

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.90
3 de Enero de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD A TRAVES
DE LA ARTICULACION DE LOS ACTORES SOCIALES.
UNA REFLEXION PARA CONCEPCION

Claudio Rojas */

Documento 94/08

Serie Investigación

- (*) Consultor de la Dirección de Políticas y Planificación Regional del ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión, editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
Prefacio	1
Introducción	3
Los procesos de cambio y reestructuración	3
La reestructuración en América Latina	12
El estudio de campo	15
A modo de reflexiones conclusivas	22
¿Qué hacer entonces?	24
Notas.	26
Bibliografía	27

PREFACIO

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) fué requerido, en 1990, por el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, para brindar apoyo al Gobierno de la Región del Bío-Bío en las tareas conducentes a la preparación de una estrategia de desarrollo para la Región.

Producto de esa asesoría fué un documento de base para llevar adelante un verdadero "proyecto político", que ha sido conocido con el título de **LA REGION DEL BIO-BIO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI**, título que sintetizaba varios "mensajes" sociales subliminales.

Una de las debilidades percibidas en el terreno, durante la preparación del trabajo mencionado, fué una debilidad del conjunto de los actores sociales de la región, el empresariado como actor colectivo, entre ellos. Es bien reconocido hoy que el desarrollo de una región, más que su mero crecimiento, descansa críticamente en la existencia y *ethos* de sus grupos dirigentes, aseveración tanto más cierta cuanto mayor es el posicionamiento de la región en los mercados internacionales, una característica marcada de la Región del Bío-Bío por ejemplo.

Claudio Rojas, economista y Profesor de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del Bío-Bío, candidato a Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y Diplomado en Gestión Regional por el ILPES, ha iniciado una investigación de largo aliento, de carácter empírico, acerca de la articulación de los sectores empresariales en la Región, como una pre-condición de desarrollo endógeno y de competitividad internacional. La investigación hecha por el Consultor se apoya, entre otros referentes, en el trabajo previo del ILPES. Este documento inicial servirá en particular como material de lectura y de discusión en los Laboratorios de Diseño de Estrategias Regionales (LIDER) que el ILPES organiza anualmente.

El ILPES y la Universidad del Bío-Bío adelantan gestiones para establecer un Convenio de Cooperación en el campo del desarrollo regional. La publicación del trabajo del Prof. Rojas Miño es un anticipo de la futura labor conjunta.

Santiago de Chile, Enero de 1994

Introducción

El objetivo de este trabajo es efectuar una reflexión sobre la necesidad de relacionar y articular a los actores sociales involucrados en un proceso de desarrollo. En este caso nos referiremos a su articulación para lograr una mayor "competitividad regional". Ello en el entendido de que la competitividad de los sistemas productivos localizados territorialmente es uno de los aspectos del desarrollo regional/local, y que si bien no constituye una condición suficiente por sí sola, sí sería una condición necesaria.

Utilizando antecedentes proporcionados por un estudio de campo que estamos realizando en la intercomuna de Concepción-Talcahuano y su área de más directa influencia, intentaremos realizar algunas reflexiones sobre el grado de articulación de los actores/agentes sociales regionales. Nos interesa establecer una correspondencia entre sus articulaciones con la competitividad de la estructura productiva local.

Si bien lo anterior, es necesario ubicar esta reflexión en el contexto de cambios y reestructuraciones globales que han ocurrido en los últimos tiempos, la "crisis" de que tanto se habla (Pérez, 1989; Lipietz y Leborgne, 1990), así como hacer algunas consideraciones sobre los cambios y reestructuraciones productivas que se han dado en nuestro país en los últimos veinte años. Todo muy sintético con el fin de explicarnos la arquitectura industrial y productiva que caracterizaría a nuestra zona. Terminaremos con algunas reflexiones sobre las formas posibles de intervención que lleven a una dinamización de la región.

Los procesos de cambio y reestructuración

Es sabido que entre los años treinta y setenta, sobre todo después de la segunda guerra mundial, imperó en el mundo occidental un modelo de desarrollo industrial basado en la cadena de montaje, en un recurso energético barato, el petróleo, y grandes infraestructuras de apoyo (carreteras, ferrocarriles, puertos), cuyo objeto era la producción --aprovechando economías de escala-- de grandes volúmenes de mercancías, uniformes y repetitivas, para mercados amplios y extendidos (Gatto, 1990). La lógica de esta dinámica productiva estaba muy bien representada por las fábricas de automóviles Ford, que a través de su cadena de montaje generaba grandes volúmenes de producción para un mercado extenso como el norteamericano, por lo cual se ha dado en conocerla más popularmente como la era "fordista".

El sistema fordista, como paradigma industrial, significaba una división interna del trabajo en base a una organización que seguía los principios 'científicos' de Taylor: subdivisión del proceso productivo en fases repetitivas y rutinizables, y en su conjunto separadas de las actividades de planeación y diseño. Es lo que se conoce como organización taylorista del trabajo.

Lo anterior era lo que sucedía a nivel micro, de la empresa como unidad productiva. Pero este sistema requería de un sistema global de regulación así como de una estructura macroeconómica (régimen de acumulación) determinada. Para el primero, se contaba con el Estado de Bienestar, el 'consenso social-demócrata', o el "gran gobierno". Un esquema de intercambio político entre Estado, asociaciones de empresarios y grandes sindicatos. Empresarios que invirtieran y aportaran empleos, los sindicatos que a cambio de participación en los incrementos de la productividad acatan las reglas del juego y aportan estabilidad, y el sector público que realiza inversiones en infraestructura y gasta en servicios sociales. En segundo término, respecto del régimen de acumulación involucrado, se desarrollan fuertes intervenciones públicas que seguían los planteamientos keynesianos de estímulo a la demanda agregada, los que junto a los consensos amplios buscaban generar mercados extendidos y bajos niveles de incertidumbre, con los cuales el sistema fordista podía amortizar sus grandes inversiones en activos fijos.

Este esquema también es seguido en América Latina. Al amparo de los postulados cepalinos de substitución de importaciones se genera en la región también un proceso industrializador. Estuvo éste, sin embargo, mediatizado por restricciones como tecnologías fragmentarias y mercados pequeños, por lo que no se pudieron desarrollar las economías de escala adecuadas con resultados de costos más altos y menores niveles de competitividad (Muñoz, 1989; Gatto, 1990). Ello, sin embargo, no era crítico mientras el destino de la producción lo constituyeran los mercados internos y éstos tuvieran capacidad de absorberla. Las consecuencias se vieron más tarde, cuando hubo necesidad de abrir los mercados en los procesos posteriores de reestructuración y muchas empresas quebraron por falta de competitividad.

Los intentos de integrar los mercados latinoamericanos, como el Pacto Andino, por ejemplo, no lograron efectos significativos. Entre otros aspectos, debido a la falta de estabilidad política en la región que dificultó la maduración de los acuerdos y su implementación.

Ahora bien, este modelo comienza paulatinamente a agotarse, evidenciándose un quiebre profundo con la crisis del petróleo de 1973 y la elevación de sus precios (más del 1000% en un corto período de meses), lo cual puso en jaque su sistema basado en energía barata (Pérez, 1989). Pero es de consenso que la crisis se venía manifestando en forma larvada desde hacía varios años, desde

mediados los sesenta. Por una parte, los mercados estaban cada vez más saturados, manifestándose necesidades más diferenciadas y menos homogéneas, dando origen a mercados segmentados y con ciclos de vida de los productos más cortos. Ello como factor desde la demanda. Desde la oferta, por su parte, se produce un agotamiento creciente del sistema fordista en su capacidad de innovar e incrementar la productividad dada la organización del trabajo cada vez más taylorizada (Lipietz y Leborgne, 1990; Linhart, 1991). Todo ello se traduce en una pérdida de rentabilidad del capital y, por ende, en una menor recaudación fiscal que limita las posibilidades estatales de seguir solventando las demandas y servicios sociales. Se produce entonces lo que se ha dado por llamar la crisis del Estado de Bienestar (Offe, 1990).

