

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 13
.....

Gestión Territorial del Fomento Productivo

Una observación a la PYME forestal de la región del Bio-Bio

Liliana Cannobbio Flores

Octubre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Chile pertenece hoy al mundo de la economía globalizada. Este implica una demanda cada vez más heterogénea que requiere de un nuevo modo de producción, basado en la especialización flexible y en la innovación tecnológica para aumentar la competitividad de las empresas. El reconocimiento del Estado chileno de estos desafíos lo ha llevado a concentrar sus políticas de fomento en la promoción de las exportaciones y, con especial énfasis, en el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PYME), dada su característica flexibilidad.

El apoyo a su despegue se basa en la superación de los obstáculos que las afectan: fallas del mercado, asimetrías de información, costos de transacción y en particular su aislamiento, tamaño y recursos. Una fórmula ha sido estimular la asociación empresarial mediante los proyectos de fomento (PROFOS).

Mi propósito es evaluar la potencialidad de los PROFOS para incrementar la competitividad de la PYME. Para ello escogí uno de los sectores productivos más dinámicos del país, el forestal, y analizo su contribución al desarrollo socioterritorial en la región del Bío-Bío. La investigación se estructura como una crónica que destaca la inconveniencia de no considerar el territorio ni su institucionalidad ni a sus actores como agentes del desarrollo, capaces de dar coherencia a las intervenciones y acciones gubernamentales. Quedan en evidencia fallas de diseño operativo de estos PROFOS -extensivas en gran medida a la política nacional de fomento- y las dificultades regionales para gestionar el desarrollo económico a causa del centralismo y la incapacidad de planificación y concertación de los actores.

El PROFO como mecanismo asociativo ha creado en sus destinatarios una apreciación hacia la cooperación interempresarial y una valorización por los procesos de innovación tecnológica, de gestión empresarial y de inversión en capital humano como elementos necesarios para incrementar su competitividad.

Sin embargo, su modalidad de aplicación ha llegado a debilitar resultados positivos e incluso a generar efectos perversos, como la absorción indebida de información y la manipulación de las pequeñas empresas forestales por los grandes conglomerados; una situación que se perpetúa por el traspaso de su administración a operadores privados.

En síntesis, su aplicación es en extremo autorreferente y estandarizadora. No discrimina entre sectores, territorios, mercados o culturas empresariales disímiles, y desperdicia las oportunidades de desarrollo local que proporcionaría un trabajo interinstitucional que privilegiara los objetivos de empleo e inserción en mercados extranjeros.

I INTRODUCCIÓN

Los altos y crecientes niveles de competitividad que demanda el paradigma de la globalización configuran un nuevo orden en la economía de los países. Todo indica que la revolución tecnológica y la velocidad del cambio son los mayores desafíos que las empresas enfrentan en el tránsito desde la producción masiva basada en economías de escala hacia las economías de variedad.

Este nuevo modelo –que ha dado origen al modo de producción flexible o post-fordista– se inclina hacia la producción diversificada y de calidad dirigida a nichos de mercado.¹ No obstante, la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda. También se exigen cambios en la oferta, como la reorganización de la producción, de las relaciones laborales y del mercado del trabajo.

En este contexto, la pequeña y mediana empresa (PYME) posee ventajas por su flexibilidad para superar los desafíos del paradigma globalizante y sobre todo para ajustarse al nuevo modo de producción. Sin embargo, la perjudican su tamaño y la falta de liquidez, que les impiden cumplir con los volúmenes de producción, satisfacer los estándares de calidad e invertir en innovación tecnológica productiva y empresarial.

Una salida a estos obstáculos es la asociación de empresas, que contribuye a superar las limitaciones de acceso a las actividades requeridas para mejorar su posicionamiento competitivo; además, permite compartir costos para facilitar el desarrollo de acciones estratégicas: participar en ferias en el exterior, encarar programas conjuntos de I+D, realizar campañas de marketing externo y todas aquellas actividades que individualmente no se realizarían.

La participación del Estado en este nuevo orden se ha orientado principalmente a fomentar la productividad; esta vez ha dejado atrás viejas prácticas de selectividad y ha dispuesto acciones y políticas neutrales.

Chile, y particularmente la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entidad dependiente del Ministerio de Economía, afirma haber escogido ese camino. Sus instrumentos de apoyo a la mediana y pequeña empresa se declaran horizontales, alejados de objetivos sectoriales y orientados a superar fallas del mercado como escasez financiera para capital de riesgo e innovación tecnológica, problemas de apropiación e incentivos a la formación de recursos humanos y costos de transacción, etc.

¹ En palabras de Porter, equivale a la capacidad de reorganizar por completo todos los enlaces de "la cadena del valor", esto es, las actividades de apoyo (gestión superior, gestión de RR.HH., adquisición de tecnologías e insumos) y directas (logística de entrada y salida, operaciones, venta y servicio de post-venta) que agregan valor al bien o servicio que genera una empresa.

El enfoque macroeconómico predominante, que centra su atención en los grandes agregados (inflación, crecimiento del PIB, balanza de pagos, etc.), define el marco de acción de los instrumentos de fomento. El problema es que no repara en los actores socioeconómicos reales: sólo ve el territorio como un receptor homogéneo de sus acciones –aunque por definición no lo es– y un factor de desarrollo.

Experiencias como las de Italia, Alemania y Japón rescatan una óptica alternativa: un esquema de industrialización basado en la especialización y la complementariedad de un conjunto articulado de PYMES. Éstas logran ser competitivas –pese a su tamaño– al beneficiarse de las sinergias producidas por encadenamientos productivos con base territorial y el entorno de servicios (información, capacitación y financiamiento) que permiten aprovechar el “capital social” y “las ofertas públicas”.

Motivado por estos desafíos y su dimensionamiento territorial, este estudio analiza un instrumento de fomento productivo que propicia la asociatividad de PYMES: el Proyecto de Fomento (PROFO). Pretendemos evaluar el beneficio de este instrumento para las empresas, conocer su impacto en el desarrollo socioterritorial y reflexionar sobre cómo el territorio, su institucionalidad y sus actores, cuando disponen de instrumentos de fomento, se vuelven determinantes en el crecimiento empresarial y de sus comunidades regionales y locales.

Centramos la atención en la pequeña y mediana empresa forestal maderera de la región del Bío-Bío en Chile. Este sector ha experimentado en la última década un gran dinamismo y se ha convertido en uno de los principales sectores exportadores; además esta región –la segunda más grande del país–, a pesar de ser la segunda que más aporta al PIB a nivel nacional (10%) presenta una caída sistemática de su tasa de crecimiento en los últimos años.

Para la ilustración del caso se ha optado por una crónica descriptiva y analítica de aspectos como el uso de recursos, costos, operatividad del instrumento, y del efecto de su inserción en la región. Subyace la crítica al diseño y la modalidad de ejecución, que desperdician sus posibilidades.

La metodología corresponde a una investigación de campo que comprende tres focos de atención: caracterización de la institucionalidad que diseña, ejecuta y evalúa la política de fomento productivo; resultados en términos de los propósitos explícitos de los PROFOS y su impacto en el desarrollo económico local, e institucionalidad regional/local. Los métodos y técnicas de trabajo corresponden a fuentes secundarias, entrevistas y encuestas aplicadas a informantes claves (anexo 1). Sólo se consideran los PROFOS forestal-madereros con una vigencia de dos años como mínimo y cuya cobertura corresponda a cada una de las provincias.

II DE LA RECONVERSIÓN A LOS PROYECTOS DE FOMENTO

UN PASEO POR CABRERO Y LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

Cabrero, a 500 km al sur de Santiago, es el núcleo de una zona tradicionalmente campesina, nudo de comunicación entre la Carretera Panamericana, columna vertebral del país, y la variante que enlaza con la ciudad de Concepción, segunda metrópoli nacional y capital de la región del Bío-Bío.

La región se caracteriza por una enorme heterogeneidad política, económica y social producto de diversos sucesos históricos, y presenta una extrema provincialización socioterritorial. En una extensión mayor a la de Bélgica y Holanda alberga una gran cantidad y diversidad de recursos naturales y humanos, elementos que la convierten en la segunda región en términos de crecimiento económico después de la metropolitana (cuadro 1).

Sin embargo, pese a su potencial productivo, su tasa de crecimiento ha experimentado en las dos últimas décadas una fuerte caída². A ello se suman unas de las peores tasas de pobreza y desempleo del país. Una posible explicación de ello es la incapacidad de retener los excedentes de la producción, sobre todo de sus sectores de punta³, y de la profunda depresión de rubros como la minería del carbón y la agricultura tradicional, que se concentran en algunas áreas y crean verdaderos bolsones de pobreza. Precisamente es la decadencia del agro lo que caracteriza a la comuna de Cabrero en los últimos años.

La evolución productiva de la comuna es un paradigma de los embates que ha enfrentado el mundo agrario tradicional. Este se caracteriza por un estilo de vida nuclear en torno a formas de producción intensivas en mano de obra, con amplia ocupación de suelos, bajos niveles tecnológicos y orientación al mercado interno, rasgos típicos de las economías de subsistencia.

² Ver competitividad de regiones en informe del desarrollo humano PNUD 1996.

³ Fenómeno que se desprende de la localización de las sedes administrativas de las empresas en la región metropolitana de Santiago.

CUADRO 1: CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

Regional: la integran 4 provincias y 51 comunas

Población: 1.734.305 hab (13% de la población nacional)

Densidad poblacional: 46,92 hab./km², superior al doble nacional

Crecimiento demográfico promedio anual: 1,34 (1982-92)

Índice de pobreza: 46,6 % de la población. Indigencia: 16,8%

Índice de mortalidad: 5,8 por mil nacidos vivos

Nivel de escolaridad: 8,59 años, promedio inferior al del país

Exportaciones regionales: 14,3% del total nacional

Desempleo: 7,4%

Sectores productivos más dinámicos: pesca, construcción, transporte y comunicaciones, turismo y forestal (que ha incrementado significativamente su aporte al producto)

Fuente: Censo 1992 y Estrategia de Desarrollo Regional

LOS VECINOS DE CABRERO

En la geografía social de este lugar sobresalen algunas familias muy arraigadas en la vida del pueblo. Una es la familia Robles, propietaria de uno de los fundos más extendidos y productivos de la zona, dedicado por décadas a la producción forrajera con la que abastecían a la producción ganadera y lechera de los predios vecinos. La importancia de su actividad en la cadena productiva hizo de los Robles una familia importante; durante muchos años influyeron en la designación de autoridades locales y en la elección de diputados de la zona.

Bajo este esquema vivieron hasta mediados de la década de 1960. La movilización campesina producto de la reforma agraria culminó en la toma y expropiación de casi el 80% de sus propiedades. La conflictividad que afectó al mundo agrario se radicalizó y llegó a fracturar violentamente el estilo de vida de la comunidad. El golpe de Estado de 1973 devolvió las tierras a sus antiguos dueños, los hizo acceder momentáneamente al poder local y persiguió a aquellos que se suponía habían instigado las revueltas.

Pero ya no se podía volver atrás. Algo había cambiado en el mundo rural tradicional y el jerarca de la familia, Segismundo Robles, se dio cuenta cuando intentó volver a su antigua actividad. La reactivación de sus campos implicaba superar la descapitalización sobrevinida,

dificultad agudizada por la ausencia de instrumentos de apoyo gubernamental que otrora habían contribuido a consolidar su actividad empresarial. Definitivamente, el escenario era otro.

EL RÉGIMEN MILITAR Y EL ESTRENO DE UN MODELO ECONÓMICO

El golpe militar no sólo significó la inmediata fractura de un sistema político, sino el inicio de un proceso “refundacional”. En lo político se buscó la desarticulación del tejido social, la desideologización forzosa y su reestructuración a través del “proceso de regionalización”⁴. En el plano económico se implantó un modelo monetarista ortodoxo, junto con un proceso radical de privatizaciones y de desregulación del mercado laboral. Después vendría la apertura comercial y el fomento a las exportaciones a través de la rebaja de aranceles y devaluaciones periódicas con tipo de cambio fijo.

