



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**EL SECTOR FORESTAL Y EL REZAGO SOCIO-ECONÓMICO: EL CASO DE LA PROVINCIA
DE ARAUCO**

Günter Grosser Villar

Gunter.grosser@gmail.com

Universidad de Concepción



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

El rezago está inevitablemente vinculado al fenómeno del desarrollo, siendo una nueva nomenclatura bajo la cual se presenta la distinción entre desarrollo y subdesarrollo. En este contexto, se pretende dar cuenta de la relación ambivalente existente entre expansión de la industria forestal y la permanencia del rezago socio-económico dentro de la Provincia de Arauco, incorporando dentro de este fenómeno la acción estatal expresada a través de la implementación de políticas públicas, en este caso se analiza el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018). Se emplea una metodología de carácter cualitativo, combinando la revisión documental, la observación participante de actividades dentro del marco del Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y la realización de doce entrevistas semi-estructuradas. La información resultante se analizó a través del método de comparación constante emanado de la *Grounded Theory*. Los resultados de la investigación dan cuenta de la existencia de una trampa territorial que constriñe el desarrollo de la Provincia de Arauco, la que se encuentra constituida por diversos factores dentro de los cuales se puede mencionar la condición periférica de la Provincia de Arauco, el centralismo, las características de la expansión forestal, la ineficaz aplicación de políticas públicas y la inexistencia de diseminación del valor generado por la gran empresa forestal. Por otro lado, se constata la omisión del sector forestal por parte del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, lo que ilustra una situación donde el Estado, a través de la política pública, se encarga de mitigar aquellas “fallas de mercado”, pero sin alterar el modelo forestal. Finalmente, se concluye que, si bien ni el sector forestal ni la política pública son responsables exclusivos del mantenimiento del rezago, si es posible mencionar que ambos factores contribuyen a la permanencia de la Provincia de Arauco en una condición desfavorable respecto de la realidad tanto regional como nacional.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

The backwardness is unavoidably linked to the development phenomenon, being a new way to name the distinction between the development and underdevelopment. In this context, tries to explain the ambivalent relation existent between the expansión of the forestry industry and the permanence of the social-economic backwardness within the Province of Arauco, incorporating within this phenomenon the action of the state through of the public policy. It's analyzed in this case the *Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas* (2014-2018). It's used a qualitative methodology, mixing the documentary review, the participante observation of activities made in the frame of the *Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas* and the making of twelve semi-structured interviews. The information collected was analyzed through the constant comparison method, from the Grounded Theory. The results of the research affirm the existence of a territorial trap that constraint the development of the Province of Arauco, which is made of for several factors such as the peripheric condition of the Province of Arauco, the centralism, the features of the forestry expansion, the ineffective action of the public policy and the inexistence of value dissemination by the big forestry company. On the other hand, verifies the omission of the forestry sector for the *Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas*, what show a situation where the state, through the public policy, is focused in reduce those "market fails", but without put into question the forestry model. Finally, it is concluded that, even though neither the forestry sector nor the public policy are the exclusives responsables of the backwardness permanence, it is possible to mention that both factors contribute to the permanence of the backwardness condition of the Province of Arauco, keeping a gap between this territory and the rest of territories both in the region and the country.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Palabras clave

Rezago, Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, Trampa Territorial, Sector Forestal, Provincia de Arauco

Keywords

Backwardness, Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, Territorial Trap, Forestry Sector, Province of Arauco



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo principal ahondar en la relación ambivalente que existe entre expansión de la gran empresa forestal y el rezago en variables sociales y económicas existentes en los territorios donde ésta se establece. Específicamente, la investigación estudia el fenómeno ocurrido en la Provincia de Arauco, región que está compuesta por siete comunas: Arauco, Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa. La Provincia de Arauco guarda la particularidad de tener dentro de su superficie un vasto patrimonio forestal, expresado en plantaciones forestales, así como también la instalación de un complejo industrial caracterizado por la presencia de Celulosa Arauco. Sin embargo, la preeminencia de la industria forestal dentro de la Provincia de Arauco no se ha visto necesariamente correlacionada con un alza significativa en las condiciones de vida de la población que habita este territorio, por lo que el Estado ha implementado numerosas políticas públicas para intentar mitigar este fenómeno. En la actualidad se encuentra en marcha el Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados (2014-2018), el cual toma el relevo de los dos anteriores planes estatales destinados a disminuir las brechas existentes entre la Provincia de Arauco y el promedio de los territorios de Chile.