Ahora bien, esta crisis explica el agotamiento del paradigma fordista, pero no las vías de evolución posfordistas que le han seguido. Si fue la energía barata el factor clave que dio la orientación de precios relativos estables que incidió en el tipo de inversiones que se efectuaron bajo el fordismo, la reestructuración posfordista no se puede entender sin la revolución microelectrónica, la que ha permitido una mayor capacidad de mantención y procesamiento de la información junto con una reducción sustancial de su costo (Pérez, 1989).

Esta mayor disponibilidad de información, más rápida y de menor costo, junto con el desarrollo de nuevas tecnologías que ello ha permitido --como la manufactura y diseño asistido por computador (CAD/CAM) y las máquinas herramientas de control numérico (MHCN)-- en conjunto viabilizan estructuras productivas desconcentradas y descentralizadas. Grandes empresas deslocalizan sus plantas productivas buscando mano de obra barata y menos conflictiva, o suelos menos caros, sin perder por ello capacidad de control gracias a los medios informáticos. O una descentralización a través de un mayor grado de autonomía a sus unidades operacionales, coordinándolas centralmente en tiempo real. O redes de pequeñas y medianas empresas interdependientes especializadas en las diferentes fases de un proceso productivo. Asimismo, las nuevas tecnologías permiten obtener economías de cobertura (de gama) a través de series cortas en un conjunto diverso de productos, con lo cual se obtiene una mejor capacidad de atender mercados segmentados y de ciclos más cortos (Pérez, 1989; Gatto, 1990).

Este nuevo paradigma productivo tiene requerimientos y consecuencias diversas. Requiere de un cambio en la organización del trabajo, ya que los límites entre ejecución y la planeación y diseño se vuelven difusos, y sus contenidos interdependientes. Requiere por ello de trabajadores más capacitados, con habilidades polivalentes, flexibles. Pero tiene consecuencias también en una dualización fuerte de los mercados de trabajo: pequeños sectores altamente calificados y otros grandes sin cualificar, al contrario del esquema fordista, basado en una calificación media generalizada (Pérez, 1986; Montero, 1989; Wilson, 1990).

Es el paradigma de la diversidad y flexibilidad, que requiere de consensos y regulaciones nuevos. Ya no sirve el consenso social-demócrata de antaño. La transnacionalización y globalización de mercados que conlleva hacen perder fuerza a los Estados, y los grandes sindicatos son menos representativos y sufren de caídas fuertes en sus tasas de afiliación (Montero, 1989; Tironi y Lagos, 1991). Se busca flexibilizar los mercados laborales y llevar las negociaciones al nivel de la empresa, buscando recoger las especificidades locales de cada situación.

Existe también una oferta descentralista del Estado, en parte causada por su incapacidad de atender el cúmulo de demandas sociales, para lo cual pretende descentralizar su atención de manera que las insuficiencias no desestabilicen el sistema en su conjunto. Un segundo motivo, más promisorio, aunque probablemente mucho menos logrado en la mayor parte de los países, es el intento de generar una mayor capacidad de la burocracia en atender en forma efectiva los problemas de cada localidad (Uribe-Echevarría, 1991).

El transcurso de un paradigma a otro ha significado lo que Carlota Pérez (1990) denomina el cambio entre los "sentidos comunes". El sentido común fordista implicaba la planificación a largo plazo y maximizante, la necesidad de las economías de escala, la resolución estatal a la gran mayoría de problemas y demandas. Imágenes y parámetros que conducían antaño las decisiones de gerentes, inversionistas y sindicatos, y que guiaban las expectativas del hombre común. En cambio, el sentido común posfordista habla de la diversidad y flexibilidad, del crecimiento modular y la capacidad de reacción en línea a cambios en el mercado. Más que grandes mercados importa la capacidad flexible de responder a nuevas demandas. Habla de la lógica de las especificidades territoriales, étnicas y demás variables diferenciadoras.

Este cambio paradigmático ha traslocado las lógicas de las políticas públicas y la racionalidad de las intervenciones privadas. De la lógica de la asignación eficiente de recursos --maximizante y globalista-- ahora se tiende a un tipo de intervención que sea eficaz, que genere resultados. Que sea capaz de dinamizar sico-socialmente realidades específicas. Es la lógica de la gestión, que no invalida la búsqueda de la eficiencia, pero la subordina a la eficacia. Es la gestión que se debe caracterizar por una "eficacia eficiente" (Mintzberg, 1992).

Por último, es la perspectiva analítica, propia del fordismo, que busca la separación del proceso productivo en partes repetitivas y rutinarias susceptibles de automatizar, que muta en un tipo de visión sintética de la realidad, que enfatiza las conexiones, las relaciones entre los agentes y actores participantes en los procesos productivos y sociales. Es una perspectiva que da importancia a los enfoques sistémicos de los procesos de desarrollo (Pérez, 1989; Bianchi, 1992).

Las perspectivas de la planificación (desarrollo) regional no han escapado a estas mutaciones. De la lógica de los Polos de Desarrollo y de las estrategias de Desarrollo Rural Integrado (DRI), tecnocráticas, exógenas y comúnmente deficientes en su evaluación de las capacidades y recursos locales que pretendían dinamizar, se ha evolucionado hacia una perspectiva que pone en el interior de la región (desarrollo endógeno, desarrollo "abajo arriba") el origen y la gestión de las acciones requeridas para mejorar su situación, de manera de obtener una mayor capacidad de negociación con el Estado central y empresas nacionales y transnacionales, y de retener los excedentes (Boisier, 1988; Stöhr, 1981). Se desplaza el centro del análisis desde los aspectos meramente productivos (industriales) y espaciales (urbanos) hacia el papel que deben cumplir los actores sociales --y sus interacciones-- en los procesos regionales.

Ahora bien, no obstante la evolución del reciente paradigma productivo, éste no ha tenido una vía única de desarrollo. Lo que en la realidad se observa es una suerte de superposición de éste con el precedente, generándose un mapa de situaciones no simple de captar ni de definir. Enfoques como el Ciclo del Producto (Vernon, 1966) entregan pautas para entender los lineamientos que siguen los desplazamientos de las actividades productivas y la división internacional del trabajo. Describe éste, por ejemplo, cómo las industrias maduras, y/o con problemas de rentabilidad --automóvil, bienes de consumo durable--, tienden a ubicarse en zonas/países con menores costos laborales y de suelos, y porqué las actividades punteras y con fuerte dosis de conocimiento y valor agregado tienden a hacerlo en los países del 'centro' (USA, Japón, Europa Occidental). Pero si bien es un enfoque útil, se le critica una suerte de determinismo ya que arrogaría una especialización productivo-espacial muy severa, sin dejar lugar, por ejemplo, para que zonas periféricas pudieran contener estructuras productivas con capacidad innovadora y de modernización (Stöhr, 1986).

También ayuda a captar el mosaico el enfoque de Lipietz y Leborgne (1990), los que describen una serie de formas de reestructuración territoriales en base a la conjunción de la densidad/integración del tejido productivo de una localidad con el tipo de relación salarial e involucramiento laboral imperante en el área. Tiende a ser más descriptivo que el anterior, pero no cae en especializaciones necesariamente predeterminadas. Se preocupa más bien de captar la economía política que existe detrás de las aglomeraciones productivo-territoriales.

