciertamente de los sindicatos, que perciben los efectos negativos que tienen sobre los trabajadores y sobre el poder sindical, la desocupación y la precarización del empleo, la flexibilización del mercado de trabajo, el desmantelamiento de los sistemas públicos de seguridad social y la reorientación de la economía hacia los mercados externos. Esto último además, refuerza algunas de las tendencias anteriores si se recuerda la racionalidad competitiva internacional, por supuesto más basada en la productividad que en el empleo.

En el caso de la Región del Biobío, los sindicatos pueden estar momentáneamente deprimidos, pero no han perdido la memoria y recuerdan claramente--y así lo sostienen públicamente--los desastrosos efectos que sobre la ocupación regional tuvo la "primera" modernización a la cual ya se ha aludido en varias

oportunidades <sup>(13)</sup>. Hay que recordar que la desocupación regional llegó a un tercio de la fuerza de trabajo y duró un período considerable.

En este contexto, una propuesta de reestructuración (la modernización "completa" incluida en la propuesta estratégica) deberá quebrar la comprensible resistencia de ciertos actores, por medio de alguno de los "modelos" mediante los cuales las élites gubernamentales han logrado superar la oposición de los actores sociales al proceso de cambio.

El llamado modelo "de compromiso", es decir, la obtención del apoyo de los sindicatos para llevar a cabo políticas de reestructuración a cambio de garantías en el largo plazo en términos de las relaciones capital/trabajo y en relación a una mayor ingerencia en el diseño de la política económica, es el tipo de modelo implícito en la estrategia del Biobío. A lo que se apunta es a la paulatina implantación de lo que se ha denominado como el "modelo Saturniano" (Lipietz y Leborgne;1990).

Resultó extremadamente interesante verificar que al interior del movimiento sindical de la Región coexistían dos posiciones con respecto a la modernización, sostenidas por dos militantes del PC con importantes cargos sindicales. Una posición, que podría denominarse como tradicional, francamente contraria a nuevos intentos de modernización, que hace uso de un lenguaje "pre-perestroika" y otra, muy contemporánea, que reconoce la inevitabilidad del cambio del sistema industrial, que tiene claridad con respecto a los costos, pero que cree que éstos pueden reducirse precisamente mediante una participación estructurada del sindicalismo en la transición del "fordismo" al "postfordismo".

---

<sup>13</sup>.-Naturalmente que el calificativo de "desastroso" puede ser apropiado desde un cierto ángulo, pero hoy día crece la percepción que la apertura externa, por brusca que haya sido, era inescapable para Chile y beneficiosa a la larga.

## 6.5 Los medios de comunicación social: una apuesta total

Sería ocioso mencionar siquiera la importancia de la **comunicación social** en todo proyecto de cambio social. Esta importancia hace referencia al emisor, al mensaje como tal, al sistema de transmisión, al receptor.

En relación al asunto que aquí se discute, estos elementos se refieren respectivamente al Gobierno Regional (emisor), al proyecto político (mensaje), a la prensa escrita, radial y televisiva (sistema de transmisión) y a la comunidad regional (receptor).

El "emisor" ha sido criticado en diversos círculos regionales por una manifiesta dificultad en su comunicación con la sociedad regional (esto fué muy claro en relación a un discutido proyecto urbano que polarizó las posiciones entre el Gobierno y sectores de la comunidad regional).

El "mensaje" en este caso ha sido recién preparado y dado el hermetismo que parece también caracterizar al Gobierno, no es posible evaluar todavía la "claridad" ni la capacidad de "cooptación" de él.

Los medios de comunicación social propiamente tales son precarios si se atiende a su verdadera capacidad de "penetración del espacio regional". Las radioemisoras regionales (salvo contadas excepciones) son de escaso alcance territorial. La televisión no puede ser calificada como "regional"; tal cosa no existe en Chile (salvo en Valparaíso) y la Región es "barrida" por los canales nacionales que apenas permiten tímidos espacios noticiosos regionales. La prensa escrita, en rigor representada por un sólo periódico de larga y prestigiosa tradición, resiste apenas la penetración de la prensa capitalina, alguna de la cual prepara ediciones especialmente dirigidas a regiones.

