

Pobreza y desarrollo local en la región BíoBío de Chile

Eduardo Aquevedo Soto

EN ESTE capítulo sintetizamos algunas de las más importantes conclusiones de una investigación realizada entre 1995 y 1996 bajo el título de “La morfología social de la pobreza en la región BíoBío”, y que fuera financiada por Fondecyt de Chile. La discusión se divide en cuatro partes: la primera intenta identificar los factores esenciales del nuevo modelo de desarrollo instituido en Chile, como resultado del golpe militar de 1973, y centra la atención en aquellos aspectos del modelo relacionados con la producción y la reproducción de la pobreza. La dinámica cambiante de la fuerza de trabajo como elemento constitutivo del modelo neoliberal resulta especialmente importante. La segunda parte se dedica a la socioeconomía de la región BíoBío, un espacio en el que se ha puesto en práctica este nuevo modelo con particular cuidado. La aparición simultánea en esta región de una actividad de exportación altamente exitosa y la incidencia más alta de pobreza e indigencia en un largo periodo no pueden ser vistas como una mera coincidencia. Los costos sociales excesivamente altos que se registran, asociados con el crecimiento y la competitividad regional, nos invitan a examinar los patrones de acumulación y las políticas de regulación que dominan en el ámbito regional, con un énfasis particular en el papel de los actores del desarrollo (en particular las grandes corporaciones) y en las responsabilidades de las instituciones públicas.

La tercera parte es una exploración del problema de la pobreza en la región. Para lo cual se utiliza el análisis del macronivel de las secciones anteriores, y se examinan las tres matrices de la pobreza y su reproducción. La primera se relaciona con los desequilibrios socioeconómicos que anteceden al modelo actual y que llamaremos “pobreza tradicional acumulativa”. La segunda tiene que ver con la reestructuración sufrida durante finales de los setenta y la mayor parte de los ochenta. Esta reestructuración agravó considerablemente las formas tradicionales de pobreza y produjo nuevas formas a corto plazo sin precedente. La tercera matriz implica altos niveles crónicos de desempleo en la VIII región (BíoBío), mismos que, al combinarse con la desregulación y la flexibilización del mercado de trabajo, han hecho más volá-

til al empleo y han creado nuevas formas de pobreza. Al final de esa sección discutimos las políticas sociales del gobierno de la “concertación”.

En la cuarta y última parte, sugerimos algunas hipótesis para el desarrollo local y regional, y llamamos la atención sobre los aspectos sociopolíticos y culturales que favorecen una mejor posición negociadora frente a los gobiernos locales o regionales, en particular en lo concerniente a pequeñas y medianas empresas (PYME) y a la creación de una forma endógena de desarrollo.

El nuevo modelo de desarrollo de Chile

El golpe militar de 1973 cerró abruptamente una etapa de desarrollo capitalista en Chile, basada principalmente en la producción de bienes industriales para el mercado interno, dentro del marco de la regulación pública de la actividad económica y social. Esta regulación favoreció primordialmente a los sectores industrial y financiero, pero tendió a beneficiar a importantes segmentos de las clases media y baja, o popular (por ejemplo, en la forma de gasto social en salud, educación y transporte). Este modelo de desarrollo capitalista en muchos aspectos era ineficiente, especialmente en lo que respecta a la producción, y trajo consigo altos niveles de desigualdad socioeconómica y múltiples formas de exclusión social (Fajnzylber, 1983; Vuskovic, 1975). De tal forma que, desde principios de los sesenta y hasta el golpe de 1973, hubo una creciente crítica a este modelo, proveniente lo mismo de las clases populares como del empresariado local. En cierto sentido, el gobierno de Salvador Allende, y del Partido Unidad Popular, puede entenderse como un intento frustrado de realizar una reforma seria a ese modelo de desarrollo. En cualquier caso, la debacle social y política de 1973, en nuestra opinión, era a la vez una manifestación y una consecuencia de las contradicciones de este modelo. También era una demostración de los límites sociales y políticos de la transformación permisible, o del reemplazo de este modelo por otro modelo alternativo de desarrollo.

Un nuevo modelo de desarrollo

A comienzos de 1973, se estableció en Chile un nuevo modelo de desarrollo. Estaba basado en ideas neoliberales y era considerablemente diferente del modelo que había reemplazado. El punto central en torno al cual se agrupaban las políticas de acumulación era la producción de bienes primarios para el mercado externo, apoyada por una concomitante desregulación y privati-

zación de la actividad económica en beneficio de los empresarios locales y transnacionales. El mercado se asumió como el regulador central o único de todas las actividades, en primera instancia de la economía, pero subsecuentemente se extendió y abarcó las actividades sociales, políticas y culturales.

Para el capital, la puesta en práctica de este modelo significó un incremento extraordinario en la movilidad espacial y en las oportunidades para centralizar e integrar, permitiendo crecientes niveles de monopolios, grandes transferencias de valor del trabajo al capital; la modernización de las dimensiones tecnológicas y organizacionales de importantes segmentos de la producción; decrementos significativos en los costos de producción y un incremento concomitante en las tasas de ganancia y acumulación; un incremento en los niveles de internacionalización (transnacionalización, “desnacionalización”), y, finalmente, la exportación de esta acumulación y una mayor dependencia (subordinación, integración) con respecto a las principales economías mundiales.

Para el trabajo, por otro lado, la puesta en práctica de este nuevo modelo ha significado una aplicación más amplia del taylorismo en las fábricas; es decir, una intensificación del ritmo del trabajo y un reforzamiento del “despotismo de la fábrica”. Ha significado la implementación de la flexibilización y segmentación extremas del mercado de trabajo, la expansión del empleo precario o subempleo y la subsecuente pérdida de capacidad de negociación, además de un considerable debilitamiento de la participación del trabajo en la distribución del ingreso nacional. Finalmente ha significado una seria caída en los ingresos reales, en particular en la forma de salario mínimo, durante el periodo 1973-1989. Todo esto ha tenido como consecuencia un aumento en la productividad del trabajo, pero también un aumento en el nivel de brutalidad en la explotación de los trabajadores.

De las características anteriores, hay tres que sugerimos que son decisivas y que forman los pilares del nuevo modelo. Éstas son:

- la manera en que nuestra economía se ha insertado, a la vez de manera dinámica y periférica, en el mercado mundial por medio de una creciente exportación de productos primarios, esencialmente;
- la generalización de los mecanismos de mercado a través de la privatización, la reprivatización, las reformas estatales y fiscales, la liberalización, la desregulación, la autonomía del banco central y la “apertura” económica, todo ello a expensas de la intervención y la regulación públicas; y
- la expansión del taylorismo en la fuerza de trabajo y su énfasis en la estrategia de flexibilidad laboral.

Esta última característica, como han enfatizado Leiva y Agacino para el caso chileno (Leiva y Agacino, 1995), lejos de ser un efecto del nuevo modelo, es una de sus estrategias centrales.

El modelo económico y la flexibilidad laboral

Existe ya una extensa literatura sobre las primeras dos, de las tres, características mencionadas. Pero la característica específica de la flexibilidad laboral, y su relación decisiva con la pobreza y el debilitamiento de los sindicatos, ha sido menos estudiada en nuestro país, aunque existen algunos estudios iniciales excelentes. Para los propósitos del presente nos permitimos dividir el fenómeno de la flexibilidad en tres áreas generales:

La cantidad de asalariados. La flexibilidad le permite a cada compañía ser más adaptable al variar su fuerza de trabajo o los horarios de la jornada laboral para responder a sus exigencias particulares, y permite a las compañías obviar las obligaciones previamente impuestas por los contratos colectivos, en especial con respecto a los costos del empleo y el desempleo. Los resultados se traducen en la eliminación de la compensación, la subcontratación y un incremento en el trabajo temporal y doméstico;

Salarios. La flexibilidad cuestiona o rechaza por completo los sistemas para la indexación de salarios, el salario mínimo, y otras prestaciones asociadas con el empleo. Por el contrario, los incrementos en el salario están asociados ahora con la productividad y las negociaciones salariales están descentralizadas; y

Funcionalidad laboral. La flexibilidad ha llegado a significar que los empresarios pueden reorganizar el proceso mismo de trabajo al buscar emplear a trabajadores con múltiples habilidades, asegurando así, o cuando menos haciendo posible, la movilidad interna dentro del lugar de trabajo y la expansión de las tareas que se requieren de cada trabajador. Esto implica una inversión sustancial en la capacitación de la fuerza de trabajo y es una característica básica de lo que podría llamarse “flexibilidad proactiva” (Leborgne y Lipietz, 1992), pero es una implicación todavía lejos de ser aceptada universalmente por el sector empresarial dominante en Chile y América Latina.

