

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 10

Diciembre 2006

AUTORES

Oswaldo Andrade
Andrés Palma
Eduardo Aquevedo
Gabriela Elgueta
Heinrich Von Baer
Juan Pablo Valenzuela
Mario Rosales

EDITORIA

Gabriela Elgueta

ENDOGENEIDAD Y GESTION EN EL DESARROLLO LOCAL

Eduardo Aquevedo S., Ph.D* .

En este artículo se aborda el tema del desarrollo local y regional vigente en Chile durante las últimas décadas, poniendo especial énfasis en las variables de endogeneidad, rol de la gran empresa y tipos de gestión local. Se trata de comprender por esa vía las debilidades evidenciadas en el desarrollo de las localidades y regiones, así como las alternativas de desarrollo que podrían permitir superar la realidad actual.

Es un hecho que una cantidad muy importante de comunas y regiones del país muestran aún indicadores de pobreza negativos y muy bajo desarrollo humano. Ello es particularmente evidente en las regiones séptima, octava y novena, que concentran el más alto número y porcentaje de comunas pobres e indigentes del país, donde además se cruzan situaciones como las mencionadas y desigualdades muy fuertes en materia de ingresos, como ya es sabido por todos. Pero se trata de una realidad que se manifiesta a lo largo del país, incluso en regiones consideradas como de más sólido desarrollo, donde la heterogeneidad, la fragmentación y la desigualdad aparecen como la norma.

Toda esa pesada realidad conduce a estimar que una explicación básica es el carácter eminentemente precario de los niveles y modalidades del desarrollo local y regional, sobre todo en dichas áreas más carenciadas. Si nos atenemos a las experiencias internacionales más relevantes en este dominio, se diría que lo que ha predominado en materia de desarrollo a escala nacional es, implícita o explícitamente, una vía neotayloriana de tránsito de formas pretéritas de desarrollo capitalista hacia las modalidades más recientes, de tipo genéricamente neoliberal, pasando por desestructuraciones y reestructuraciones de sus respectivos sistemas productivos.

* Sociólogo y Economista.

EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL- REGIONAL VIGENTE

¿Qué es lo que podría caracterizar más típicamente la modalidad imperante en el ámbito del desarrollo local y regional en nuestro país? Los rasgos más sobresalientes parecen ser de manera general, desde hace ya casi tres décadas en este plano: a) los débiles eslabonamientos inter-empresas en las localidades o regiones de mayor importancia, incluso dentro de un mismo sector; b) la búsqueda de altos grados de especialización productiva, en desmedro de niveles más razonables de diversificación e integración intersectorial; c) las fuertes polarizaciones socio-económicas (de tipo centro-periferia) dentro del espacio social y productivo local-regional; d) la marcada tendencia a deslocalizar plantas hacia áreas territoriales con bajos salarios y débiles riesgos de conflicto social; e) la modalidad *periférica* de inserción tanto dentro del sistema productivo nacional (al evidenciar incapacidad para retener cuotas significativas del excedente producido localmente), como en los mercados internacionales (al basarse esencialmente en bienes primarios); f) el fuerte y creciente recurso a la subcontratación por parte de las grandes empresas, con la finalidad de externalizar costos y riesgos; g) el masivo desarrollo de la flexibilización/precarización del mercado de trabajo; h) un “capital social y cultural” fragmentado y obstaculizado en su crecimiento por múltiples factores, incluida la misma modalidad de desarrollo local y nacional que tiende a reproducir la fragmentación, lo que facilita el predominio de la desregulación mercantil; e i) una capacidad de gestión extremadamente débil de los poderes locales o regionales, frente a las instituciones, recursos financieros disponibles y grandes empresas que lideran esta modalidad de desarrollo.