La actitud de los medios de comunicación social regionales--por precaria que sea su situación--fue positiva en relación a la difusión de la propuesta estratégica. La TV cubrió, cuando le pareció de interés, eventos relacionados con el trabajo estratégico; las radioemisoras (en realidad dos de ellas, una perteneciente a la U. del Biobío y otra privada) difundieron en un par de oportunidades entrevistas al personal de la Misión o noticias consideradas de particular interés.

Comentario aparte merece el principal medio de comunicación escrito, el diario EL SUR, tradicional periódico de Concepción, de prestigio nacional, pero de una cada vez más precaria circulación **regional**. No obstante, no cabe duda, para cualquier observador perceptivo, que el diario mantiene una gran capacidad de formación de opinión, que es algo distinto de la amplitud de circulación y que por lo tanto el apoyo de este periódico era una cuestión muy importante y que para lograrlo había que colocarse por sobre consideraciones y rencillas personales, tan comunes y evidentes en esta Región.

Quizás por el hecho de ser su Director (en la época) un connotado regionalista o simplemente por considerar que en ello consiste parte de la tarea que debe cumplir un periódico **regional**, el hecho es que EL SUR dió un total, completo y permanente apoyo a la tarea de preparar el proyecto político de la Región.

No sólo ofreció espacio preferencial de tipo editorial para permitir que miembros del equipo de trabajo plantearan allí sus ideas, sino que cubrió permanentemente las actividades de la Misión de Cooperación, publicó varias entrevistas y finalmente comenzó a publicar capítulos del documento estratégico, el que, como se

dijo, ha sido mantenido fuera del alcance de la comunidad por parte del Gobierno Regional (<sup>14</sup>).

El hecho concreto es que sin esta positiva postura de EL SUR la propuesta estratégica de la Región del Biobío sería hoy día una propuesta meramente "cupular", que es lo mismo que decir "inocua".

#### 6.6 La juventud: una retaguardia sin vanguardia

Otra de las tradiciones de la Región del Biobío fué contar con un movimiento juvenil de extraordinaria importancia política y cultural, tradición por supuesto expresada en la ciudad capital de la región. Hay que recordar, entre otras cosas, que una buena parte del teatro chileno--uno de los más importantes en América Latina--proviene justamente de esta Región y de su Universidad tradicional.

Pero parafraseando el título del famoso artículo sobre la izquierda chilena de Fernando Mires, producto él mismo de la Universidad de Concepción, hoy día puede apreciarse una situación muy distinta si una propuesta como la comentada es discutida con la "retaguardia" juvenil o con la "vanguardia" burocrática y partidaria de la juventud.

Sin duda la Región, o más precisamente su ciudad capital fué un foco reflejo del trascendente movimiento juvenil y universitario de la década de los sesenta, a un punto tal de generar allí alguno de los movimientos políticos más radicalizados de la época, hoy completamente repudiado.

---

<sup>14</sup>.-Resulta extraño por decir lo menos constatar a este respecto que en la versión del documento estratégico distribuido en Enero de 1991 a ciertos miembros del Gobierno Regional se hayan suprimido algunos párrafos tal vez considerados "encomiásticos" con respecto a este diario. Un ejemplo más del peligro de la "personalización" del Gobierno.

Sin embargo, en 1990 lo que se aprecia en la Región es una cierta **anomia** del sector juvenil, una especie de desagregación y desarticulación (a la Durkheim) de este estrato social. En parte ésto es el resultado--igual que en el caso sindical--de la fuerte represión autoritaria en contra del movimiento juvenil-universitario más radicalizado.