El sector forestal se ha posicionado como un actor sumamente relevante dentro de la economía nacional, exportando durante el 2014 MM US\$6.094, lo que representa un 8,1% de las exportaciones totales de Chile, mientras que en el mismo año la participación en el PIB fue de MM\$105.794, correspondiente al 2,6% del PIB total (INFOR, 2015a; INFOR, 2015b). **El propósito de esta investigación es dar cuenta de que a pesar de la diversificación y crecimiento del sector forestal en los últimos 40 años, ese progreso no es correspondiente con una mejora sustantiva de las condiciones de vida de los territorios donde está concentrado el sector forestal,** existiendo numerosos conflictos que desnudan los impactos sociales y ambientales que mantienen una situación de hostilidad en los territorios donde se emplaza la industria forestal (Henríquez, 2013; Montalba, Carrasco y Araya, 2005; Torres, Azócar, Montecinos y Paredes, 2014; Aylwin, Yañez y Sánchez, 2013; Van Dam, 2003).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En este contexto, y a pesar del crecimiento económico sostenido y la baja sustancial de los indicadores de pobreza absoluta que ha evidenciado Chile en los últimos 25 años, persisten aún desigualdades sociales y territoriales (Agostini y Brown, 2007). Frente a esta situación, el Estado de Chile ha decidido combatir la desigualdad territorial haciendo uso del Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados (SUBDERE, 2014a), el cual tiene por objeto paliar las inequidades de aquellos territorios que estén ubicados en zonas aisladas y con brechas en cuanto a su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país. En este sentido, el Informe de Desarrollo Social (2015) manifiesta que no solamente deben ser combatidas las brechas entre hogares y personas, sino que también entre comunidades y territorios. El Plan posee como principal finalidad el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social de los territorios rezagados, siendo un plan de carácter excepcional y con pretensiones descentralizadoras (SUBDERE, 2014b). En la actualidad existen seis territorios que se encuentran dentro de la categoría de rezago:

- Provincia de Arauco
- Provincia de Cauquenes y la Comuna de Empedrado,
- Provincia Limarí-Choapa
- Provincia del Ranco
- Valle del Itata
- Territorio Lafkenche (Carahue, Toltén, Puerto Saavedra, Nueva Imperial y Teodoro Schmidt)

De estas zonas, tres presentan la particularidad de tener un alto porcentaje de plantaciones forestales – Cauquenes, Arauco y Valle del Itata -, ante lo cual surge la pregunta acerca de las contradicciones que rodean al modelo forestal chileno. Específicamente, el programa en la Provincia de Arauco ha adoptado el nombre de “Zona de Rezago Territorio Arauco”. El año pasado, en el marco de este programa, se ha aprobado un fondo de \$190.000.000 para un período de tres años (2016-2018), teniendo como ejes principales los siguientes tópicos (SUBDERE, 2016):

- Desarrollo productivo
- Infraestructura y habitabilidad
- Capital humano, social y cultural



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En el caso de la Provincia de Arauco, donde existe una superficie forestal de 545.966 Ha y 315.331.39 Ha de plantaciones exóticas, la ecuación pobreza-degradación ambiental-conflicto (Gerber, 2011) es bastante evidente. En este marco, la reflexión respecto a la coexistencia entre políticas públicas, rezago y sector forestal ha estado ausente, siendo el Estado un actor pasivo que ha sido incapaz de asegurar pisos mínimos de dignidad en las comunas de la Provincia de Arauco. Prueba de ello es que las siete comunas que forman parte de la Provincia de Arauco lideran las tasas de pobreza absoluta y multidimensional a nivel nacional (CASEN, 2013), alimentando la sospecha en la incidencia que posee el sector forestal en este fenómeno, sumado a la incapacidad de las políticas públicas de dar una solución a esta relación desigual y proporcionando las condiciones para el surgimiento de situaciones de conflicto. En efecto, la transformación económica experimentada por el sector forestal, donde entre 1975 y 2011 se han plantado 630.000 hectáreas de pino y eucaliptus (Henríquez Jaramillo, 2013), ha provocado una relación de creciente conflicto entre mapuches, comunidades locales, empresa privada y Estado, confrontándose entre sí múltiples maneras de entender la dinámica del desarrollo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