Lipietz y Leborgne deducen, a partir de la anterior conjunción, tres vías de reestructuración caracterizadas territorialmente:

La primera, la más débil, está constituida por la vía 'neotaylorista' que conduce a dos tipos de áreas polarizadas, ambas caracterizadas por relaciones salariales precarias y flexibles:

unas constituidas por centros urbanos o 'centros modelos' especializados en servicios financieros y/o productivos de nivel terciario superior (I+D, diseño, comercialización); y otras, periféricas a las anteriores, que están localizadas en zonas de baja densidad de los tejidos productivos y especializadas en ensamblaje de productos en sectores maduros, o en la producción de insumos intermedios o de materias primas.

Segundo, los "sistemas productivos locales", caracterizados por tejidos productivos densos, muy interrelacionados y con un tipo de involucramiento alto, donde se combinan las relaciones 'cara-a-cara', propias del alto involucramiento, y las de mercado. Son zonas que incluyen la especialización en productos maduros reciclados a través del cambio técnico, así como en sectores punteros y procesos de alta tecnología (parques científicos y/o tecnológicos). Involucran una interacción fuerte entre universidades, centros de investigación, empresas privadas y públicas, gobiernos locales e instituciones financieras (estas últimas generalmente de capital riesgo). Son áreas altamente innovativas y ubicadas preferentemente en los países 'centrales' (U.S.A., Japón, Europa).

La tercera vía la constituyen las 'áreas sistemas', que acogen a conglomerados muy integrados y con un alto involucramiento laboral, aunque esta vez de tipo colectivo. Acogen tanto a actividades productivas de punta como a sectores tradicionales, si bien estas últimas con estructuras productivas muy flexibles y con un uso intensivo de las nuevas tecnologías (CAD/CAM, MHCN) (Suecia, Alemania, distritos industriales italianos). El involucramiento colectivo en algunos casos ha sido regulado y conducido por los sindicatos (Suecia, Alemania) y ha tenido que ver con la participación de la parte laboral en el control de las condiciones de trabajo, los despidos, e incluso con la posibilidad de intervenir en decisiones estratégicas. En otros casos ha consistido en una suerte de 'incorporación difusa' (Garofoli, 1986; Bagnasco, 1991), como sería el caso de los distritos industriales italianos, dados en éstos sus peculiares condiciones sociales, culturales y políticas.

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

No obstante tales limitaciones, y sin infravalorar sus alcances, el estructurar las vías de inserción poscrisis en base a la conjunción de involucramiento y densidad de las articulaciones nos permite focalizar el análisis en categorías pertinentes a los procesos de innovación y la fluidez de su difusión. Categorías que en definitiva iluminan --y son iluminadas por-- las relaciones sociales existentes territorialmente y que permiten 'ubicar la economía dentro de la sociedad y en la política', como dice Bagnasco (1988), y comprender la competitividad de las estructuras productivas como procesos a ser construidos socialmente (Castillo, 1989).

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

Ello así, en el entendido de que los distritos industriales constituyen sólo una de las vías posibles poscrisis, entre todo un continuo de posibilidades, desde aglomeraciones precarias y dependientes de empresas oligopólicas (Amin y Robins, 1991) hasta conjuntos muy interdependientes que se insertan en forma competitiva en los mercados internacionales (Piore y Sabel, 1984). Y donde ninguna de ellas es representativa en forma cabal de la complejidad de los procesos de reestructuración (Storper, 1991),

En los distritos italianos, o la 'tercera Italia' como también se les conoce, se observa un ejemplo paradigmático de las potencialidades reestructuradoras en base a la revolución microelectrónica y las nuevas tecnologías en conjunto con estructuras socio-productivas flexibles y 'difusas'. Constituyen conglomerados de pequeñas y microempresas que mediante un proceso de división externa del trabajo se especializan en alguna de las fases del proceso productivo, con mecanismos muy flexibles para los miembros del distrito para incorporarse o salirse de cada empresa o para crear una nueva. Así también la presencia de actividades agrícolas circundantes a los distritos permiten un trasvasije de sus miembros en los periodos de contracción, confiriéndole un elemento adicional de flexibilidad.

Las relaciones sociales al interior del distrito no carecen de conflictividad, y siendo generalmente --contra lo que muchas veces se aduce-- los sindicatos fuertes, también son muy pragmáticos. Por lo general no han llevado los conflictos hasta límites que pongan en crisis la estabilidad del distrito (Dini, 1992; Quintar y Gatto, 1992).

Otro elemento que incide en la competitividad distrital es la rapidez y bajo costo de la difusión de las innovaciones, facilitadas por el acceso difuso a ellas.

En general, lo que explica todo esta forma de interacción son las relaciones de confianza y el fuerte sentido de identidad y pertenencia gestados en el ambiente comunitario propio del distrito. Las relaciones de confianza permiten evitar los costos de información que requerirían de otra manera las estructuras productivas (desconcentradas) que no deseen incurrir en los costos de coordinación propios de las grandes empresas. Con ello se logra disminuir el conjunto global de los costos de transacción (Bianchi, 1992) con incidencias claras en una mayor competitividad distrital.

Por otra parte, además de relaciones de colaboración también se dan las de competencia, y que tienen un ámbito no despreciable. Pero éstas tienden a ser no oportunistas ni a generar posiciones de fuerza, ya que tales actitudes serían sancionadas socialmente por la comunidad, por lo que se tiende a evitarlas dado el fuerte sentido de pertenencia que existe respecto de ésta (Dini, 1993).

Ahora bien, no se debe caer en la discusión estéril acerca de la replicabilidad de los distritos italianos o de las otras formas de áreas sistemas observadas. Se sabe que detrás del caso específico de los distritos industriales existe una particular evolución y síntesis de condiciones históricas, políticas, sociales, culturales y económicas. Como bien dice Bagnasco (1991), uno de los más lúcidos estudiosos de estas estructuras productivas, detrás de la 'economía difusa', está la 'sociedad de la economía difusa', y cada sociedad tiene sus propios parámetros de desarrollo. No obstante ello, el estudio de estas experiencias sí pueden dejar lecciones que, en forma específica y mediatizada, den luces sobre el tipo de políticas públicas posibles de desarrollar en otros ámbitos.

Una síntesis de estos aspectos a considerar los constituyen:

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

- ii) **El énfasis sobre las relaciones y las interacciones**
 Cuando se desarrollan relaciones difusas y de confianza --'cara a cara', según Berger y Luckmann (1986)--, facilitadas y potenciadas por un sentido de identidad y de pertenencia, se disminuyen los costos de transacción, permitiéndose descentralizar la estructura productiva en una 'especialización flexible', la nueva forma paradigmática de competitividad.
- iii) **La potenciación del entorno es fundamental**, ya que existen umbrales mínimos que deben resolverse a escala superior al de cada empresa individual, sobre todo en lo que dice relación con los requerimientos de los subsistemas formativo e informativo (Quintar y Gatto, 1992; Dini, 1992): servicios de información, capacitación, transferencia tecnológica, investigación y desarrollo, infraestructuras.
- iv) **La necesidad de adaptación del sistema** ante nuevos escenarios. El paso de un escenario de competencia estática (un mercado-un producto) a uno de competencia dinámica (multimercados-multiproductos) está llevando a la necesidad de nuevas destrezas y capacidades, y al desarrollo de fuentes de poder que estimulan nuevas formas organizacionales, más jerárquicas en muchos casos (Bianchi, 1992). El control de la información en los procesos de distribución y comercialización se presume crucial en la forma que tome la evolución de los distritos industriales ante los cambios en las reglas de la competencia, y la manera en que se configuren las relaciones e interacciones de los actores para ello será básico para entender la organización futura y posibilidades de permanencia de los distritos.