Este modo o estilo de desarrollo general a escala local y regional es lo que denominaremos, junto a otros autores (Lipietz A., 1987), vía neotaylorista de desarrollo. Es ella la que en los últimos 20 o más años ha generado pobreza, desigualdad, precariedad en la mayor parte de las regiones y comunas del país. Aquí no hablaremos pues de “bolsones” de pobreza o precariedad a lo largo de Chile, sino más bien de “bolsones” de riqueza extrema concentrada en un puñado de zonas o comunas.

Dicho estilo o modelo de desarrollo no constituye obviamente una situación abstracta o puramente política o administrativa, o una simple estrategia que pudiera derogarse de un día para otro. Mucho más que eso, se trata de un proceso socio-económico y político en marcha desde hace ya décadas, con implicaciones históricas, culturales e ideológica considerables. De ahí que nos enfrentamos ya a una realidad que se autoreproduce, a pesar de empeños mayores o menores por modificarla de parte de autoridades o fuerzas sociales o políticas.

UN PROBLEMA CENTRAL: LA AUSENCIA DE ENDOGENEIDAD

¿Cuál podría considerarse la debilidad estructural más decisiva de la modalidad de desarrollo local que impera en nuestro país desde hace ya décadas, especialmente en las comunas más periféricas? Los rasgos indicados antes parecen sugerir que el problema central es el carácter periférico o extravertido de los sistemas productivos locales o regionales, es decir, *el carácter no endógeno del proceso de desarrollo*, lo que se expresa en muchos de los rasgos que señalamos antes. Subrayemos los que nos parecen más relevantes en este sentido.

Uno de los principales, es sin duda el tipo de producción fragmentada, extravertida, sin eslabonamientos integradores, que determinan no solamente formas de crecimiento polarizados y desequilibrados en comunas o regiones, sino muchas veces la generación de un débil excedente local, o la incapacidad para retenerlo y controlarlo localmente (o regionalmente) cuando es importante, y más aun para utilizarlo en beneficio de la población local. Ese es un elemento clave de la ya mencionada carencia de endogeneidad productiva. Un desarrollo sustentable y endógeno implica, en efecto, tasas importantes y sectorialmente equilibradas de reinversión del excedente; procesos de eslabonamiento hacia delante, que densifiquen el tejido industrial, diversifiquen el sistema productivo y promuevan la elaboración de productos con un valor agregado creciente; articulaciones fuertes y dinámicas de la pequeña y mediana empresa, con empresas grandes implicadas en proyectos productivos de largo plazo; procesos permanentes de formación y calificación creciente de mano de obra; interrelaciones dinámicas entre el sistema empresarial y los circuitos universitarios regionales de formación e investigación científica, que favorezcan y promuevan la innovación tecnológica y el reciclaje (o/y formación) de cuadros técnicos. Estos elementos determinantes de la endogeneidad productiva están efectivamente ausentes en el modelo vigente de desarrollo local y regional, especialmente en las zonas más precarias.

Otro elemento que traba o impide la endogeneidad del desarrollo es la débil capacidad de innovación técnica, derivada de una precaria inversión en ciencia y tecnología a nivel local-regional (y nacional) y de la ausencia de una mano de obra crecientemente calificada. En ausencia de capacidad de innovación tecnológica, el predominio de formas primarias o neoprimarias de producción para mercados externos, o de industrias de mayor productividad y competitividad es imposible. Esto habla también de la mala calidad del sistema escolar, formal e informal, imperante en estas regiones y comunas en particular, así como de la ausencia de instituciones y políticas adecuadas para

formar un capital o recurso humano abundante y de calidad, indispensable para asegurar la endogeneidad mencionada.

Un tercer elemento que impide o limita la endogeneidad del desarrollo es, como se indicó antes, un “capital social y cultural” que no termina de constituirse y de fortalecerse. Este capital existe de manera dispersa y abundante a escala nacional como lo señala el estudio del PNUD del año 2000 sobre el particular, pero es frenado en su desarrollo y cohesión por las propias características del modelo dominante, que como se dijo tiende a reproducir la fragmentación y atomización de la sociedad civil, sin lo cual el imperio de la desregulación mercantil no sería posible. Sin duda este capital social y cultural (es decir, redes, organizaciones, saberes colectivos, tradiciones dinámicas, interconexiones y vínculos socio-culturales) es de más débil existencia y expresión en las zonas y comunas más periféricas. Ahora bien, muchos estudios internacionales recientes indican que este es otro pilar esencial de la endogeneidad en particular y del desarrollo local y regional en general.