Cuando se menciona el concepto de rezago, se refiere principalmente a diferencias de orden económico, tomando en consideración la tasa de crecimiento económico o el aumento del PGB como el indicador que determina la condición de rezago de un territorio. Ante este panorama, obviamente son las ciencias económicas quienes han proporcionado los mejores aportes teóricos respecto al rezago. El debate respecto a la generación de riqueza inequitativa entre unas regiones y otras ha sido un tema que ha preocupado bastante a la economía del desarrollo, cuyo objeto de estudio precisamente intenta esclarecer la manera en que los territorios logran el desarrollo. Este debate comienza en el contexto post segunda guerra mundial, cuando el concepto de desarrollo se transforma en el foco central de las políticas públicas (Boisier, 2004). En este escenario, bajo distintas perspectivas, se le intenta dar una explicación lógica a la existencia de regiones rezagadas, las cuales van a quedar envueltas bajo la nomenclatura económica y cultural del subdesarrollo, concepto que es consecuencia de la correlación de fuerzas resultantes de la Segunda Guerra Mundial, aludiendo a aquellos territorios que no poseen los indicadores socio-económicos propios de una zona desarrollada, concentrándose los esfuerzos en superar las barreras del subdesarrollo para que estas regiones puedan dar el salto hacia el desarrollo, condición básica e ineludible a la cual debía aspirar el denominado “tercer mundo” .

Fernández et al. (2014) señala que los promedios nacionales son bastante engañosos y tienden a esconder potentes brechas territoriales, planteando la existencia de **trampas territoriales** que en términos estrictos impiden que estas brechas se acorten. El caso de Chile durante los años 90’ es un claro ejemplo de esto, puesto que solamente el 2% de los municipios desarrolló dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza y mejoramiento en la distribución del ingreso, a pesar de que los indicadores socio-económicos fueron favorables durante esa década, por lo que se puede aducir que el desarrollo solamente alcanzó unos pocos lugares de la geografía chilena (Berdegué et al., 2012). En este sentido, Frigolett (2013) expresa que la organización industrial que presenta Chile se ha distribuido en base al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, formándose zonas de especialización productiva dentro de las cuales se destacan zonas pesqueras, zonas mineras,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

zonas agrícolas y zonas forestales. La especialización productiva ha sido bastante marcada, lo que ha traído consigo la captura del capital humano calificado en los centros metropolitanos, acentuándose el centralismo socio-económico y político. Dentro de las variables principales que inciden en el mantenimiento de las trampas territoriales se incluye la localización geográfica, la ruralidad, el capital humano poco calificado, los arreglos político-institucionales, la existencia de grupos sociales que se adueñan del excedente del territorio, la escasez de población y el aislamiento de los centros urbanos (Damonte, 2014; Pereira y Soloaga, 2014).

Con este telón de fondo, se ha consolidado la existencia de regiones ganadoras y perdedoras, generándose dinámicas centro-periferia tanto al interior como al exterior del territorio, las cuales tienen su explicación más inmediata en el proceso de globalización, donde algunas zonas son más beneficiadas que otras, expresándose en regiones que logran insertarse dentro de las dinámicas económicas globales y regiones que permanecen siendo actores secundarios en este esquema. Principalmente, las regiones perdedoras son aquellas que por su dotación de recursos naturales, su infraestructura o sus propiedades climáticas, no consiguen introducirse en los circuitos económicos, pasando a erigirse como zonas de rezago socio-económico y a ser objeto de políticas sociales (Olguín y Cubillos, 2015). Lo extraño del fenómeno chileno de rezago es que al parecer la situación descrita más arriba no es del todo cierta, puesto que si bien es indiscutible la existencia de regiones perdedoras y ganadores dentro del proceso de globalización, la Provincia de Arauco es una región que a través de su industria forestal se incluye dentro de procesos globales de acumulación, no obstante esa participación no es correspondiente con un alza significativa en las condiciones de vida de la población que habita dicho territorio.