El primer objetivo del cambio fue recuperar el equilibrio macroeconómico y fiscal, para lo cual se adoptaron medidas como control del gasto social, contracción de la demanda agregada, eliminación de subsidios, contracción de la oferta monetaria e incremento de las tasas de interés. Su propósito era la limitación del crédito, la reducción de los servicios sociales y la no reajustabilidad de los salarios según nivel de precios (para incentivar el ahorro y la inversión, sin importar que ello atentara con el objetivo de pleno empleo).

En un contexto de recesión internacional⁵ y escasa competitividad de la industria chilena, ello provocó una profunda desindustrialización; sobrevivieron sólo aquellos sectores que pudieron desplazar a los no competitivos o los que supieron aprovechar las condiciones de las políticas fiscales y monetarias. Así se cumplieron los preceptos de una economía ultraliberal que propiciaba la transformación productiva de la base económica del país.

Pasaron a encabezar la lista de los sectores dinámicos y de orientación exportadora la industria química primaria y la de productos de celulosa y papel, que dejaron atrás a sectores tradicionales como el metalmecánico y el textil.

Todo parecía bajo control y se alcanzó un mejoramiento económico notorio, especialmente entre 1977 y 1981. Pero en 1982 sobrevino la recesión internacional que puso término al flujo de capitales extranjeros y desencadenó la crisis de la deuda externa. El régimen abordó esta crisis básicamente adhiriendo a las directrices de los organismos multilaterales de

4 *Concebido bajo los decretos leyes 574 y 575 de julio de 1974, que otorgaban a la regionalización el objetivo de buscar el equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la doctrina de seguridad nacional.*

5 *Producto de la crisis del petróleo de 1974, que termina por socavar las bases de la energía barata en que se sostenía el proceso de acumulación de los países industrializados.*

financiamiento (FMI y Banco Mundial). Su “ajuste estructural” implicaba un mayor endeudamiento para suavizar primero los efectos de la crisis y aplicar después medidas drásticas.

Se restableció el balance macroeconómico con la reducción del gasto social, el control de la demanda agregada, la compresión de la masa monetaria y el aumento de las tasas de interés real. El objetivo era promover la inversión de capital extranjero y mantener una alta relación tipo de cambio/salarios para consolidar la reorientación exportadora⁶ que debía adquirir la producción. Asimismo, a nivel microeconómico este “ajuste estructural” incluyó una nueva asignación de recursos que potenciara el tránsito de sectores tradicionales, especialmente los no transables, hacia otros proclives a la exportación.

Así se generó una reestructuración productiva en torno a la transnacionalización y la desnacionalización de la industria chilena. El mecanismo para convertir la deuda externa se basó en la privatización de empresas públicas, traspasadas principalmente a inversionistas extranjeros. Esos capitales se orientaron más que nada a sectores de exportación, registrándose una alta desconcentración espacial en los procesos productivos para localizarse cerca de las áreas con mayor dotación de recursos naturales e infraestructura portuaria.

En cuanto a la política industrial y/o de fomento a la producción de las PYME, se distinguen dos etapas. La primera, muy breve, consistió en la protección de determinados sectores mediante líneas de crédito especiales y tasas preferenciales. La segunda, a partir de la liberalización económica, postuló que los efectos beneficiosos de la apertura podrían ser aprovechados simétrica e igualitariamente por los distintos agentes económicos, que los incentivos de promoción de exportaciones beneficiarían a todos los sectores conectados, y que el libre juego del mercado crearía espacios para el desarrollo de estas pequeñas y medianas empresas⁷. Sin embargo, sólo algunos sectores remontaron; el resto pasó a integrar la lista de morosos junto con los antiguos beneficiarios del período de la Unidad Popular⁸.

En cuanto a la organización industrial de los sectores emergentes y exportadores – agroindustria, productos y derivados de la pesca, gran minería y producción forestal–, se optó por un nuevo mecanismo: la desintegración vertical. Su consecuencia fue la instauración del sistema de subcontratación o outsourcing en algunos tramos del proceso productivo. Muy

6 Basada en las ventajas comparativas de recursos nacionales de bajo costo como materias primas, recursos naturales y mano de obra barata (Uribe, 1991).

7 Se suponía, en general, la transparencia del mercado, el libre juego de oferta y demanda, la igualdad de oportunidades en el acceso a recursos financieros, etc., sin reconocer la presencia de graves imperfecciones en los mercados de productos y factores y grandes limitaciones a la libre movilidad de factores.

8 Régimen en que las políticas oficiales de fomento se caracterizaron por su asistencialidad, que en el fondo buscaba la mantención del empleo en esos sectores, pues históricamente la PYME ha concentrado cerca del 40% de la población ocupada del país. (Enrique Romáñen, *Un desafío a la modernización productiva*, 1994).

pronto este sistema significó la perpetuación de una relación de dependencia de las pequeñas empresas respecto de las grandes, en que las primeras perdían autonomía al verse sometidas al control de sus sistemas de planificación, manejo financiero y comercialización⁹.

VOLVIENDO A CABRERO EN DEMOCRACIA

Una gran ausente de esta historia de éxitos fue la deprimida agricultura tradicional. Los efectos de su caída golpearon especialmente a los pequeños propietarios de las zonas más alejadas del Valle Central,¹⁰ como el viejo Segismundo Robles, que no había logrado reactivar su empresa.

Segismundo murió en 1990, el mismo año que Chile retornó a la democracia. La expectativa más compartida de este regreso a la vida democrática era “el pago de la deuda social”, puesto que el esquema impuesto por la dictadura militar conllevó una gran desigualdad social e interregional.

Se inició un lento proceso de respuesta a las demandas sociales. En gran medida esta lentitud se explica por la búsqueda de consensos en la coalición gobernante y por las negociaciones que debió sostener con la oposición,¹¹ pues cualquier reforma que se intentase desmontaría parte del andamiaje construido por el régimen saliente a través de las llamadas “leyes de amarre”.

En la esfera económica, la principal diferencia con el modelo anterior ha sido la tendencia estatal a asumir un papel regulador¹². Se han mantenido los equilibrios macroeconómicos pese a la duplicación del gasto social y, en lo productivo, la apertura comercial de orientación exportadora añadió el desafío de la incorporación de valor agregado¹³. Esto último significa, entre otras cosas, crear un sistema nacional de innovación que incluya la absorción y la adaptación tecnológica, así como la capacitación y formación de capital humano.

Un cambio relevante ha sido la reforma constitucional que impulsa un proceso de descentralización y democratización de las instancias subnacionales. Para la región del Bío-Bío el proyecto representa esperanzas de reconstrucción desde la región, gravemente afectada por

9 Esta estructura fue adoptada por el sector forestal (Díaz, 1991).

10 Zona que siempre fue especialmente beneficiada por la política de fomento y sus instrumentos Grupos de Transferencia Tecnológica e impulso de transformación hacia la agroindustria, entre otros.

11 La coalición de gobierno no alcanzó mayoría en el Congreso.

12 En contraposición al juego del libre mercado sostenido por el régimen militar. Los ámbitos de acción del Estado regulador han sido principalmente, a nivel nacional, el tripartismo (CUT-SOFOFA-Gobierno), y a nivel de empresa, las negociaciones entre trabajadores y empresarios.

13 La “segunda fase exportadora” o “etapa difícil de la exportación”.

la desindustrialización y el detrimento de la agricultura que supuso el modelo neoliberal. Tales esperanzas se sustentan en su arquitectura social, política y económica –cuyas raíces se remontan hasta antes del período colonial– y aluden a una capacidad endógena para desarrollarse que deriva de la lejanía del centro político y económico del país.

La reforma regional y municipal auguró nuevas oportunidades, y el nuevo alcalde de Cabrero propugnó adelantos para toda la comunidad, deteniéndose en el problema del agro. Pecó de ingenuo, pues sus intenciones no hallaron resonancia en el sistema económico heredado y no tuvieron efectos visibles en las condiciones en que se dejó a las administraciones locales.

Entre esas desfavorables condiciones para el municipio están la escasez de recursos para hacer frente a la atención de salud y educación (servicios traspasados a los municipios), las bajas remuneraciones municipales (incapaces de retener a los profesionales y evitar su rotación) y la inadecuada normativa de rentas municipales. A ello se agrega la inexperiencia de la participación social para revertir la desarticulación política y social producto de la represión militar.

En materia regional, la reforma abrió espacios para la participación ciudadana y para una gestión pública innovadora, incorporando la dimensión territorial en la perspectiva gubernamental del desarrollo económico. En noviembre de 1992 se promulgó la Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Sus aspectos más relevantes son la creación de los gobiernos regionales y el traspaso de responsabilidades en diversas materias.

Se previó la transferencia de recursos y se crearon mecanismos de traspaso e instrumentos financieros para potenciar el avance de una descentralización fiscal, que a su vez pudiera cristalizar las competencias traspasadas y hacer efectivas las “estrategias de desarrollo regional”. Sin embargo, persistieron las fuerzas reticentes a la descentralización, especialmente algunos sectores del ámbito central que la veían como una amenaza en términos de eficiencia o que simplemente encubrían su percepción de pérdida de poder.

En lo productivo, y en respuesta a demandas por descentralizar la oferta de instrumentos de apoyo, a partir de 1993 la Corfo fue conformando una estructura desconcentrada con presencia en todas las regiones, y creó los comités regionales de fomento a la producción para apoyar el desarrollo empresarial y la atención a las PYMES. Pretendía colaborar con las políticas y los programas de los gobiernos regionales y dar impulso al inédito “Programa de Apoyo a la PYME”, que comenzó a operar en julio de 1991.

Este programa tenía como propósitos: a) impulsar la modernización de estas empresas, b) mejorar sus niveles de competitividad, y c) permitir, después de un período de apoyo estatal, su actuación en forma autónoma en mercados competitivos y globalizados. Estas metas se alcanzarían principalmente mediante: d) instrumentos de tipo horizontal (accesibles a cualquier empresario pequeño o mediano, sin importar su rubro o ubicación geográfica), e) una visión integral de los problemas que afectan a las PYMES y la consiguiente creación de instrumentos que atacaran sus diversas dimensiones, f) la consolidación de una red o alianza integrada por empresarios, Estado, gremios, técnicos, especialistas y trabajadores, que implicase un nuevo contrato social.

Concentraba su atención el mejoramiento de los niveles de funcionamiento del mercado, para aumentar las posibilidades de supervivencia y desarrollo del empresariado promedio del sector y reducir la tendencia hacia una PYME atrasada, muy dependiente del Estado y sin posibilidades de competir con sustitutos importados o de operar en los mercados externos. Así se concibió la necesidad de generar instrumentos abiertos a todos estos agentes económicos, que otorgasen una atención integral en asistencia crediticia y tecnológica.

Así, con esta nueva institucionalidad se conformaron seis áreas de trabajo¹⁴ que agrupaban a los distintos instrumentos. Se estableció una red de organismos que realizaran tareas de primero, segundo y tercer grado (ejecución, administración, financiamiento) en su relación con los empresarios. De acuerdo con las nuevas orientaciones, el crédito se transfirió al mercado financiero y a la banca privada.

LOS NUEVOS TIEMPOS: HACERSE CARGO DE UNA EMPRESA

Finaliza el primer gobierno de la Concertación y en Cabrero el hijo menor de Segismundo Robles se hace cargo del alicaído negocio del padre. Aurelio, ingeniero comercial, sabe que debe buscar aliados y evaluar alternativas para la “reconversión”. ¿Con qué herramientas cuenta? ¿Qué le ofrece este nuevo país?

El programa de gobierno de Frei no varía sustancialmente respecto del de Aylwin. Aspira a la consolidación del proceso democrático y al fortalecimiento de la institucionalidad regio-

14 *Financiamiento, asistencia técnica, transferencia e innovación tecnológica, capacitación, fomento de exportaciones, asociatividad.*

nal/local y la participación social. En lo económico, refuerza el papel regulador para neutralizar a los monopolios y asienta la estrategia de apertura comercial mediante una serie de acuerdos comerciales.

