

La problemática reconversión de las hulleras *El ejemplo de Lota*

Francisco Gatica^(*)

Raúl Guerrero^(**)

INTRODUCCION

Engendrada por el liberalismo del siglo XIX, es por fin el neoliberalismo contemporáneo el que va a enterrar definitivamente la explotación carbonífera de Lota. Así interesarse en el tema puede aparecer como una curiosidad histórica. Lo que nos preocupa aquí es más bien ¿qué después del carbón?, es decir un problema de reconversión industrial. Este es un tema al que se han visto confrontadas todas las regiones carboníferas en crisis, allí donde la mina había creado vínculos sociales y territoriales profundos.

Lo que pretendemos con este breve artículo es menos aportar a una ingeniería del ordenamiento socio-espacial después del cierre de la mina -por lo demás azaroso teniendo en cuenta la improvisación al que se vieron confrontados los responsables ante un caso sin experiencia previa- que reflexionar al rol que han jugado los diversos actores sociales que a lo largo del proceso terminaron por componer las líneas de fuerza que llevaron al desenlace de la crisis. Finalmente la originalidad del caso de Lota.

Esta reflexión nos parece tanto más interesante cuanto que los procesos de reconversión en múltiples dominios: urbanos, rurales, agrícolas, industriales, están surgiendo

inevitablemente con los cambios tecnológicos acelerados. A un país como el nuestro con un territorio finito y con asentamientos humanos a menudo de tradición, le está virtualmente vedado el pionerismo de abandonar e ir más lejos¹.

Aun cuando centrado en Lota, este artículo aprovecha trabajos anteriores de los autores sobre la cuenca carbonífera, en particular un estudio reciente sobre Coronel², referencia de interés porque en este caso una reconversión industrial ha seguido al fin del establecimiento de Schwager. Pero la información principal procede de dos fuentes: una encuesta propuesta a personalidades regionales que estuvieron ligadas al proceso de reconversión. Por otra parte una investigación documental en las oficinas de CORFO regional, institución propietaria de ENACAR y que decidió la suerte del establecimiento minero.

Así informado, este artículo no pretende aportar la opinión de los múltiples actores que estuvieron involucrados en los destinos finales de la mina, en particular las autoridades que decidieron desde Santiago, sino caracterizar genéricamente este caso de reconversión que más que industrial, como ha ocurrido en múltiples ejemplos mundiales, termina siendo una reconversión socio-cultural. Tal es la enseñanza mayor a la que hemos llegado.

^(*) Economista. Investigador del Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío.

^(**) Geógrafo. Investigador adscrito al Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío-Bío.

¹ Como es el caso de vastos o ricos países con fronteras abiertas, como por ejemplo: Estados Unidos, Australia, Brasil, Canadá.

² Gatica, F. Globalización, territorio y políticas públicas. La reconversión productiva y la necesidad de impulsos eslabonadores. Estudios Regionales N° 13 CEUR/UBB, Nov. 1999. Guerrero, R. Charbonnages et villes du charbon. Lota (Chili). Occupation du Sol. Bull. N°9. Institut de Géographie. Université de Bordeaux III, 1985. Múltiples estudios de reconversión podrían ser evocados en comparación con el caso de Lota véase por ejemplo Guillaume, R.: Acteurs et enjeux de la reconversion d'un foyer d'industrialisation ancien. Le bassin d'Aubin-Decazeville (Aveyron). Thèse. Univ de Toulouse-Le-Mirail. 1994. También véase Holz J. M.: Gérer l'espace. L'action des Collectivités locales dans l'aménagement et la dynamique d'une région européenne: la Ruhr. Col. Etudes. PU. de Perpignan, N°4, 1992.

1. El problema de la reconversión de las hulleras y en general de la industria pesada.

La historia y sus herencias territoriales.

En 1997 con el cierre de la mina de Lota terminaba un siglo y medio de explotación carbonífera, un importante capítulo de la historia económica de Chile y caso único en América Latina. Contemporáneo con muchas hulleras surgidas de la Revolución Industrial en Europa, los Estados Unidos y Japón, Lota se organizó siguiendo su modelo. Y no es extraño que si Zola describió en “Germinal” las condiciones de los mineros del Norte de Francia, en Chile Baldomero Lillo hacía otro tanto con “Sub Terra”.

Pero Lota tiene una incuestionable originalidad. La región de Concepción dejaba penosamente la época colonial cuando fue escenario de las duras luchas que siguieron a la Independencia. La recuperación de mediados del siglo XIX se hacía sobre la base de una agricultura frágil cuando comienza la explotación del carbón. El carbón tiene entonces dos clientes importantes, ambos extra-regionales: la demanda de la navegación a vapor y la derivada de las fundiciones de cobre del Norte Chico. Nace dando la espalda a otras actividades productivas regionales, fuertemente enclavado. El paisaje de Lota no traduce otra cosa con la oposición entre Lota Alto, la “Company-Town” con sus establecimientos industriales y el hábitat minero, originalmente

cerrada y Lota Bajo, la ciudad abierta. Lota, cuasi único distribuidor de salarios en la región, rápidamente atrajo una población originalmente rural, sin disciplina industrial, cobijada a la sombra de una empresa de origen familiar. De la cuna a la tumba el minero dependía de la Compañía, madre y madrastra³.

Hacia 1920 ocurren las grandes huelgas en Lota anunciando el fin del ciclo primario de explotación y el comienzo de las dificultades de la Compañía, confrontada a una mano de obra más exigente y a dificultades de explotación crecientes. La competencia del petróleo no contribuirá a arreglar las cosas. Pronto el Estado comenzará a intervenir en un problema que de industrial deriva hacia la cuestión urbana⁴.