Luego, son estos elementos --interacciones fluidas en una perspectiva de conjunto o de sistema, señalado éste por un marcado sentido de identidad, junto con un entorno que esté continua y deliberadamente potenciándolas y que tengan incorporadas una capacidad de adaptación al medio ambiente-- los que constituyen, al parecer, los rangos básicos de la competitividad y desarrollo de las áreas sistemas. El punto es que este desarrollo y competitividad no se pueden entender sin la fluidez de las articulaciones y relaciones sociales existentes en tales áreas. En tal sentido podemos decir que son competitividades territorialmente localizadas y construidas socialmente.

Ahora bien, en ese desarrollo o construcción social se debe distinguir también en condiciones propias de larga data, de tipo culturales, históricas y políticas, que desembocan en un marcado sentido de identidad o de localidad, y otras más instrumentales, a través de políticas de potenciación del entorno y de facilitación de las interacciones. Es una distinción necesaria ya que permite

definir el tipo y alcance de las políticas e instrumentos de promoción que eventualmente se busque aplicar.

La reestructuración en América Latina

Ahora bien, reflexionando sobre lo que los procesos globales de reestructuración productiva estarían imponiendo como desafíos para América Latina, podemos ver que éstos nos inducen a dos consideraciones (Uribe-Echevarría, 1990):

- a) La pérdida de las ventajas comparativas basada en mano de obra barata, dada la flexibilización de los mercados laborales en los países industriales que junto a las nuevas tecnologías disponibles han rentabilizado industrias maduras y otras basadas en la producción de insumos intermedios y de materias primas.
- b) La necesidad de inserción en los circuitos de creación/adaptación de nuevas tecnologías e innovación en general, entendida ésta tanto en los productos como en los procesos. Esto así porque la posibilidad de competitividad latinoamericana está en la mayor parte de las veces en la posibilidad de reciclar productos maduros o en declive, vía innovaciones que permitan la creación de nuevos atributos, o vía disminución de los costos de producción (mejoras técnicas de los procesos productivos).

Ahora bien, las reestructuraciones productivas en América Latina no han constituido procesos que sigan explícitamente las lógicas de cambio señaladas en forma precedente. Más bien, han estado influenciadas en forma considerable por la crisis de la deuda externa de los años ochenta, en conjunto con una oleada neoliberal que presionó por la disminución de los papeles del Estado (Muñoz, 1989; Díaz, 1990). Respecto de estos últimos, si bien habría consenso en la no cabida ya para los papeles empresarios que jugó el Estado durante la industrialización substitutiva de importaciones, no la hay, en cambio, sobre si lo que ahora cabe es simplemente dejar funciones para que sean asumidas por el mercado, o si lo que corresponde es una redefinición de los papeles que debe asumir (Ramos y Sunkel, 1991; Salazar, 1991).

Lo anterior es una discusión relevante, ya que define la pertinencia de las políticas públicas en la articulación de los actores locales. Presuposiciones respecto de la transparencia de los mercados, las relaciones de poder, los niveles de incertidumbre y otras son necesarias en este sentido.

Respecto del caso chileno, el proceso de reestructuración ha sido pionero aunque sin caracterizarse por una clara linealidad en su gestación y desarrollo. Como se sabe, luego de la crisis socio institucional acaecida durante el gobierno de Salvador Allende 1/, durante el régimen militar que lo sucedió hubo una primera etapa, entre 1973 y 1981, de carácter cuasi fundacional en lo institucional y económico, que significó una apertura exterior muy amplia y desindustrializadora en forma interna (Muñoz, 1989). Sin embargo, dado un acceso al capital externo facilitado por la liquidez internacional el país creció producto del dinamismo del sector comercio y servicios, el que, no obstante, se agotó con la recesión internacional de 1982-1983. Ello desató, entonces, la crisis de la deuda externa y la necesidad de amortizarla.

Este nuevo escenario, o segunda etapa, fue enfrentado en forma bastante dirigista y no rupturista con la banca acreedora internacional, al contrario de varios otros países latinoamericanos. Se procedió a controlar varios precios importantes (trigo, tasas de interés, y otros), y lo más importante, la relación (tipo de cambio/salarios), manteniéndola alta 2/ de manera de generar una reorientación exportadora en la actividad productiva, la que se fundamentó principalmente en materias primas y recursos naturales.

Es en base a estos antecedentes que la reestructuración productiva se puede explicar bajo tres ejes (Díaz, 1990): Primero, una nueva arquitectura industrial, donde han perdido importancia los sectores ligados a la substitución de importaciones y los han ganado los relacionados a materias primas y recursos naturales de exportación, y otros vinculados a la industria química primaria. Junto con ello, estos nuevos sectores están basados en una fuerte subcontratación y externalización de actividades; ello sería claro en el sector forestal, por ejemplo. Segundo, una transnacionalización del capital dada por la enajenación de muchas empresas productivas a capitales externos. Ello así porque los capitales nacionales no estaban en condiciones de asumir tal proceso después de 1983, y además como forma de disminuir la deuda externa 3/. Estos capitales externos buscaron preferentemente actividades de exportación y/o con una capacidad oligopólica dentro del mercado interno (Boisier y Silva, 1990). Tercero, el proceso implicó también una desconcentración espacial de las actividades productivas, dada su necesidad de cercanía con los recursos naturales y la infraestructura portuaria. Los procesos decisionales y de administración, sin embargo, han quedado por lo general localizados en el centro del país (Santiago) o en el exterior.

Son transformaciones que fundamentan una vía de reestructuración neotaylorista (Díaz, 1990), ya que en general han constituido una especialización en actividades semi o poco calificadas configuradas en dos tipos de áreas productivas: una central, la metropolitana, que acoge la mayor parte de los servicios terciarios (I+D, comercialización, finanzas), y otras

periféricas, que contienen los procesos productivos como tales; y que en conjunto están caracterizadas por un mercado laboral muy flexible y desregulado. Por otra parte, siguiendo a Boisier y Silva (1990), también tenderían a confirmar estas transformaciones los procesos de relocalización del capital transnacional planteados por Stöhr (1986), el que buscaría territorios con bajo costo y conflictividad de la mano de obra y en actividades de exportación y/u oligopólicas en el mercado interno.

El caso más específico de la intercomuna de Concepción-Talcahuano y su área metropolitana (Arauco, Lota, Coronel, Penco, Tomé) parece ser una corroboración paradigmática de lo anterior. Por una parte la zona acoge segmentos importantes de la industria forestal-celulosa y pesquera, sectores emergentes basados en la exportación de recursos naturales con bajo o mediano valor agregado que aprovechan la infraestructura portuaria existente y la cercanía física de los recursos; y que involucran además, por lo menos en el caso forestal, una fuerte subcontratación de actividades. Por otra parte, acoge también a un grupo considerable de empresas ubicados en sectores maduros (Siderurgia, Petroquímica, Cemento) gestadas en forma importante al alero del impulso industrializador substituidor de importaciones durante las décadas de los años cincuenta y sesenta. Son empresas de un nivel tecnológico medio-bajo con una capacidad oligopolística fuerte en el mercado interno y que en parte significativa están transnacionalizadas (Boisier y Silva, 1990). Además, tanto en éste como en el primer grupo, y salvo algunas pocas excepciones, la administración de las empresas está localizada fuera de la región.

Es por ello que se aduce las vías neotayloristas y de relocalización oligopolística del capital transnacional como muy explicativas de la realidad local.