No estamos sugiriendo aquí un rechazo total o siquiera una resistencia a la flexibilidad en cualquier forma dentro del mercado de trabajo. En cambio, estamos cuestionando las formas de flexibilidad puramente regresivas o “reactivas”, cuyo objeto parece ser el debilitamiento estructural de la capacidad de negociación de los trabajadores y la subsecuente precariedad de sus condiciones sociales y económicas. Por otro lado, una flexibilidad dinámica o “proactiva” en el mercado de trabajo aparece cada vez más como una nece-

sidad dados los nuevos tipos de producción, y será así un componente necesario de cualquier estrategia o modelo de desarrollo alternativo de importancia en la actualidad.

La flexibilidad en estas tres áreas –en el caso chileno, especialmente en lo que respecta a las primeras dos– permite a los empresarios reducir los costos salariales, intensificar el ritmo de trabajo y, sobre todo, poner obstáculos a las formas de resistencia sindical, social y en última instancia política, por medio de la fragmentación del sector laboral producida por esta estrategia. La precariedad del empleo debe ser vista entonces como una consecuencia directa de la estrategia de flexibilización.

En el caso de Chile, esta estrategia se inició casi simultáneamente con la formación de la dictadura militar que comenzó con la proscripción de las huelgas y la elección democrática de los representantes sindicales. Entre 1978 y 1979, se emitió una serie de decretos –D.L. núms. 2200, 2756, 2758– que transformó fundamentalmente la legislación laboral vigente desde 1931. Estos decretos establecían como básico el derecho de los patrones de despedir a un obrero a voluntad, mientras que limitaban y debilitaban la capacidad de los trabajadores para organizarse, y obstaculizaban las acciones sindicales. Se introdujeron cambios posteriores, durante la crisis de 1982-1983 (D.L. núm. 18134), que buscaban hacer aún más flexibles los niveles salariales, y esto fue seguido en 1987 por la promulgación de un nuevo código del trabajo y su reforma provisional. Estos cambios redefinieron el contrato laboral individual, la organización sindical, la negociación colectiva, el arbitraje y la contratación del trabajo, y sirvieron en general para profundizar el proceso de desregulación y flexibilización comenzado una década antes (González, 1996).

Las reformas laborales iniciadas por el gobierno de concertación durante 1990-1994, aunque buscaban moderar la legislación establecida durante el periodo anterior, no fueron de hecho una revisión seria de la estrategia de flexibilización. Esto tuvo como consecuencia una consolidación y legitimación definitivas de las características fundamentales de esta estrategia y dio el *imprimátum* a un poder general de los patrones sobre los empleados al sancionar legalmente el carácter desprotegido de estos últimos frente a los primeros. Así, González, quizá de manera un tanto eufemística, ha sugerido que “la filosofía que inspiró los cambios de la administración del [presidente] Aylwin podría caracterizarse como la legitimación social de un mercado de trabajo flexible y dinámico” (González, 1996).

Los resultados concretos del proceso de flexibilización en Chile han sido las bajas tasas de sindicalización y la pérdida consecuente de la capacidad

de negociación, la extrema segmentación del mercado de trabajo, la creciente precariedad del empleo y la lenta evolución desigual de los salarios reales con un deterioro concomitante significativo entre los sectores más pobres en la distribución del ingreso. Este nuevo estado estructural de los acontecimientos en el mercado laboral chileno, estimulado en muchos aspectos por las políticas de flexibilización, ha sido la matriz formativa para la reproducción de la pobreza y la exclusión social tan evidente durante las últimas 2 décadas (Leiva y Agacino, 1995).

Las dos caras del modelo económico: dinamismo y exclusión

La institución de este modelo de desarrollo y las profundas transformaciones estructurales que trajo consigo han modificado sustancialmente la dinámica funcional del capitalismo chileno. Desde finales de los ochenta hasta el presente, este proceso ha revelado dos desarrollos fundamentales:

- Un importante dinamismo macroeconómico y una fuerte competitividad internacional. Esto ha tenido como consecuencia el ciclo de sólido crecimiento comenzado en 1984 y que continúa hasta la fecha. Esta expansión tiene una base fuertemente estructural según se hace evidente en las actividades de exportación al igual que en el crecimiento considerable tanto en la inversión local como en la extranjera desde finales de los ochenta. Esta base estructural implica:

- una reducción drástica de los costos globales de producción, en especial de los salarios, como hemos señalado, en la fuerte contracción de las ganancias reales en Chile durante el periodo 1973-1989, contracción que ha sufrido únicamente una recuperación lenta y desigual;

- crecimiento en la productividad laboral gracias a la generalización de los métodos tayloristas y el incremento en la flexibilidad laboral;

- un incremento en la eficiencia del capital por medio de la modernización tecnológica y organizacional de núcleos de producción orientados hacia la exportación; y

- un amplio consenso ideológico creado por los grupos dominantes del país a lo largo de las tres pasadas décadas, con respecto al modelo económico actualmente dominante. Este consenso se logró en gran medida a lo largo de los años gracias al terror sistemático y a diversas formas de manipulación cultural e ideológica, y ha tenido como consecuencia una débil capacidad de resistencia social, política, ideológica o laboral entre aquellos sectores sociales más afectados por la orientación económica dominante. Bajo estas condiciones, y en la medida en que permanecen inalteradas, no hay obstáculos

sociales o políticos insolubles para que la economía chilena continúe su fase de expansión en el futuro cercano.

- El carácter fundamentalmente excluyente, inequitativo y depredador del crecimiento económico generado por este modelo, una característica que es inherente al modelo mismo. Esto conduce a la reproducción de altos niveles de pobreza e indigencia, por un lado, y a la extrema riqueza, por el otro. Esto conduce también a las tendencias regresivas y escandalosas en la distribución de los ingresos y en las desigualdades y desequilibrios dentro de las regiones y de una región a otra, al igual que a la explotación sistemática y masiva de los recursos naturales acompañada de un deterioro acelerado del ambiente.

La región BíoBío: los problemas con el desarrollo orientado hacia afuera

Un buen ejemplo de cómo opera en Chile este desarrollo económico es la actual situación socioeconómica en la región BíoBío, donde las condiciones se han agravado por el hecho de que la región se encuentra en una posición subordinada en el proceso de acumulación de capital con respecto al resto del país. Desde finales de los setenta, la región comenzó a sufrir un proceso de reestructuración que cambió importantes aspectos de su perfil social y productivo. A estos aspectos, y a sus consecuencias, dirigimos ahora nuestra atención.

Aunque la región BíoBío tiene un gran potencial económico, virtud que le ha significado ser considerada con frecuencia como un polo alternativo de desarrollo frente a la región metropolitana centrada en Santiago (UNDP, 1996); y dado que incluso en medio de los procesos de reestructuración mencionados, la región, no obstante haber logrado mantener su carácter esencialmente industrial, ha experimentado una caída e incluso destrucción de segmentos tradicionales específicos de los sectores agrícola, minero y manufacturero en la medida en que estos procesos han impulsado la emergencia, una vez más, de un sector dinámico orientado a la exportación basada en productos primarios obtenidos a través de los recursos pesqueros y forestales. Las exportaciones regionales se han incrementado de 411 millones de dólares, en 1983, a 2,592 millones de dólares, en 1995, y han pasado del 10.7 al 16.3 por ciento del total de las exportaciones nacionales.

La base industrial de la región tiene una larga historia que comenzó con la producción de hierro y acero, productos metálicos, refinación petrolera, productos químicos, alimentos, calzado y textiles. En 1990, los sectores industriales aportaron cerca del 40 por ciento del producto regional bruto, y por

tanto no pueden considerarse un mero repunte transitorio. Al mismo tiempo, el aporte de la región a la producción industrial total del país ha variado entre el 19.5 por ciento y el 22.1 por ciento para el periodo 1985 a 1990 (Antinao, 1997). Unas cuantas áreas industriales como las de textiles, cristal y porcelana, han sentido los efectos nocivos de la reestructuración de la producción en los últimos años; aunque estas áreas comienzan a experimentar una recuperación tras la actualización de su tecnología.