Las políticas públicas implementadas para intentar reducir las brechas entre las zonas rezagadas y las no rezagadas han sido ineficaces. En efecto desde mediados de los 80' se vienen promoviendo políticas de desarrollo productivo cuyo objetivo han sido fomentar la productividad y la competitividad de los territorios (Nupia y Ramírez, 2015), no obstante su éxito ha sido escaso. El sesgo modernizador de las políticas públicas ha devenido en una incapacidad del Estado para encontrar una respuesta idónea a las inequidades territoriales, buscando soluciones en discursos que siguen impulsando una lógica lineal y eurocéntrica, alejada de toda posibilidad de promover un



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desarrollo que tome en consideración la cohesión territorial (Berdegué et al., 2013). Esto implicaría la promoción de un desarrollo que ponga en marcha procesos de convergencia, es decir que instale lógicas económicas que permita que los territorios rezagados puedan acortar la brecha con el resto de los territorios de forma más acelerada. En este sentido, Berdegué et al. (2012) sostiene que las desigualdades están fuertemente vinculadas al territorio, por lo que inevitablemente las políticas debieran ser aplicadas con efectos diferenciados de acuerdo a las particularidades de cada territorio, destacándose dos factores como fundamentales:

- La movilización de las capacidades endógenas de los territorios
- La inversión pública a favor de los territorios rezagados

Por ello se hace necesario que las políticas públicas añadan el componente territorial, buscando un desarrollo con cohesión territorial. A grandes rasgos un desarrollo con cohesión territorial apunta a que tanto el crecimiento económico como el desarrollo se generen descentralizadamente, proporcionando a las personas “iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven” (Fernández et al. 2013:6). Sin embargo la experiencia de los últimos 60 años, donde se han puesto en marcha planes de desarrollo de toda índole, ha dejado en evidencia lo dificultoso que se hace este proceso, dada la complejidad y multiplicidad de significados que ha adquirido el concepto de desarrollo. Boisier (2004) señala que este ha sido el principal factor que ha determinado el fracaso de las políticas públicas que han intentado promover el desarrollo, recalcando que debe ponerse énfasis en el carácter axiológico que posee el discurso sobre el desarrollo. Necesariamente el desarrollo es una cuestión de índole cultural, cuyo significado difiere de lugar en lugar en la medida en que difieren las culturas, por lo que sería un grave error aplicar políticas de desarrollo sin tomar en cuenta las particularidades del territorio. Por ello es necesario concentrar los esfuerzos para que los territorios puedan tener la capacidad para levantar su propio modelo de desarrollo. Desde el 90’ en adelante se han venido aplicando políticas que incentivan los subsidios territoriales a la Provincia de Arauco, no obstante estas políticas no han surtido mayores efectos, quedando la interrogante de qué hubiera ocurrido si estas políticas no se hubieran implementado, quizás el



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

escenario sería aún peor. Galdames et al. (2005) asevera que la Provincia de Arauco ha sido históricamente un territorio de carácter periférico en el concierto regional, el cual presenta una alta dependencia de recursos públicos y una fuerte presencia de la gran empresa forestal, lo que repercute en la debilidad de las economías locales.

En este sentido, el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados no se hace cargo de la complejidad que envuelve a la Provincia de Arauco, la que ha visto como el modelo forestal impulsado desde la promulgación del DL 701 en adelante ha promovido la generación de impactos sociales y ambientales que han socavado la posibilidad de alcanzar un desarrollo integral del territorio (González Hidalgo, 2015; Araya, 2003). De hecho el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados solamente menciona tangencialmente al sector forestal, enfocándose principalmente en la promoción del turismo bajo las figuras del emprendimiento y el subsidio a actores privados. Los impactos del sector forestal en el territorio se han evidenciado principalmente a través de la disminución de los recursos hídricos, la erosión del suelo, daños a la cosmovisión mapuche, desempleo, inestabilidad laboral, pobreza y emigración. El DL 701 ha incentivado la privatización de la industria forestal al subsidiar un 75% de los costos de las inversiones forestales, los cuales en algunos casos ascendieron incluso hasta un 90 % (Montalba-Navarro y Carrasco, 2003), construyéndose una industria basada en una combinación de trabajo precario, subsidios gubernamentales y acceso a créditos internacionales (Clapp, 1998).