Es la industrialización de la Región y la decisión de hacer de Concepción un polo de desarrollo regional, que van a revelar el nivel de subdesarrollo de la cuenca minera, enclavada y periférica. Se crea ENACAR y se hacen esfuerzos por integrar el carbón al movimiento industrial, como proponía a través de numerosas medidas proteccionistas, el Seminario realizado, naturalmente en Santiago, en 1967.⁵

El riguroso neoliberalismo impuesto desde 1973, abre el último capítulo de la historia minera de Lota. La mina no se cierra por las profundas consecuencias sociales que provocaría tal medida. Incluso la drástica reducción de los salarios reales permite en ciertos casos desprender beneficios. Todo cambia desde la recuperación de la democracia (1990), la

³ Una información relativa al carbón se encuentra dispersa en múltiples publicaciones de interés. Citaremos por ejemplo: el clásico libro de Vicuña Mackenna, B. El libro del cobre y del carbón de piedra en Chile: Imp. Cervantes, Santiago, 1883; Barrio, P. del. Noticia sobre el terreno carbonífero de Coronel i Lota i sobre trabajos en el emprendidos. Santiago, 1857. Varios números del Boletín de la Inspección de Jeografía i Minas. Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Industria i Obras Públicas, 1908, 1910... Una visión de síntesis de los primeros años de la explotación carbonífera se encuentra en: Ortega, L. The First Four Decades of the Chilean Coal Mining, 1840-1879. Journal Lat. Amer. Stud. 14 (1) 1-32, 1982.

⁴ Ver a este propósito: Ashmann, H. The Natural History of a Mine. Econ. geog., Vol 46 (2), 1970.

⁵ El Carbón, sus problemas y posibles soluciones. Seminario, Santiago, Abril 1967. De esta época data también el estudio comparativo de Huachipato y Lota: Di Tella, T, Brams, L, Reynaud, J. D, Touraine, A: Huachipato et Lota. Etude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes. Ed. du CNRS, Paris, 1966.

indispensable alza de los salarios y una visión más empresarial de la política pública. El fin de la era del carbón en 1997, decisión gubernamental y parlamentaria, se impuso desde que se comprobó la imposibilidad por parte de ENACAR de cumplir y en los plazos convenidos, las metas que le fijaban el traspaso de fondos públicos. La experticia demandada a “Servicios Profesionales de Ingeniería” en 1993⁶, concluía que en un escenario de economía de mercado, aún en la alternativa de una mina reducida, posible técnicamente, suponiendo una drástica reducción de activos y desaconsejando inversiones, la proyección de costos se elevaría -excluyendo depreciación y gastos financieros- a US\$ 51, 41/ton, equilibrándose con el valor de venta promedio del carbón importando. El destino de Lota estaba condenado en la realidad de tal escenario.

¿Qué enseñanzas dejaba esta historia para el proceso de reconversión que debía sobrevenir? ¿Estas enseñanzas han sido aplicadas?

2. - La crisis de la industria carbonífera y las etapas de la reconversión.

Al interior del proceso de reconversión se distinguen dos etapas. La primera, abarca todo el gobierno de Patricio Aylwin (1990- 1994) y corresponde a la Agencia de Reestructuración Sectorial de la Zona del Carbón (AGECA). Las principales iniciativas estaban orientadas a reducir de manera progresiva el personal de la ENACAR por la vía de retiros programados, jubilaciones anticipadas y capacitación sin empleo fijo. Sin embargo, se intentó invertir en la

mina mecanizando los mantos de extracción⁷. Esta medida, que puede ser calificada como una señal contradictoria de la política pública, no tuvo buenos resultados por argumentos técnicos y de mercado.

La inversión en tecnología en el carbón estaba a destiempo con los cambios tecnológicos de fines de siglo. El surgimiento de fuentes energéticas de mejor calidad, menor precio y poco contaminantes (electricidad, gas natural, entre otras) más la importación de carbón de bajo costo (colombiano) producto de los bajos aranceles, aumentó la oferta presionando a la baja del precio de venta. Junto con lo anterior, la demanda había sufrido cambios, la renovación tecnológica hizo emerger industrias nuevas y más rentables ajenas a la demanda carbonífera⁸.

En definitiva, en 1996 el costo de producción de la tonelada de carbón nacional era de US\$ 150 y el precio internacional era de sólo US\$ 45 la tonelada, lo que hacía poco sostenible el funcionamiento de la empresa. Por lo tanto, la estrategia de invertir en tecnología a principio de la década de los noventa estaba condenada al fracaso, con el agravante que dilataba aún más la reconversión porque reducía los recursos públicos que se podían invertir y reanimaba el “fantasma” de la mina.

Anteriormente, el gobierno militar no cerró los establecimientos carboníferos. El cierre de la minas de carbón resultaba una “prueba de fuego” para el gobierno de la concertación. Había incertidumbre en materia de política económica generada por el cambio del gobierno militar, que había asumido una postura neoliberal, a un

⁶ Servicios profesionales de ingeniería Ltda.: Diagnóstico y Opción de Operación sustentable. Establecimiento de Lota. Preparado por SPLIT para AGECA, Agosto 1993.

⁷ El parlamento de la época estableció metas de reducción de costo. El objetivo era que al 2000 el precio de la tonelada de carbón nacional se igualara con los precios internacionales, eliminando gradualmente el subsidio. A poco andar (a finales del gobierno de Patricio Aylwin) se comprobó que las metas fijadas eran inalcanzables decidiéndose cerrar la mina definitivamente.

⁸ Existe, asociado a la reestructuración productiva que implicó el paso del modelo de sustitución de importaciones a otro orientados a las exportaciones de commodities sin grandes procesos de transformación productiva, la decadencia o contracción de actividades demandantes de carbón p. e: la producción de hierro y acero, el transporte ferroviario, entre otros.

La problemática reconversión de las hulleras. El ejemplo de Lota



gobierno de la concertación. Por lo tanto, el cerrar los establecimientos carboníferos era una señal de coherencia porque significaba eliminar un subsidio en un mercado (micro) energético⁹.

El Estado estaba doblemente presionado. Por un lado, estaba el poder emitir señales coherentes con las políticas económicas que ya estaban en marcha, y por otro una sociedad local organizada, que se había formado a la luz de una cultura minera. En el fondo, lo errático de las políticas públicas, de esta primera etapa, se explica por esta relación de fuerzas: señales de

políticas económicas versus movimientos sociales locales que a medida que pasa el tiempo comienza a decantar.