Sin embargo, incluso dada su indiscutible posición en la economía nacional, al generar cerca de una décima parte del producto nacional y una sexta de las exportaciones nacionales (casi una cuarta parte, si excluimos el cobre), situándose sólo por detrás de la región metropolitana, los últimos 20 años la han visto transformarse en una de las regiones con el peor desempeño en el país. Ha habido bajo crecimiento; niveles mediocres de competencia, en comparación con la escala nacional; contribuciones escasas o inexistentes por parte de las grandes corporaciones transnacionales a su desarrollo; altos niveles de desempleo, pobreza e indigencia; alto nivel de concentración de los ingresos, y, generalmente hablando, bajos índices de “desarrollo humano”. Lo anterior sirve para mostrar que el modelo de desarrollo dominante en el ámbito regional, que podríamos caracterizar como orientado a la exportación y neotaylorista, ha introducido desequilibrios e inestabilidades estructurales. Veamos algunas de las más decisivas de estas últimas.

Bajo crecimiento económico y una débil competitividad regional

Dejando de lado ciertas dinámicas sectoriales, es de primera importancia el hecho de que las tasas de acumulación y crecimiento en la economía regional son notablemente mediocres. Mientras que la nación en conjunto experimentó una tasa de crecimiento del 6.5 por ciento entre 1986 y 1992, la región experimentó sólo una de 4.18 por ciento (Antinao, 1997). Esta tendencia de la región a tener un desempeño menor que el promedio nacional continuó en el periodo 1992-1996, y es claro en la caída lenta pero constante en la contribución de la región al PIB: 11.8 por ciento, en 1960; 11.68 por ciento, en 1985; 10.65 por ciento, en 1990; 10.3 por ciento, en 1992, y 9.79 por ciento, en 1995.

Estas bajas tasas de crecimiento pueden explicarse como el resultado de los niveles comparativamente bajos de inversión, en particular la inversión pública y extranjera (UNDP, 1996). En un estudio reciente, Saldías muestra que entre 1990 y 1995 la inversión extranjera agregada en la región VIII (el

nombre administrativo oficial para la región BíoBío) representó sólo el 1.9 por ciento del total invertido en todas las regiones, un dato que puede compararse y contrastarse con la región I, que representó el 11.4 por ciento; la región II, 25.3 por ciento; la región III, 10 por ciento; la región IV, 2.7 por ciento, y la región VII, 2 por ciento (Saldías, 1997). Además, la inversión agregada en la región VIII se ha concentrado en sectores específicos, principalmente el forestal y el energético, y en localidades geográficas específicas, todo lo cual tiende a fomentar la producción esencialmente heterogénea de la región. Estos datos, junto con otros relacionados con el ingreso regional, el producto regional, las exportaciones industriales y no industriales y el panorama de desarrollo, han sido caracterizados por el PNUD como “un panorama económico en general extremadamente negativo para la región VIII”, describiéndola como la segunda más inestable en el país con indicadores bajos en términos de ingreso per cápita, crecimiento en el producto regional e inversión pública y extranjera (UNDP, 1996: 180).

El parámetro agregado de el PNUD sobre el “panorama económico general”, al cruzarse con otros factores como las compañías, personas, instituciones, infraestructura, ciencia y tecnología, le ha permitido construir un “indicador de competitividad” para las diversas regiones del país. Según este indicador, la región BíoBío sólo se desempeña aceptablemente en las áreas cruzadas de desempeño empresarial y de ciencia y tecnología. Tiene un desempeño bajo en las áreas de recursos humanos y de instituciones tales como presupuesto municipal, gasto público, autonomía regional, junto con el mencionado panorama económico general.

Grandes corporaciones, transnacionalización y desarrollo orientado hacia afuera

Otro elemento decisivo para entender la heterogeneidad y desequilibrios socioeconómicos de la región VIII ha sido el papel de las grandes corporaciones, en particular de aquellas con carácter transnacional. Con respecto a este papel, el trabajo de Boisier y Silva (1990) ha sido de singular importancia, cuando señalan una combinación de datos y tendencias que es importante hacer notar:

1. En la región BíoBío existen 14 empresas incorporadas que operan dentro del sector industrial, todas las cuales pueden ser clasificadas como grandes empresas en términos del número de empleados. La más pequeña de ellas emplea a 121 personas, mientras que la mayor emplea a 6,489, y en conjunto ocupan un total de 21,826 personas, lo que equivale al 68 por cien-

to del empleo total regional en el sector manufacturero y a cerca del 82 por ciento del empleo industrial en la categoría de “grandes corporaciones” (50 empleados o más). Dos de estas corporaciones son paraestatales, y de las restantes 12, cinco son financiadas por capital regional o nacional.

2. De las 238 firmas industriales regionales, el 77.2 por ciento se concentran en los sectores tradicionales como alimento, calzado, carbón, acero, petroquímicos; mientras que sólo el 8.4 por ciento, es decir, 26 de ellas, se sitúan en sectores más modernos como la informática y los bienes de capital.

3. De estas firmas, 43 por ciento ha logrado tecnologías de nivel medio, como la contabilidad computarizada, control de inventarios y cierta medida de automatización del proceso de producción; mientras que sólo el 5.2 por ciento ha incorporado, aunque sea sólo parcialmente, tecnologías como la producción diseñada y controlada por computadora.

4. Hay una relación significativa entre el tamaño de las corporaciones en términos del número de empleados y el establecimiento de la matriz ubicada en Santiago, la capital del país. A pesar del hecho de que sólo el 10 por ciento de las compañías de la región tienen la matriz en Santiago, este porcentaje se incrementa para aquellas compañías con 100 o más empleados, y a 50 por ciento para aquellas con más de 200 empleados. De las 13 corporaciones más importantes, sólo una tiene su matriz en Concepción, la principal ciudad de la región VIII.

5. De las 13 corporaciones más grandes que representan al 64 por ciento del empleo industrial regional, dos son paraestatales, mientras que de las 11 privadas sólo cinco están conformadas por capital nacional, y de esas cinco, sólo una está compuesta de capital local. Las restantes seis corporaciones privadas –Celulosa Arauco & Constitución, Compañías Cerveceras Unidas, Compañía Siderúrgica Huachipato, Forestal Carampangue, Forestal Colcura y Wood Products and Synthetics– tienen una cantidad considerable de capital extranjero, siendo la mayoría de hecho controladas por transnacionales.

6. El capital extranjero en las corporaciones privatizadas del sector manufacturero de la región equivale a cerca del 50 por ciento. Entre estas corporaciones, siete emplean a casi la mitad de la fuerza de trabajo del total combinado de las 14 corporaciones, lo que representa el 31 por ciento del empleo total de las firmas industriales de la región.

7. La transnacionalización de la economía regional es cuantitativa y estructuralmente importante, dado que las siete corporaciones controladas por el capital extranjero comprometen la producción total de azúcar y acero de Chile, al productor más grande de derivados forestales y celulosa del país (y éste constituye la tercera más importante corporación de exportación en

Chile), y a un importante porcentaje de la producción nacional de cerveza, bebidas, productos forestales, paneles y productos madereros conglomerados.

Esta tendencia a la transnacionalización de la economía regional y la creciente importancia de la gran corporación es una característica importante del modelo de desarrollo dominante, y es una tendencia que, a pesar de ciertos cambios en la composición de la estructura corporativa, se ha acentuado y profundizado en los últimos 6 años. Sin lugar a duda esto ha tenido serias consecuencias para el desarrollo socioeconómico de la región, efectos diferentes de los ocasionados por las empresas estrictamente regionales en desarrollo y las llamadas pequeñas y medianas empresas (PYME).

Una de las consecuencias más importantes, aparte del hecho de que las decisiones fundamentales y la administración corporativa se originan en Santiago, es el hecho de que “la mayor parte del excedente generado en la región, en particular por las compañías exportadoras, no se reinvierte localmente”, mientras que su contribución al desarrollo regional a través de los impuestos es insignificante. Esto está relacionado con el hecho de que, dada su importancia, influencia y disponibilidad de recursos, las grandes corporaciones buscan estrategias de inversión orientadas únicamente hacia el lucro, algo que usualmente no coincide con los objetivos y propósitos de un desarrollo regional sustentable y balanceado.