Las reuniones sostenidas con el sector juvenil de la Región muestran este fenómeno con claridad. A nivel de líderes formales, o reconocidos como tales, la propuesta estratégica, que en el fondo se dirige fundamentalmente a la juventud (por ser una propuesta dirigida al Siglo XXI), despierta poco entusiasmo o comprensión.

Sin embargo, varias reuniones sostenidas con las **bases**, especialmente universitarias, (en las Escuelas de Ingeniería, Economía, Servicio Social, Periodismo, de la U. de Concepción y en foros abiertos en la U. del Biobío) permiten apreciar el enorme entusiasmo y deseo de conocer de las **bases** estudiantiles, una parte de la juventud regional. La otra parte, como se indica en el documento estratégico, se debate entre una **marginalización en la Región** y una **migración** de destino incierto hacia la Región Metropolitana.

#### 6.7 Los parlamentarios regionales: entre políticos y estadistas

Después de 17 años vuelve a funcionar el Congreso Nacional y las regiones aparecen ahora como **distritos electorales** para el Senado (<sup>15</sup>) y tanto Senadores como Diputados deben, la mayoría de ellos "aprender" el funcionamiento del Poder Legislativo, en tanto que otros deben "recordar" de su experiencia previa, aunque

---

<sup>15</sup>.-En principio cada región elegiría a dos Senadores. Sin embargo y como producto de las negociaciones que condujeron al Plebiscito de 1989, algunas regiones y entre ellas la del Biobío fueron divididas en dos distritos, de manera de elegir cuatro Senadores. A largo plazo la situación volverá a ser la original.

actualmente el régimen político de Chile es todavía más presidencialista que en el pasado, lo que reduce el ámbito de acción de los congresales. A esto hay que agregar la nueva localización del Congreso en Valparaíso que obliga a sus miembros a distribuir su tiempo entre Valparaíso, Santiago y sus distritos electorales, que deben ser ahora atendidos con cierta preferencia puesto que una buena parte de los parlamentarios debe todavía "legitimar" su representatividad territorial, si se tiene presente el hecho de haber sido candidatos "designados cupularmente".

Todo esto explica una parte de los problemas que se detectan en el trabajo parlamentario regional.

La Región tiene una representación parlamentaria de cuatro Senadores y 14 Diputados; dentro de este conjunto hay algunos que ocupan posiciones de importancia singular, como la Presidencia de la Cámara de Diputados y las Jefaturas de las Bancadas de Senadores y de Diputados del principal partido de gobierno. Dos tercios de la representación parlamentaria regional pertenece a la coalición de gobierno.

Desde un comienzo del trabajo estratégico se planteó como una táctica importante, la creación de un Bloque Parlamentario del Biobío, como una de las formas de potenciar el "poder político" de la Región. Fué necesario desterrar la errónea idea sostenida por algunos funcionarios de gobierno, de integrar dicho Bloque sólo con parlamentarios de gobierno y dejar bien asentado el concepto de Bloque Regional como una modalidad inter-partidaria que incluye a todos los congresales representantes de la Región.

La constitución de un bloque parlamentario regional debe, primero que nada, hacerse con todos los símbolos formales externos de su propia constitución, como declaración pública, instalación de un lugar de funcionamiento, programa de trabajo, etc., pero lo más importante reside justamente en la adopción de un programa de

trabajo común, que, obviamente, no puede ser sino el propio proyecto político regional.

Pero los parlamentarios suelen aferrarse, a veces en demasía, a sus concepciones doctrinarias y a sus posiciones partidistas, esta últimas más aptas para la lucha de corto plazo por el control del poder.

Por tanto una cuestión importante es la desideologización del proyecto político, en términos de las doctrinas políticas corrientes, porque, como se mostró, por otro lado, todo proyecto político tiene por definición, una ideología.