Estos acuerdos de libre comercio caldean el ambiente en el sector agropecuario. La mejor ilustración de ello es la polémica de 1995 sobre el Mercosur, que se interpreta como otro golpe a la agricultura y a la ganadería. Los más perjudicados son los productores de trigo, maíz, oleaginosas, azúcar y remolacha, quienes atribuyen al gobierno la responsabilidad directa del negativo impacto sobre el empleo campesino¹⁵.

La modernización del Estado y la consolidación de la democracia han utilizado la vía de la descentralización para lograr una gestión pública eficiente que debe replicarse en todos los ámbitos del territorio. Pronto se exigió la elaboración de estrategias de desarrollo regional a las autoridades regionales; la región del Bío-Bío no fue la excepción¹⁶. Todas las estrategias suscribieron el paradigma nacional del desarrollo sustentable (crecimiento económico, equidad social y conservación del medio ambiente).

A pesar de los adelantos en la desconcentración y descentralización de funciones, desde el final del período de Aylwin emergen voces que critican la insuficiencia del proceso. Entre las principales dificultades se nombran: a) la reproducción mecánica de los vicios administrativos del nivel central, b) una cultura centralista difícil de desarraigar, incluso en buena parte de las propias comunidades territoriales, c) incapacidad de evaluar in situ los impactos de los programas, proyectos e instrumentos de la oferta pública nacional, y d) insuficiencia de la descentralización fiscal, que no logra otorgar una mayor autonomía y flexibilidad para cumplir las metas regionales.

De estos inconvenientes se consideró primordial la centralidad de la gestión de los instrumentos provistos para el fomento productivo, especialmente los de apoyo a la PYME. Se cuestionó además la insuficiencia de recursos destinados a estos propósitos y el sesgo tecnocrático del diseño de programas, que terminó por dificultar su aporte al proceso de transformación productiva, a la mitigación del impacto del legado neoliberal y a la tendencia o estrategia de valor agregado.

¹⁵ La postura del gobierno fue sostener que el problema de la agricultura era anterior al pacto y que sus efectos debían paliarse con medidas de reconversión y modernización de la estructura productiva de la agricultura tradicional, buscando alternativas hacia el sector agroindustrial.

¹⁶ Esta región cuenta con la mejor dotación de recursos humanos y profesionales en la burocracia regional. Para la formulación de la estrategia se convocó a las principales personalidades de la vida política, social y económica regional, y se contó con el apoyo técnico de dos instituciones centrales, el Sercotec (dependiente de Corfo, encargado de otorgar asistencia técnica a pequeños y medianos empresarios y administrar algunos instrumentos de fomento a la producción) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

Por último, la insistencia del gobierno en el combate a la pobreza y la comprensión de que ésta tiene expresión territorial impulsaron un Plan de Superación de la Pobreza cuyo móvil de operaciones radica en la incipiente institucionalidad regional.

En este contexto comenzó Aurelio Robles la búsqueda de un proyecto rentable, capaz de permitir la reconversión productiva de sus tierras y asegurar un futuro mejor a su familia y a los trabajadores que permanecían en sus campos.

MÁS ALLÁ DEL BOSQUE

Aurelio investigó y concluyó que una buena alternativa sería el sector forestal. Este exhibía excelentes resultados en el país, en la región y en las cercanías de la comuna. Las cifras mostraban los altos índices que la industria forestal reporta en términos agregados: su contribución al PIB nacional alcanzaba un 3% y un 9% al regional; representaba el 10% de las exportaciones; su tasa de crecimiento rondaba el 9% (medida en 30 años) y su efecto multiplicador, el 2,4¹⁷.

Faltaba saber en cuál nicho sería deseable especializarse para concentrar los pocos capitales con los que contaba. Aurelio se decidió por la producción silvícola, pues su tradición desechaba la posibilidad de la industria de transformación en productos con valor añadido.

La alternativa de plantaciones o pequeños bosques no era fácil: primero, porque para la primera cosecha de madera pasarían 25 años y no podía esperar tanto dados los recursos financieros y plazos para recuperar la inversión; segundo, porque la producción esperada no calzaba con el volumen mínimo exigido por los posibles clientes, básicamente grandes aserraderos o plantas de celulosa.

El proyecto concebido fue un vivero de semillas para la provisión y comercialización de plántulas. Pretendía interesar a los grandes bosques –que basan su producción en plantaciones artificiales– con una producción de semillas y plántulas de una calidad genética superior para forestación y reforestación.

Pero, ¿qué ventaja ofrecería en un mercado en que la mayoría de los viveros forestales los establecían los propios dueños de plantaciones? Su actividad debía competir con un eslabón verticalmente integrado de la producción. O se convertiría en un particular más –contra-

17 De acuerdo a la matriz insumo-producto este sector demanda 2,4 unidades de insumo por cada unidad de producto, superando a sectores como pesca, construcción y minería.

tado o subcontratado— dedicado exclusivamente a la producción de semillas. En este último caso Aurelio debía lidiar con productores más antiguos y, además, enfrentar el riesgo de captura por el segmento capitalista de los grandes bosques, una práctica habitual.

En la municipalidad, Aurelio tuvo acceso a un estudio de la Universidad del Bío-Bío acerca del álamo como especie alternativa al pino radiata y al eucalipto, las especies clásicas de abundante producción. Según el estudio, esta especie presenta interesantes propiedades con miras a su producción —menor tiempo de crecimiento, costo de mantención y productividad— y muestra probados resultados en otras latitudes. La misma fuente consignaba la aptitud de los suelos de la zona para introducir las plantas y llevar a cabo forestaciones masivas, como ya era una realidad en la región.

Todo indicaba que sería un buen negocio y había potenciales clientes incluso en el perímetro de su jurisdicción de base. Sólo restaba cuantificar el montaje inicial, que implicaba una inversión considerable en tecnología, infraestructura (invernaderos para la reproducción genética), personal especializado, y la selección del mejor vivero al que comprarle las semillas madres.

Aurelio emprendió su empresa con mucha energía e invirtió gran parte del escaso patrimonio familiar restante. La mayor parte de la mano de obra provendría de sus predios agrícolas. Estos campesinos permanecían fieles a los Robles y siempre habían reconocido sus esfuerzos por impedir despidos. Ahora requerirían de entrenamiento básico, para lo que se debía contratar a un ingeniero agrónomo o forestal que le diese impulso y un manejo especializado.

Aurelio recurrió a la Universidad del Bío-Bío y solicitó información de profesionales con experiencia en montaje y administración de viveros forestales. Conoció a un profesor de la universidad que se interesó por su proyecto y que hacía poco había formado parte de un Grupo de Transferencia Tecnológica (GTT)¹⁸, en donde había adquirido gran experiencia en estas materias.

18 Creados a principios de la década de 1980 adaptando una idea francesa a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Su objetivo es reunir periódicamente a grupos de productores de una misma área para que compartan experiencias y conocimientos en el manejo de predios, asistidos por un ingeniero agrónomo y otros especialistas pagados por el Estado. Pretenden romper con el clásico individualismo y aislamiento de estos productores, vinculando prácticas productivas y de investigación.

UN NUEVO DERROTERO

En poco menos de un año la empresa de Aurelio estaba produciendo y contaba con una cartera de compradores que comenzó a ser más y más exigente en cuanto a volúmenes y calidad de las plántulas. El negocio parecía atractivo y las expectativas de Aurelio crecían en tanto le llegaban noticias de que el rubro podía extenderse hacia otros mercados fuera de la zona e incluso al exterior.

Existían dos limitaciones para hacer efectiva esa aspiración: primero había que superar el problema de los rendimientos medios de su producción; ello se ligaba a la segunda condicionante: una nueva inversión para disponer de laboratorios especializados y con tecnología de punta, tanto para el control genético de las semillas como para mejorar los métodos y técnicas de plantación.

Las metas de Aurelio no parecían fáciles, pues sólo los empresarios de envergadura acceden a los créditos de la banca privada. Una posibilidad era asociarse con otros lugareños que habían emprendido una opción similar, pero no era sencillo, ya que todos se encontraban en una situación parecida, con empresas nuevas. Comenzó a buscar alternativas y a través del municipio llegó al Sercotec, donde le aconsejaron que postulara a un “PROFO”.

Este instrumento se había concebido para fomentar la asociatividad entre empresarios de rubros similares o complementarios en una misma localización. Se suponía que su conformación impulsaría la búsqueda conjunta de soluciones a problemas comunes que, por su naturaleza o magnitud, no pudieran resolverse individualmente.¹⁹ Así se potenciaría la participación y la competitividad.

En lo esencial, la ayuda gubernamental a través de esta modalidad significa una subvención de la Corfo equivalente a un 70% de los costos totales del proyecto, incluyendo el costo de un gerente compartido y otros relacionados con seminarios, consultorías, capacitación, misiones al extranjero, estudios.

Las restricciones del instrumento eran a) el carácter temporal del subsidio –cubre la puesta en marcha del proyecto por un período de tres años, con renovación anual– y b) que su aplicabilidad en programas de transformación productiva o de reconversión requería que el grupo de empresarios existiera con anterioridad.

Con la información obtenida en el Sercotec y sus propias aptitudes de liderazgo, Aurelio convenció a tres vecinos que también habían montado viveros forestales (pino y eucalipto).

¹⁹ Para el enfoque de este instrumento ver Anexo 2.

Argumentó con proyecciones concretas de crecimiento y aumento de productividad y les hizo ver que con sus limitaciones para conseguir crédito sus rendimientos medios no les permitirían crecer y corrían riesgo de ser capturados por las grandes empresas de las cercanías del pueblo.

El grupo, ligado por su pasado y por un mismo estilo empresarial marcado por la tenacidad y cierta autosuficiencia para abordar los desafíos, se cohesionó y decidió recabar más información para evaluar la viabilidad de la propuesta. Debían precisar los requisitos de entrada y los compromisos adicionales.

Ahora se dirigieron directamente a la Corfo. En la oficina regional les dijeron que los objetivos de un PROFO podían ser la racionalización de los procesos productivos, obtener economías de escala mediante compra o venta conjunta, mejorar la gestión, incorporar tecnología o detectar mercados. Se les planteó que la idea de la asociatividad era tener incentivos para resolver problemas comunes, por lo que era extraña la constitución de PROFOS multisectoriales.²⁰

La cantidad mínima de empresas para conformar un PROFO es de cinco; les faltaba integrar a una más para cumplir esa exigencia. Debían postular presentando un proyecto en la oficina regional, que haría una precalificación, y la decisión definitiva se tomaría en Santiago. Los criterios de selección consistían en una mezcla de parámetros de carácter objetivo –como número de integrantes, planificación de las actividades, sectores que fuera de interés fortalecer– y otros subjetivos, como el grado de asociatividad entre los empresarios, que asegurase su continuidad una vez suspendido el subsidio.

En cuanto al control y seguimiento, antes se reducía a una rendición de cuentas trimestral pero a partir de la nueva modalidad de operación (se traspasó la administración de los PROFOS a agentes intermediarios públicos y privados)²¹ los controles se habían vuelto más directos e intensivos. Se les advirtió claramente que el instrumento no constituía una línea crediticia ni era una forma de “plata dulce”. Todo dependía de que conformaran un buen proyecto y determinaran el problema que requería de solución colectiva. Se les informó de experiencias que habían prosperado en la región en sectores como el forestal, turístico, agrícola, metalmecánico, etc.

²⁰ Existían ejemplos pero respondían a circunstancias especiales, como la de atacar el problema ambiental en la zona de Talcahuano

²¹ La decisión de externalizar las funciones se tomó por la escasez de profesionales de las oficinas regionales, lo que se corregiría con la incorporación de agentes especialistas intermediarios alineados de modo natural a estas organizaciones.

Les dijeron que la experiencia de la Corfo indicaba aspectos y etapas críticas que debían vencer: superar la etapa abstracta (formulación del proyecto y conformación del grupo), huir de la mentalidad gremialista y materializar la iniciativa con un plan operativo concreto y relevante, aspirar a conocerse bien y derribar desconfianzas, control interno del grupo para evitar comportamientos oportunistas de algunos (como la obtención de beneficios sin contrapartida o el abandono del proyecto a corto plazo tras recibir parte del subsidio) y, por último, superar la desconfianza ante iniciativas innovadoras.