A estas vacilaciones en la política pública se suma la inexistencia de instrumentos o recursos que se ajusten al territorio. Los instrumentos (capacitación) respondían a una lógica “horizontal” o “neutra” frente a las heterogeneidades locales. Por otro lado, se incurrió en un énfasis de colocación de fondos sin velar por el cumplimiento final de los objetivos.

La memoria de la Agencia de Reestructuración de la Zona del Carbón (AGECA) 1992 -1994 comienza por reconocer que es difícil imponer una reconversión en una zona marcada por 150 años de carbón. A dos años de funcionamiento la Agencia ha comprobado su necesidad y verificado sus realizaciones: impulsó a la infraestructura vial, portuaria artesanal, puerto privado de Coronel, parque industrial de Coronel, ubicación de la Empresa Protein-Lota y otras iniciativas manufactureras. Lo fundamental de la próxima etapa anunciada es el cambio cultural.

Los objetivos que se impuso la Agencia son: elaborar un plan de reestructuración de la Zona Carbonífera, coordinar inversiones públicas y privadas, proponer fuentes de financiamiento externo e interno, entrenamiento y capacitación. El plan maestro para la zona carbonífera, contaba con el apoyo de la GTZ (oficina de apoyo técnico alemán), del que el ordenamiento territorial era pieza clave, se dio lugar a estudios diversos, generales y especiales, pero da la impresión que fueron barridos por la irrupción de la segunda etapa del proceso de Lota, más social y urbano que productivo, que parte con el cierre de la mina en 1997.

Los programas a corto plazo, en espera del plan global fueron: estudios para las oportunidades de inversión, donde lo más logrado se hizo en el terreno de la pesca y el mar, crear nuevas oportunidades de empleo a través de microempresas, apoyo a la educación y la cultura y aumento de la inversión pública, con todo AGECA invirtió entre el 1992 - 1994 unos 346 millones de pesos.

Basado en el documento “Memoria 1992-1994 de la Agencia de Reestructuración de la Zona del Carbón (AGECA)”. CORFO.

Al respecto, queda la impresión que faltó a la base una filosofía del cambio proyectada en un conocimiento preciso de la región. O acaso existiendo tales presupuestos, las acciones se emprendieron empujadas por la premura para obtener resultados y la falta de medios importantes. Es sintomático que el Plan de ordenamiento territorial encargado a la GTZ, no sea evocado posteriormente, como si molestara, como un molde que paraliza acciones. Estas fueron puntales y de impacto inmediato: puerto de Coronel, pesqueras, etc. Pero al ver su resultado urbano y social negativo, justamente se

echa de menos un proyecto más consistente.

Resulta interesante el rol que asumen los sindicatos. En principio estas organizaciones asumen la posición de defender el funcionamiento de la mina. A medida que avanzaba el conflicto, los sindicatos se convencen de lo irreversible del cierre de la empresa y cambian su estrategia de enfrentamiento orientándose a obtener los mejores beneficios de la situación (jubilaciones anticipadas, puente laboral, fondos de capacitación, entre otros). En esta primera etapa, las organizaciones sociales de Lota y

⁹ La discusión era. “por qué subsidiar el carbón favoreciendo solamente a sus trabajadores cuando con los mismos dineros podemos invertir en la gente con un mayor impacto social”. Se trata de redireccionar los fondos: de una intervención en la microeconomía (Estado Interventor) a una inversión social (Estado Asistencial)

Coronel actúan monóticamente para mantener el funcionamiento la empresa¹⁰.

Sin embargo, esta situación de negociaciones excluía a aquella parte de la población que no estaba relacionada directamente con la mina. Había un grupo importante de marginados o perjudicados que no entraban en este paquete de retiro programado. Destaca en este grupo las actividades indirectas como el comercio, los pirquineros, los chinchoreros, entre otros. Todas estas actividades estaban también perjudicadas por el cierre de la mina y sus intereses no estaban representados en la mesa de discusiones¹¹.

La segunda etapa del proceso de reconversión parte del cierre de la mina. Se

Genera un convencimiento al interior de la institucionalidad que las metas fijadas de competitividad para la empresa no se iban a alcanzar. Por otro lado, la reconversión productiva necesitaba de recursos financieros y de eliminar el “fantasma” de la mina como una potencial fuente de empleo para la población local. A la indecisión de la primera etapa viene la certeza de los números¹².

Se genera para este caso una Comisión Regional de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Reconversión, esta era mucho más abierta al Gobierno Regional siendo un actor estratégico CORFO¹³. En esta nueva fase se constata la “curva de experiencia” al interior de la política pública. Se aprende de los errores de la primera etapa dando un sentido más territorial

De manera sintética el Plan Integral de Desarrollo de Lota se divide en cuatro programas que aglutinan un conjunto de proyectos afines: Programa de Reutilización de los activos de Enacar, de Inversión Privada y de Desarrollo y Modernización de la Microempresa. para el periodo de 1997 -98 la inversión pública alcanzó unos 46 millones de dólares y la inversión privada llegó a unos 31 millones de dólares.

En el programa de Reutilización de los activos encontramos: i) el reordenamiento urbano, donde Lota Alto sería un centro cívico-cultural, Lota Bajo captaría el desarrollo de la actividad comercial y la pesquería artesanal y el Borde Costero desarrollaría una oferta turística, ii) la construcción del parque industrial, iii) la creación del centro de formación técnica con la Universidad de Concepción, iv) el levantamiento de un circuito turístico integrado por el Parque de Lota y un Museo Interactivo, v) la creación del puerto de Lota y vi) otros donde se destaca la recuperación de los pabellones mineros, el funcionamiento del Hospital de Enacar y la construcción del Complejo Deportivo de Lota.

Con el fin de disminuir el desempleo provocado por el cierre de la mina se pensó en el Programa de Inversión Pública, donde se buscaba desarrollar condiciones de soporte para las actividades comercial, servicios, industrial y turística. El programa de Reinserción Laboral estaba compuesto por dos grandes líneas: puente laboral por 24 meses a aquellos trabajadores indemnizados (616) y la reinserción laboral que incluye la intermediación laboral, asegurando la contratación después de una capacitación a 288 trabajadores.

Por último, tenemos un conjunto de medidas de fomento productivo: programa de Fomento a la Inversión Privada donde se diseñó un conjunto de subsidios a la contratación de la mano de obra, a la compra de terreno en zonas industriales y a los estudios de factibilidad, el Programa de Fomento a la Microempresa busca fortalecer las capacidades empresariales de microempresarios (incluye a mineros) en temas como: organización empresarial, incorporación de tecnologías, promoción, asesoría financiera, legal y laboral.

Basado en el documento “Lota. Plan Integral de Desarrollo” (1997). CORFO.

¹⁰ Las autoridades en este primer momento se encuentran con una dirigencia organizada y preparada. A modo de anécdota “se cuenta que unos altos jefes de CORFO en una asamblea con los trabajadores explica las razones del porque debe cerrar la mina y en medio de la asamblea se levanta un trabajador, fue a la pizarra y demostró técnicamente que la mina era un negocio de podía ser rentable”.

¹¹ En general estos sectores eran bastantes pobres. Los chinchoreros y pirquineros no eran asalariados. Su condición de pobreza se arrastraba por décadas, empeorando especialmente con el cierre de la mina.

¹² Para completar este diagnóstico véase los anexos 1 y 2 de datos financieros de la empresa Enacar y proyectos de inversión.

¹³ La presencia de CORFO se explica por ser la propietaria de la ENACAR y de un conjunto de activos (con potencial) en la zona de Lota-Coronel. Entre ellos destaca el parque de Lota, el muelle, entre otros.

a los instrumentos que se aplicaban. Destaca la metamorfosis que sufre CORFO para el enfrentar el problema de una visión tecnocrática al comienzo a un enfoque más complejo, en la medida que avanza el proceso, incorporando elementos territoriales y culturales¹⁴.

Con todo el proceso adoleció de un tironeo muy fuerte del centro. Constantemente había discusiones en los métodos entre el gobierno regional y el central. Durante el conflicto la sociedad regional estuvo ausente¹⁵. El problema del carbón era entendido como algo nacional pero no regional. En ocasiones los Consejeros Regionales¹⁶, en el marco de los proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entraban en conflicto con las autoridades regionales porque consideraban que habían prioridades de inversión más urgentes que la zona del carbón (por ejemplo: zonas del secano costero o la precordillera). En el fondo, la enajenación de la sociedad regional frente a la reconversión fue un factor que dificultó el éxito de las medidas.

En general, en esta nueva etapa se plantean tres grandes ámbitos de acción¹⁷: ¿en qué medida los activos que pertenecían a CORFO y que suelen ser un pesado lastre para la reconversión productiva podían servir para otros objetivos?, ¿qué hacer con la mano de obra que quedaba cesante? y ¿cómo utilizar las identidades culturales-territoriales para generar nuevas actividades económicas? En el primer punto, se encontró una utilización alternativa al puerto de Lota, el que pasaba de puerto minero

a puerto comercial. En el caso de la maestranza se inicia un loteo para instalaciones industriales.

En el tema de la mano de obra se generó programas de capacitación con compromiso de contratación¹⁸ más la subvención a la contratación de la mano de obra local. Esta subvención no era exclusiva del ex trabajador minero sino se amplió a la población activa de toda la comunidad. Paralelo a esto, se siguió aplicando programas de jubilación anticipada mejorando las condiciones de salida¹⁹.

En general, las medidas de reconversión de la mano de obra seguían con problemas; en términos relativos, los ingresos por concepto de remuneración que obtenía el trabajador minero era mayor a las rentas obtenidas en otros sectores productivos. Esto último desincentivó la demanda por cambiarse de empleo. Por otro lado, los empresarios sentían desconfianza al contratarlos. Ellos tenían una tendencia a la sindicalización²⁰.

Frente a la marcada identidad territorial surge la idea de incentivar el desarrollo turístico. El enfoque fue estudiar a la ciudad de Lota como parte de la reconversión tratando de evitar las posibles contradicciones entre el desarrollo productivo y turístico. Se proyectó un circuito donde estaba: el parque botánico, el pique de la mina, la generadora de electricidad de Chiviligo, el mercado de Lota, entre

¹⁴ Como explicaba un entrevistado "pasamos de un CORFO que se rige por balances para cerrar la mina a otro que está sentado junto con las feriantes de Lota buscando los instrumentos para poder ayudarlas."

¹⁵ Al respecto unos de los entrevistados dijo "se ha generado más conflicto regional con la privatización de las empresas sanitarias que con el cierre de la empresa carbonífera"

¹⁶ En este contexto la figura de los Consejeros Regionales resulta ser estratégica constituyéndose en un organismo de decisión política en la administración del FNDR.

¹⁷ Una dimensión de la inversión de esta segunda etapa se obtiene en el anexo 3.

¹⁸ Esto quiere decir que se cancelaba a las consultoras una vez que mostraba el contrato de trabajo del capacitado. Obviamente esta medida generó polémica.

¹⁹ Esto último generó todo un problema porque la primera cohorte de trabajadores que se jubiló anticipadamente (primera etapa de reconversión AGECA) quiso igualar sus condiciones con los segundos.

²⁰ Es indudable que algunos ex trabajadores tuvieron alguna inserción en el mercado laboral. Se destaca algunos que trabajaron en ASMAR y que presentaban buenas características para pintar en la zona extrema de los barcos.

otros²¹. Investigando el territorio se descubrió que la feria de Lota generaba más actividad que la mina. El objetivo final que se planteó fue que la gente siguiera conectada con el carbón por la vía del turismo. Para esto se implementó además un conjunto de pequeñas obras urbanas que embellecieron a la ciudad de Lota (p. e recuperación de los pabellones, remodelación de la iglesia, entre otros).

En esta segunda etapa es clave la división que parece producirse al interior de las organizaciones locales. En principio los sindicatos y las juntas de vecinos actuaban de manera coordinada detrás del objetivo de impedir el cierre de la mina. Posterior a eso, los sindicatos convencen a las juntas de vecinos para luchar por intereses particulares de conseguir mejores beneficios para los retiros. Finalmente, se produce una división de los sindicatos con la comunidad local. Las juntas de vecinos y los comerciantes comienzan a pensar en el largo plazo. Se desprenden de un pasado minero y van en busca de nuevos horizontes productivos.

Dicho de otra forma entran en conflicto con su historia.

Visto a la distancia el *conflicto* fue la clave para la reconversión porque generó las divisiones para superar a la historia. Acaso sin buscarlo las medidas implementadas en esta segunda etapa presionaron a la sociedad local a enfrentarse o a tener disputas sobre su futuro. En definitiva este conflicto es el “caldo de cultivo” de una nueva sociedad local. Pierden

fuerza los sindicatos y ganan poder los comerciantes²².

Con el tiempo otra división se hizo patente. La cuenca carbonífera también se divide. Históricamente el lotino se ha sentido más identificado con la cultura minera que el habitante de Coronel. Los municipios de ambas comunas asumen estrategias diferentes ante las iniciativas públicas implementadas. El alcalde de Coronel asume una posición de liderazgo y desarrolla una agresiva estrategia orientada a captar la localización de un conjunto de industrias (comodities) utilizando los diferentes instrumentos CORFO²³. En cambio, el municipio de Lota carece de una estrategia definida ante el proceso. Para el gobierno regional y para CORFO establecer relaciones con el municipio de Lota se vuelve mucho más complejo.

En esta segunda etapa la reconversión adquiere una dimensión más territorial y menos inmediatista, pero sigue siendo forzada principalmente desde arriba. La clave de la reconversión territorial está en la capacidad para generar conflicto al interior de las sociedades locales. El cambio es un producto del conflicto²⁴. Las políticas públicas a medida que se fueron territorializando fueron generando conversaciones cargadas de disputas, donde los agentes locales debieron tomar posiciones sobre su futuro. **En síntesis la reconversión territorial no comienza en 1990 cuando se reduce el personal, ni en 1996 con el cierre de la mina sino cuando la sociedad local se divide, discute o disputa la construcción de su futuro.**

²¹ “La hullera se ha impuesto en el paisaje, en el urbanismo, en las mentalidades. Principal industria, ella tiene contrariamente a otras industrias de la región, una apariencia de gran solidez, porque se sabe que, detrás de ella, está el Estado. ¿Cómo imaginar que pueda desaparecer?”. Véase: Propósitos expresados por M. Hug, Director de Charbonnages de France in: diario le Monde, 25/03/1983

²² Al respecto un entrevistado nos dijo “en una asamblea a la defensa de la mina que hace un minero recordando que han sido por generaciones mineros de padres a hijos se levanta la voz de una dueña de casa que replica: cierto hemos sido siempre mineros pero no hemos dejado de ser pobres”.

²³ En este contexto, la construcción de los parques industriales consistió en una habilitación de zonas para la localización de diferentes industrias. En este marco esta la construcción de la carretera doble vía Concepción-Coronel (Gatica E, op. cit).

²⁴ Al respecto hay un cuerpo de trabajos que nos habla del paradigma de la complejidad y de la teoría del caos. Aquí se plantea que los procesos evolutivos están asociados a relaciones de conflicto y desordenes dentro de los sistemas. Véase a Edgar Morin Introducción al Pensamiento Complejo. Gedisa 1ª ed. Barcelona 1994.

3. - La integración de la cuenca hullera a una nueva realidad.

a) Tres escenarios de reconversión: “la sensación de estar atrapado por el modelo”

Una primera reflexión a que nos conduce el caso de Lota es que las políticas públicas tienen un real efecto cuando recogen las complejidades del territorio. En la primera etapa las iniciativas se centraron en reducir el tamaño de la planta de Enacar con políticas provenientes “desde arriba”. En cambio, en la segunda etapa, de mayor impacto por generar una reconversión social, vemos iniciativas más territoriales que afectan la cotidianidad de Lota (sus calles, pabellones, parque, entre otras) generando una mayor endogenización de las iniciativas de reconversión.

Las medidas implementadas entre una primera y segunda etapa evidencian de parte de las instituciones participantes de la reconversión una curva de aprendizaje. Al parecer el proceso como un todo fue improvisado, respondiendo a la dinámica de “prueba-error”. En la segunda etapa (1997) se activan otras experiencias de reconversión, incorporando marginalmente a la sociedad local.

Es claro que las vías que puede asumir la política pública en el tema de la reconversión están “atrapadas” por la actual dinámica del modelo. La sensación de un modelo que está excesivamente definido puede deberse a “cegueras cognoscitivas”, que llevan a negar aquello que es posible cayendo en la impotencia.

Para efectos de desarrollar este punto presentamos una matriz que combina las principales señales económicas²⁵ con tres escenarios

de reconversión productiva. De aquí podremos obtener diferentes coherencias e impactos en el territorio. Lo anterior no se hace con el objetivo de agotar el tema sino de abrir nuevos espacios de conversación que considere las dimensiones de señales del modelo económico vigente.

Primeramente visualizamos una reconversión natural, como la concibieron los clásicos, que sería coherente con el actual modelo neoliberal. La estrategia de desarrollo chilena plantea como pilares fundamentales: su apertura al comercio internacional e índices económicos acorde con la inserción global (baja inflación, tipo de cambio real alto, bajos salarios, bajos aranceles, entre otros). La crisis carbonífera es una dramática advertencia de que un conjunto de sectores económicos y gran parte del territorio regional se verán confrontados a una profunda reconversión (secano costero, secano interior, área de desarrollo indígena, entre otras).

Un “Estado ausente o en retirada” que no interviene a nivel de mercados específicos y tampoco tiene iniciativas orientadas a densificar a la sociedad civil, favorece a la reconversión natural. En el fondo, el cambio socioproductivo en el territorio debe ser resuelto por el mercado, en una suerte de ajuste automático. En el peor de los casos se puede intervenir en aquellas “fallas estructurales” que impidan un buen funcionamiento del mercado. De aquí que se interviene en temas como la reconversión de la mano de obra minera, donde era muy difícil su incorporación en otro sector productivo. De aquí que también se invirtió en condiciones de soporte que favorecieran la localización industrial, porque de alguna forma había que compensar las desconfianzas (costos de transacción) que tenía la inversión empresarial para instalarse en la zona.