UN FACTOR CLAVE: EL LIDERAZGO DE LA GRAN EMPRESA

Un cuarto factor excepcionalmente limitante de la endogeneidad del desarrollo local y regional, y que además genera heterogeneidad y desequilibrios de las estructuras socio-económicas en general, es a nuestro entender *el liderazgo de la gran empresa*, y en particular de aquellas con mayor grado de internacionalización.

Un ejemplo de ello es lo que se constata en la región del BioBío (según datos sistematizados por Sergio Boisier), donde ya a inicios de los años 90 operaban aproximadamente 14 sociedades anónimas en el sector industrial, pertenecientes todas al estrato de *gran tamaño* en términos del número de personas ocupadas. La menor de ellas ocupa a 121 personas en tanto que la mayor da empleo a 6489, totalizando en conjunto un volumen de mano de obra ocupada de 21 826 personas, equivalente al 68% del total regional del empleo del sector manufacturero, y al 82% del empleo industrial en el estrato de las “grandes empresas” (de 50 personas y más). Desde el punto de vista institucional, sólo dos de estas S.A. son estatales y, de las doce privadas, en cinco el capital es *regional o nacional*. El 77,2% de los establecimientos industriales regionales (238) se concentraban en sectores tradicionales (alimento, calzado, carbón, acero, petroquímica) y sólo el 8,4% (26) en sectores dinámicos (informática, bienes de equipo). El 43% de los establecimientos tiene un grado tecnológico medio (informatización de sus funciones de gestión en contabilidad, control de inventarios, etc., y algún grado de automatización de los procesos productivos) y sólo el 5,2% tienen incorporados, al menos parcialmente, procesos tecnológicos de punta (gestión

informatizada de la producción, uso de fabricación y diseño asistido por computador, etc.).

La presencia del capital extranjero se da en el 50% de las S.A. abiertas del sector industrial manufacturero de esa región. Entre estas, siete sociedades ocupan a casi la mitad de la mano de obra de las catorce S.A., lo que equivale al 31% del empleo total industrial de las empresas regionales.

La transnacionalización de la economía de esa región es un proceso cuantitativa y estructuralmente significativo, ya que las siete S.A. controladas por el capital extranjero incluyen la totalidad de las producciones de acero y azúcar de la región y del país, el mayor complejo forestal y productor de celulosa del país (y tercera empresa exportadora más importante de Chile), y una importante proporción en la producción nacional de cerveza y bebidas, productos forestales y paneles y madera aglomerada.

Tal manifiesta tendencia a la transnacionalización de la economía en esa región y prácticamente en todas las regiones de mayor actividad, y a atribuir un rol creciente a la gran empresa, constituye un rasgo definitorio del modelo de desarrollo local-regional imperante. Esta realidad, no obstante ciertas modificaciones en la composición de dicho sistema empresarial, se ha acentuado y profundizado durante la última década. Ello tiene sin duda consecuencias graves sobre la dinámica del desarrollo socio-económico de las regiones.

Una de las más importantes de estas consecuencias la constituye el hecho de que la mayor parte del excedente generado en las regiones por parte, en particular, de las empresas exportadoras, no se reinvierte localmente, al mismo tiempo que su contribución a las “arcas” fiscales regionales desde el punto de vista impositivo es insignificante. Ello debe vincularse al hecho de que, dada su importancia, influencias y recursos, las grandes empresas orientan sus inversiones en función exclusivamente del máximo de rentabilidad, lo que habitualmente no coincide con los objetivos o intereses de un desarrollo regional equilibrado y sustentable.