Bajo tales circunstancias, se pueden albergar muy pocas expectativas acerca de que estas grandes corporaciones, en particular aquellas de carácter transnacional, contribuirán de alguna manera efectiva al desarrollo regional. En cambio, en vista de su naturaleza e intereses, tales corporaciones de hecho no pueden apoyar el desarrollo endógeno de la producción y sin éste no puede haber un desarrollo real concebible. Esto último implicaría:

- tasas significativas de reinversión;
- la creación de vínculos hacia adelante que intensifiquen la industrialización, diversifiquen la producción y promuevan crecientes cantidades de valor agregado;
- una articulación creciente y dinámica entre las pequeñas y grandes empresas con las grandes corporaciones comprometidas con los proyectos de producción en el largo plazo;
- crecimiento permanente en la capacitación e implantación de habilidades en la fuerza de trabajo; y
- una relación dinámica entre las empresas y las universidades regionales con respecto a la capacitación y la investigación científica que promovería la innovación tecnológica, el reciclaje y la formación del personal técnico.

El desarrollo endógeno consiste no sólo de variables socioeconómicas y tecnológicas como las anteriores, sino también de variables políticas. Específicamente, implica la existencia de fuerzas sociopolíticas y poderes locales y regionales que estén verdaderamente comprometidos con una estrategia de acumulación centrada en lo local y en el desarrollo regional. La gran corporación transnacional no puede “jugar el juego” del desarrollo endógeno por la simple razón de que sus intereses básicos y sus centros de toma de decisiones están fuera de la región, en algunos casos incluso fuera del país. De tal modo, su tendencia natural es generar o promover la inversión fuera de la localidad para la acumulación y en consecuencia subordinan la producción local a los centros de interés externos a la región. La experiencia internacional sugiere que hay excepciones a esto, específicamente que las grandes corporaciones pueden “jugar el juego” si ya existe un contexto socioeconómico, tecnológico e institucional relativamente sólido que favorezca el desarrollo endógeno.

El PNUD ha observado que

si una fracción importante de los propietarios de los factores de producción reside en la región metropolitana –o si etapas posteriores de la agregación de valor son localizadas ahí– esta región de hecho se convertirá en la “ganadora” en una estrategia de desarrollo basada en la promoción de la exportación (UNDP, 1996: 96).

Esto es precisamente lo que le ha sucedido a la región VIII.

Altos niveles de desempleo, deprivación social y pobreza

Los bajos niveles de acumulación y crecimiento general de la región, como se indicó antes, al igual que la transferencia del excedente afuera de la región, junto con la consecuente heterogeneidad y desequilibrios estructurales aludidos, derivan inevitablemente en:

- elevadas tasas de desempleo;
- un mercado de trabajo segmentado, flexible y precario;
- altos niveles de pobreza e indigencia; y
- serias desigualdades en los ingresos.

Estas últimas constituyen algunas de las condiciones producidas por el carácter neotaylorista del modelo de desarrollo dominante en la región, y vale la pena verlas de más cerca.

El alto desempleo se ha convertido en una realidad permanente en la región a lo largo de los últimos 20 años, y ha alcanzado a más del 20 por ciento de la población económicamente activa durante el periodo 1976-1985. En la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, el desempleo cayó drásticamente al 5.3 por ciento, en 1990, y a 5.5 por ciento, en 1992. Sin embargo, para 1993, la tasa de desempleo regional subió agudamente, excediendo el 7 y el 8 por ciento entre 1993 y 1996. En el primer trimestre de 1996 la tasa de desempleo alcanzó el 8.3 por ciento en comparación con un promedio nacional del 4 por ciento.

La pobreza y la indigencia serán examinadas en una sección aparte y con mayor detalle más adelante, pero ahora nos basta señalar que una encuesta de CASEN –un perfil socioeconómico nacional supervisado cada tercer año por el Ministerio de Planeación y Cooperación y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile– indica que, para 1992 y 1994, la región BíoBío tenía la tasa más alta de pobreza en el país con un 46.6 y 40.3 por ciento, respectivamente. Para los mismos años, la indigencia afectaba al 16.8 y al 13.8 por ciento, respectivamente, de la población de la región. Para mediados de los noventa, la región BíoBío tenía la misma proporción de pobreza que el país en 1987.

La pobreza y la indigencia son dos de los más importantes indicadores que nos permiten, utilizando la metodología del PNUD, evaluar el “desarrollo humano” de un país, una región, o una comunidad. Si estos indicadores se combinan con otros indicadores asociados como la población, edad promedio de los estudiantes, alfabetismo, mortalidad infantil, ingreso doméstico promedio y demás, las comunidades con desarrollo humano comparativamente más bajo en Chile se encuentran en las regiones VIII y VII. De las 35 peores comunidades del país clasificadas según el índice de desarrollo humano, 30 se encuentran en estas mismas regiones: 20 en la BíoBío (VIII) y 10 en Maule (VII). Por otro, de las 30 comunidades clasificadas como las mejores, utilizando este mismo índice, ninguna pertenece a la región VIII, y si vemos las 50 comunidades clasificadas como poseedoras del mayor desarrollo humano, resulta que sólo dos se encuentran en la región BíoBío.

Las 20 comunidades con los índices regionales más bajos en este renglón son Ranquil, Contulmo, Quilaco, Ninhue, Tirúa, Portezuelo, Coihueco, Cobquecura, Lebu, Quillón, Florida, Pemuco, Trehuaco, Curanilahue, Mulchén, Hualqui, Cabrero, Santa Juana, Quilleco y Lota. En la clasificación nacional de 199 comunidades estudiadas, Lota se ubica en el lugar 168 y Ranquil, en el 199, siendo esta última la comunidad con el menor desarrollo humano en

el país y muy alejada de Vitacura, situada en el primer lugar. Las 10 comunidades de la región VIII que estaban clasificadas como poseedoras del mejor desarrollo humano eran Concepción, en el lugar 32; Talcahuano, en el 46; Chillán, en el 63; Laja, en el 80; Los Ángeles, en el 101; Yungay, en el 105; Tomé, en el 122; Coronel, en el 124, y Antuco, en el 126. Todas estas comunidades tenían clasificaciones que no sólo estaban distantes de Vitacura, el primer lugar, sino que estaban alejadas en términos clasificatorios de todas las comunidades del área extensa de Santiago. Sólo Concepción, Talcahuano, Chillán y Laja quedan dentro de las 100 mejores comunidades sometidas a este estudio.

La distribución regresiva de los ingresos es otra manifestación de los desequilibrios estructurales no sustentables generados por el modelo dominante de desarrollo en la región VIII. En 1995, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó los resultados de su “Encuesta complementaria sobre ingresos” aplicada a hogares y personas entre 1990 y 1993, y al año siguiente el INE proporcionó datos sobre los ingresos regionales al analizar los resultados de esta encuesta. Según estos datos, la región BíoBío estaba por detrás de cuando menos otras ocho regiones durante el periodo investigado, y el ingreso per cápita era menor al 80 por ciento del promedio nacional, con la excepción de 1991, cuando alcanzó el 87.5 por ciento. Sin embargo, en 1992, los ingresos cayeron al 76.2 por ciento y en 1993, a tan sólo el 65.7 por ciento de este promedio nacional. Las diferencias en el ámbito regional son todavía más preocupantes: en 1991, el mejor año de la región BíoBío, los ingresos regionales se situaron a tan sólo el 69 por ciento del ingreso per cápita de la región metropolitana, y en 1993 el ingreso regional per cápita de la BíoBío fue sólo del 48.3 por ciento del ingreso de la región de la capital.

Las regiones que se han rezagado respecto a la BíoBío –IV, VII, IX y X– experimentan agudos aumentos en los niveles de ingreso, y no se puede descartar la posibilidad de que puedan superar a la región BíoBío en los años por venir. La región VII es la única región del país que experimentó una caída en el ingreso promedio de los empleados, entre 1992 y 1993.

Si conjuntamos todos estos elementos que nos proporcionan una imagen de la realidad social de la región BíoBío con los resultados de la agenda neotaylorista y la reproducción de la fuerza de trabajo, no nos queda más que estar de acuerdo con la panorámica negativa del estudio del PNUD con respecto a la situación de los recursos humanos en la región, especialmente en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza, las condiciones educativas, los servicios sanitarios y las características y niveles del empleo, entre otros.