El sector forestal en Chile, no obstante, se encontraría atrapado debido a que su posicionamiento en el concierto mundial en torno al concepto de ventajas competitivas (Porter y Kramer, 2006) lo haría mantenerse en un rol periférico. Donoso y Otero (2005) expresan que para considerar a un país como forestal, sería necesario contar con tres requisitos:

- Mejoramiento de la calidad de vida
- Institucionalidad, educación e investigación forestal
- Manejo de plantaciones y bosques nativos para la conservación de la biodiversidad, de la productividad y de los servicios ecosistémicos

Si nos adherimos a los requisitos postulados por Donoso y Otero, Chile no podría ser catalogado como un país forestal, puesto que no reúne las condiciones de sustentabilidad para ser considerado



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

como forestal, a pesar que tanto desde actores estatales (CONAF, 2013) como de privados (Arauco, 2015; CMPC, 2015) se pregonan que el modelo forestal chileno persigue la sustentabilidad. Chile recién se encontraría en una etapa de regulación, no existiendo aún criterios sustentables de gestión forestal ni en el ámbito social ni en el ambiental (Frene y Nuñez, 2010).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

Para llevar este propósito a cabo, se estableció plantear la investigación a través de un **estudio de caso**, siendo el sector forestal y su vínculo con la condición de rezago el caso a analizar. El estudio de caso es, de acuerdo a Vieytes (2004), una recopilación e interpretación detallada de toda la información relativa a un caso en específico. Los aspectos del objeto de estudio que se abordarán en el estudio de caso serán los ejes teóricos bajo los cuales se plantea la investigación, es decir las disparidades socio-económicas, el sector forestal y las políticas públicas.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se propone una triangulación de técnicas para abordar distintos aspectos del objeto del estudio. Se realizaron doce entrevistas semi-estructuradas, observación participante a actividades enmarcadas en el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, la revisión de las memorias de sustentabilidad de las empresas forestales y de noticias emitidas por diarios de circulación local.

La técnica de análisis utilizada para dar sentido a los datos recabados será el método de comparación constante, entendido como una de las técnicas principales de la *Grounded Theory*.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

En materia de hipótesis de investigación, es posible comprobar la proposición realizada. Se comprueba que, en una de sus aristas, el sector forestal ha contribuido al mantenimiento del rezago en la Provincia de Arauco. Ahora bien, sería erróneo por otra parte responsabilizar de forma exclusiva al sector forestal de la situación de rezago de la Provincia de Arauco. Por ello es que se propuso como una suerte de brújula el concepto de trampa territorial. Con este concepto se pretende ilustrar los factores que inciden en el mantenimiento del rezago en la Provincia de Arauco. El concepto de trampa territorial se aplicó a la usanza de la *grounded theory*, es decir de una forma que permitiera el establecimiento de pequeñas hipótesis provisionales que fueron poniéndose en entredicho en el marco de la investigación, quedando finalmente cinco factores que funcionan como contexto explicativo de la situación de rezago de la Provincia de Arauco. De esta manera, lo anterior corrobora la existencia de una trampa territorial, la cual inhibe al territorio de tener la capacidad para poder superar su situación desventajada y aminorar las brechas existentes frente a otros territorios.

La evidencia empírica recolectada permite aseverar que la trampa territorial presente en la Provincia de Arauco posee los siguientes cinco factores:

- Aislamiento de la Provincia de Arauco
- Centralismo en la toma de decisiones
- Expansionismo forestal
- Políticas públicas ineficaces
- Inexistencia de disseminación del valor generado por la gran empresa forestal

Cada uno de estos elementos contribuye a la gestación de un contexto desfavorable en materia de desarrollo social y económico de la Provincia de Arauco, lo que puede corroborarse en los indicadores de pobreza, aislamiento y empleabilidad. Con aislamiento de la Provincia de Arauco se pretende destacar la invisibilización en la que permanece la Provincia de Arauco, tanto en el