No tiene, en consecuencia, ningún fundamento sólido la expectativa de que dicha gran empresa, y particularmente las de mayor grado de transnacionalización, pueda contribuir efectivamente al desarrollo regional. En efecto, por su propia naturaleza e intereses, ella en la práctica no puede aportar a la endogenización del sistema productivo, sin lo cual un verdadero desarrollo equilibrado y sustentable no es concebible.

Pero la endogenización y sustentabilidad del desarrollo no sólo implica variables socioeconómicas y tecnológicas indispensables como las precedentes, sino también otras de tipo político. En particular, la existencia de fuerzas socio-políticas y poderes locales/regionales verdaderamente comprometidos con una estrategia de autocentrado de la acumulación y del desarrollo de las regiones. Ahora bien, la gran empresa transnacional *no puede* “jugar el juego” de la endogenización del desarrollo, por la simple razón de que sus intereses fundamentales y centros de decisión están fuera de las regiones (excepto de la región metropolitana), y a veces incluso fuera del país. Por lo mismo, su tendencia natural es generar o reforzar procesos de *extraversión* de la acumulación y en consecuencia de subordinación de la actividad productiva respecto a dichos centros e intereses externos. Podría sin embargo indicarse una excepción, como lo sugieren ciertas experiencias internacionales: la gran empresa es capaz de “jugar el juego” cuando existe ya un contexto socio-económico, tecnológico e institucional relativamente sólido en favor del desarrollo endógeno.

LA NECESIDAD DE UN NUEVO TIPO DE GESTIÓN LOCAL Y REGIONAL

Lo menos que puede decirse es que, en la compleja realidad precedentemente caracterizada en sus rasgos más esenciales, el poder público e institucional (especialmente gobiernos regionales y comunales) ha desempeñado hasta el presente un rol fundamentalmente de “acompañamiento” de las dinámicas del sistema socio-productivo dominante. Dinámicas, como ya se ha señalado, determinadas por los actores más influyentes de la región: las grandes empresas transnacionales.

Ello se manifiesta en la ausencia de diseños estratégicos que apunten efectivamente en el sentido ya indicado de una creciente endogenización del desarrollo regional. Se manifiesta igualmente, por consiguiente, en la precaria intervención pública en materia de gasto e inversión; en los miserables presupuestos de la gran mayoría de los municipios; en el débil apoyo al establecimiento de interconexiones y sinergias entre empresas, universidades y comunas de la región, o al desarrollo de los denominados “circuitos tecnológicos regionales”; en la débil e insuficiente promoción de PYMES y en particular de empresas *regionales*; en fin, en los frágiles márgenes de autonomía que el gobierno regional y los gobiernos locales, por razones diversas (centralismo institucional y “cultural”, políticas o estrategias de desarrollo dominantes, recursos financieros y humanos, relaciones de fuerza etc.), deben auto-imponerse frente al poder central. Todo ello implica una situación de gran *desregulación pública* del desarrollo socio-económico de las

regiones, y, por el contrario, de poderosa *autoregulación privada*. Más aún, puede igualmente sostenerse que en realidad existe una importante regulación/intervención pública, pero en beneficio o a favor de los intereses del gran empresariado.

En el caso de la gran mayoría de las regiones y comunas, permanecen pues pendientes en este ámbito al menos dos tareas socio-políticas esenciales: por un lado, construir un nivel suficientemente sólido de “capital social y cultural”, es decir, cohesionar y organizar fuerzas sociales, políticas y culturales (incluidos los gobiernos locales y regionales) comprometidas, como ya se ha dicho, con una estrategia de efectivo desarrollo regional (esto es, endógeno y sustentable); y por el otro, hacer avanzar un real proceso de descentralización y de reforzamiento considerable de la intervención pública, que implique incrementos importantes tanto de los márgenes de iniciativa institucional como de los recursos disponibles a escala local y regional (vía control o captación de una parte significativamente mayor del excedente producido localmente).