Una débil regulación pública e institucional

Dados los antecedentes de la compleja realidad de la región, según se presentan arriba, observamos que las instituciones públicas dotadas de poder, en especial los gobiernos regionales y locales, han jugado hasta el presente cuando menos el papel de “acompañantes” en la dinámica del modelo dominante, una dinámica generada por los actores más influyentes en la región, las transnacionales. Este papel se ha hecho evidente en:

- la falta de estrategias razonadas que definieran efectivamente una dirección a tomar para lograr una creciente “endogenización” del desarrollo regional;
- como consecuencia, una intervención pública poco frecuente en la forma de gastos e inversiones;
- los presupuestos miserables para la gran mayoría de las municipalidades;
- el débil apoyo prestado al establecimiento de contactos y sinergias entre empresas, universidades y comunidades de la región, y con el desarrollo de “redes tecnológicas regionales” asociadas (Boisier y Silva, 1990);
- la promoción débil e insuficiente de las PYME, en particular las firmas regionales; y
- la frágil autonomía mostrada por los gobiernos regionales y locales cuando se confrontan con la autoridad central, sea esto debido al centralismo institucional y cultural, las estrategias de desarrollo dominantes, los recursos financieros y humanos, o por las relaciones de poder.

El caso de la región VIII, la BíoBío, según se esboza en lo antes dicho, sugiere dos estrategias esenciales: primero, crear un bloque de fuerzas sociales, políticas y culturales que incluirían a los gobiernos regionales y locales, y que estuvieran comprometidas con las estrategias efectivas de desarrollo regional; y segundo, impulsar un proceso de descentralización, que implica mayores iniciativas institucionales, al igual que incrementos en los recursos disponibles en los ámbitos regionales y locales, principalmente a través del control o adquisición de una parte significativa de superávits localmente generados.

La pobreza en la región VIII: dimensiones y tendencias

Aun cuando la población de la octava región decayó entre 1987 y 1996, todavía tendió a generar niveles excepcionalmente altos de pobreza al compararse con los promedios nacionales, aunque todo esto hace suponer que ha permanecido en esta situación crítica desde principios de los ochenta. Esta región,

junto con las regiones VII y IX tiene los índices más altos de pobreza e indigencia del país, y están muy por debajo de los promedios nacionales.

Según datos del Ministerio de Planeación y Cooperación (Mideplan), en 1987 un 57 por ciento de la población regional estaba por debajo de la línea de la pobreza, y el 26.1 por ciento, o poco menos de 380,000 personas, estaba clasificado como indigente. En 1990, los niveles de pobreza cayeron al 48.2 por ciento y la indigencia al 17.8 por ciento. La encuesta de CASEN de 1992 indicaba una caída en la pobreza de la región BíoBío para 1987; pero al mismo tiempo confirmaba la tendencia central, es decir, que para 1992, la pobreza afectaba al 45.4 por ciento de la población mientras que la indigencia afectaba a un 16.7 por ciento. Según estos datos, la región ha mantenido su posición como la más pobre en el país desde 1990, con tasas de pobreza más allá del promedio nacional del 32.6 por ciento, por 14 puntos. La tasa de indigencia nacional es casi el doble del promedio nacional del 8.6 por ciento. En términos de población, en 1992 la pobreza afectó a 808,186 personas y la indigencia a 291,363.

La encuesta del CASEN indicaba que, en 1994, el 40.3 por ciento de la población total de la región era clasificada como pobre y el 14.2 por ciento como indigente, datos que sitúan a la región BíoBío como la segunda más pobre de la nación, sólo marginalmente mejor que la de mayor pobreza, la región VII, con un 40.5 por ciento. Esta situación se hace aún más clara si utilizamos los datos de la encuesta para comparar la región con otras comunidades pobres en el país. De las 10 comunidades más pobres del país, seis están en la región VIII; de las 25 más pobres, 17 están en la región; y de las 55 más pobres, 31 están en la región BíoBío. Además, de las 49 comunidades de la región, 17 tienen niveles de pobreza por encima del 50 por ciento, mientras que 48 de las 49 comunidades tienen tasas de pobreza por encima del promedio nacional (28.5 por ciento); 47 del total de comunidades tiene niveles de indigencia por encima del promedio nacional.

La encuesta más reciente de CASEN, de 1996, indica que en la región BíoBío el 33.9 por ciento cae dentro de la categoría de pobre y el 10.5 por ciento de indigente, mantiene así su lugar como la segunda región más pobre en el país (precedida sólo por la región IX con el 36.5 por ciento), y registra más de 10 puntos por encima de los niveles nacionales de pobreza con una tasa de indigencia del doble del promedio nacional. Tales datos oficiales sugieren que mientras que ha habido una constante reducción en la pobreza de la región –del 57 por ciento, en 1987, al 33.9 por ciento, en 1996– no se ha dado, sin embargo, movimiento alguno en la posición de la región como una de las tres regiones más pobres en el país, y esto a pesar de su participación

geográfica decisiva en el PIB de cerca del 10 por ciento en 1996, aunque ésta parece ir declinando o estancándose. A pesar de esta reducción, empero, la evolución de la pobreza en la región constituye un proceso generalizado, masivo y persistente, de modo tal que, según los datos de CASEN, sólo tres comunidades en 1992 –Contulmo, Florida y Concepción– estaban por debajo de los promedios de pobreza nacionales, y en 1994 sólo había dos comunidades en esa situación, Concepción y Laja. No hay información del CASEN para 1996.

La encuesta del CASEN de 1992 muestra cifras de pobreza superiores al de por sí elevado nivel regional del 45.5 por ciento para la mayoría de las comunidades de la región (32 de 49). De las 49 comunidades que componían la región, 24 tenían niveles de pobreza por encima del 50 por ciento, mientras que otras tenían niveles incluso más altos.

La encuesta de CASEN, de 1994, revela tres hechos básicos: primero, que de las 49 comunidades de la región, 38 quedan por encima del nivel de pobreza regional del 40.3 por ciento; segundo, que 17 comunidades continúan mostrando niveles de pobreza de más del 50 por ciento; y tercero, que aun cuando la tasa de pobreza regional decayó del 45.5 al 40.3 por ciento, la pobreza de hecho se incrementó en 21 comunidades. Según fuentes no oficiales, la encuesta de CASEN de 1996 indica que esta pobreza persistente principalmente en las comunidades rurales continuará vigente.

Las variaciones en los niveles comunitarios de pobreza muestran que los índices regionales de pobreza no pueden capturar la microrrealidad dentro de tales comunidades y que el nivel comunitario de pobreza con frecuencia sobrepasa los niveles regionales y alcanza proporciones alarmantes. Las explicaciones adecuadas para esta realidad sin duda son complejas, y nos referiremos a algunas de ellas más adelante, pero mencionamos en este punto que no es incongruente con esta situación que las inversiones limitadas y otros recursos destinados al desarrollo socioeconómico por lo general están dirigidas a las comunidades más grandes, en especial los principales pueblos de la región, mientras que el mayor número de comunidades periféricas, en particular las comunidades rurales y urbanas/mineras, han visto una porción relativa mucho menor de nuevos recursos como infraestructura e inversión, y por tanto han visto que sus condiciones de pobreza permanecen constantes o se deterioran. Podemos ver en estos hechos la reproducción de las relaciones centro-periferia tan evidentes en el nivel nacional e internacional, que en el caso de la región VIII se expresan en el telón de fondo de la baja tasa de reinversión del excedente regional y su concomitante baja tasa de acumulación y crecimiento por un lado y, por el otro, los problemas asociados con la regulación y la orientación pública hacia los procesos de desarrollo.

Pobreza en la región VIII: orígenes y causas

La pobreza en la región VIII, como hemos indicado, es heterogénea y tiene una estrecha conexión con la heterogeneidad estructural de la región. Esta última es el resultado de una larga historia social y económica marcada por la caída, sucesión y sustitución o superposición de diversas estructuras de producción y patrones de acumulación. Esta historia ha evolucionado de la estricta extracción de recursos primarios del siglo XIX, basada principalmente en la minería y la agricultura tradicional, hacia la manufactura industrial centrada en el mercado interno a principios del siglo XX, y finalmente ha regresado a la extracción de recursos primarios durante las últimas décadas. Todas estas estructuras de producción, algunas en declive y otras dinámicas, continúan coexistiendo en la misma área geográfica en diversas formas de articulación y desarticulación con el nuevo y dominante modelo de desarrollo regional. A cada una de estas estructuras de producción corresponde una estructura de relaciones sociales, especialmente con respecto al trabajo y al ingreso. Son estas últimas dimensiones sociales con las que nosotros sentimos que se relaciona más estrechamente la pobreza en la región.