No obstante ello, también se reconoce que existen un conjunto de pequeñas y medianas empresas --en los sectores metalmecánico y del calzado, por ejemplo-- que también forman parte de la estructura productiva de la zona. Si bien muchas de ellas son empresas subcontratistas y de servicios a las grandes empresas, mostrarían una diversificación de su cartera de clientes y un grado tecnológico no despreciable, lo que les hacen tener comportamientos empresariales en algunos casos de bastante consideración (Dini, 1993).

Este último sector, sin embargo, no tiene una significación importante en el conjunto, por lo que el diagnóstico general es precario y nos muestra una realidad industrial y productiva poco densa, poco articulada, y en general de escasa capacidad de retención del excedente regional.

El estudio de campo

La hipótesis que surge por los antecedentes anteriores es que debiera existir una sociedad local poco articulada, con lógicas de acción diversas y 'poco encontradas'. El punto es determinar o conocer esas lógicas de acción, sus basamentos y los factores que traban las articulaciones para, de ellas, tratar de determinar el tipo de políticas y sus efectos dinamizadores esperados (Boisier y Silva, 1992).

En tal sentido, hemos desarrollado un trabajo de campo localizado en dos segmentos de la configuración productiva local. Uno, alrededor de la cadena productiva de una empresa forestal, intentando capturar sus eslabonamientos 'adelante-atrás', y en general, las relaciones de la cadena con el resto del sistema productivo localizado territorialmente (Castillo, 1989). Se ha tomado el sector forestal porque se le considera representativo de los sectores emergentes en la reestructuración productiva chilena. El segundo segmento, un conjunto de pequeñas y medianas empresas metalmeccánicas agrupadas alrededor de un experimento asociativo --el Proyecto de Fomento Metalmeccánico-- impulsado por Sercotec (Servicio de Cooperación Técnica), organismo público promotor de la producción. Se considera pertinente esta agrupación dada su condición de Pymes de cierto dinamismo y capacidad empresarial, y por la posibilidad que implica de monitoreo de las políticas e instrumentos de promoción aplicados.

Dadas la complejidad y variabilidad de los objetivos de los actores, y la poca secuencialidad entre las acciones y efectos de las políticas a evaluar (Magnatti, 1991), se ha seguido una metodología poco estructurada, de entrevistas en profundidad. Se perseguía generar un espacio donde los entrevistados pudieran señalar sus objetivos y motivaciones más 'sentidas'.

Los resultados y conclusiones son aún preliminares, y algunos más corroborados que otros, pero algunos aspectos destacables que se han observado los constituyen los siguientes:

- **En la relación Universidad-empresa:** Se dan las consabidas desconfianzas y prejuicios, 'diferencias de ritmos' es lo más argumentado, y en un plano de mayor confianza, se alega, en las empresas, de una "falta de capacidad técnica y profesional" de parte de los universitarios para apoyar a la industria.

No obstante ello, se observa un buen desarrollo por parte de las universidades regionales en el ámbito de la asistencia técnica, la que ha venido en constituirles una fuente importante de financiamiento. Si bien su entorno principal de acción se da en los controles de calidad y en servicios de laboratorio, que son, en general, de

carácter rutinario. Es menor la interacción en el ámbito de la adaptación y transferencia tecnológica.

En todo caso, esta asistencia técnica está referida principalmente a las empresas medianas y grandes, no así a las pequeñas. Estas últimas no constituyen un mercado atractivo ni en lo profesional ni en lo referente a recursos a obtener.

Los intereses suelen ser bastante distintos. En las empresas, importa la adaptación tecnológica, la capacitación y la coordinación de tales esfuerzos. Involucran un ritmo muy 'cortoplacista' y que requiere de experiencia y conocimiento de los procesos productivos concretos. En la universidad, en cambio, y esto planteado en forma mediatizada, tienden a importar los proyectos de más largo alcance, de investigación más 'fundamental'. Otorgan más status y puntaje en la carrera académica.

Son importantes, por último, las relaciones de confianza y de interacción 'cara-a-cara'. La Universidad de Concepción tiene una presencia importante en Codelco (gran minería del cobre, en Chuquibambilla, casi a 2.000 Kms. de distancia), y en algunas empresas del ámbito forestal-celulosa localizadas en la región, debido a que fue una universidad pionera en las especialidades de ingeniería civil metalúrgica y química. Esto le permitió colocar a sus egresados en estas industrias que son los que luego han contratado los servicios de la universidad, o más bien dicho, a los profesores y expertos que ellos conocen.

Una relación del mismo tipo, pero que sigue canales distintos, se da alrededor de la siderurgia, petroquímica, cemento, etc., donde se denotaría una mayor presencia de profesionales y asesorías en I+D provenientes de universidades externas a la región, principalmente capitalinas. La génesis de estas empresas, asociada a los procesos industrializadores de la CORFO, y por tanto, con administraciones y flujos decisorios centralizadas, estaría influyendo en la canalización de estas relaciones.

- **Respecto del sector público y las empresas:** Por una parte, en el experimento asociativo metalmeccánico existe un evidente esfuerzo del sector público por dinamizar las estructuras productivas ('no se puede desconocer un mesianismo burócrata', señaló un empresario del experimento). El apoyo público se manifiesta en la financiación de un gerente que coordina sus esfuerzos, y en un conjunto de instrumentos de apoyo, generalmente subsidiados: consultores, líneas de crédito

preferenciales, y subsidios para exponer en ferias nacionales y visitas a ferias extranjeras. En el otro caso estudiado, la empresa forestal, el sector público se limita a verificar procedimientos de operación y condiciones de trabajo, para lo cual se ve generalmente limitado por carencias de infraestructura.

Un monitoreo preliminar de los resultados del Profo (Proyecto de Fomento) muestra que se ha producido un incremento en las subcontrataciones entre los miembros, con el consiguiente beneficio de mayores economías de escala, y ello así por una mayor confianza y conocimiento de las capacidades técnicas entre ellos. Además se han gestado varios proyectos de desarrollo tecnológico en forma asociativa. Se reconoce, asimismo, por parte de algunos miembros, que las visitas a ferias y la mayor información que la experiencia les proporciona les está permitiendo vislumbrar nuevas oportunidades de negocios y adoptar un comportamiento más empresarial en general.

Sin embargo, es notorio también un desarrollo selectivo del Profo. Existe un grupo más dinámico que es el que sistemáticamente aprovecha los instrumentos puestos a su disposición (viajes a ferias, líneas de crédito especiales), así como de interactuar con otros miembros y de requerir los servicios del gerente. Existe otro grupo, en cambio, que se ve cada vez más desligado.

Entre los dinámicos no habría gente penquista 4/ de largo arraigo. Son 'afuerinos' (Punta Arenas, San Felipe, Santiago), si bien con años en la zona. También son bastante profesionalizados y con tendencia a tener actividades extraempresariales de significación. Tienen, además, un sentimiento regionalista bastante acentuado.

Entre los menos dinámicos, habría gente con más arraigo, algunos que han heredado la empresa que dirigen y muestran un carácter poco empresarial. Tienen más temor de innovar y no ven claramente que oportunidades les puede prestar el Profo.

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

consolidación formal del grupo así como de promover y mostrar un uso cuantitativo de los instrumentos y recursos proporcionados por Sercotec/Corfo.

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

En otro orden, con respecto a las líneas de créditos preferenciales que se han desarrollado para las Pymes tampoco se ha tenido un éxito significativo. Suelen ser aprovechadas por el sector menos precario de ellas, sin que exista una evaluación concreta del acceso que tiene el sector más necesitado. En las evaluaciones que se hacen al interior del sector público se contentarían con el cumplimiento de metas generales de colocación.