La tarea concreta entonces consistía en convencer a los parlamentarios de dos cosas: en primer lugar la conveniencia para la Región de conformar el Bloque y en segundo lugar, que el proyecto político preparado no atentaba en lo fundamental en contra de ninguna de las posiciones partidistas representadas por el conjunto de congresales.

Un primer intento de realizar ambas tareas constituyó un fracaso completo, por ausencia del 80 por ciento de los parlamentarios a una reunión citada por el Gobierno Regional, sin que fuera posible determinar posteriormente la responsabilidad de una situación tan anómala. Un segundo intento, realizado esta vez en el propio Congreso Nacional fué, por el contrario, un éxito total, puesto que a la casi completa asistencia se agregó una decidida voluntad por crear el Bloque y una compenetración con el proyecto político regional; nuevamente se pudo constatar el importante papel de la prensa y de los medios de comunicación al hacer de verdaderos "notarios" de los compromisos verbales asumidos.

No obstante y como sucede con frecuencia, el "seguimiento" que se haga a un "momento de efervescencia creativa" resulta



crucial. Desde ese punto de vista se apreció una vez más la falta de percepción política del Gobierno Regional al no tomar ninguna acción de seguimiento.

Como el título de la sección lo sugiere, los parlamentarios, en cualquier parte del mundo, pueden ser políticos, pueden ser estadistas o pueden combinar ambas formas de actuación. Si bien tanto "políticos" como "estadistas" se mueven en la misma "arena", las motivaciones, las perspectivas, la forma de lucha que adoptan, son distintas. Para utilizar la antigua terminología aristotélica, el primero es un "animal político de corto plazo" en tanto que el segundo es un "animal político de largo plazo". La diferencia es legítima e importante. El político de la Región del Biobío no puede escapar a la necesidad de ocupar su curul parlamentario para obtener decisiones favorables a la Región en términos casi inmediatos; el estadista es un portador de un proyecto político de largo plazo.

Si en definitiva se constituye el Bloque Parlamentario de la Región del Biobío, ello revelará el hecho que los parlamentarios hacen una apuesta a favor de transformarse en **estadistas regionales**.

#### 7. Síntesis: dificultades, desafíos y posibilidades

El "arte de hacer región" tiene complejidades insospechadas de todo orden.

Como bien lo señalan Helmsing y Uribe-Echeverría, refiriéndose sólo a la viabilidad de una estrategia regional, algo más sencillo que un proyecto como el descrito acá, la planificación del desarrollo regional en América Latina ha sido **más bien una teoría que una práctica** y agregan:

"La estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. Asimismo y por la complejidad inherente a la coordinación administrativa, las entidades ejecutoras no siempre participan en la elaboración (<sup>16</sup>) y por consiguiente no están suficientemente compenetradas de la racionalidad de la estrategia como para dar una orientación adecuada a su trabajo.

El problema central parece estar en el hecho de que una estrategia raras veces puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. En la práctica, siempre hay considerable latitud y grados de libertad para que los diferentes niveles y sectores definan sus propios programas de acción." (Helmsing y Uribe-Echeverría; 1981).

Desde dificultades psico-sociales, pasando por dificultades epistemológicas y metodológicas, hasta cuestiones muy concretas referidas a la carencia de información, parece que todo conspirase en contra del desarrollo regional.

En este sentido, el planificador regional debe mantener como lectura de velador el pequeño y clásico trabajo del extinto Alvin Mayne (La interrelación entre las fuerzas políticas y la planificación regional) que en sus magistrales consejos termina con una verdadera lección de humanidad al pedirle al planificador regional "no perder jamás el sentido del humor y no desarrollar un sentido de persecución".