Tenemos que mencionar una vez más que la alta tasa de pobreza en la región no puede disociarse de las características particulares del nuevo modelo de desarrollo que ha venido a dominar en la BíoBío, entre las que podemos señalar las bajas tasas de acumulación y crecimiento que en sí mismas son resultado de una falta de capacidades endógenas, la inversión fuera de la localidad, y el papel periférico que juega la región en el sistema nacional de producción. Estas características a su vez apuntan a mercados laborales no regulados y flexibles y a la aplicación de métodos neotayloristas dentro de la fuerza de trabajo. Esta combinación de causas derivada del nuevo modelo de desarrollo, explica, nos parece, la falta de capacidad de la región para articular de manera dinámica una diversidad de actividades productivas, para promover la reestructuración oportuna de formas necesarias de producción y, generalmente hablando, para generar crecimiento y equilibrios dinámicos dentro del sistema económico regional. Así las llamadas “históricamente” altas tasas de desempleo y creciente precariedad del trabajo que juntas son constitutivas de la pobreza y la indigencia regionales, pueden verse como resultados realmente lógicos de la presencia y funcionamiento del actual modelo de desarrollo dominante.

En este contexto, la producción o reproducción de estos niveles de pobreza tienen sus orígenes en tres realidades primarias convergentes: primero, en la estructura y las relaciones de producción que precedieron al actual modelo de desarrollo; segundo, en la reestructuración o desestructuración de la pro-

ducción en la región durante los ochenta; y tercero, en la nueva dinámica que resulta de la imposición de mercados de trabajo no regulados y flexibles en la región, con las consecuentes altas tasas de desempleo y subempleo. Veamos brevemente cada una de éstas.

Relaciones de producción previas al modelo actual

En la región BíoBío, las nuevas formas de pobreza se combinan con formas más tradicionales. Estas últimas tienen su origen en estructuras de producción de ramas primarias, particularmente en la agricultura de subsistencia, minería carbonífera, y demás, que se formaron plenamente en el siglo XIX y cuyas actividades conformaron los actuales límites administrativos de las provincias Ñuble, Arauco, BíoBío y Concepción. Esta pobreza tradicional que surgió de la agrominería también se dio dentro del contexto del modelo de sustitución que dominó la mayor parte del siglo XX.

Una de las principales características de esta dinámica agrominera fue el empleo de trabajo abundante pero no calificado a cambio de salarios magros. Dada la focalización de esta producción en las ramas primarias, tanto las condiciones de trabajo como la reproducción en general de la fuerza de trabajo eran precarias. Este tipo de trabajo era perfectamente compatible, por ejemplo, con el hecho de que hasta la década de los cuarenta la educación y la salud pública eran inaccesibles para la mayoría de la gente. Así, la acumulación basada en la estructura de producción surgida de la exportación de productos primarios funcionaba con

- insumos tecnológicos con baja composición de capital;
- niveles de productividad generalmente bajos;
- niveles extremos de desempleo;
- uso extensivo de trabajo no capacitado; y
- salarios extremadamente bajos o incluso sólo un “semisalarario”.

La población relacionada más estrechamente con estos tipos de actividades productivas –particularmente los mineros de carbón, los campesinos pequeños, y los jornaleros– subsistían en condiciones de extrema pobreza, la que debe entenderse como parte de lo que hacía posible la acumulación en la región e incluso el país.

En estos sectores socioeconómicos encontramos la formación de los primeros “ejércitos” de pobres e indigentes de la región VIII. Tal pobreza “tradicional”, que en gran medida es una forma de pobreza estructuralmente inducida, y que puede verse hoy en las comunidades de San Ignacio,

Trehuaco, Portezuelo, Quillón, Contulmo, Tirúa, Ñiquén, Lota y Curanilahue, tiene una larga conexión histórica con las actividades agromineras. En la medida en que tal estructura de producción está situada y permanece estable, tal pobreza será considerada “normal”. Sin embargo, cuando la estructura de producción se hace inestable, como ha sucedido en las últimas décadas, la reproducción de la pobreza se hace entonces inestable y la situación se torna crítica a medida que la atención se dirige a otra parte del mercado de trabajo, por ejemplo a la industria. No es coincidencia que los más altos niveles de pobreza, desempleo e indigencia hayan de encontrarse precisamente en aquellas áreas cuyas actividades productivas están centradas en la agrominería.

Este último sector de hecho ha estado en declive desde la década de los treinta, cuando sus actividades fueron superadas por la estructura de producción de la sustitución industrial. Así, surgió una nueva forma de pobreza que estaba integralmente relacionada con la forma más “tradicional”, que surgió del nuevo proceso de industrialización y se fundió con él. Una de las características más importantes de este proceso fue la emigración de los campesinos a los nuevos centros urbanos –principalmente Talcahuano, Concepción, Penco, Tomé y Los Ángeles– en busca de trabajo. Estos migrantes no tenían capacitación laboral y por lo general no encontraban un empleo estable en los nuevos sectores de producción; se convirtieron así en una población de desempleados permanentes o semipermanentes que residía en las áreas periféricas de los nuevos centros urbanos. Un importante componente de esta situación fue el trabajador ocasional y subempleado que con frecuencia trabajaba jornadas de 14 horas a cambio de salarios miserables en actividades industriales de baja productividad. Estos trabajadores conformaban el vasto mundo de los marginados y los pobres de los sesenta y eran altamente visibles en las áreas que rodeaban a las comunidades de Concepción, Talcahuano, Penco y Tomé.

En la raíz de estas nuevas formas de pobreza encontramos la dinámica de la producción de sustitución y el tipo de acumulación asociada con ésta. Estamos hablando aquí de una pobreza predominantemente urbana que era producto de los desequilibrios, contradicciones, y distorsiones estructurales del modelo de desarrollo de esta época, un modelo que ya comenzaba a entrar en condiciones de crisis a principios de los sesenta.

Aun cuando hay pocos datos cuantitativos para estas primeras formas de pobreza heterogénea en la región BíoBío, existe poca razón para sospechar que pudiera ser menor que los niveles de pobreza en el resto del país, y las cifras nacionales se situaban en el 17 por ciento de todos los hogares en 1969 y en el 28.5 por ciento de la población en 1970.

La reestructuración de la producción y las nuevas formas de pobreza

A medida que la economía de Chile se abrió a los mercados internacionales y al comercio con el extranjero, la crisis que afectaba al sector primario (agrominería) de la región se vio intensificada, como lo estuvieron los problemas asociados con las actividades industriales de sustitución de importaciones. El subsecuente proceso de “desestructuración” (Díaz, 1994) y retirada de la protección que fue consecuente con esta apertura causó una caída en la producción y una disminución concomitante en el empleo. A medida que se agravaba la crisis en las formas tradicionales de agricultura, se aceleró el flujo de migrantes hacia áreas económicamente más dinámicas, y consecuentemente se aumentó en estas localidades la ya de por sí numerosa población de personas “flotantes” y desempleadas. El punto crítico de este proceso surgió entre 1981 y 1983, cuando el país entró en una severa depresión ocasionada por las serias distorsiones producidas por la aplicación de políticas monetaristas y de desregulación durante el periodo precedente. Los altos niveles de desempleo que produjo esta crisis en la región –alguna vez alcanzó 30 por ciento– tuvieron efectos que todavía son evidentes en varias comunidades.

A estos procesos de producción desorganizada debemos añadir otros que tienen que ver con la reestructuración y la racionalización. Con el objeto de recuperar la competitividad perdida en los sectores tradicionales y manufactureros, los puestos laborales se redujeron considerablemente y algunas dimensiones de la producción se modernizaron por la introducción de tecnologías. Al mismo tiempo, y con la perspectiva de la mejora general de la productividad, los empresarios hicieron un esfuerzo por intensificar y ampliar la aplicación de los modelos tayloristas y de flexibilización de la fuerza de trabajo. Todo esto tuvo el efecto clásico de contribuir a un incremento de la población de desempleados y subempleados y a una severa compactación de los salarios reales.

Junto con este conjunto de eventos surgieron nuevos focos de producción –principalmente forestales y piscícolas– y un sector terciario dinámico –ventas al menudeo y servicios financieros– asociados con aquellos. Estas actividades no sólo requerían de menores puestos laborales, sino que el trabajo requerido era precario por naturaleza, por lo general subcontratado y temporal y a cambio de salarios muy bajos.