²⁵ Las políticas públicas actuarían directa o indirectamente en cuatro niveles: microeconómico (equilibrios de mercado), macroeconómico (precios estratégicos de la economía), mesoeconómico (sociedades locales) y metaeconómico (proyectos de país).

Cuadro de la incoherencia territorial de la coherencia económica.

Niveles económicos/tipos de reconversión	Reconversión natural (quebró la sociedad minera) Antiterritorial	Reconversión productiva (inducida desde arriba)	Reconversión meso (desde abajo)
Meta (Apertura al comercio exterior y liberalización de todos los mercados)	No hay pronunciamiento La política meta fue la que gatillo esta reconversión.	Contradicción. Idea inspirada en el Estado Benefactor	Desarrollo económico y armónico. Desarrollo de segunda fase exportadora.
Macro (superávit fiscal, baja inflación y equilibrios acordes con la competencia internacional.)	Se mantiene constante Los bajos aranceles aumentó la competencia al carbón nacional (lo quebró)	Peligro de aumento en el déficit fiscal Presión de competencia internacional (acuso de Dumping) Señales contradictorias	Se mantiene constante. Tipo de cambio estable y señales de largo plazo.
Meso (no hay políticas para desarrollar sus instituciones y sus redes)	No hay La crisis del carbón no fue un tema relevante para la "sociedad local". Fue un tema de Corfo y mineros. Sin pasos intermedios	Tironeo a articulación regional. Impulsos exógenos. Riesgo enclavamiento por desnivel con lo regional.	Densificación de lo meso Articulación de la sociedad en producción con mayor valor y generadora de empleo
Micro (no intervenir el mercado, retirada)	Se mantiene constante El Estado debía retirarse de la producción del carbón. Enacar no era rentable.	Contradicción porque se interviene un mercado específico	Se mantiene constante
Resultado	Perdura la política asistencial del Estado (jubilaciones, puentes laboral) Los pequeños polos que se instalan van a generar suficiente empleo Dualidad de la sociedad lotina (un grupo neocomerciante que se distancia de la sociedad local) Ciudad dormitorio de Concepción	Absorción de mano de obra e impacto seguro. Difusión de innovación. Estado de Bienestar e Industria Faro Enacar asumiendo un rol protagónico en la ordenación del espacio ²⁶	Mayor incorporación de la sociedad regional. Desarrollo de nuevos polos

La reconversión natural la vemos en la primera (AGECA) y parte de la segunda etapa de la intervención en el carbón. Los resultados estimados no son optimistas: i) hay una prolongación de las medidas asistencialistas, que paradójicamente favorece el circuito de la pobreza, ii) el desarrollo de pequeños polos que satisfacen la demanda de consumo local pero que no generan empleo, iii) una mayor dualidad de la sociedad lotina donde el neocomerciante se distancia de Lota (para irse a vivir tarde o temprano a Concepción) y iv) finalmente una ciudad dormitorio de la intercomuna Talcahuano-Concepción.

Una segunda opción de desarrollo es la llamada *reconversión productiva*. Esta tiene problemas de coherencia con el actual modelo de desarrollo neoliberal presumiendo un impacto

seguro en la comunidad local. Consiste por ejemplo en la instalación de un polo de desarrollo (industria-faro) que absorba empleo en la comuna de Lota. Se piensa que esta industria genera un conjunto de irradiaciones positivas a la economía regional y local: desde la difusión de tecnologías hasta la demanda derivada a los circuitos locales (actividad comercial y de servicios locales). Dicho de otra forma, la instalación de la industria polo tendría un impacto seguro en la economía y sociedad lotina. El riesgo radica que esta nueva industria se enclave o encapsule por desniveles tecnológicos con la economía regional.

Esta solución que es de impacto seguro es poco factible, porque la reconversión productiva así planteada tiene una serie de incoherencias con el modelo económico actual. La idea del "polo de

²⁶ "La hullera se ha impuesto en el paisaje, en el urbanismo, en las mentalidades. Principal industria, ella tiene contrariamente a otras industrias de la región, una apariencia de gran solidez, porque se sabe que, detrás de ella, está el Estado. ¿Cómo imaginar que pueda desaparecer?". Véase: Propósitos expresados por M. Hug, Director de Charbonnages de France in: diario le Monde, 25/03/1983

desarrollo” se inspira en el “Estado del Compromiso” y hoy en día sería considerada como una contradicción con la función reguladora. En esta lógica la instalación de nuevas industrias tiene que ser el producto de la iniciativas de privados, para los que una gran inversión (de por sí riesgosa) se vuelve inmanejable en Lota. Los argumentos del por qué el Estado no adoptará este camino se centran en que no se puede intervenir en un mercado específico y las presiones de la competencia internacional que premia a las economías financiadas (sin déficit fiscal) y con reglas de juego claras. En definitiva, **la coherencia económica es la incoherencia territorial.**

Por último, visualizamos un escenario de *reconversión meso o “desde abajo”*, generando nuevos “micro polos” en la economía de Lota productores de dinamismo y sustentabilidad. Esto significa construir redes concertadas alrededor del proyecto de reconversión, levantando una sociedad regional alrededor de la agregación de valor y empleo con eje central en Lota. En este sentido, la reconversión meso es lenta y riesgosa porque depende en parte del Estado, de la sociedad local y de los empresarios. *Tiene subyacente una alta incertidumbre.*

La factibilidad de este escenario de reconversión pasa por que el Estado chileno defina como un proyecto nacional el “Desarrollo Armónico y la Segunda Fase Exportadora”. Pasar de la harina de pescado o la madera aserrada a un producto para el consumo humano o un mueble, exige la articulación social, siendo de por sí un tema de futuro. Esto demanda diseñar políticas públicas orientadas a densificar la sociedad regional.

La principal fortaleza de esta idea radica en que es compatible y complementaria con los niveles micro y macroeconómicos.

Es en definitiva una opción posible. El Plan de Desarrollo Integral de Lota (segunda etapa) tenía algunos de estos elementos porque gatillo en la sociedad lotina reacciones más emocionales y endógenas que la etapa anterior. Dicho de otra forma fue más territorial y por lo tanto efectivo, pese a no estar embarcado en un contexto más amplio (Estado constructor de redes sociales).