#### 7.1 Las dificultades del método: de lo analítico a sistémico

Desde Descartes hasta por lo menos von Bertalanffy, el predominio del método analítico en el desarrollo del pensamiento contemporáneo ha sido incontrarrestable, a pesar del esfuerzo de la

---

<sup>16</sup>.- Este es precisamente el caso en la Región del Biobío en relación a la casi nula participación de las SEREMI en la preparación de la propuesta estratégica, algo que se tuvo en claro desde el principio, tanto en sus costos como también en sus beneficios (considerando el escaso tiempo disponible de ejecución)

dialéctica, sea hegeliana o marxista, para introducir un método alternativo. Es importante examinar esta cuestión a la luz del desarrollo regional, ya que ello puede explicar no pocas dificultades que se manifiestan en la práctica del desarrollo regional.

Una región es desde luego una unidad; en muchos casos además, como lo es el actual, toda referencia y toda propuesta de desarrollo debe enfatizar el concepto unitario de región como una forma de contribuir a la consolidación de una construcción precaria y por tanto hay que usar preferentemente un método sintético como método de análisis.

Una totalidad es definida como una síntesis o unidad de partes que, en cuanto unidad, afecta el comportamiento y las interacciones de las partes involucradas. Toda unidad de este tipo es una totalidad estructurada, en la que las funciones independientes de cada una de las partes se relacionan y se combinan. Desde esta perspectiva, resulta fundamental establecer la **posición** de cada una de las partes en la **estructura**. De aquí se sigue que es imposible explicar la totalidad a partir de una simple suma de sus partes, pero, por otro lado, no se sigue de lo anterior un determinismo sin salida para cada parcialidad (si así fuera no tendría sentido siquiera hablar de desarrollo regional). Toda región es entonces una unidad. Como tal, la unidad puede ser reconocida sólo al nivel de aquello que, como unidad, la identifica (aquello que define su identidad).

Todo esto puede parecer muy razonable y atractivo para un intelectual, pero el mundo real de las regiones incluye personas que tienen responsabilidades e inquietudes de tipo inmediato, que

difícilmente se sienten interpretadas por von Bertalanffy, Wiener, Maturana o Flores (17).

Esto es un problema real, difícil. Todos parecen estar demasiado condicionados mentalmente para pensar en términos analíticos y aquí lo que se requiere es un pensamiento sintético, que indudablemente es menos apropiado para la acción inmediata. Así es que en esta perspectiva toda estrategia bien concebida o todo proyecto regional de desarrollo contiene en sí mismo una contradicción vital entre su calidad y su efectividad.

Lo que se intentó plantear en el caso en comento, como una salida lógica a esta contradicción, es algo que todo estudiante de planificación sabe: el proceso de planificación no es un proceso ingenieril que termine en un producto acabado, sino que por el contrario, es un proceso **permanente** de aproximaciones sucesivas convergentes y asintóticas a un ideal inalcanzable: la transformación de la incertidumbre en certeza, en un contexto pluralista, en que el poder cambia de manos permanentemente, o sea, un contexto muy lejos del mundo huxleyiano.

Esto debiera significar una responsabilidad concreta e inmediata para el Gobierno Regional (una de sus trece tareas) que tendría que haberse traducido ya en la organización de comisiones provinciales y sectoriales para elaborar las respectivas

---

17.- El SEREMI de Agricultura (esto es un mero ejemplo) de la Región del Biobío tendría tal vez una comprensible reacción después de leer la propuesta de desarrollo, que podría expresarse en un incómodo comentario: de qué me sirve a mí todo esto si mi problema inmediato es el ganado que se muere por efecto de la sequía en la Provincia de Ñuble?. Explicarle que ciertamente la estrategia no resuelve ese problema, pero que le puede ser de utilidad si es que ha señalado, por ejemplo, como una debilidad regional, su excesiva dependencia de la pluviosidad y su escasa capacidad de almacenamiento de agua para fines agropecuarios, no lo dejará demasiado satisfecho de todos modos y aún es posible que replique: eso yo lo sabía desde pequeño !

estrategias parciales correspondientes a esos "cortes" de la realidad, más afines por cierto a la tradición analítica y que ahora pueden ser hechos con ventajas porque se conoce la totalidad o la unidad.