El grupo de Aurelio solicitó información de los operadores intermediarios que entonces estaban administrando PROFOS. Con estos antecedentes, y seguros de cumplir los requisitos, estaban decididos a emprender esta aventura. Sólo faltaba incorporar una empresa más y definir a quién preferirían como agente intermediario. Después se abocarían a elaborar el proyecto para la postulación.

EL ÚLTIMO TRAMO, Y MÁS SORPRESAS

En esta etapa de prospección descubrieron aspectos que les harían tomar precauciones. Contactaron con Luis Arredondo, dueño de una empresa de servicios forestales, y las informaciones que éste les proporcionó no les parecieron muy alentadoras. Unos parientes de Arredondo estaban participando en un proyecto similar en Arauco: hacía dos años un grupo de empresas de servicios forestales -consagradas básicamente a la creación, manejo y explotación de bosques- habían decidido asociarse para mejorar su productividad y paliar las graves consecuencias de la inestabilidad en términos de flujos de dinero y de mantención del personal.

Esta inestabilidad es producto de la estacionalidad de la demanda en esta actividad, y perjudica sobre todo a los pequeños empresarios. Las faenas de plantación se realizan en invierno y son muy intensivas en mano de obra; podas y raleos también son esporádicos y dependen de los tiempos de crecimiento de las plantaciones; la cosecha o explotación del recurso (la fase más importante de la producción silvícola, no sólo por el valor comercial de los productos -rollizos-, sino por la intensidad de trabajo) se concentra en los meses estivales.

Arredondo contaba que, el primer año, este grupo de seis empresas, administradas inicialmente por Sercotec, se encontraba muy satisfecho con el proyecto. Habían realizado una buena gestión, pese a que al principio existieron reticencias entre ellos y sobre todo hacia el gerente, a quien veían respondiendo más a Corfo que al grupo. Luego el grupo logró consolidarse y se negó al ingreso de otras empresas.

De esta narración se desprenden los pasos antes reseñados: tras superar la etapa abstracta, habían emprendido la ejecución de su plan operativo, carta de navegación que contemplaba actividades y jornadas de planificación estratégica, asesorías y estudios de mercado. Como resultado, se habían inmerso en una redefinición de funciones, en la profesionalización de su personal y en la introducción de nuevos métodos de control de calidad e inventarios, sistemas de control de costos y administración de personal y contabilidad, entre otros.

Dos aspectos concentraban los mayores efectos del instrumento según la valoración de estos empresarios: la innovación tecnológica en procedimientos y la capacitación de sus trabajadores. Aunque esta última fue muy cuestionada –por el riesgo de apropiabilidad–, los empresarios creyeron que al hacerlo colectivamente no habría riesgo en la inversión o en el peor de los casos habría movilidad de trabajadores entre las empresas. Esta decisión se vería reforzada al considerar que la mayor productividad podría elevar los salarios y constituir otro elemento de retención de los empleados.

Para lo primero se dirigieron a las universidades más cercanas y hallaron una variada oferta. Sin embargo, no toda servía a sus propósitos, pues la orientación profesional se dirigía a organizaciones de gran escala. Para la capacitación se había recurrido al mecanismo del SENCE²² sugerido por el Sercotec.

Sin lugar a dudas, el mayor éxito que registraron fue el mejoramiento sustantivo de su poder de negociación con proveedores; incluso establecieron una central de compras. Este hecho representa el desarrollo de un tipo de relación muy positivo entre los asociados al PROFO, tanto en lo comercial como en la transferencia de técnicas de trabajo.

De este modo habían reducido considerablemente sus costos e incrementaron su productividad. Por ende, decidieron expandirse y aumentar el personal contratado de casi todos los miembros en un porcentaje cercano al 50%. Este hecho fue muy apreciado por la comunidad, pues permitía paliar en algo el desempleo característico de la zona del carbón. Sin embargo, el segundo año les informaron que desde entonces administraría el PROFO un intermediario privado: una corporación de la industria de la madera en la cual tenían representación las grandes empresas de bosques y celulosa.

Esta nueva fórmula de trabajo parecía ventajosa: podrían contar con la asesoría de gente más entrenada y experta, por su posición de vanguardia en el sector. De hecho, las primeras

22 Franquicia tributaria que permite a las empresas que tributan en primera categoría descontar del impuesto a la renta el gasto en capacitación de sus empleados, con independencia de sus resultados contables. Este descuento no puede exceder el 1% de remuneraciones anuales imponibles.

acciones auspiciaban positivos cambios: aprendieron técnicas de raleo y control de malezas y contratarían estudios de tiempo y movimientos determinantes para la productividad de las faenas. No obstante, surge un primer inconveniente cuando se enteran de que el pago por administración al agente debía ser imputado al monto anual del PROFO.

Esta carga tenía como límite máximo el 25%, lo que reducía los recursos para las actividades programadas. El segundo problema sería mucho más de fondo. Al poco tiempo comenzaron a observar que sus compradores (los grandes bosques) reducían los precios de compra, lo que redundaba en una baja de sus niveles de rentabilidad y la estabilidad en sus finanzas, objetivos por los que se habían esforzado arduamente en el primer período.

La situación llegó al extremo de que las ganancias fueron más bajas que en el momento de la constitución del PROFO. En parte se debía al efecto de la reducción de los precios de sus servicios, pero también porque las empresas habían costeado la introducción de tecnología – básicamente maquinarias–, herramientas y la capacitación, sin que alcanzaran a recuperar lo invertido.

La situación terminó por debilitar al grupo y su programación. El grupo pensó que la incorporación del agente intermediario había significado una filtración de información hacia las grandes empresas, que habían podido enterarse de toda la estructura de costos de las pequeñas hasta el nivel de salarios, y con ello gozaron de un mayor control. Esto les haría concluir que la racionalización de su actividad productiva y el consustancial incremento de la productividad representaba un mejoramiento en las ganancias de las grandes empresas y no de las pequeñas o subsidiarias como las suyas.

Así las cosas, Aurelio y su grupo deciden viajar a la zona de Arauco para recabar más antecedentes. Conocen a un grupo de empresarios tan cohesionado que ni siquiera permiten la entrada al PROFO de más empresas, pese a lo desfavorable de su situación. No se quejaron; más bien argumentaron que aceptaban las reglas del juego de la oferta y la demanda, en el cual ellos constituían un mercado cautivo de las grandes empresas y no había otra alternativa.

Hablaron de que las empresas de servicios eran muchas y, lo que es peor, estaban atomizadas, desventaja que las grandes sabían aprovechar. Ante cualquier manifestación de resistencia a sus exigencias de parte de alguna, podían subcontratar a otra. Su única esperanza era constituirse en empresas muy tecnificadas, capaces de ofrecer un servicio de alta calidad que fuera capaz de romper el círculo vicioso, pero esta solución requería invertir grandes sumas en tecnología.

En estas circunstancias el instrumento PROFO no les servía. A pesar de que proveía de una constitución formal a las asociadas, éstas no serían elegibles por la banca comercial o crediticia a causa de los parámetros de medición de riesgo, sobre todo si se sumaban consideraciones de orden político, porque la zona arrastra permanentes conflictos derivados de la crisis de la industria del carbón.

Y lamentaban no poder continuar con sus planes para mejorar las condiciones económicas y laborales de sus trabajadores. Una de las iniciativas que había sido abordada en conjunto con el municipio –la posibilidad de incluir a hijos de trabajadores en los cursos que tomarían los propios empresarios– había abortado. La idea se había concebido teniendo en cuenta que se tornaba altamente improbable el que sus empresas pudieran incidir mucho en la absorción de mano de obra, y que el camino para los jóvenes estaba en el sector servicios.

Si bien no estaban contentos con su situación, pensaban que habían corrido bastante mejor suerte que otras empresas del sector forestal que también se habían constituido como PROFO, como los pequeños aserraderos. Estos se hallaban en condiciones muy adversas, pues permanecían en una situación de doble dependencia. Por una parte dependían de las grandes empresas de bosques para abastecerse de materias primas –pues rara vez los aserraderos poseen plantaciones– y la oferta estaba controlada y sujeta a los grandes contratos de exportación de madera rolliza. Por otra, dependían de las condiciones de sus principales clientes, las plantas de celulosa, que les fijaban precios y exigían aumentar sus escalas de producción sin asegurarles volúmenes de compra fijos, pues integran en su proceso productivo las labores de aserrío y en temporadas de baja producción prescinden de los aserraderos externos.

Estos dos hechos limitaban en extremo sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, pues no eran capaces de controlar la principal componente de costos (materia prima) y eso les impedía programar su producción y cumplir con sus compradores. Además, debían pagar este insumo básico al contado y a precios más altos que los internacionales, lo que no necesariamente significaba cumplimiento en la entrega. Como resultado se constituían en empresas de servicios subcontratadas por las plantas de celulosa, con la consecuente pérdida asociada al mejor valor que obtendrían si la madera la compraran directamente y no la transfirieran para aserrarla.

Esa desmejorada posición empeoró cuando la Corfo cambió de estrategia de operación y externalizó el servicio de administración de los PROFO, que en este caso correspondía a una asociación de productores de madera. Con esta innovación se acentuó la difícil posición de los pequeños aserraderos, pues la cercanía que alcanzaban los ejecutivos pertenecientes a las

grandes empresas les facilitaba conocer con detalle su estructura de costos.

De este modo, todas las acciones destinadas a mejorar sus niveles de productividad eran dirigidas desde las grandes empresas a través de los intermediarios, y en consecuencia éstas capturaban el excedente; y eso a pesar de que importantes avances se habían obtenido mediante contrataciones y asesorías asistidas por universidades.

En el límite de esta relación de dominio se llegaba a fuertes presiones para que los aserraderos incorporaran tecnología del mismo nivel que el que poseían las plantas internas de las celulosas. Incluso imponían la incorporación de tecnología extranjera en detrimento de productos nacionales probados y a mejor precio, por ejemplo la fabricación de maquinarias de la industria metalmecánica de Concepción.²³

La única diferencia entre el grupo de empresas de servicios y el grupo de aserraderos era que los primeros persistían en la idea del PROFO, mientras que los segundos habían desistido ante la captura de las grandes empresas, llegando en algunos casos a la declaración de quiebra.

LA RECTA FINAL

De todo esto Aurelio concluyó que su condición no era nada fácil; sin embargo, su grupo siguió adelante y se iluminaron cuando descubrieron la existencia de la Corporación de Desarrollo Rural, organismo que había trabajado con los GTT y se había constituido en agente intermediario de Corfo. Sus directores habían sido colegas del agrónomo, lo que les despertaba mucha confianza.

El móvil de la corporación era precisamente contribuir al desarrollo de los pequeños empresarios, y estaba muy arraigada en la región, al igual que el grupo de Aurelio. Poseía gran prestigio y reconocimiento entre los pequeños empresarios agrícolas, con los que venían colaborando con los PROFOS del sector agropecuario y forestal maderero (mueblerías) en la provincia de Ñuble.

En las primeras conversaciones ya se vio que conocían los problemas del sector forestal. Y fueron amalgamando las ideas para concebir una nueva orientación para este PROFO, alejándose de la idea original de asociar solamente a viveros forestales y abriendo la posibilidad de aprovechar el instrumento para albergar a distintos rubros del sector.

23 Las empresas de celulosa tienen una fuerte presencia de capitales extranjeros en su composición.

¿Qué se pretendía? Básicamente, romper con la dependencia extrema de los compradores y clientes, para lo cual debía buscarse un nicho de mercado no cubierto. Una posibilidad era cultivar una nueva especie –como el álamo y otras– y formar un eslabonamiento tipo cluster en que se encadenaran varios rubros –viveros, servicios forestales, transportes y manufactureras– para cubrir el mercado desde las semillas hasta los productos elaborados. El objetivo del proyecto asociativo sería producir en calidad y cantidad productos derivados del álamo y otras especies distintas de las plantaciones masivas.

La ventaja radicaba en que, en un breve lapso, si no lograban interesar a alguna empresa con plantaciones de álamo en pie ubicada en un área geográfica que evitara elevados costos de transporte, los viveros podrían continuar sus faenas como prestatarios de servicios a las plantaciones de toda la región. Y a su vez seguir con plantaciones en sus propios predios.

Una vez elaborado el proyecto, Aurelio y su grupo convencieron a Luis Arredondo, que al principio mostraba cierta reticencia, y éste se incorporó al grupo. En un par de semanas, y gracias a las relaciones del agrónomo y de la Corporación, contactaron a una empresa mediana de rebobinado de maderas, que planeaba ampliarse y elaborar artículos de decoración, accesorios y bases de madera para moldes de prueba para muebles. Ésta se interesó en la alternativa del álamo, pues tenía referencias de posibles compradores para sus productos. Finalmente, a través del municipio el grupo se vincula con una plantación de álamo de la zona norte de la comuna. En el menor de los plazos, estas dos empresas se integraron al PROFO. Con ello obtenían la cadena productiva completa: viveros, plantaciones en pie, servicios forestales y elaboradora.

Finalmente, complementaron la formulación del proyecto con un convenio entre la Corporación, los empresarios y una de las universidades regionales para realizar una investigación-acción en cada uno de los rubros consignados en la asociación, incluyendo estudios de mercado destinados a incrementar la productividad y localizar centros de ventas. El financiamiento para la investigación provendría esencialmente de una postulación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional o a uno de los fondos de desarrollo tecnológico.

De esta manera, Aurelio cristalizó su idea de autonomía empresarial, manteniendo una dosis importante de solidaridad con la comunidad y una estrecha colaboración entre las empresas asociadas para salir del atolladero y de las trampas que acechan en el sector forestal.

III CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE POLÍTICAS

La historia de Aurelio, fruto de la investigación de campo realizada en la región del Bío-Bío, ilustra una serie de elementos que dificultan la gestión territorial del desarrollo productivo, especialmente en lo que respecta al fomento y apoyo de la PYME. Expondré estos obstáculos e incluyo propuestas para obtener resultados que tiendan a favorecer el desarrollo económico de las comunidades regionales.

En esta formulación, mezcla de análisis y propuestas, se ha optado por separar las reflexiones de tipo general o contextuales y las específicas al instrumento.

DEL TIPO GENERAL

La política de fomento productivo

La envergadura cuantitativa de las PYMES y la prevalencia de una economía social de mercado -que deja atrás las versiones del Estado empresario y del Estado mínimo- determina el predominio de acciones de carácter masivo y horizontales, en que no se discrimina ni por sector, ni por especificidades económicas, geográficas, técnico-productivas o culturales. Su declarado propósito es lograr un desplazamiento desde un desarrollo basado en ventajas comparativas hacia otro de ventajas competitivas, en que estas pequeñas unidades económicas obtengan provecho de su flexibilidad.

Sin embargo, y como ilustra este caso, esta nueva orientación de las políticas de fomento, en tanto no discrimina por dichos factores, no permite desarrollar una estrategia sólida que admita un verdadero despegue de la PYME forestal. Además de encontrarse atomizada, la mayoría de las veces ésta es dirigida por empresarios poco preparados y que desconocen sus proyecciones y potencialidades. Esta escasa presencia de empresarios dinámicos en las PYMES obstaculiza el surgimiento de las ventajas competitivas y no maximiza los efectos positivos que prevén los programas de apoyo. Además, la horizontalidad de la política de fomento productivo es neutra frente a algunas fallas de mercado, como el riesgo de captura y la competencia desleal.

Competitividad versus competitividad sistémica

En el caso expuesto es fácil advertir la inconveniencia de entender la competitividad en términos estrictos (reducción de costos, incremento de productividad y orientación a la exportación de productos), pues esta visión desperdicia la oportunidad de un “desarrollo o competitividad sistémica”, es decir, de lograr una institucionalidad para el desarrollo capaz

de ligar y concertar las inversiones públicas y privadas en torno de objetivos de crecimiento económico y equidad. Piénsese en el respaldo que la acción estatal puede dar a las iniciativas privadas, tanto en lo que respecta a infraestructura pública, sistemas de información, capacitación y asistencia crediticia, especialmente cuando el mercado falla en la provisión de estos bienes y servicios, dadas sus características de bienes públicos y de generación de externalidades.

Todo pareciera indicar que el territorio podría constituir la instancia adecuada para hacer confluir estos pactos privado/público. Sin embargo, persiste una lógica altamente centralista y concentrada en los resultados “macro” del país que obstaculiza esta posibilidad, sin reparar en lo que sucede en algunas zonas, en ciertos sectores productivos y en las comunidades regionales.

Las exigencias para las administraciones regionales

El alejamiento de este paradigma se ve agudizado porque la oferta pública, en todas sus dimensiones (no sólo respecto de las políticas industriales o de fomento productivo), alcanza a lo sumo cierto nivel de desconcentración, pero no una descentralización. Otro aspecto que contribuye a esta atrofia es la forma pública de gestión y la estructura administrativa existente, en extremo sectorializada, que por ende exige mayores grados de coordinación para generar la sinergia de una acción interinstitucional que resulta clave para el desarrollo.

Esta exigencia de coordinación debe redoblar en las administraciones regionales, por lo menos por dos razones: a) porque el diseño de programas y proyectos públicos no radica en su esfera de ejercicio, es decir, se recibe del nivel central una oferta sin participación del nivel regional, y b) las regiones deben responder por su ejecución, y en ausencia de otros parámetros de evaluación se pone énfasis en el nivel de gasto, lo que constituye la condición para seguir obteniendo los recursos.

Los instrumentos y su concreción en el territorio

Como instrumento de fomento productivo, el PROFO en ningún caso logra vincular a las instituciones de carácter regional. Su materialización en la región sólo transita por unidades desconcertadas –las direcciones regionales de Corfo–, sin llegar a una completa participación en las decisiones en torno al instrumento. Por ejemplo, éstas realizan una precalificación, pero la administración central decide qué grupos de empresas recibirán el subsidio, sin más antecedentes que los que acompañan los formularios de postulación.

A ello se agrega el que estos instrumentos y su ejecución no consideran –ni se insertan en– una lógica de complementariedad con las estrategias de desarrollo regional: no hay consulta u opinión de las autoridades regionales, ni de los cuerpos de participación colegiada en los niveles regionales, provinciales y comunales. Sin lugar a dudas, esto desarticula y desvincula acciones que pudieran sumarse en favor de iniciativas privadas cuyos efectos apuntan al empleo, la capacitación, la innovación tecnológica o la reconversión productiva.

Esta forma de operar no permite focalizar los instrumentos en sectores y territorios definidos como prioritarios a causa de la vulnerabilidad de sus bases productivas. Asimismo, se desperdicia la red de relaciones que las autoridades locales mantienen con el mundo privado y sus organizaciones gremiales, y especialmente el vínculo directo de los consejeros regionales, que en su mayoría pertenecen al mundo empresarial y conocen las lógicas que allí prevalecen.

La brecha entre instrumentos y decisiones regionales

La divergencia entre los objetivos de la política de fomento y el uso que hacen de ella y de sus instrumentos los organismos subnacionales en favor de su estrategia de desarrollo puede entenderse de dos formas: (i) la clásica visión centralista que siempre ve con recelo todo acto de descentralización, que duda de las capacidades regionales para administrar eficientemente estos recursos e instrumentos, aunque sea una región bien dotada en recursos profesionales y técnicos. Se teme por el tiempo empleado en el aprendizaje de su administración y especialmente la subordinación de los instrumentos a un proyecto-región, de cuya factibilidad también se duda, además de incurrir en un completo despilfarro de recursos y oportunidades de negocios perdidas, y (ii) el reconocimiento de contradicciones en una sociedad que exhibe cierta autonomía y creatividad que, sin embargo, no han logrado cuajar en la clase política y empresarial local. Ésta suele ser complaciente con una estructura que responde a los parámetros de gran producción, con escasos flujos de innovación intrarregional y alejada de las decisiones empresariales estratégicas: confirma el centralismo económico y político que en última instancia condiciona las ofertas.

Esta visión nos remite al tema de las universidades regionales y su papel en el desarrollo, una preocupación permanente de tales organizaciones, del gobierno regional y de un segmento de empresarios caracterizados por su liderazgo regional. Esta situación refleja la pérdida paulatina del orgullo hacia sus universidades por su contribución al desarrollo y a la identidad regional, orgullo que las convertía en capital histórico de la región del Bío-Bío.

Los entrevistados ven a las universidades como entes ensimismados en su quehacer académico y por lo mismo algo burocráticos: ello se hace patente cada vez que empresarios solicitan asesorías o estudios muy precisos y ven que la universidad no se involucra más allá de lo que la impulsa su política de financiamiento. Sin embargo, en el último tiempo se ha discutido el papel que deben asumir las universidades para potenciar un sistema de innovación e información intrarregional, orientado básicamente a los rubros económicos emergentes y también a los más debilitados.

El establecimiento de una comisión de trabajo entre el gobierno regional del Bío-Bío y las universidades –para analizar las áreas de encuentro y cooperación– indica que se reconoce la importancia de la interacción entre ambos organismos y se busca coherencia en sus actuaciones hacia el desarrollo regional. No obstante, estas medidas se vuelven insuficientes si no se realizan planes maestros de acción para establecer una cooperación efectiva que, por lo demás, debe incluir la cooptación de los otros actores: representantes comunitarios, empresarios y la institucionalidad pública local.

A modo de conclusión, es posible sugerir que las políticas de fomento no deben agotarse en instrumentos que busquen la mera sustitución del dirigismo de antaño mediante políticas horizontales que potencian una atmósfera regional –pero que en general han adquirido una connotación de centro de operaciones–, ya que se sabe que estas políticas e instrumentos exhiben límites dados por las asimetrías locales en el acceso a la información, las disímiles capacidades empresariales, recursos de poder diferenciados y que frecuentemente se expresan en lógicas de actuación rígidas y poco comunicadas.

Se debe tender a estimular un cierto nivel y densidad de las interacciones a través de instrumentos que articulen espacios de aprendizaje compartido entre los actores públicos y privados, que faciliten el diálogo y generen climas de confianza para reducir los umbrales de incertidumbre de sus comportamientos.

DEL TIPO ESPECÍFICO: EL PROFO

Asociatividad, ¿un concepto fácil de internalizar?

La asociatividad, como objetivo del instrumento PROFO, tiene como premisa que “la empresa moderna se presenta como un sistema abierto que integra la red de proveedores, la red

de usuarios y la red de socios”²⁴. Este concepto constituye un desafío para los pequeños empresarios chilenos, que deben internalizarlo para romper su aislamiento y obtener incrementos de productividad. Invita a una transformación mental del empresariado que estimule un comportamiento que privilegie las relaciones cooperativas (exploración de mercados, investigación conjunta en tecnología, centrales de compra, etc) para superar fallas del mercado, y después pasar a una competencia leal y enfocada a buscar nichos específicos para cada empresa, con lo que trasladan la rivalidad hacia otros agentes externos al club.

Insertar esta idea en los modos de actuación empresarial no es tarea fácil. Recordemos que estos actores cuentan con una historia-formación con influencias que van desde el total proteccionismo/asistencialismo hasta el capitalismo salvaje. El problema se presenta porque la acción del Estado en este caso no contempla una diferenciación de los actores a quienes intenta beneficiar, y los resultados de su apoyo pueden ser muy disímiles.

Cultura y actores sociales: una condición de aplicación

De este trabajo se desprenden rasgos que caracterizan a unos y otros empresarios según variables como dinamismo y actitud emprendedora, poderes relativos y redes de influencias, expectativas y autonomía, etc., que, concentrados en zonas, conforman un perfil geográfico signado por la conjugación de esas variables. Por ejemplo, los empresarios situados más cerca de la capital regional conforman un grupo mejor informado, poseen una red de relaciones amplia, se vinculan a temas como el proyecto-región, los problemas ambientales y los de justicia social. A aquellos más retirados de las principales ciudades les interesan temas como el desarrollo local, el desempleo y la pobreza, y no existe una red de relaciones sólida, están menos informados y esperan que les resuelvan los problemas de información.