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

concierto regional como en el nacional. La condición periférica de la Provincia de Arauco se anida en la carencia de infraestructura, conectividad y debilidad de los actores sociales que forman parte de la esfera pública. Respecto al centralismo en la toma de decisiones, se destaca que a pesar de los esfuerzos de la política pública por promover la participación y la gestación de tejido social, aún permanecen sectores excluidos de la toma de decisiones, quienes muestran su disconformidad con la manera en la que se adopta la política pública. Por otra parte, en lo que se remite a expansionismo forestal, se afirma que no existe claridad respecto a los límites de la expansión forestal en la Provincia de Arauco, principalmente por parte de la gran empresa forestal. Lo anterior se acentúa al aparecer en el futuro próximo la construcción del Proyecto MAPA, la que intensificaría la expansión forestal dentro del territorio de la Provincia de Arauco, aumentando la presencia de plantaciones forestales, las que en la actualidad están presentes en cerca del 60% de la superficie total de la Provincia de Arauco. Las políticas públicas adhieren otro aditivo a esta maraña de elementos señalados, puesto que la falta de continuidad del Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados, su incertidumbre frente al futuro y la carencia de acciones concretas en el territorio, alimentan el surgimiento de una percepción negativa de esta política por parte de la ciudadanía, más allá de que se reconozcan ciertos avances en lo que guarda relación con el fortalecimiento del capital social y de capacitación en los rubros en los que se concentra esta política (agroalimentos, turismo y borde costero). Finalmente, el último factor incidente en la trampa territorial presente en la Provincia de Arauco es la inexistencia de diseminación del valor que genera la gran empresa forestal. La gran empresa forestal está formada por Arauco y CMPC, aunque la presencia de Arauco en materia de patrimonio forestal y de capital industrial supera largamente a la de CMPC en la Provincia de Arauco. La contradicción que se da en esta relación es que el crecimiento de la industria forestal no se vincula con el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la Provincia de Arauco, lo que redundaría en que exista una percepción negativa respecto al accionar de la industria forestal. Por ello es que, cada vez con mayor ahínco, la industria forestal ha comenzado a transformar su forma de operar, incorporando la semántica del MFS. Lo anterior va ligado a la inclusión de medidas en pos de legitimar socialmente su imagen, de manera de obtener la licencia social para poder seguir expandiendo el negocio forestal.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Por otro lado, en lo que se refiere a la ligazón existente entre el sector forestal y la política pública de rezago, se constata que no existen vínculos significativos entre el sector forestal y el Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados. La planificación de la política pública omite al sector forestal, manifestando que el sector forestal no posee brechas estructurales que superar, por lo que no correspondería incorporarlo dentro de la política pública. Lo cierto es que en esta decisión se termina excluyendo también a los pequeños y medianos productores forestales, quienes manifiestan su descontento tanto con la gran empresa forestal, debido a la inexistencia de eslabonamiento productivo, así como también en respecto de los diversos planes de desarrollo plasmados en la Provincia de Arauco durante la última década. En este contexto, el accionar del Estado no resuelve el problema estructural, sino que solamente se hace cargo de aquellas áreas desprovistas por las fuerzas del mercado, lo que desencadena que termine solventando las externalidades y las “fallas” que no cubre el mercado de capitales, insistiendo en que superando las brechas presentadas por el resto de sectores productivos terminarán con la condición de desventaja de la Provincia de Arauco. Sin embargo, con esta decisión el modelo forestal imperante permanece inalterado, así como también el modelo de desarrollo de la Provincia de Arauco, puesto que más allá de algunos ajustes minoritarios, lo que se requiere es una cirugía mayor en materia de cohesión territorial e inversión estatal.