## 7.2 El desafío del desarrollo regional hoy día:entre la magia y la imaginación creativa

Como se comentó en su oportunidad, fomentar el desarrollo regional hoy día en Chile plantea desafíos considerables, que hacen que el planificador regional mire con comprensible envidia a la situación europea.

La cuestión fundamental en este caso es la siguiente: si no es posible recurrir a la discriminación regional de las políticas económicas, una entusiasta práctica en los años sesenta, debido a la inquebrantable voluntad de los responsables de la política económica de aplicar el paradigma en boga, es decir, el paradigma neo-liberal, y si los gobiernos regionales (en rigor, casi una ficción) no cuentan con ningún instrumento de política económica, y si el Estado acentúa su carácter subsidiario y bien prescindente (salvo en el campo social), cómo podría estimularse el desarrollo regional? No se convierte acaso todo esto en un acto de magia, en un acto de prestidigitación, similar a sacar un conejo del sombrero o a hacer desaparecer cartas de una baraja?

Podría entender ésto por ejemplo un ciudadano de una Comunidad Autónoma española, en la cual se superponen instrumentos de la CEE, del Estado Español y de la propia Comunidad? Dificilmente.

Pero "el mundo real es como es y no como se quisiera que fuese", así es que aún en un contexto de tal naturaleza hay que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas.

Lo que se ha hecho es relativamente simple de enunciar. Se ha propuesto, como una línea táctica central de la propuesta estratégica, la transformación radical de 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" (con el Gobierno nacional), "hacia los lados" (con otros agentes del desarrollo regional) y "hacia abajo" (con los Municipios de la Región). 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 a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente ésta sea la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto chileno actual.

En relación a la actividad de "negociación hacia arriba" hay que señalar lo siguiente con referencia a la Región del Biobío.

El Gobierno nacional pidió una cooperación técnica internacional para llevar a cabo "una experiencia piloto" en materia de planificación regional. Hay que suponer que se hace esto con el ánimo de ejecutar el proyecto resultante, pero al mismo tiempo hay que tomar nota que el Gobierno Regional **no puede ser el ejecutor en las condiciones actuales**; a lo sumo puede ser un animador, un supervisor, un fiscalizador, un coordinador o cualquier otra cosa, menos un ejecutor. Pareciera que se llega finalmente a una suerte de círculo vicioso, por lo menos en relación a lo que era la intencionalidad descentralista de las declaraciones presidenciales comentadas al inicio de este documento.

La salida de esta situación reside en el derecho de la Región a exigir coherencia de parte del Gobierno nacional en el siguiente sentido: si el proyecto político regional es técnicamente aceptable por parte del Gobierno central (y ello no parece estar en cuestión), el proyecto debe ser discutido por el Gabinete Nacional, puesto que envuelve un asunto de interés político nacional (el desarrollo de más del 10 por ciento de la población de Chile!) y debe declararse la situación prioritaria de la Región (<sup>18</sup>). Bajo esas condiciones, la identificación de proyectos de inversión por ejemplo ya no puede ser una responsabilidad exclusiva de los técnicos regionales y pasa a ser una tarea de colaboración nacional/regional. Más aún, la evaluación social de los proyectos del sector público debe adecuarse de manera de reflejar la prioridad que el país como un todo otorga a la Región, ya sea mediante la introducción de precios sombra regionalmente diferenciados para recursos inmóviles o simplemente aceptando que el establecimiento de una prioridad explícita a favor de la Región genera situaciones sub-óptimas (pero socialmente tolerables) en la asignación de los recursos públicos. Por cierto, esto supone tener claro que el Estado no es un maximizador de corto plazo

### 7.3 El desarrollo regional depende más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos

Si bien es cierto que no existe una receta para el desarrollo, sea nacional o regional, algunas verdades se han ido acumulando a lo largo de la historia.