Identificadas las diferencias, se vuelve obvio que hay que proveer de condiciones específicas de aplicación del instrumento. Se suele instrumentalizar a los empresarios líderes para mantener motivados a los menos dinámicos, pero, dada la histórica desconfianza hacia el sector público, a poco andar ello se torna insuficiente.

En consecuencia, la proposición plantea una intervención más profunda y específica, que se vaya retirando según la maduración que experimenten los grupos de empresas. No se contradice la horizontalidad del programa de fomento y en particular del instrumento, mientras se siga operando sobre la base de la demanda como prerrequisito para acceder al subsi-

24 Carlota Pérez, 1992.

dio. Sin embargo, una vez que un grupo se constituya como PROFO, deberá entregársele una asistencia más especializada.

La estrategia: institucionalidad local para el desarrollo.

Es deseable una estrategia que considere esos elementos culturales vinculados a los actores sociales. Que sea capaz de sacar partido al arraigo local y al implícito compromiso con la comunidad que subyace bajo esta identidad. Además, parte de ella debe plantearse ligada a los sistemas de regulación pasiva,²⁵ para que todos aquellos factores exógenos a las empresas y a sus propietarios activen un conjunto de ventajas competitivas que no sean apropiables, porque emergen como producto de la localización territorial o de las interacciones en el interior del club de empresas.

Como se sabe, el desarrollo de esas ventajas competitivas no es un proceso espontáneo. Requiere de una intervención de los agentes pertinentes, con conocimiento de los entornos, de las redes, del sector y sus mercados, pero sobre todo capaz de transformar ese conocimiento en una acción que integre de modo favorable ese conjunto de factores de tipo político, histórico, cultural. Precisamente porque no es reproducible esta atmósfera sociocultural en que se desenvuelven los grupos de empresas se justifica la prestación de una atención diferenciada y especializada.

Una posibilidad real es utilizar al municipio como canal de difusión, pues hasta el momento no existe una política de divulgación del instrumento que llegue a empresarios de zonas apartadas y que posibilite integrar circuitos económicos que no siempre se circunscriben a los perímetros de una comuna. Ello puede conseguirse con la cristalización de la asociatividad municipal que hoy se viene fortaleciendo e intenta establecer convenios para enfrentar en conjunto planes de desarrollo y compromisos con los sectores productivos.

En la administración de los PROFO, sin duda el tema de mayor trascendencia cuando se decide externalizar la función es la definición de las instituciones elegibles para agente intermediario. Recordemos que externalización de funciones no significa desentenderse del cambio que se busca en las pequeñas unidades productivas. Si se ha optado por esta vía es sólo para aumentar la eficiencia de la asistencia técnica y facilitar la transferencia de conocimientos.

Al efecto, deberán tomarse las salvaguardas pertinentes para evitar el expreso control al que se han visto expuestas las pequeñas empresas del sector forestal por parte de las grandes

²⁵ El conjunto de normas, leyes o decisiones externas a la organización que regulan, influyen y determinan su comportamiento aparte de su voluntad. Pueden clasificarse en políticos, sociales, económicos y/o tecnológicos.

empresas de bosques y las plantas de celulosa y papel, y que ha implicado la presencia de un subsidio cruzado que finalmente beneficia en mayor medida a quienes están mejor posicionados. Propongo pensar en que la entrada de un agente intermediario esté sujeta a la firma de contratos de largo plazo con mediadores públicos preestablecidos, para evitar comportamientos oportunistas.

Trascendencia de algunos aspectos de carácter en apariencia operativo

El PROFO se montó sin prever los alcances de su funcionamiento y tampoco la estructura de soporte frente al aumento de cobertura. Además, el esquema de administración que se erige bajo la definición de neutralidad de la política lleva a que se establezca un diseño operativo poco meditado, improvisado y que no repara en sus efectos.

Como se desprende de la narración, este diseño operativo del PROFO y sus mecanismos de ejecución, sumados a las fallas del mercado (asimetrías de información, deseconomías de escala, apropiabilidad, escaso desarrollo del mercado de capitales, etc.) conspiran contra el fortalecimiento de la pequeña y mediana producción. Ejemplo de ellos son los siguientes tópicos:

a) la sobreespecialización

Existe una marcada tendencia a conformar los PROFOS con empresas que se dedican al mismo rubro dentro de un sector. Ello se explica porque en la selección de los proyectos de fomento subsiste la tesis de que el problema de la PYME es su tamaño, que no le permite lograr una producción óptima ni disminuir los costos de transacción con proveedores y clientes. Sin embargo, los resultados contradicen esta teoría estandarizante. En el sector forestal es la extrema atomización de los aserraderos y de las empresas de servicios forestales lo que les impide revertir la dominación de sus grandes clientes. El único beneficio observable es su mejor posición frente a proveedores de insumos, pero en ningún caso se transforma en una ganancia relevante ni compensa el control ejercido por las grandes empresas.

Esta estrategia es dominante en la Corfo también por la facilidad a la hora de evaluar los proyectos. Es más fácil, en proyectos de estas características, observar objetivos comunes que se traducen en actividades claramente identificables, además de prever su medición. Pero se debe tener en cuenta que no por simplificación administrativa puede renunciarse a abordar mayores desafíos.

Si bien el objetivo de un PROFO forestal no es resolver el problema de monopsonio en el sector, tampoco debe propiciar la perpetuación de esta falla. No pueden admitirse fórmulas como la generación de grupos extendidos y globalizantes de todas estas pequeñas empresas para aumentar su poder de negociación, porque además de las dificultades de administración sería inminente el riesgo de colusión y la tendencia a un comportamiento monopolístico.

Es presumible que estrategias como el proyecto de Aurelio tengan mejores resultados que PROFOS de rubros muy especializados, en la medida que intenten encontrar un nicho para un circuito económico alejado de los mercados cautivos. Frente a tales incursiones, la Corfo debería emprender una labor de monitoreo y a partir de ella rediseñar programas, articular estrategias interinstitucionales para favorecer a grupos emprendedores y aprender lecciones para repetir los éxitos.

b) la variable temporal

Para mi propuesta es esencial una visión que considere la variable tiempo, esto es, que determine el plazo óptimo de maduración de un PROFO y desde allí planee la retirada de la intervención asistida, en razón de las diferencias culturales, históricas y contextuales (poderes, redes sociales y públicas de apoyo, características de sus mercados) en que se desenvuelven los actores a quienes se beneficia. Habrá grupos más dinámicos que podrán alcanzar autonomía antes del plazo fijado (tres años) por la subvención estatal; otros necesitarán más plazo.

Es necesario que las intervenciones incorporen indicadores que permitan monitorear el grado de cohesión grupal y de logros con el fin de reorientar la dirección de la asistencia técnica.

c) el doble problema de agencia y principal

Otra comprobación es la presencia de gerentes que responden al grupo de empresarios pero también se someten a las directrices del agente intermediario. Esta situación se perfila desde que se inicia un PROFO, puesto que los empresarios eligen a partir de una terna que propone la Corfo.

Una posible solución, desde nuestra perspectiva, es que la selección del gerente se realice una vez constituido el grupo y su plan operativo. También debiera considerar, además de las especificidades técnicas exigidas, la capacidad de vinculación con el entorno remoto y cercano para transformar sus condiciones en ventajas competitivas.

El otro problema de agencia y principal alude a la Corfo y los operadores intermediarios. Los ejecutivos de éstos, además de operar para los intermediarios y en esa función responder a Corfo, trabajan en su mayoría para las grandes empresas de la madera. De ahí el peligro real de uso indebido de la información por parte de agentes y ejecutivos que anteponen sus intereses a los del Estado.

Una vía es complementar las anteriores propuestas de elegibilidad de estos organismos y las de control, agregar un reglamento que explicita las funciones y las sanciones por abuso de poder y comportamiento oportunista.

d) énfasis en el control y nivel del gasto

A partir del trabajo en terreno se comprueba una clara tendencia a enfatizar los controles financieros en desmedro de una supervisión de actividades e impacto. Esta propensión de la Corfo al control por el gasto supone una visión reduccionista y miope de los riesgos, en tanto no considera evaluaciones de resultados e impacto que permitan corregir situaciones futuras.

Es posible pensar en un sistema de doble entrada en que los empresarios califiquen a los intermediarios a través del cumplimiento de las actividades programadas y una encuesta periódica que ausculte el grado de satisfacción de los miembros. Por su parte, los agentes deberían entregar reportes del comportamiento de los empresarios y calificar sus niveles de confiabilidad y cooperación.

Los aspectos positivos

Pese a las desventajas que se presentan en la ejecución de los PROFOS investigados, rescato algunos éxitos. Estos se refieren básicamente a la internalización de los procesos necesarios para la competitividad empresarial, algo que ha experimentado la mayoría de los empresarios beneficiados por el instrumento tras comprobar que es posible cooperar entre competidores y que la asociatividad minimiza los riesgos y costos de ciertas inversiones.

En todos los entrevistados existía la inquietud por la tecnificación, la innovación tecnológica, la gestión empresarial y la capacitación e inversión en capital humano. Los miedos por la recuperación de las inversiones se pierden avanzado el primer año, cuando surge el convencimiento mutuo entre los miembros del grupo.

Los propósitos que aún no logran introducirse son la exportación de productos y la absorción de mano de obra. Respuestas posibles a la primera insuficiencia son la falta de

capacidad emprendedora de los agentes intermediarios, su inexperiencia en canales de comercialización, la escasa oferta de consultores especializados y la incapacidad para vincularse a organismos estatales específicos como Prochile²⁶. Frente a la generación de empleo, el instrumento es autolimitante, en cuanto no persigue la creación de nuevas empresas ni tampoco articula programas gubernamentales de trabajo a las empresas participantes.

Recapitulando, el PROFO como mecanismo de asociatividad puede lograr los objetivos de apoyo a la PYME, pero en términos del restringido concepto de competitividad que sostiene la Corfo. En el cuadro 2 se esquematizan los objetivos globales de un PROFO y los problemas que intenta resolver.

CUADRO 2: PROPÓSITOS DE UN PROFO

OBJETIVOS	PROBLEMAS
<i>reducción de costos</i>	<i>costos de transacción</i>
<i>cooperación interempresas (comprar - vender juntos, inversión en I+D)</i>	<i>asimetrías de información</i>
<i>detección de mercados nacionales e internacionales</i>	<i>fallas en los mercados de capitales</i>
<i>agregación de valor y aumento de la productividad</i>	<i>apropiabilidad de la capacitación</i>

Sin embargo, basándonos en la investigación de campo, podemos afirmar que el PROFO, dado su actual mecanismo de aplicación, sólo puede resolver algunas de las dificultades que caracterizan a la pequeña empresa aislada (ver Cuadro 3).

26 Institución pública dedicada a la promoción de las exportaciones

CUADRO 3: SÍNTESIS, EFECTOS Y RESULTADOS DE LOS PROFOS

LOGROS

Minimiza las asimetrías de información, pues permite el aprendizaje mediante transferencia de conocimientos y tecnología, vía intermediarios o consultorías.

Favorece la inversión en capital humano, pues supera el problema de la apropiabilidad, comprometiendo al grupo, ahorrando recursos y evitando el riesgo de fuga.

Propicia la reducción de costos de transacción, por lo menos en lo que respecta al logro de mejores condiciones para negociar con proveedores.

Incentiva la incorporación de tecnología, generalmente en la búsqueda por mejorar la productividad las propuestas apuntan a contratar consultorías para racionalización de los procesos productivos que incluyen el cambio tecnológico.

Aclara los ámbitos de competencia y los de cooperación, especialmente cuando se formalizan grupos de empresas del mismo giro.

Estimula el interés por mejorar la gestión empresarial, introduce el mensaje de generar empresarios preparados para los desafíos de la administración moderna.

DEFICIENCIAS Y EFECTOS NO DESEADOS

No contempla filtros que detecten comportamientos oportunistas. No hay mecanismos que adviertan de grupos que sólo quieran beneficiarse del subsidio; prevalece el control basado en el gasto.

No prevé el riesgo moral. La modalidad de operación vía agentes privados conlleva una absorción indebida de información y la manipulación de las pequeñas empresas forestales por los grandes conglomerados.

Es autorreferido. No se inserta en contextos más amplios que privilegien el desarrollo y no simplemente el negocio de algunas empresas. Desaprovecha un trabajo interinstitucional que potenciaría objetivos como empleo e inserción en mercados extranjeros.

No discrimina y entrega respuestas estándares. No asume las diferencias culturales y los entornos de los empresarios, no permite atender las particularidades de los grupos; exige los mismos tiempos para alcanzar la madurez y autonomía de los grupos, limitando a los más emprendedores.

Indefinición en los criterios de selección. Ello provoca desincentivos a grupos elegibles que son rechazados. Tampoco considera las estrategias de desarrollo y en consecuencia tiende a la sobreespecialización productiva de los grupos, sin calibrar los mercados en que se insertan.

No se vincula con el crédito. Pese a su constitución formal como sociedades anónimas, no cumplen los requisitos para acceder al mercado de capitales y continuar el incremento de productividad.

COMENTARIO FINAL

La incipiente estrategia propuesta se inclina por una descentralización efectiva del instrumento, propugna que se asuma al territorio como un ente activo y no como un mero receptor de acciones estandarizadas. Esta modalidad no se contrapone a la neutralidad global de la política de fomento productivo vigente, pero sí intenta aplicar grados de discriminación entre grupos empresariales de acuerdo a sus particulares características.

Esta modalidad supone procesos de selección consistentes con los planes de desarrollo comunales, y permite la participación de los distintos niveles de administración y gobierno, cada uno con funciones específicas para integrar a los actores en un esfuerzo de competitividad sistémica. Bajo esta premisa se espera que surja una institucionalidad regional/local capaz de articular los programas de fomento con los programas sociales y de infraestructura de resorte gubernamental, en favor del fortalecimiento de la pequeña y mediana producción y de las comunidades que dependen de ella.

Por último, el éxito de la propuesta depende de un proceso de aprendizaje social que derribe la cultura centralista que signa a este país, y conlleva la modificación del actual desempeño de las administraciones regionales y comunales en sus labores cotidianas y en su cooptación de los diversos actores productivos, sociales, culturales, políticos e intelectuales.

Una tarea, por cierto, de largo aliento.

ANEXO 1: FORMATOS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS

ENTREVISTA A CORFO REGIONAL

I. Identificación del entrevistado

nombre:

cargo:

tiempo de permanencia en la institución:

II. Acerca de los PROFOS

- 1.- Señale los criterios de selección que permiten la constitución de PROFOS.
- 2.- Describa el proceso de toma de decisiones para financiar un PROFO.
- 3.- ¿Cuáles han sido las principales dificultades en la ejecución?
- 4.- ¿Qué papel debe desempeñar el gerente de un PROFO y qué vinculación mantiene con la oficina?
- 5.- ¿Cuáles son los mecanismos de control y seguimiento del instrumento que utiliza CORFO regional una vez que comienza su ejecución? ¿Con quiénes se relaciona para ello?
- 6.- ¿Cuál es la política de difusión del instrumento?
- 7.- Señale el porcentaje actual de empresas regionales beneficiadas con el instrumento y cuál es su meta o proyección.
- 8.- ¿Cree que el instrumento ha despertado el interés de los empresarios y por qué?
- 9.- ¿Puede señalar algún aspecto distintivo de los PROFOS forestal-madereros?
- 10.- Mencione los que les parecen los mayores éxitos del instrumento.
- 11.- ¿Cuál ha sido la experiencia de trabajar con operadores intermediarios privados? ¿Cuál es el reporte de esta externalización?
- 12.- ¿Cuál cree Ud. que son las virtudes del instrumento? ¿Le asigna algún valor en términos del desarrollo local?

ENTREVISTA A AGENTES OPERADORES PRIVADOS

- 1.- ¿Cuál es la motivación para participar en la administración de este programa?
- 2.- ¿Qué controles les aplica CORFO?

- 3.- ¿Qué controles pueden aplicar ustedes como operadores privados a los PROFOS a su cargo?
¿Qué indicadores de desempeño utilizan?
- 4.- ¿Cuál es la percepción de los empresarios frente al instrumento?
- 5.- Indique la estrategia de difusión y las técnicas empleadas para atraer empresarios.
- 6.- Mencione los principales obstáculos que presenta el programa.
Resistencia de algunos grupos de empresarios
Problemas internos de asignación de funciones
Recelos de empresarios con respecto al Estado, burocracia
Presencia y peso de lógicas económicas
Monto insuficiente del apoyo público
Costos de operación difícil de controlar
Período de retorno muy prolongado
Elevado aporte de empresas
- 7.- ¿Le parece insuficiente el pago por administración?
- 8.- ¿Cómo fue elegido el gerente?
- 9.- ¿Qué papel le asigna al gerente y cuáles deberían ser sus características?
- 10.- ¿Cuál cree que son las virtudes del instrumento? ¿Le asigna algún valor en términos del desarrollo local?
- 11.- ¿Cree que el programa aporta a la comprensión del sector productivos, para conocer sus debilidades y fortalezas? ¿Permite la creación de eslabonamientos horizontales y/o verticales?
- 12.- Si opera PROFOS de otros sectores, ¿qué rasgo distintivo tiene un PROFO forestal-maderero?
- 13.- ¿Cuál es el mayor éxito colectivo de las empresas integrantes del PROFO?

ENTREVISTA A EMPRESARIOS

- 1.- En caso de resultados positivos en cuanto al crecimiento neto en ventas:
¿En qué medida cree que estos resultados se deban a la acción del PROFO? Fundamente la respuesta.
En caso de resultados negativos en cuanto al crecimiento neto en ventas:
¿En qué medida cree que podrán superarlos a través de la asociatividad?
- 2.- ¿Le interesa orientarse al mercado externo?

- 3.- En el caso de no tener representación en el mercado externo, ¿cuáles son los principales obstáculos en tal intento y, si estuviera en las metas del PROFO, ¿cree que habrá oportunidad de hacerlo?
- 4.- ¿Su empresa tiene proveedores fijos? ¿Negocia vez a vez o mantiene convenios de mediano o largo plazo en que se establecen compromisos en términos de precio, calidad, volúmenes de materias primas e insumos?
- 5.- ¿Le ha proporcionado el programa una visión más amplia e informada de su sector productivo?
- 6.- Con respecto al gerente, ¿qué papel le asigna en programas como éste? ¿Cuáles deben ser sus características y qué actividades debe emprender?
- 7.- ¿Cuáles han sido las principales dificultades en la ejecución o en la concepción del programa?
Resistencia de algunos grupos de empresarios
Problemas internos de asignación de funciones
Recelos de empresarios con respecto al Estado, burocracia
Presencia y peso de lógicas económicas
Monto insuficiente del apoyo público
Costos de operación difícil de controlar
Período de retorno muy prolongado
Elevado aporte de empresas
Otros
- 8.- Mencione los mayores éxitos logrados con el instrumento.
- 9.- ¿Cuál cree que son las virtudes del instrumento? ¿Le asigna algún valor en términos del desarrollo local?
- 10.- ¿Proyecta emprender alguna acción con organizaciones tales como universidades, sector público, gobierno regional, gobernación, municipalidad u ONG? Menciónelas.
- 11.- Cómo ve y qué planes deberá concertar con:
municipalidad
gobernación provincial
gobierno regional

ENTREVISTAS A GERENTES

- 1.- ¿Cómo definiría su papel, como un gestor de negocios o un agente para el desarrollo?
- 2.- ¿Qué acciones ha venido desarrollando para cumplirlo?
- 3.- ¿De dónde provienen las consultoras para enfrentar estudios, innovación productiva, innovación empresarial y de gestión?
- 4.- En el ámbito de la innovación tecnológica, si ha intentado emprender acciones con las universidades regionales, ¿cómo ha sido el trabajo de éstas? ¿Cuál es su aporte?. De no ser así, ¿por qué no funciona, qué lógicas están detrás?
- 5.- ¿Cuál cree que son las virtudes del instrumento? ¿Le asigna algún valor en términos del desarrollo local?
- 6.- ¿Proyecta emprender alguna acción con organizaciones tales como universidades, sector público, gobierno regional, gobernación, municipalidad o ONG? Mencíonelas.
- 7.- Cómo ve y qué planes deberá concertar con:
municipalidad
gobernación provincial
gobierno regional
- 8.- ¿La disposición de los empresarios es mantener salarios bajos y con ello ganar competitividad, o creen en la inversión en capital humano?

ENTREVISTA CON LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

(Serplac, Seremi agricultura, directores de Conaf e Indap, gobernadores, municipios, secplacs o alcaldes)

- 1.- ¿Considera, a grandes rasgos, positiva la política de fomento productivo?
- 2.- Mencione tres instrumentos de fomento que conozca.
- 3.- ¿Cree que éstos responden a las necesidades de los pequeños y medianos empresarios de la región?
- 4.- ¿Cree que contribuyen a materializar la estrategia de desarrollo regional? ¿Qué cambios les introduciría y con qué modalidad de operación?
- 5.- ¿Considera que la estrategia es adaptativa a éstos o no?
- 6.- ¿Cuál es el impacto que debería provocar su aplicación en términos del desarrollo regional?

ENCUESTA A EMPRESARIOS Y GERENTES

I.- Competitividad

- 1.- Señale los principales productos o servicios que genera su empresa y el volumen de venta en el año que se inició el PROFO y el actual

PRODUCTOS	VENTAS AÑO DE CONSTITUCIÓN 199..	VENTAS AÑO 1996
<i>producto</i>		
<i>producto</i>		
<i>producto</i>		
<i>producto</i>		
<i>Total</i>		

- 2.- De ese volumen de venta, ¿qué porcentaje corresponde a ventas del mercado interno y cuáles al mercado externo?
- 3.- ¿Quiénes son sus principales compradores y dónde se localizan?
- 4.- ¿Quiénes son sus proveedores? ¿Mantiene contratos de largo plazo con ellos?

II.- Innovación tecnológica

Lea atentamente:

Innovación de producto: un producto se considera una innovación tecnológica si da lugar a la creación de un nuevo mercado o si se distingue sustancialmente de los productos probados con anterioridad, ya sea desde un punto de vista tecnológico o por la prestación que da a los usuarios.

mejores productos que los existentes

innovación, nuevo producto para la firma

innovación, nuevo producto para el mercado

Innovación de procesos: un proceso se considera una innovación tecnológica si pone en marcha nuevas técnicas, tanto para la fabricación de productos innovativos como para la elaboración de productos exitosos de la gama de producción de la empresa.

proceso tecnológico nuevo

proceso tecnológico mejorado

proceso tecnológico mejor organizado

- 1.- De acuerdo con estos conceptos señale si su empresa ha emprendido algún cambio en el último tiempo. (Ejemplos: informatizó parte del proceso productivo, modificó métodos de inventarios, subcontrató partes del proceso productivo, modificó el lay-out de la planta, compró maquinaria, amplió la gama de productos, realizó mejoras en el diseño, empaque y/o embalaje de productos).
- 2.- Si es positiva la respuesta anterior, señale si lo ha hecho individualmente o junto con otros empresarios integrantes del PROFO o fuera de éste. Y, por último, ¿podría precisar si tal iniciativa en alguna medida responde a un incentivo que tuvo su origen en el PROFO y sus actividades?