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

En tal sentido es dable reconocer que existen experiencias de organismos autónomos, como Fundación Chile, que tienen dinámicas de gestión más descentralizadas y efectivas. Esta, en su apoyo a los progresos productivos forestales en capacitación y transferencia tecnológica, se basa en estructuras simples y expeditas además de fluidos contactos personales.

- **Relaciones entre la Universidad y el sector público:** Entendido este último en su papel de promotor del aparato productivo, la relación está poco lograda. En una de las interacciones posibles, en los servicios de consultoría provistos por Corfo se dan dificultades de tipo burocráticas para que profesores universitarios formen parte de tales servicios. Esta incomunicación se ve acrecentada, además, por el ya señalado poco atractivo --tanto en ingresos posibles como status-- que reporta el sector de las Pymes.

- **Respecto de las organizaciones sindicales:** Tanto en el ámbito metalmeccánico como en el forestal se presentan condiciones muy precarias de funcionamiento, ya sea en recursos como en capacitación. Han disminuido drásticamente los flujos de recursos desde agencias y organizaciones sindicales internacionales que les permitían operar durante el régimen militar, sin poder actualmente compensar tales caídas con las cotizaciones de sus afiliados. Tienen, además, escasa información y antecedentes sobre los procesos de cambio tecnológico y reestructuración productiva y, por tanto, carecen de una posición clara al respecto. No obstante le asignan una gran responsabilidad al Estado en compensar sus efectos. "Que cree empresas para los desocupados por la reconversión del carbón", aseveran. En general, la asignan un papel fuerte al Estado Central en sus demandas, siendo escasas sus relaciones con el gobierno local, sólo a nivel de Seremi (Secretaría Regional Ministerial) e Inspección del Trabajo.

En el ámbito metalúrgico se da la situación de que los directivos de la Confederación Metalúrgica radicada en Concepción no conocían la experiencia del Proyecto de Fomento. Tampoco la conocían los directivos sindicales de una de las empresas miembros. "Sólo de oídas", aseveró uno de ellos.

Los directivos de la Confederación de Trabajadores Forestales (CTF), por otra parte, manifiestan una marcada desconfianza respecto de la parte empresarial, con la que tienen escasos contactos. Sus principales aspiraciones radican en que se legisle reconociendo una especificidad del sector forestal --que no es de 'temporada', según ellos-- y en poder llegar a tener conversaciones tripartitas, con el sector empresarial incluido. "Por lo menos, conocernos", aducen. Lo verían como una legitimación y un reconocimiento de su accionar.

Uno de los dirigentes históricos más reconocidos de la CTF, proveniente del ámbito industrial, reconoce una falta de profesionalismo en la dirigencia sindical, y un quiebre en ésta producida por 'excesivas' influencias político-partidarias. Siendo de 'cultura comunista', estima como importante velar por las condiciones de trabajo y por la posibilidad de encontrar acuerdos a nivel de la empresa. No obstante su perspectiva y legitimación personal, se ha retirado de la dirigencia porque ésta no le puede reportar los medios --en términos remunerativos-- que sí encuentra en su labor en la empresa en que trabaja, y además 'porque no le gusta el giro que han tomado las cosas'.

Otro problema que afecta al sindicalismo forestal es la brecha existente entre sus segmentos industrial (celulosa, aserraderos) y silvícola (bosques), en términos de condiciones de trabajo, remuneraciones, organización y nivel de expectativas en general. Esta brecha se ha hecho más patente con la actual escasez de recursos financieros. El primer grupo se queja de que la confederación poco les retribuye en relación al financiamiento que ellos aportan (el mayoritario): "Que todo se usa en favor de las necesidades de la parte silvícola" (más fragmentaria y precaria en general). De hecho, ya casi no tienen representantes en la confederación y se teme un intento de éstos de formar 'tienda aparte'.

- **Respecto de los empresarios:** Siguiendo a Boisier (1992), éstos son de carácter más funcionarial que propietarios. Más bien ejecutivos administradores que empresarios como tal. Si bien ello, algunos participan activamente en entidades de carácter regionalista (Corchile, Corbiobio) y tienen un papel importante en el debate nacional sobre descentralización y regionalización. Muestra este grupo una clara conciencia respecto de la necesidad de descentralizar el Estado y desarrollan una acción sistemática de sensibilización de la opinión pública al respecto. Pero no muestran, no obstante, un proyecto claro de tipo político y/o social para lograrlo. Entre otros aspectos, no denotan una voluntad 'concertacionista' con otros actores sociales.

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

Por otra parte, es observable una carencia de empresas grandes y medianas de largo arraigo penquista. De las catorce sociedades anónimas industriales que operan en la región, sólo una de ellas es de capitales locales (Boisier y Silva, 1990). "Ya perdieron la guerra", señaló uno de los miembros más dinámicos del Profometal (no penquista), refiriéndose a la guerra civil de 1851 y al escaso dinamismo y presencia de una burguesía empresarial de arraigo local.

- **Por último**, es útil señalar algunas características del **proceso productivo forestal**. En forma indirecta reflejan las expectativas de algunos actores y/o agentes, así como las relaciones socio-productivas en un tipo de empresa representativa de las estructuras productivas emergentes en la región.

Por una parte, la subcontratación es un fenómeno generalizado. De hecho todas las faenas se consideran susceptibles de subcontratar, supervisadas por un 'núcleo duro' de profesionales y técnicos bajo 'gestión directa'. Si bien ello, el grado de subcontratación muestra alguna variabilidad, incidiendo en ello, según lo señaló explícitamente un gerente, "el grado de certidumbre de las faenas y la competencia de los contratistas"; es decir, se subcontrata según el grado de confianza en que las faenas se realizarán adecuadamente y que se puedan controlar. En esto último inciden el grado de rutinización y estructuración de las actividades, de manera que se puedan establecer indicadores y estándares de control y supervisión.

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

Las características técnicas del proceso productivo, por tanto, inciden en las posibilidades de subcontratación, pero las relaciones de poder a través de la cadena inciden en su intensidad. Estas, asimismo, influyen en la forma en que se darían las relaciones y mecanismos de control. En los sectores más precarios el control es por supervisión directa, en cambio, en los más desarrollados, además de la supervisión se utilizan controles financieros y mecanismos de holgura --avales y anticipos así como flotillas de camiones y máquinas manejadas en forma directa por la empresa-- de manera de prever fallas y disminuir el poder de negociación de los contratistas.

Las innovaciones y mejoramientos productivos constituyen procesos muy ligados al exterior. Las ligazones están dadas por las relaciones de propiedad del holding propietario o por contactos

específicos con las empresas proveedoras de bienes de capital. Esta relación transnacional es más fuerte mientras más intensiva se hace la cadena productiva en bienes de capital y mayor es la calificación misma del trabajo. Las intervenciones de organismos nacionales (Fundación Chile, Universidades) tiene significación sólo en los ámbitos silvícolas más precarios o en actividades sólo de apoyo a la transferencia tecnológica (capacitación, cursos de seguridad industrial con nuevos equipos, etc.).

En síntesis, se tiende a observar una organización del trabajo muy 'taylorizada', bajo una estructura organizacional que en la forma aparece muy desintegrada verticalmente, pero que en la práctica lo es sólo para efectos de un uso más flexible de la mano de obra, en términos funcionales y legales (de manera que no signifique un costo fijo), y para lograr una mayor atomización y disciplinación de ésta. Junto con ello, los procesos de innovación y mejoramiento productivo tienden a estar muy externalizados, en función de la intensidad de uso de capital y calificación del trabajo.