Finalmente, en relación al rol de la política pública en la condición de rezago de la Provincia de Arauco, lo primero que salta a la vista es la provisión de recursos mediante los cuales actúa el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. A pesar de que fueron anunciados con bombos y platillos la aprobación de un fondo cercano a los \$190.000 millones, lo cierto es que la glosa específica destinada al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas concerniente a la Provincia de Arauco no superaría el 10% de aquel monto. El resto de los recursos proviene de fondos ministeriales (80%) y de FNDR (alrededor de un 10%). Esta situación resta autonomía a la política de rezago y disminuye su margen de maniobra, debido a que, si bien es posible observar una desconcentración de las funciones, no es posible afirmar que ha habido una descentralización en cuanto a la toma de decisiones, dado que ésta sigue obedeciendo a criterios centralizados, en consonancia con la institucionalidad. Por otra parte, otro aspecto llamativo es la verificación de una



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

frontera poco nítida entre la acción estatal y el despliegue del mercado. Si bien sería impreciso señalar como culpable del mantenimiento del rezago de la Provincia de Arauco a la acción estatal materializada en políticas públicas, lo cierto es que la omisión de la industria forestal genera un escenario propicio para que ésta opere sin mayores contrapesos. Como ya fue mencionado, existe una sociedad civil débil, lo que impide que ésta pueda servir como una suerte de obstáculo a la expansión forestal, lo que se une a la desprolijidad mostrada por el Estado en esta materia. El escenario presentado da pie para la generación de un contexto donde se mantiene inalterado el modelo forestal, por lo que la implementación de planes especiales o la inyección de recursos en la Provincia de Arauco no son contribuyentes al retroceso del sector forestal. Lo que si haces es paliar los impactos sociales y ambientales del desarrollo forestal, a través de iniciativas que permitan el arranque económico de los sectores más debilitados. La aplicación subsidiaria de la política pública de rezago, lo que se replica en políticas públicas aplicadas en otras áreas tales como salud o educación, proporciona las condiciones para una expansión forestal que no posee límites claros.

De esta forma, se configura una gobernanza territorial abiertamente inequitativa, donde la empresa forestal actúa sin que ningún otro actor pueda obstaculizar su accionar. Más allá de que desde la política de rezago pretenda incorporar nociones ligadas a lo endógeno, fomentando la construcción colectiva “desde abajo” de la política pública e incentivando los sectores “potenciales” de desarrollo que presenta el territorio, lo cierto es que necesariamente, en el contexto económico actual, tendría que existir una correspondencia entre el modelo de desarrollo a nivel estructural y lo que se propone a nivel territorial, ya que en el caso contrario, cualquier iniciativa que se proponga como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la igualdad de oportunidades, independientemente de la geografía que da curso a las trayectorias de vida, estará destinado a fenecer. Por ello es que se torna fundamental una política pública que, en consonancia con esfuerzos en una escala geográfica superior a la territorial, actúe movilizand las capacidades endógenas del territorio, de manera de gestar un modelo territorial que sea capaz de aminorar las brechas y construir un territorio equitativamente más cohesionado en todas sus dimensiones.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

Se constata la existencia de una trampa territorial en la Provincia de Arauco compuesta por los siguientes factores:

- Políticas públicas ineficaces
- Expansión forestal
- Aislamiento de la Provincia de Arauco
- Conflicto Estado-Pueblo Mapuche-Industria forestal
- Centralismo

Respecto a los lazos existentes entre el sector forestal y la política pública, es posible mencionar que no existen vínculos significativos entre estos dos elementos, dado el enfoque subsidiario bajo la cual es implementada la política pública, concentrándose solamente en aquellos sectores no atractivos para el mercado. De esta forma se configura una manera reduccionista de abordar la problemática en cuestión que aqueja a la Provincia de Arauco, reproduciendo la lógica impuesta por las políticas públicas en otras áreas tales como la educación o la salud.

En conclusión, se observa una concentración de actores en el sector forestal y la carencia de eslabonamientos productivos. Por otro lado, se destaca la imposibilidad de la política pública que busque la cohesión territorial sin la industria forestal, considerando su presencia en el territorio.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Agostini, Claudio P. y Brown, Philip H. (2007) Desigualdad geográfica en Chile. *Revista de Análisis Económico*, Vol.1., N°1., pp. 3-33.

Araya, José (2003) Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche. *Observatorio de Conflictos Ambientales (OLCA)*. Extraído de <http://www.olca.cl/oca/chile/plantacion.pdf> el 24-6-16

Aylwin, José; Yañez, Nancy y Sánchez, Ruben (2013) Pueblo Mapuche y Recursos Forestales en Chile: Devastación y Conservación en un Contexto de Globalización Económica. *Observatorio Ciudadano IWGIA*.