Reunidas bajo la rúbrica de la desestructuración y reestructuración de la producción, estas explicaciones en gran medida sirven para ampliar nuestra comprensión de la pobreza en las comunidades mencionadas, todas las cuales habían sido conmovidas en mayor o menor grado por crisis, transformacio-

nes, y la reestructuración de las formas de producción. Como hemos señalado repetidamente, los índices de pobreza e indigencia en la mayoría de estas comunidades están asociados directamente y se ven exacerbados por la lógica y los requerimientos del nuevo modelo de desarrollo según opera sobre las poblaciones que ya experimentan formas más “tradicionales” de pobreza.

Alto desempleo, flexibilidad laboral y el “empleo de la pobreza”

El elevado desempleo ha sido una realidad en la región BíoBío durante los últimos 20 años. Durante 10 años consecutivos, entre 1976 y 1985, la tasa promedio anual de desempleo real ha sido de más del 20 por ciento de la fuerza de trabajo. En años particularmente críticos, el desempleo ha ido más allá del 25 por ciento e incluso ha alcanzado el 30 por ciento (Antinao, 1997). En la segunda mitad de los ochenta y toda la década de los noventa la situación de desempleo mejoró significativamente, con tasas que bajaron casi a los promedios nacionales: en 1990, la tasa había caído al 5.3 por ciento, y para finales de 1992 estaba en 5.5 por ciento.

Sin embargo, desde 1993 la tasa comenzó a subir una vez más, escalando hasta 7 e incluso 8 por ciento durante 1993-1995, y se estabilizó en 7.4 por ciento en 1996, un punto más alto que el promedio nacional. Tenemos que recordar que estamos hablando aquí de promedios regionales, y que hay muchas comunidades, en especial las más pobres, que exceden estos promedios. Por ejemplo en 1992, cuando el crecimiento nacional estaba en 11 por ciento y el desempleo nacional en 4.4 por ciento, había 18 comunidades en la región VIII con tasas de desempleo por encima del 7 por ciento y 12 que excedían el 10 por ciento, entre las cuales pueden encontrarse San Rosendo, con el 20.5 por ciento, y Lota, con el 23.1 por ciento.

Junto con esas tasas crónicas de desempleo, vemos que después de los ochenta hubo un aumento en ese tipo de empleo que hemos descrito como “precario”, es decir, empleo creado bajo regímenes de políticas de desregulación y flexibilidad laboral. Estas últimas políticas coinciden con lo que podría llamarse “empleo de la pobreza” dentro de prácticamente todas las comunidades en la región, esto es, el empleo primordialmente de naturaleza temporal, con bajos niveles de remuneración y prácticamente sin protección, la mayor parte del cual mantiene a aquellos empleados en el nivel de la pobreza o por debajo de él. Los trabajadores en esta categoría –los “pobres empleados”– constituían, según datos de 1992, el 45.5 por ciento de la fuerza de trabajo nacional (Agacino, 1995); nosotros sospechamos que el porcentaje de la

región BíoBío era incluso más alto, dado que el “empleo de la pobreza” es típico de los dos nuevos polos de dinamismo económico en la región VIII, el forestal y el piscícola, en donde la subcontratación y el trabajo temporal son la norma. Aunque este tipo de empleo también se ha hecho notar en la agricultura, la manufactura y la construcción, es en las comunidades en donde las actividades forestales se han hecho dominantes, tales como San Rosendo y Portezuelo, en donde pueden encontrarse los niveles más altos de pobreza, niveles que están directamente relacionados con el empleo precario o el desempleo clásico.

La pobreza: un fenómeno heterogéneo

Por sobre todo, la pobreza en la región BíoBío es extremadamente heterogénea, es decir, un producto de procesos socioeconómicos y culturales bastante diversos. En consecuencia, no puede entenderse simplemente como un problema económico o monetario de privación material o bajo consumo, sino que debe ser entendido en cambio principalmente como un proceso de rezagos acumulativos, una ruptura y una degradación progresivas de una combinación de vínculos, texturas y relaciones sociales en los que se encuentran insertos sectores sociales específicos. La pobreza debe entenderse entonces como un proceso dinámico multidimensional, que es a la vez económico, social y cultural. Así encontramos en la misma comunidad formas tradicionales de pobreza, junto a aquellas de origen más reciente que se desprenden de la nueva forma de empleo precario, y cada una de éstas conformará una lógica diferente.

Aunque obedecen a diferentes lógicas, encontramos que están vinculadas en una trayectoria a lo largo de la cual convergen simultáneamente las privaciones que son principalmente económicas (desempleo y subempleo crónicos, ingresos insuficientes), sociales (privación educativa, mala salud, mala vivienda, delincuencia, vida familiar desintegrada), y culturales (pérdida de identidad, crisis de valores) (Gazier, 1996; Paugam, 1996). Esta pobreza multidimensional afecta a aquellos grupos sociales que son más vulnerables e induce en ellos un debilitamiento de los lazos sociales y la desorganización de las relaciones sociales en los niveles micro y macro. Este tipo de ruptura social ha sido, pues, poco estudiada, aunque tiene sin duda serias consecuencias para aquellos involucrados, en especial los jóvenes. Gran parte de la reciente anomia, despoltización, descreimiento de la política y los partidos, violencia gratuita e irracional y demás, pueden atribuirse a un serio deterioro de los lazos sociales causado por la prolongación de los altos niveles de pobreza.

La estrategia oficial: problemas y perspectivas

Las insuficiencias de las actuales estrategias utilizadas para combatir la pobreza en el nivel nacional y en la región BíoBío son producto de una comprensión errónea de los efectos sociales del modelo de crecimiento actualmente dominante, producto de los errores en la dirección hacia las poblaciones potencialmente beneficiadas, y una consecuencia del débil apoyo para iniciativas en el desarrollo endógeno. Como muestran los datos de la encuesta del CASEN, la región se ha estancado o incluso ha perdido terreno en la lucha contra la pobreza, y esto a su vez señala la impotencia de las políticas oficiales.

La insuficiencia se deriva de diversas debilidades de importancia en las políticas oficiales, en especial en el ámbito regional. Como es bien sabido, esta política ha sido una síntesis de dos objetivos principales: primero, un intento por asegurar un crecimiento económico sostenido a través de la creación de empleo productivo y del equilibrio fiscal; y segundo, la puesta en práctica de políticas sociales universales y dirigidas específicamente a destinatarios particulares. Se piensa que estos objetivos capacitan a los pobres para integrarse en el mercado de trabajo y en el proceso general de desarrollo. Sin embargo, como hemos dicho, estas políticas son débiles en ciertos aspectos importantes y mencionaremos brevemente tres aspectos de esta debilidad.

Primero, existe un problema con la correlación entre crecimiento económico, por un lado, y el empleo y el ingreso por el otro. Aun cuando hay evidencias de que para el periodo específico de 1987-1992 la expansión económica tuvo un impacto positivo en el empleo y en los ingresos, y que por tanto tuvo consecuencias directas en la reducción de la pobreza; esta situación se empeora a partir de entonces. Esto es, después de este periodo, tasas relativamente similares de crecimiento tienen un efecto decreciente en la absorción o la reducción de los niveles de pobreza; ese hecho sugiere cómo debido a que el modelo de crecimiento opera sobre la base de un mercado de trabajo desregulado y flexible, causando así condiciones precarias para el empleo, se convierte ahora en un factor que incide en la reproducción de la pobreza. En otras palabras, las actuales estrategias de reducción de la pobreza se tropiezan con las nuevas características del mercado de trabajo, características que en sí mismas son requerimientos del nuevo modelo económico. Además, este modelo produce un patrón de distribución del ingreso que resulta notablemente desigual, regresivo y concentrado, algo que no sólo perpetúa las desigualdades sociales, sino que va en contra de sus esfuerzos hacia la reducción de los niveles de pobreza y de exclusión social. Esto equivale a decir que una estrategia efectiva para combatir la pobreza debería incluir modificaciones sustanciales a las políticas actuales de empleo, salarios, dis-

tribución del ingreso y legislación laboral. Tales cambios, dicho con franqueza, equivaldrían a abandonar el modelo actualmente reinante en favor de uno que fuera social y ambientalmente más sustentable.