A modo de reflexiones conclusivas

En este trabajo partíamos de ciertas tesis sobre la caracterización de la zona: que acogía una reestructuración neotaylorista (baja cualificación de los procesos productivos, relaciones salariales flexibles y articulaciones productivas poco densas) y penetradas por el capital transnacional en actividades de exportación y/o en aquéllas orientadas oligopolísticamente al mercado interno. Asimismo, que detrás de este tipo de estructura productiva existía un tipo de articulación precaria entre los actores y agentes locales. Creemos que estas evidencias preliminares recogidas alrededor de los segmentos productivos señalados tienden a fortalecerlas.

El sistema productivo localizado en la intercomuna de Concepción-Talcahuano y su área de influencia tiende a caracterizarse por altos costos de transacción provocados por las muchas desconfianzas, las brechas de información y las asimetrías en las relaciones entre los actores, y que se reflejan en las dificultades para lograr la especialización y la difusión de las innovaciones. Vemos poco espacio, además, para pensar que la propia dinámica del sistema productivo --en una suerte de 'optimismo liberal'-- vaya a generar impulsos de desarrollo sostenido. Una configuración tan taylorizada ahoga las posibilidades de innovación, desarrollo y competitividad perentorias en el futuro inmediato. Los canales de transmisión de la información estratégica y del poder definen en buena parte las posibilidades de desarrollar innovaciones y modernizaciones productivas, y la transnacionalización y enajenación de los circuitos administrativo-decisionarios afectan notablemente las posibilidades de la región en tal sentido.

La superación de las características de enclave de la cadena productiva forestal es evidente que debe estar centrada en la endogeneización de los procesos de innovación y mejoramiento productivos. Además, superar cualitativamente los problemas de las Pymes significa superar barreras estructurales que las afectan (tecnología, escalas, capacidad empresarial, disponibilidad de servicios). Pero para ello no bastaría con sólo políticas de promoción que busquen disminuir los costos de transacción a través de dinámicas asociativas que generen confianza y un 'mejor entorno industrial y empresarial', además de un conjunto de instrumentos y servicios de apoyo.

Las asimetrías existentes en las relaciones entre los actores, así como la presencia de factores estructurales (culturales, sociales, políticos, históricos) inciden en el grado y tipo de impacto de las políticas e instrumentos de promoción.

Pensando en la forma de mejor articular a los actores, teníamos la expectativa de que existía un foco dinamizable --y dinamizador-- en la burguesía local. A través de una reflexión histórica (Encina, 1984; Campos Harriet, 1989) pensábamos que ésta portaría una cierta 'cultura de poder' que lo permitiera.

Si bien existirían grupos dinamizables, no se les ve en la gente penquista de largo arraigo. "Ya perdieron la guerra", aducía uno de los empresarios del Profo más exitosos, no penquista. No existe una burguesía empresarial de arraigo local que sea importante, ni en su número ni por el capital que controla. La burguesía penquista, o lo que queda de ella, sería más rentista que otra cosa. Y los grupos dinámicos que existen no controlan grandes porciones del capital y provienen de fuera de la región. Esto nos lo planteamos pensando en un proyecto político que canalice el desarrollo y articulación de esta zona, entendiendo que todo proyecto político debe recurrir a una ideología y símbolos que lo respalden.

La articulación socio-productiva precaria, los escasos y poco significativos circuitos de poder político (Véliz, 1984; Villalobos, 1988), tienden a generar una sociedad local segmentada, y en parte autocomplaciente, que no presiona ni se interesa por proyectos de esta naturaleza, con la cual --en una suerte de dinámica viciosa-- se desaprovechan las posibilidades autoreferenciadas de un proyecto colectivo para generar lenguajes e intereses comunes, de diálogo social y de concertación.

¿Qué hacer entonces?

No es nuevo este diagnóstico precario para las zonas periféricas, y es exigente y desafiante para el diseño e implementación de políticas. En tal sentido habría que revisar la pertinencia única de las políticas horizontales, indiscriminantes. Existen trabas --lógicas de acción, expectativas-- que tienen raíces duras y que requerirían de intervenciones focalizadas.

Pero no políticas focalizadas en términos 'fordistas' (subsidios discrecionales que creen ventajas artificiales, o aranceles diferenciados u otros), sino que, en la perspectiva de estimular la capacidad de 'ser sujetos' (Stöhr, 1981; Boisier, 1988), tiendan a producir 'espacios de experiencias y lenguajes compartidos'. Que en una perspectiva de racionalidad más comprensiva que una meramente instrumental generen lenguajes de entendimiento y acciones comunicativas entre los actores sociales (Habermas, 1987), que luego, en función de los intereses de éstos, posibiliten y den curso a las acciones estratégicas concertadas (Flores, 1989).

Es decir, espacios de aprendizaje que posibiliten el diálogo social como opción política y sean potenciadores de las articulaciones y relaciones de confianza (disminución de los costos de transacción). 5/

En esta perspectiva pensamos en políticas públicas que financien programas de profesores visitantes a las empresas (grandes y Pymes) de manera de generar relaciones de confianza, 'cara-a-cara', que sean luego las que densifiquen las relaciones universidad-empresa.

En el ámbito educacional, asimismo, en lo que respecta a los liceos, colegios secundarios, no dejan de llamar la atención algunas experiencias pedagógicas que incluyen en las actividades curriculares de los muchachos programas de 'semanas laborales' (donde los estudiantes trabajen como obreros en alguna fábrica o taller de su entorno durante un período corto de tiempo) o experiencias de 'asimilación del entorno' (CIT, 1985), todas las cuales buscan generar personas flexibles y con conocimiento de 'otras lógicas'.

También se trataría de reestructurar los mecanismos de acción y de control de la gestión pública y de las universidades. Que la asistencia técnica y la transferencia tecnológica sean actividades que den puntos en forma significativa en la carrera académica, así como también ingresos.

Para los sindicatos, arbitrar programas de capacitación y un financiamiento suficiente y autónomo, de manera de evitar dependencias externas excesivas y aumentar su profesionalización.

Que la acción de los 'city managers' tenga un componente de orientación política expresa, de articulación y relacionamiento de los actores.

Es decir, inducir un conocimiento mutuo entre los actores y agentes sociales, que luego, en función de sus intereses, genere una mayor relación y mejor interacción. Y vemos la promoción pública en descubrir las trabas que dificultan las colaboraciones y en arbitrar medios para superarlas.

No se nos oculta que buena parte de estas acciones ya se realizan o que se piensa en realizarlas. Lo que preocupa es el sentido con que se llevan a cabo, si se busca densificar o no las relaciones socio-productivas en base a lenguajes de entendimiento e intereses compartidos.

Tampoco se nos escapa que son medidas de largo aliento y que requieren de mucha voluntad política de por medio, pero no vemos cómo de otra manera si se acepta el origen estructural e histórico de muchas de las trabas a las articulaciones existentes.

En general, esta perspectiva significa dejar una suerte de sicologismo excesivo que existiría en el análisis imperante, que atribuye los problemas planteados a supuestas 'mentalidades' que no se encuentran o que no se adaptan a los 'nuevos tiempos'. Más bien, planteamos que lo que existe son lógicas de acción y expectativas diferenciadas 6/, y que éstas se construyen socialmente. Y que esta construcción, además, está mediatizada (por no decir condicionada) por factores políticos, estructurales, culturales e históricos.

Nos da la impresión de que las investigaciones que sigan esta vía de interpretación abren un campo promisorio para las posibilidades del desarrollo regional y local, en la medida que en lo esencial entendamos a éste como una tarea colectiva de cambio social.