Una de ellas llama la atención a la asociación que parece existir entre la "calidad" de los resultados que una sociedad

---

<sup>18</sup>.- Como una declaración pública que apunte textualmente a eso probablemente tenga costos políticos elevados, la prioridad debe ser manejada de una manera más sutil, pero no por ello menos eficaz. En definitiva se trata de colocar la maquinaria del Estado al servicio **preferente** de la Región.

obtiene como producto de su esfuerzo y la existencia de ciertas actitudes colectivas que favorecen la cooperación, el intercambio de ideas, el surgimiento de la sinergia, etc.

Si una hipótesis como la anterior es verdadera, hay que concluir que el desarrollo regional presupone **un enfoque cultural**, en el amplio sentido de cómo se percibe el mundo y de cómo se relaciona el hombre y el colectivo con él, y qué tipo de actitudes organizacionales surgen a partir de esta percepción.

No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte de este siglo no están adaptados para lo que resta del Siglo XX y menos aún, para el ya cercano Siglo XXI. En este sentido, la Región del Biobío se encuentra al fin del Siglo XX encarada a una situación equivalente a la se habría producido cien años atrás si entonces se hubiese pensado el nuevo desarrollo industrial con los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este necesario 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 personal. De nuevo, el paso del paradigma "fordista" al "post-fordista" resulta crucial y se coloca en el centro mismo de este enfoque cultural.

El desarrollo regional presupone hoy día también un **enfoque profesional**. Sin un verdadero profesionalismo, sin la conformación de un verdadero cuerpo de profesionales del desarrollo económico regional, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de éxitos y fracasos, se corre el riesgo de quedar atado a planteamientos "románticos", muchas veces vinculados a experiencias puntuales más ligadas a una militancia personal que



a un adecuado papel de las instituciones o a planteamientos de "denuncia" que al volverse repetitivos, cansan y desacreditan la misma causa de la denuncia. La formación de tales profesionales es una tarea universitaria.

En la Región del Biobío se percibe una gran dificultad derivada del marcado carácter **individualista**, poco propicio al surgimiento de actitudes colectivas, por parte de un amplio espectro de "agentes" del desarrollo y una dificultad no menor derivada de una falta de visión de futuro, moderna y agresiva, por parte de esa misma fracción de "agentes".

Un corte horizontal del segmento "dirigente" de la Región y por tanto incluyendo desde dirigentes políticos, pasando por dirigentes académicos hasta llegar a los dirigentes sindicales y otros, deja una sensación de una brecha entre el potencial regional y su clase dirigente, con las excepciones de toda generalización.

Para terminar, hay que anudar algunos hilos sueltos de la presentación.

La aplicación al caso de la Región del Biobío del conjunto de hipótesis acerca del fenómeno del desarrollo regional y las modalidades de planificación regional que de ellas emergen, aparentemente revela un adecuado "ajuste" a la realidad.

En efecto, la Región no tiene por delante un problema acuciante de **crecimiento económico**, puesto que la asignación de recursos a la Región así como el impacto que sobre ella tienen las políticas macroeconómicas (especialmente la política cambiaria), son favorables. Así es que la planificación en una región como ésta necesariamente debe apoyarse en la llamada función de activación, a su vez ligada a todo el problema de la "construcción regional". Como se indicó oportunamente, las tres "funciones" que

definen a la actividad de planificación regional tienen distinto "peso" en diferentes regiones. Aquí, con toda lógica por lo demás, se está frente a una situación en que el "cambio social", en un sentido amplio, es más significativo que el "cambio económico".

Desplegar la función de activación social significa en parte mejorar la capacidad de "negociación" de la Región (más específicamente, de su Gobierno), potenciando una mayor asignación de recursos a ella, tal como se planteó en relación a la adopción, por parte del Gobierno nacional, de una prioridad **real** en términos de la Región.