III.- Gestión

A. Administración general

- 1.- En los últimos años la empresa ha emprendido algunas de la siguientes acciones:

CATEGORÍA	SÍ	NO
<i>planificación estratégica</i>		
<i>profesionalización de la administración de la empresa</i>		
<i>redefinió roles y funciones</i>		
<i>incorporó nuevas estrategias de publicidad</i>		
<i>incorporó elementos de control de calidad</i>		
<i>estableció mecanismo para identificar requerimientos</i>		
<i>focalizó su producción en líneas más rentables</i>		

- 2.- ¿Pretende en un futuro cercano realizar algunas de esas actividades? ¿Cuáles?

- 3.- En los últimos años,
- _____ mejoró la capacidad de la empresa para negociar con clientes
 - _____ mejoró la capacidad de la empresa para negociar con proveedores
 - _____ mejoró contactos comerciales con empresas del PROFO
 - _____ mejoró contactos comerciales con empresas fuera del PROFO
 - _____ aumentó su participación en asociaciones gremiales u organización de productores sectoriales

Encuadrar para cada opción en categorías tales como:

- no - escasamente - medianamente - en gran medida
(n) - (e) - (m) - (g)

B.- Recursos humanos

- 1.- ¿A cuánto asciende el personal contratado?
- 2.- Describa agregadamente el nivel de calificación del personal.
- 3.- ¿De qué lugares provienen los trabajadores?
- 4.- ¿Cuál es el nivel de salarios?
- 5.- ¿Ha emprendido alguna actividad de capacitación?
- 6.- ¿Ha utilizado el mecanismo SENCE?
- 7.- ¿Ha aumentado el tiempo de permanencia de los trabajadores?

IV.- Asociatividad

- 1.- De los avances que ha experimentado la empresa, podría expresar en qué porcentaje se debe a la acción del PROFO.

<i>CATEGORÍA</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>aumento de rentabilidad de la empresa</i>	
<i>mejor conocimiento de mercados</i>	
<i>innovación tecnológica</i>	
<i>mejoramiento de la gestión interna</i>	
<i>mayor producción/mayores ventas</i>	
<i>mejores productos, más calidad</i>	
<i>posibilidad de exportar</i>	
<i>nuevas oportunidades de negocios</i>	

- 2.- ¿Volvería a participar de una experiencia como ésta? ¿La recomendaría?
- 3.- ¿Cree que la asociatividad se extienda más allá de la duración del subsidio?
- 4.- ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que enfrentó y en qué etapa se presentaron (constitución, desarrollo, maduración)?
- 5.- ¿Se llevaron a cabo acciones colectivas de investigación y desarrollo?

V.- Relaciones y vínculos con el medio externo

- 1.- Desde el PROFO mencione si:
- ha habido algún tipo de interacción (cooperación) con instituciones públicas.
 - ha habido algún tipo de interacción (cooperación) con universidades.
 - ha habido algún tipo de interacción (cooperación) con ONG.

Ejemplos de acciones que pudo haber ejecutado con organismo públicos: Incorporó normas sobre seguridad en el trabajo. Incorporó reglamentación sobre emanaciones tóxicas. Emprendió acciones o programas de capacitación laboral. Solicitó estudios sobre sector forestal. Participó de otros instrumentos de fomento. Conoció instrumentos para exportar.

ANEXO 2. LOS PROYECTOS DE FOMENTO (PROFO)

Para la Corfo, un PROFO es una entidad asociativa con personalidad jurídica que reúne a pequeños empresarios de un mismo rubro y/o localidad; lo administra un gerente nombrado por sus miembros y su costo de funcionamiento es compartido. El sector público subsidia la operación durante tres años; en el primero se llega al 70% y progresivamente comienza a descender.

Su objetivo es promover la competitividad de las PYMES impulsando en las empresas participantes un proceso de aprendizaje de la forma más eficiente y eficaz de lograr dicho objetivo. El enfoque es de superación de imperfecciones de mercado, en particular las derivadas de la existencia de bienes públicos, economías de escala y costos de transacción que pueden ser superados con la asociatividad empresarial.

Se plantea como un instrumento de carácter horizontal: no hay criterios sectoriales o de otra índole que limiten el acceso al programa. Existen límites a los fondos disponibles y debe responderse por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, por lo cual su concepción involucra la necesidad de seleccionar los mejores proyectos en términos de la consistencia de las propuestas y su eventual impacto.

En la idea de ampliar su cobertura, la Corfo permite la operación a través de diversos agentes intermediarios públicos y privados, y debe estimular el desarrollo de las competencias adecuadas en los agentes operadores para que tengan las capacidades de apoyar el funcionamiento de los PROFO. Para constituir un PROFO deben reunirse por lo menos 5 empresas pequeñas o medianas, que demuestren ventas netas superiores a 2.400 UF y que no excedan las 10.000 en el año anterior a la solicitud. En caso de las empresas exportadoras, deberán demostrar US\$ 2.500.000 y que sus ventas en el mercado interno no superen las 10.000 UE.

El monto anual de la subvención no podrá superar las 2.250 UE, ni 300 UF por empresa, y los gastos autorizados son: remuneración del personal del PROFO, seminarios de transferencia tecnológica y exposiciones, muestras y contramuestras; consultoría no cubierta por los FAT (Fondo Asistencia Técnica), pasajes para misiones comerciales calificadas por el agente, viáticos del personal del PROFO, capacitación, arriendos de oficina, equipos y contratación de servicios; servicios básicos, adquisición de libros y revistas especializadas, estudios, adquisición de equipamiento y materiales para oficina.

Hasta 1995 se habían constituido en el país 176 PROFOS, que involucraban a 2.091 empresas y abarcaban casi todas las regiones del país. El monto de recursos públicos para 1996 se estima en alrededor de 4.500 millones de pesos y se espera llegar a los 374 PROFOS, doblando el número de empresas.

LA TIPIFICACIÓN DE OBJETIVOS EN EL TIEMPO:

En el largo plazo:

mejorar eficiencia interna
competitividad interna e internacional
crecimiento exportador

En el mediano plazo

asociatividad y relación de confianza entre empresarios
complementación y división del trabajo
relación de cooperación con el entorno local
visión internacional
visión estratégica
aprendizaje colectivo
captar señales de mercados

En el corto plazo

consolidación del PROFO (confianza)
aumentar financiamiento privado (compromiso financiero)

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

A diferencia de otros instrumentos que asignan recursos en áreas en que existe una demanda insatisfecha –para asegurar que su uso tenga una valoración social positiva–, el PROFO privilegia situaciones en las que existe una demanda potencial y una intervención simultánea por el lado de la demanda y la oferta puede resultar eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TEXTOS

- BENKO, G. Y LIPIETZ, A. (1994).** Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Ediciones Alfons el Magnánim. Valencia, España.
- BOISIER, S. (1996).** Modernidad y territorio. ILPES-CEPAL. Santiago, Chile.
- CABRERA, S. (1994).** PYME, Un desafío a la modernización productiva. CORFO. Santiago, Chile.
- CONTRERAS, R. (1988).** Más allá del bosque. La explotación forestal en Chile. Amerinda Estudios. Santiago, Chile.
- ROJAS, C. (1995).** El desarrollo después de la crisis del Estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile. ILPES-CEPAL. Santiago, Chile.
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. (1993).** Política económica. Pirámide. Madrid, España.

DOCUMENTOS

- ABALOS, J. (1994).** “La descentralización en Chile. Antecedentes históricos y reformas actuales”. Serie azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica. Santiago, Chile.
- ALBURQUERQUE, E. (1985).** “Competitividad internacional. Estrategia empresarial y papel de las regiones”. Documento 95/28. ILPES. Santiago, Chile.
- BOISIER, S. (1994).** “Universidad, desarrollo regional e inteligencia social”. Documento 94/21 ILPES. Santiago, Chile.
- CAMPERO, G Y OTROS. (1993).** “Los actores sociales en el nuevo orden laboral”. Colección Economía y Gestión Dolmen. Santiago, Chile.
- DINI, M. (1992).** “Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de los distritos en un marco de economía abierta”. Serie industrialización y desarrollo tecnológico, N° 13 (L/6). CEPAL. Santiago, Chile.
- (1993).** “Los proyectos de fomento. SERCOTEC”. Santiago, Chile.
- FFRENCH DAVIS, R. Y MUÑOZ, O. (1988).** “El desarrollo económico en América Latina y el marco internacional: 1950-86”. Serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 23. Santiago, Chile.

- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, CEPAL, SERCAL (1996). “Nuevo rol de la asociatividad empresarial en el fomento productivo”. Documento de trabajo, seminario internacional. Santiago, Chile.
- GATTO, E. (1992). “Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales”. Documento de trabajo PRIDRE n° 29. CEPAL, Buenos Aires.
- GOBIERNO REGIONAL Y SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN. (1995). “Estrategia de Desarrollo Regional, Región del Bío-Bío 1995 – 2000”. Concepción, Chile.
- HERNESNIEMI, H., M. LAMMI Y P. YLÄ (1996) “Advantage Finland, The future of Finnish industries”. Petri Rouvinen. The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki.
- MIDEPLAN (1992). “Estrategia de fomento de la pequeña producción para su integración al desarrollo”. Serie de documentos económicos. Santiago, Chile.
- PÉREZ, C. (1989). “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”. Documento de trabajo L/6 ILPES. Santiago, Chile.
- SILVA, V. (1992). “Una lectura sesgada de la estrategia de la región del Bío-Bío al encuentro del siglo XXI”. Documento N° 92/13 ILPES-CEPAL. Santiago, Chile.
- Uribe, E. (1991). “Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano”. CPRD-B, ILPES-CEPAL. Santiago, Chile.

ENTREVISTAS

- JUAN CARLOS GUTIÉRREZ, asesor CORFO. 15 de julio 1996.
- CLAUDIO ROJAS, académico Universidad del Bío-Bío, 20 de agosto 1996.
- JUAN CARLOS JORQUERA, director regional CORFO Bío-Bío, 23 de agosto 1996.
- ANDRÉS VIVEROS, profesional Dirección Regional CORFO, 26 de agosto 1996.
- SERGIO MOFFAT, Seremi de planificación del Bío-Bío, 26 de agosto 1996.
- LUIS LANDAETA, jefe de estudios SERPLAC Bío-Bío, 27 de agosto 1996.
- SEGISFREDO SCHEUERMAN, Seremi de Agricultura, 3 de septiembre 1996.
- CARLOS GONZÁLEZ, Gobernador provincial de Arauco, 4 de septiembre 1996.

JUAN RIFO, gerente PROFO, 24 de septiembre 1996.

ANDRÉS SANHUEZA, ejecutivo CORPARAUCO, 25 de septiembre 1996.

CARLOS GRAU, ejecutivo CORPARAUCO, 25 de septiembre 1996.

CARLOS IMEDA, gerente PROFO, 26 de septiembre 1996

ALFREDO MENESES, ejecutivo ASEXMA, 26 de septiembre 1996.

LUIS PRADO, ejecutivo CODESER, 27 de septiembre 1996.

LUIS PADILLA, gerente CODESER, 27 de septiembre 1996.

PATRICIA LABBÉ, ex funcionaria SERCOTEC, 27 de septiembre 1996.

ENRIQUE CARRASCO, director regional SERCOTEC, 30 de septiembre 1996.

PATRICIO JARA, director (S) CONAF, 1 de octubre 1996.

ADELMO PÉREZ, sectorialista CONAF, 1 de octubre 1996.

LORENA GÓMEZ, gerente PROFO, 2 de octubre 1996.

RENÉ BELMAR, empresario, 2 de octubre 1996

JOSÉ LEÓN, empresario, 3 de octubre 1996

JUAN CARLOS ARANEDA, empresario, 3 de octubre 1996.

AURELIO HENRÍQUEZ, empresario, 4 de octubre 1996.

ANTONIO VIVANCO, empresario, 4 de octubre 1996.

HELENA GALAZ, empresaria, 8 de octubre 1996.

CARLOS TAPIA, empresario, 8 de octubre 1996.

ESTEBAN LIRA, empresario, 8 de octubre 1996.

JULIÁN GONZÁLEZ, empresario, 9 de octubre 1996.

OSVALDO ANRÍQUEZ, encargado de fomento productivo Gobierno Regional Bío-Bío, 9 de octubre 1996.