Al escribir este artículo estamos ciertos que los problemas de reconversión serán cada día más frecuentes. No es un tema menor porque el modelo de desarrollo chileno orientado al comercio internacional expone al territorio a los vaivenes caóticos de la economía mundial. Al igual que en 1930 la historia de reestructuraciones territoriales son frecuentes y merecen una visión estratégica. Sin embargo independiente de cual sea el escenario de reconversión (natural- asistencial, productiva-polo o meso-social) se requiere considerar un conjunto de variables del tipo histórico que constituyen la esencia de la herencia territorial.

b) Algunas tareas ineludibles.

El cierre de la mina enfrentó a Lota a una nueva realidad. Cualquiera que sea el escenario que en el futuro inmediato prevalezca, surgen tareas impuestas por los nuevos escenarios del mundo de hoy. Pero como no hay nada nuevo sin relación a lo antiguo, se trata de recuperar justamente el valor de las territorialidades que se han forjado en Lota como consecuencia del aislamiento y de los vínculos sociales que creó la mina. *Saber si la cultura minera será un activo o una mochila a cargar.*

En un trabajo como el del carbón, las relaciones laborales exacerbaban la lucha de clases y al interior de la mina la indispensable solidaridad del trabajo consolidó los vínculos alrededor del “nosotros”. No es extraño que haya sido el Partido Comunista el que dominó un sindicalismo poderoso. El minero es un

asalariado cuya lucha constante será por mejorar los salarios en tiempos del paternalismo que marcó la empresa familiar así como bajo en capitalismo de Estado. El espíritu reivindicativo del lotino será mostrado por un empresariado temeroso como un obstáculo para la inversión local. Socialmente Lota ha sido la Compañía y los asalariados, el paternalismo de la mina anestesiando la iniciativa individual. Pero el talento empresarial está dormido en todo hombre. El minero es hombre de la tierra, de su tierra y tiene una conciencia que las riquezas de la tierra son también suyas. Desde que puede se hará pirquinero. Se cuenta como anécdota que los mineros transformados en obreros forestales pasaban haciendo hoyos para encontrar “su” pirquén es decir convertirse en empresarios mineros.

El Estado no puede desconocer la Historia y es ella la que invocan los mineros para justificar moralmente sus demandas: lo que le debe la historia nacional al carbón. Por eso en los momentos culminantes de la negociación al cierre de la mina, los dirigentes mineros conversaron directamente con Santiago, con el Estado depositario de la transmisión histórica, pasando por encima de los poderes regionales, seguramente aliviados que un asunto tan complejo terminará por ser negociado en el exterior.

La mina fue el motor del ser local en Lota. Esto no será más que historia acaso rápidamente. Pero en todo caso hay tareas ineludibles en cualquier escenario inmediato, tanto más urgentes que Lota ha sido marcada por el pasado. Un conocimiento a fondo del territorio debe permitir proponer un plan de conjunto para Lota y sus relaciones con el exterior, el resto de la región costera y en especial la intercomuna.

Esto es dar un sentido otro que simples acciones focales, a menudo ineficaces porque

aisladas, desconectadas del resto y que no derivan de un plan de conjunto. No se trata que este plan deba cumplirse de inmediato y en su integralidad, sino preservar espacios en una visión prospectiva adaptada a un mundo de rápidos cambios.

Estas tareas deben tener un principio central: integrar Lota al conjunto de la Región y en primer lugar a la intercomuna. Es así que dejará de ser un enclave físico, social y mental. Este imperativo es garantía que este espacio físico y sus hombres puedan beneficiar de la libertad de elegir, de la responsabilidad de decidir de sus vidas. Lota está lejos de ser la comuna más subdesarrollada de la Región. Un volumen de salarios, aún modestos estaba asegurado, lo que no es caso en todas partes; cuenta con establecimientos educacionales numerosos, cobertura de salud envidiable, incluso una calidad de vida en el Parque de Lota como recreación y cultura. Son justamente estas ventajas las que han atraído a Lota muchos más inmigrantes que los que podía acoger la ciudad.

En un medio marcado por la pobreza, Lota atrajo como un imán y ahora es su entorno, su urbanismo y hábitat que padecen de enormes deficiencias heredadas de la espontaneidad del poblamiento. La primera tarea, en la perspectiva de la integración, es la de corregir los déficit en vivienda. No se trata de hacer desaparecer mañana el sórdido hábitat de los cerros, pero planificar un urbanismo atractivo, de calidad que se merece todo ciudadano. Indispensable para atraer un personal en la perspectiva de las nuevas actividades que se proyectan, que es el rostro de la ciudad no sea repelente.

Pero esta ciudad del futuro no debe repetir el enclave que ha caracterizado a Lota. Es indispensable una vida de relaciones activas con el resto de la Región y en particular con la intercomuna, garantizada por una red de transportes eficaz y expedita, modernizando el

sistema ferroviario en un tipo de red express regional. Se cuenta también con el puerto para todas las relaciones a larga distancia.

Una tercera tarea ineludible es la formación profesional y permanente, para toda la población lotina. Este esfuerzo es una manera de pagar la deuda por haber retirado a Lota su razón de ser que fue la mina. Pensar en los tipos de establecimientos educacionales a todo nivel para el lotino de mañana.

Estas medidas que harán surgir la Nueva Lota suponen una nueva estructura socio-espacial, nuevas territorialidades, nuevos vínculos sociales surgidos de nuevas actividades y de nueva ecología urbana. Son los propios lotinos los que deben estructurar estos espacios sociales y en esta tarea el rol de las colectividades territoriales, como expresión de la democracia local, es esencial.

No se trata de diseñar una utopía para Lota. Se trata de aprovechar la experiencia de este grupo social con fuerte identidad, pero sobrepasando por la marcha de la historia. Son sus cualidades las que deben ser puestas al servicio de la nueva Lota. Este esfuerzo nacional para levantar una localidad siniestrada no debiera ser una excepción en Chile, o apenas por un tiempo.

CONCLUSION

No ha sido fácil, aun tratándose de un tema tan bullado como este, recoger los testimonios y enseñanzas de apenas ayer. Las memorias son demasiado frágiles y comprometidas. Así más que desprender conclusiones, trataremos en estas líneas de vaciar lo que el proceso de reconversión industrial de Lota nos ha enseñado.