Claro que todo esto remite de nuevo el problema al área de la apropiada conducción regional, un frente débil en la Región del Biobío, y en relación al cual cabe formular algunas dudas en términos de la "funcionalidad" con que ha sido estructurado el sistema de gobierno y administración interior, durante el Gobierno de Transición.

Porque en definitiva, de casi todas las regiones se puede decir, como en la célebre obra de la literatura clásica española: **Dios, qué buen vasallo si tuviese buen señor!** (<sup>19</sup>).

---

<sup>19</sup>. - **Last but not the least**, el equipo de trabajo que participó en la preparación de este proyecto debe ser mencionado. Federico ARENAS (Geógrafo), Carlos CACERES (Economista), Alvaro DIAZ (Economista), Ximena MIRANDA (Economista), Carlos MUÑOZ (Economista), Rodolfo REYES (Economista), Javier RODAS (Ingeniero Forestal), José María SAAVEDRA (Abogado), Verónica SCHLEGEL (Arquitecto), Verónica SILVA (Economista), Santiago TORRES (Economista), Patricio VERGARA (Sociólogo) y Patricio YAÑEZ (Economista). No sólo deben ser mencionados; además deben ser reconocidos.

8. Referencias

- Baena del Alcázar M. (1989) - "La descentralización en Europa" en C. Lapostól y E.von Baer (eds.) Desarrollo Regional:Tarea Nacional, Ediciones Universidad la Frontera, Temuco, Chile.
- Boisier S. (1982) - Política económica, organización social y desarrollo regional, ILPES, Cuaderno 29, Santiago de Chile.
- Boisier S. (1985) - Región del Biobío: veinte años de política regional, Documento de Trabajo No.108, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile.
- Boisier S. (1986) - "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano No.10, Madrid.
- Boisier S. (1989) - "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos" en E. Laurelli y A. Rofman (eds.) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires.
- Boisier S. (1990) - "Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la Región del Biobío: un binomio para potenciar la calidad de vida", Revista EURE, No.46, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier S. e Iván Silva (1985) - "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", Revista EURE, No. 34/35, U. Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier S. y Verónica Silva (1990) - "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual" en F.Albuquerque, C.de Mattos y R. Jordán (eds.) Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- CEPAL (1990) - Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, Santiago de Chile.
- COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1976)  
Chile hacia un nuevo destino, Santiago de Chile
- FLACSO (1989) - Encuesta Regional.Octava Región, Santiago de Chile.

- Flores F.(1990) - Inventando la empresa del Siglo XXI, Hachette, Santiago de Chile.
- Godard O., J.P. Cerón, K. Vinaker y S.Passaris (1989) - "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo:un esquema de análisis para el desarrollo local", Estudios Territoriales, No.24, Madrid.
- Helmsing B.y F. Uribe-Echeverría (1981) - "La planificación regional en América Latina. Teoría o práctica? en S. Boisier et. al. (comps.) Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Lipietz A. y D. Leborgne (1990) - "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: Algunas consecuencias espaciales" en F.Albuquerque et. al. op.cit.
- Montero C. (1990) - "Cambio tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: hacia un nuevo espacio industrial?, en F.Albuquerque et.al. op. cit.
- OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL, Chile (1968) - Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales, Santiago de Chile.
- OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL, Chile (1978) - "La planificación regional en Chile", ILPES: Boletín de Planificación, No.6, Santiago de Chile.
- Stohr W. (1983) - Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies, IIR, Viena.
- Stohr W. (1985) - "Regional Development Strategies and the Spatial Division of Labour", UNIDO: International Economic Restructuring and the Territorial Community, UNIDO/IS 571, Viena.
- Tironi E. (1991) - Autoritarismo,modernización y marginalidad. El caso de Chile 1973-1989, SUR, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero A. (1988) - Desarrollo local.Una estrategia de creación de empleo, Ed. Pirámide, Madrid.
- Wolfe M. (1987) - "Agentes del desarrollo", Revista de las CEPAL No.31, Santiago de Chile.