En segundo lugar, existe un carácter generalmente segmentado, desequilibrado y descoordinado en la dirección de los programas. Esto equivale a ignorar el carácter esencialmente multidimensional y heterogéneo de la pobreza según se expresa en sus dimensiones social, económica y cultural. Esta heterogeneidad requiere, por el contrario, de políticas integradas y equilibradas. Un ejemplo notable de esta aproximación desequilibrada que hace referencia a la meta en el área de producción (como en los campos de carbón) es el apoyo claramente insuficiente del gobierno a las zonas de “extrema urgencia”, con la vana esperanza de que aparecerán las iniciativas de inversión del sector privado. En este caso, el dogma neoliberal de la “no-interferencia” del gobierno en la producción no sólo agrava una seria situación social, sino que contribuye también a la perpetuación de la pobreza. De hecho, estas zonas, las más abandonadas por el sector público –las zonas rurales– son precisamente las que muestran los más altos niveles de pobreza persistente. Además, como ha señalado Raczynski (1995), existe un traslape de iniciativas que acaban en nada al no existir iniciativas adicionales que las coordinen, como, por ejemplo, en el caso de la falta de articulación entre el llamado Programa para Todos (véase el capítulo sobre Bolivia) y los programas de FOSIS, y entre estos dos y los programas municipales.

En tercer lugar, lo que probablemente sea más decisivo, las estrategias actuales proporcionan un apoyo muy débil para lo que debería ser el elemento más importante en la lucha contra la pobreza, o sea el fortalecimiento de la dinámica y los procesos que conducen al desarrollo endógeno y local, basados en el fortalecimiento de la organización social, la articulación de diversos agentes de desarrollo (municipalidades, empresas, universidades, sindicatos, y demás), y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas de las municipalidades. Una verdadera política de descentralización debería al menos apuntar en esta dirección para convertirse en una estrategia efectiva de desarrollo regional.

La cuestión del desarrollo local

La asignación del papel de “agentes del desarrollo” exclusivamente a las municipalidades tiene su origen en la reforma administrativa introducida por el régimen militar, en 1974, a través de la Ley Decreto número 573, que buscaba descentralizar al Estado. Este decreto dividía al país en regiones político-

administrativas, y a estas regiones en provincias, y a las provincias en comunidades (comunas). Según el decreto, las municipalidades eran parte de esta descentralización, no sólo territorial sino también funcionalmente, y se les dotaba de poderes ejecutivos, responsabilidades para la prestación de servicios y otras ampliaciones a sus mandatos. A estas iniciativas se les dio forma final en el Decreto Ley número 1289 de 1976, que designaba a las municipalidades específicamente como entidades territoriales que estarían funcionalmente descentralizadas, cuyos objetivos serían la satisfacción de las necesidades locales y la promoción del desarrollo de la comunidad.

Este proceso de descentralización y “municipalización” del Estado que trajo consigo el régimen militar fue estudiado, examinado y criticado hace unos años (Rodríguez y Velázquez, 1994). Se señaló por ejemplo que aun cuando las municipalidades habían visto la ampliación de sus poderes, estos poderes se concentraban en las manos de una sola autoridad, el alcalde, quien accedía a este puesto no por la voluntad popular, sino por designación de la máxima autoridad de la nación. También se criticó la falta de recursos, o su distribución desigual, de modo que la mayoría de las municipalidades conservaban capacidades limitadas con respecto a la inversión, la promoción de la producción y la capacitación técnica y organizativa. También se criticó la fuerte dependencia creada entre la municipalidad y el aparato del gobierno central con respecto a la orientación de las políticas de desarrollo. La experiencia de la gran mayoría de las comunidades de la región BíoBío muestra que estas críticas eran completamente válidas.

Si la ya mencionada reforma efectivamente abrió nuevos espacios para las iniciativas locales, lo hizo sin pretensiones de promover el desarrollo local democrático, ni de promover cualquier tipo de desarrollo local endógeno. La democracia se introdujo sólo en 1996 con la elección popular de los alcaldes en las diversas comunidades. En muchos aspectos el trabajo apenas ha comenzado en lo que se refiere a:

- la organización comunitaria y la participación de la “sociedad civil” que todavía se encuentra atomizada y sin estructura; y
- la creación de un sentido real de ciudadanía a través del desarrollo de instrumentos viables de comunicación e información sociales.

Tales condiciones de democracia local forman un importante requisito del sólido desarrollo local (Sachs, 1981).

Aparte de la cuestión de la democracia, una forma de desarrollo local que en gran parte era endógeno, estaba lejos de las expectativas y cálculos de los creadores de este paquete de reformas administrativas. En efecto, la reforma

no implicó la transferencia del poder real del aparato central del Estado a la municipalidad ni buscó proporcionar recursos financieros o técnicos adecuados y equitativos para el desarrollo de la producción, y mucho menos aportó un apoyo para la configuración de los elementos necesarios para promover los sistemas de producción local (Garofoli, 1992). Bajo estas condiciones, la gran mayoría de las comunidades y municipalidades eran impotentes al confrontarse con los problemas de la pobreza. Sólo unas cuantas pueden mostrar índices de verdadero desarrollo local, y esas comunidades son precisamente aquellas que por razones geopolíticas y sociales –por ejemplo, el ser una capital provincial o un centro regional– tenían un mayor control relativo de cantidades significativas del excedente social.

Las políticas públicas de devolución que realmente busquen ser eficientes deberían estimular a estas comunidades, en especial a las pobres, para que tomen en sus manos la promoción y la articulación de todos los posibles instrumentos e iniciativas que conduzcan a un desarrollo endógeno local y sustentable, al canalizar, a través de las municipalidades, las herramientas, capacitación y recursos que hicieran avanzar este propósito. Si comparamos las experiencias de las comunidades de la región BíoBío con lo sucedido internacionalmente con respecto al desarrollo local y regional, aparecen una serie de lecciones e hipótesis básicas de las que nos gustaría al menos proporcionar un esbozo.

Primero, en el contexto actual en el que las grandes transnacionales y el proceso general de globalización juegan los papeles centrales, la posibilidad de un desarrollo local y regional efectivo ha llegado a depender cada vez más de las condiciones sociales, políticas y culturales. Al referirnos específicamente al proceso de descentralización, tal desarrollo dependerá de la formación y consolidación de bloques sociales y políticos en los ámbitos locales y regionales. Estos grupos darían poder, a través de las elecciones locales democráticas, a las autoridades locales y regionales para que tuvieran una capacidad real de negociación frente al gobierno central. Ésta a su vez depende de la capacidad de las autoridades locales para capturar o controlar una parte importante del superávit producido localmente y el uso de este superávit para la inversión y los gastos públicos.

En segundo lugar, dado lo anterior, los poderes locales y regionales deberían promover el aumento en las tasas de crecimiento a través de la inversión directa, sea pública (en las etapas iniciales) o privada (a través de las PYME). En las etapas iniciales es absolutamente indispensable la inversión pública directa para la creación de infraestructura y servicios básicos (salud, educación, transporte, y demás), al igual que las mejoras en la producción. Tal inver-

sión es particularmente necesaria durante un periodo de reestructuración o reconversión del proceso productivo.

En tercer lugar, las autoridades locales o regionales comprometidas con el desarrollo darían prioridad a la formación de una red grande y dinámica de PYME que estén firmemente asentadas en el área local. La participación de las grandes corporaciones debe condicionarse a:

- la seguridad de una tasa aceptable de reinversión de los excedentes generados localmente; y
- la aceptación de las normas social y ambientalmente aceptadas según hayan sido establecidas local o nacionalmente.

En cuarto y último lugar, el verdadero desarrollo local o regional implica un rechazo, o cuando menos una disminución significativa, del papel funcionalmente periférico de la localidad o región, lo que a su vez implica que los procesos de producción deben centrarse en lo local o “endogeneizarse”. Esto sólo es posible con una reinversión de los excedentes locales, como sugerimos arriba, junto con la creación de vínculos hacia adelante, la diversificación de la producción, incrementos en la producción de valor agregado, crecimiento de las PYME, involucramiento de las grandes corporaciones en términos de proyectos a largo plazo, capacitación de una fuerza de trabajo calificada, y finalmente, promoción de una relación dinámica entre el sector privado y las universidades técnicas regionales que promovería la innovación y la creación tecnológicas, o la recapacitación del personal técnico.