Tratándose de reconversiones una exigencia mayor del éxito es el conocimiento de los territorios. Llama la atención la ligereza, por decir lo menos, con que se abordó la cuestión de

Lota, sin embargo anunciada desde hace décadas. Pero se había renunciado a salvar a Lota como ante un problema sin destino. Acaso una inextricable coincidencia de compromisos políticos, ignorancia del terreno, equilibrio de intereses manejados a distancia y cuyo precio se esfuma en la anónima contribución de los ciudadanos, estén en la base de las vacilaciones.

Y sin embargo se presentarán cada vez con mayor frecuencia los ejercicios de reconversión en los más variados dominios. Esto por la rapidez y amplitud de los cambios mundiales. Se requerirá de los más variados estudios para evitar las tensiones que se producirán entre las políticas públicas y los territorios reales. Los estragos que deja en los territorios la aplicación del neoliberalismo y las demandas formuladas cada vez en voz más alta por los excluidos, hará del éxito de las reconversiones la legitimación del modelo.

El caso de Lota nos muestra que por el momento el dogma internacional de la coherencia económica, de la que la macroeconomía nacional está prisionera, se traduce por una incoherencia territorial. Las políticas de ayuda pública terminan por devenir puramente asistenciales frente a la neutralidad económica del Estado. La reconversión será.... otra cosa, después productiva.

En Lota, señalada por una profunda identidad territorial, la reconversión en una primera etapa decisiva, es una reconversión social y cultural. Espontánea o provocada ella rompió el esquema social predeterminado, basado en la sociedad lotina nucleada alrededor del polo minero, supuesto estorbo para la imposición de una nueva era, aunque ella misma nebulosa.

Como en múltiples situaciones culturales, científicas, técnicas, se deja pensar a los centros dominantes y se copian aquí sus diktats.

La problemática reconversión de las hulleras. El ejemplo de Lota

Si vacilamos en llamarle pereza mental, estamos seguros de la subordinación del pensamiento local al pensamiento mundial. No intervenir en el mundo del dinero, quisquilloso e

inmediatamente informado de la más pequeña transgresión. El Estado gendarme debe impedirla y el Estado camillero asistir a los que quedarán por el camino.

Anexo 1:
 Datos de la empresa ENACAR a partir de las Memorias Anuales de Corfo (valorados a pesos de hoy)

Años	1980	1983	1984	1986	1987	1989
Ventas	56878760331	40450147985	53662751696	64530212454	48372238143	39737701393
Patrimonio neto	96964743802	77826652678	76909313433	76548826007	62444779830	44788128134
Inversión	2047635372	1628696853	2189199457	15957098901	7657395906	7041946518
Pasivo exigible						
Resultado operacional						
Resultado neto					-10172102846	-6016693036
Producción valorada	42252793388	49829771397	56980757123	62747967033		
Rentabilidad sobre el patrimonio		-5, 9	-1, 3			
Rentabilidad sobre el capital				6, 7	-14, 01	
Producción física (miles de toneladas)	778	978	1032	1165	750	
Dotación de personal	7710	7835	8267	8910	6488	
Ventas físicas	1037	884	1176	1198	888	

Años	1991	1992	1993	1994	1996
Ventas	33481228530	20859975715	14769735427	11532033987	8148769844
Patrimonio neto	30751062591	14431981628	24346656729	15921588927	16172687699
Inversión	1124725619	0	0	0	2400255266
Pasivo exigible		54883650279	38756288684	33293142875	27866673285
Resultado operacional	-2595668571	-16185815472	-9001366093	-16854917980	-13975195933
Resultado neto	-7258425036	-33811319099	-13660738804	-26299256159	-21646334335
Producción valorada					
Rentabilidad sobre el patrimonio					
Rentabilidad sobre el capital					
Producción física (miles de toneladas)	670	488	334	171	109
Dotación de personal		2390	2311	2200	1679
Ventas físicas	721	487	363	370	248

Fuente: Memoria anual de la CORFO actualizado por la UF.

Anexo 2: Principales proyectos de Enacar.

Años	Principales proyectos
1980	Sólo realiza proyectos menores destinados a mantener las minas en condiciones de explotación razonables
1983	Mecanización manto N°3 (Lota) y Nueva Estructura Mina Lebu
1984	Prolongación Muelles Jureles, aumento de productividad Mina Lota y Nueva Estructura Mina Lebu.
1986	Aumento de la productividad de la Mina Lota y Nueva Estructura de la Mina de Lebu.
1987	Manto 3 Mina de Lota
1989	No se registra proyectos relevantes
1991	No se registra proyectos relevantes
1992	No se registra proyectos relevantes
1993	No se registra proyectos relevantes
1994	No se registra proyectos relevantes
1996	No se registra proyectos relevantes

Fuente: Memoria Anual de la Corfo.

Anexo 3: Detalle presupuestario del Plan Integral de Desarrollo de Lota.

Programa	Recursos públicos (1997-98) (miles \$)	Inversión privada 1997-2000 (miles \$)	Generación de Empleos Permanentes (1997-2000)	Generación de Empleos Transitorios (1997-2000)
<i>Programa de Reutilización de Activos de ENACAR²⁷</i>	\$ 2. 413. 564. -	\$ 11. 507. 484. -	651. -	130-
<i>Programa de Inversión Pública</i>	\$ 8. 538. 196. -	-0-	-0-	1. 540. -
<i>Programa de Fomento a la Inversión Privada</i>	\$ 670. 000. -	\$ 1. 296. 830. -	333. -	-0-
<i>Programa de Microempresas</i>	\$488. 400	\$ 18. 000. -	90. -	-0-
<i>Programa de Reinserción Laboral</i>	\$ 905. 760	-0-	480. -	-0-
Totales	\$ 13. 015. 920. -	\$ 12. 822. 314. -	1. 554. -	1. 670. -

Fuente: Elaborado a partir del documento "Lota. Plan Integral de Desarrollo (1997)". CORFO. Datos en pesos del 1997

²⁷ No incluye la compra de activos a ENACAR, que alcanza a \$5. 811. 000. 000.