Notas

1/ Con una política económica, por lo demás, de corte muy keynesiana de estímulo a la demanda agregada. Pero evidentemente inconsistente con la regulación político-institucional que requería el proceso de cambios sociales y políticos que se perseguían.

2/ Tipo de cambio alto y un nivel de salarios bajos basados en un mercado laboral muy flexible y desregulado.

3/ Capítulo 19 sobre la Deuda Externa, que permite enajenar activos nacionales a cambio de la compra de bonos de deuda externa en el mercado internacional de valores.

4/ Penquistas: Personas oriundas de Concepción. Se les denomina así por que ésta estaba ubicada originalmente donde está ahora Penco, a 12 kms de su actual localización.

5/ Evidentemente que no se pretende obviar las relaciones de poder entre los actores a nivel local, ni las asimetrías de tales relaciones y los conflictos que conllevan. Menos se trata de despolitizar lo local. Como bien lo dice Ganne (1991), 'hay una forma local de ejercer el poder', y que no se puede obviar. Más bien, lo que se trata es de objetivar el conflicto, y posibilitar los espacios de diálogo y comunicación orientados a la acción (Habermas, 1987; Flores, 1989).

6/ Siendo las expectativas las que definen los espacios que se ven posibles para la acción

Bibliografía

- Amin, A. Y Robins, K. (1991): "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en Sociología del Trabajo, Extra, Siglo XXI, Madrid.
- Bagnasco, A. (1991): "El desarrollo de la economía difusa: punto de vista económico y punto de vista de la sociedad", en Sociología del Trabajo, N° Extra, Siglo XXI, Madrid.
- Becattini, G. (1988): "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", en Sociología del Trabajo N° 5, Siglo XXI, Madrid.
- Bellandi, M. (1986): "El distrito industrial en Alfred Marshall", en Estudios Territoriales, N° 20, Madrid.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968): La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires.
- Bianchi, P. (1992) - "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe N° 13, diciembre, Santiago de Chile. (N.U.)
- Boisier, S. (1988): Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos. ILPES/DPPR, Docto. 88/02, Serie Ensayos. Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991): El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la región del Bio-Bío en Chile. Docto. DPPR/ ILPES, Serie Investigación 91/04, Santiago de Chile.
- Boisier, S. y Silva, V. (1990): "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la región del Bio-Bío (Chile)", en F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordán (eds.) Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- Boisier, S. y Silva, V. (1992): La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. Una experiencia en la región del Bio-Bío, Chile. Docto. 92/05, ILPES, Santiago de Chile

- Burlaud, A. "El control de gestión en los servicios públicos", en Revue Francaise de Comptabilité, N° 88, Paris.
- Campos Harriet, F. (1989): Historia de Concepción. 1550-1988, Ed. Universitaria, Santiago de Chile.
- Castillo, J.J. (1989): "La división del trabajo entre empresas", en Sociología del Trabajo N° 5, Siglo XXI, Madrid.
- Castillo, J.J. (1990): "Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social. La nueva organización productiva", en Telos N° 22, Madrid.
- CIT (1985): Informe de desarrollo de currículum integrado. Años 1981-1984. Colegio Integrado San Pío X, Talca, Chile.
- Díaz, A. (1990): "Reestructuración industrial neotaylorista y régimen de fábrica en Chile. Consideraciones sobre la herencia del autoritarismo", en F. Alburquerque et.al. op.cit.
- Dini, M. (1992): "Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de los distritos industriales en un marco de economía abierta", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe N° 13, Dic. 92, Santiago de Chile (N.U.)
- Dini, M. (1993): Los Proyectos de Fomento. Un análisis preliminar. SERCOTEC, 1993.
- Encina, F. (1984): Historia de Chile, Ed. Zig Zag, 37 v., Santiago de Chile.
- Flores, F (1989): Inventando la empresa del siglo XXI, Hachette, Santiago de Chile.
- Ganne, B. (1991): "Importancia y evolución de los sistemas industriales locales en Francia: Economía política de una transformación", en Sociología del Trabajo, núm. Extra, Siglo XXI, Madrid.
- Garofoli, G. (1986): "Le développement périphérique en Italie", en Economie et Humanisme, N° 289.
- Gatto, F. (1990): "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", en F. Alburquerque et.alli. op.cit.

- Habermas, J. (1987): Teoría de la acción comunicativa, Taurus, Madrid.
- Linhart, D. (1991): "¿Qué cambios en la empresa?", en Sociología del Trabajo N° 11, siglo XXI, Madrid.
- Lipietz, A. y Leborgne, D. (1990): Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: Algunas consecuencias espaciales", en F. Alburquerque et.al. op.cit.
- Magnatti, P. (1991): "Alla ricerca di un 'metodo' di valutazione", en Strategie Valutazione Nelle Politica Industrialle, Ricerca NOMISMA - Enea, Franco Agnelli, Milano.
- Mintzberg H. (1992): El poder en la organización, Ariel, Barcelona.
- Montero, C. (1989): Cambio tecnológico, empleo y trabajo. PREALC, Santiago de Chile.
- Montero, C. (1990): "La evolución del empresariado chileno: ¿Surge un nuevo actor?", en Colección de Estudios CIEPLAN N° 30, Santiago de Chile
- Montero, C. (1992): "La sociología y los empresarios". El Diario, 23.09.92, Santiago de Chile.
- Muñoz, O. (1989): "Crisis y reorganización industrial en Chile", en Industria, estado y sociedad: La reestructuración industrial en América Latina y Europa. EURAL, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Offe, C. (1990): Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza, Madrid.
- Pérez, C. (1986): "Nuevas tecnologías, una visión de conjunto", en C. Ominami (Comp.) La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico, RIAL, GEL, Buenos Aires.
- Pérez, C. (1989): Cambio tecnológico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. Banco Mundial, Discussion Paper N° 4.
- Piore, M. y Sabel, C. (1984): The Second Industrial Divide, Basic Books, Nueva York.

- Quintar, A. y Gatto, F. (1992): Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Docto. de Trabajo PRIDRE. n° 29, Cepal, Buenos Aires.
- Ramos, J. y Sunkel, O. (1991): "Hacia una síntesis neo-estructuralista", en O. Sunkel (comp.) El desarrollo desde dentro. Un enfoque neo-estructuralista para América Latina, FCE, México.
- Salazar, J.M. (1991): "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en O. Sunkel op. cit.
- Stöhr, W. (1981): "Development From Below: The Bottom-Up And Periphery-Inward Development Paradigm", en Stöhr, W. y D. R. F. Taylor (eds.) Development From Above or Below? The Dialectics Of Regional Planning In Developing Countries, J. Wiley and Sons. USA.
- Stöhr, W. (1986): "Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual". Estudios Territoriales N° 20, Madrid.
- Storper, M. et al. (1991): "Tres respuestas a Ash Amin y Kevin Robins", en Sociología del Trabajo, Extra, Madrid.
- Sunkel, O. (1989): "Institucionalismo y estructuralismo", en Revista de la Cepal N° 38, Santiago de Chile.
- Tironi, E. y Lagos, R. (1991) "Actores sociales y ajuste estructural", en Revista de la Cepal N° 44, Santiago de Chile.
- Uribe-Echaverría, F. (1990): "El desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica", en F. Alburquerque et. al. op. cit.
- Uribe-Echaverría, F. (1991): Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano. Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Véliz, C. (1984): La tradición centralizada de América Latina. Ariel, Barcelona

Vernon, R. (1966): "International Investment and International Trade in the Product Cycle", en Quarterly Journal of Economics N° 80.

Wilson, P. (1990): "Nueva tecnología, vínculos locales y políticas públicas en la industria mundial manufacturera de reexportación", en F. Alburquerque et al. op.cit.