Berdegú, J.; Carriazo, F.; Jara, B.; Modrego, F. y Soloaga, I. 2012. “Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: los casos de Chile, Colombia y México”. *Documento de Trabajo N° 118*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, J.; Fernández, M. I. y Mlynarz. D.; 2013. “Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile”. *Documento de Trabajo N°26*. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Boisier, Sergio (2004) Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico. *Territorios*, núm. 11, enero, pp. 71-90. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Clapp, Roger Alex (1998) Regions of Refuge and the Agrarian Question: Peasant Agriculture and Plantation Forestry in Chilean Araucanía. *World Development*. Vol. 26, No. 4. Pp. 571-589.

Damonte, G. (2014) Restricciones y Trampas al Crecimiento Territorial – El Caso de dos Territorios Andinos del Perú. Serie Documentos de Trabajo N° 137. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Donoso, Pablo J. y Otero, Luis A. (2005) Hacia una definición de país forestal: ¿Es Chile un país forestal? *Bosque* (26)3: 5-18.

Fernández, J. Fernández, I. Fuentealba, R. (2014) Arreglos político-institucionales para la superación de trampas localizadas de pobreza monetaria: los territorios de Cauquenes y Constitución en la región del Maule en Chile. Serie Documentos de Trabajo N° 133. *Grupo Desarrollo*. Rimisp, Santiago, Chile.

Frigolett, H. 2013. “Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad”. Documento de Trabajo N°12. *Serie Estudios Territoriales*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Galdames, Rafael; Gatica, Francisco y Yévenes, Ariel (2005) Evolución de las Políticas Públicas: Aprendizaje en Torno al Plan de Desarrollo Territorial de Arauco. *Proyecto de Asistencia Técnica (AT-0424) Estudio Proyecto FAO-Gobierno Regional del Biobío, Chile*.

Gerber, Julien-Francois (2011) Conflicts over industrial tree plantations in the South: Who, how and why? *Global Environmental Change*. 21 Pp. 165–176

Henríquez Jaramillo, Luis (2013) Cinco décadas de transformaciones en La Araucanía Rural. *Polis, Revista Latinoamericana*, Volumen 12, Pp. 147-164.

INFOR (2015a) Anuario Forestal 2015. Ministerio de Agricultura. Gobierno de Chile.

INFOR (2015b) El sector Forestal Chileno 2015. Ministerio de Agricultura. Gobierno de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (2015) CASEN. Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile. *Gobierno de Chile*. Extraído desde http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf el 4-6-16



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Nupia, O. y Ramírez, E. 2015. Distribución Regional de las Políticas de Desarrollo Productivo y Brechas Regionales en Productividad y Empleo en Chile y Colombia Serie Documentos de Trabajo N°176. *Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Rimisp, Santiago, Chile.

Olguín, Sebastián y Cubillos, Froylan (2015) Proceso de Desterritorialización/Reterritorialización en el Waj Mapu. (Conflictos territoriales en la Región Forestal). *Boletín de Geografía*. UMCE. N° 35. Pp. 60-87

Pereira, M. Soloaga, I., con la colaboración de Bravo, E. (2014) Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010. *Serie Documentos de Trabajo N° 134. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

SUBDERE (2015a) Decreto N° 1.116. *Gobierno de Chile*.

SUBDERE (2015b) Programa Zonas Rezagadas. Extraído desde <http://www.zonasrezagadas.subdere.gov.cl/> el 20-6-16

Torres, Robinson; Azócar, Gerardo; Rojas, Jorge; Montecinos, Aldo y Paredes, Patricio (2015) Vulnerability and resistance to neoliberal environmental changes: An assessment of agriculture and forestry in the Biobio region of Chile (1974–2014). *Geoforum* 60. Pp. 107–122.

Van Dam, Chris (2005) Empresas Forestales y Comunidades Rurales en el Centro-Sur de Chile: Externalidades Sociales de un Modelo “Exitoso”. *Debate Agrario/40-41*

Vieytes, Rut. (2004) Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad. *Editorial de las Ciencias*. Editorial de las Ciencias. Buenos Aires.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio