

# Rezago, sector forestal y trampas territoriales.

## LA PROVINCIA DE ARAUCO<sup>1</sup>

BACKWARDNESS,  
 FORESTRY SECTOR AND  
 TERRITORIAL TRAPS.

The Province of Arauco

ATRASO, SETOR  
 FLORESTAL E  
 ARMADILHAS  
 TERRITORIAIS.

Da província de Arauco

RETARD, SECTEUR  
 FORESTIER ET PIÈGES  
 TERRITORIAUX.

La province d'Arauco

### Günter Grosser-Villar<sup>2</sup>

Magíster en Investigación Social y Desarrollo  
 Universidad de Concepción  
 ggrosser@udec.cl  
<https://orcid.org/0000-0002-7986-907X>

### Noelia Carrasco-Henríquez<sup>3</sup>

Doctora en Antropología Social y Cultural  
 Universidad de Concepción  
 noeliacarrasco@udec.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-5560-9866>

**Recibido:** 10 de enero 2018

**Aprobado:** 06 de agosto 2018

**Cómo citar este artículo:** GROSSER VILLAR, G. y CARRASCO HENRÍQUEZ, N. (2019). "Rezago, sector forestal y trampas territoriales. La provincia de Arauco". *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2): 143-150.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.69730>

- <sup>1</sup> Los autores agradecen a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), y a los proyectos Fondecyt 1150770 y PIA Anillo Soc-1404 que permitieron el desarrollo de esta investigación.
- <sup>2</sup> Sociólogo y Magíster en Investigación Social y Desarrollo (Universidad de Concepción). Sus áreas de interés son las teorías del desarrollo, la teoría social y la metodología de la investigación social. Participó de la red de investigación "Cambio transnacional, desigualdad social, intercambio intercultural y manifestaciones estéticas", perteneciente a la Friedrich Schiller Universität Jena, Alemania. Actualmente se encuentra trabajando en una investigación referente a la legitimidad de las empresas forestales a través del análisis de las memorias de sustentabilidad.
- <sup>3</sup> Doctora en Antropología Social y Cultural (Universitat Autònoma de Barcelona). Su campo de investigación son los estudios antropológicos del desarrollo, la antropología económica aplicada y la ecología política. Ha centrado su trabajo etnográfico en procesos territoriales asociados a las relaciones entre empresas y comunidades, las construcciones locales del desarrollo y la conservación de la biodiversidad. Entre sus últimas publicaciones se encuentran "Comprensiones empresariales de la relación con comunidades mapuche: alteridades en tensión", *Atenea* (2018); "Ciudad y desarrollo: imaginario empresarial y forestal en Concepción, Chile" *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* (2017).

## Resumen

El rezago es una condición vinculada al fenómeno del desarrollo, siendo una nueva nomenclatura bajo la cual se presenta la distinción entre desarrollo y subdesarrollo. En este caso, se analiza el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018) impulsado por el Gobierno de Chile. Los resultados de la investigación constatan la existencia de una trampa territorial que constriñe el desarrollo de la Provincia de Arauco, la que se encuentra constituida por factores como la condición periférica de la Provincia, el centralismo, las características de la expansión forestal, la implementación de políticas públicas poco eficientes y la escasa diseminación del valor generado por la gran empresa forestal. Se concluye que, tanto el predominio de la actividad forestal como las cualidades de la política pública para enfrentar el rezago son factores influyentes en la permanencia de la provincia de Arauco en una condición desfavorable con respecto a la realidad regional y nacional.

**Palabras clave:** rezago, Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, trampa territorial, sector forestal, provincia de Arauco.

## Resumo

O atraso é uma condição que parece estar inevitavelmente ligada ao fenômeno do desenvolvimento, sendo uma nova nomenclatura sob a qual a distinção entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é apresentada. Neste caso, o Programa de Gestão Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018), promovido pelo Governo do Chile, é analisado. Os resultados da investigação mostram a existência de uma armadilha territorial que restringe o desenvolvimento da Província de Arauco, constituída por diversos fatores nos quais podemos mencionar a condição periférica da Província, o centralismo, a características da expansão florestal, ineficácia das políticas públicas e falta de disseminação do valor gerado pela grande empresa florestal. Finalmente, concluiu-se que, embora nem o setor florestal nem a política pública sejam exclusivamente responsáveis pela manutenção do atraso, se for possível confirmar que ambos contribuem para a permanência da Província de Arauco em condições desfavoráveis em relação à realidade regional e nacional.

**Palavras-chave:** rezago, Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, armadilha territorial, setor florestal, província de Arauco.

## Abstract

The backwardness is a condition linked to the development phenomenon, being a new way to name the distinction between the development and underdevelopment. It's analyzed in this case the *Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas* (2014-2018) promoted by the government of Chile. The results of the research affirm the existence of a territorial trap that constraint the development of the Province of Arauco, which is made up of factors such as the peripheric condition of the Province, 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. Finally, it is concluded that, although neither the forestry sector nor the public policy are responsible of the backwardness permanence, it is possible to verify that both factors contribute to the permanence of the backwardness within the Province of Arauco, keeping a gap between this territory and the rest of territories both in the region and the country.

**Keywords:** backwardness, Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, territorial trap, forestry sector, Province of Arauco.

## Resumé

Le retard est une condition liée au phénomène du développement et c'est une nomenclature nouvelle sous laquelle se présente la distinction entre développement et sous-développement. Dans ce cas, l'analyse porte sur le Programme de Gestion Territorial pour les Zones en Retard (2014-2018) conduit par le Gouvernement du Chile. Les résultats de l'investigation constatent l'existence d'un piège territorial qui contraint le développement de la Province d'Arauco, celui-ci peut s'expliquer pour différents facteurs dans lesquels nous pouvons citer la condition périphérique de la Province, le centralisme, les caractéristiques de l'expansion forestière, l'implémentation des politiques publiques peu efficaces et la faible dissémination de la valeur ajoutée par la grande entreprise forestière. Finalement, il est conclu qu'autant la prédominance de l'activité forestière que les qualités de la politique publique pour faire face au retard, sont facteurs influents dans la permanence de la Province d'Arauco dans une condition défavorable par rapport à la réalité tant régionale que nationale.

**Mots-clés:** retard, Programme de gestion territoriale des zones en retard, piège territorial, secteur forestier, province d'Arauco.

## Introducción

La presente investigación tiene como objetivo principal ahondar en la relación ambivalente entre la expansión de la gran empresa forestal, y el rezago social y económico existente en los territorios donde esta se establece. Específicamente, estudia el fenómeno ocurrido en la provincia de Arauco, región del Biobío en Chile, territorio compuesto por siete comunas: Arauco, Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa. La provincia de Arauco posee la particularidad de tener un vasto patrimonio forestal, expresado en plantaciones forestales, así como en un complejo industrial de propiedad de Celulosa Arauco. Sin embargo, la preeminencia de la industria forestal en la Provincia no se ha visto necesariamente correlacionada con un alza significativa en las condiciones de vida de la población que habita este territorio, marcado históricamente por la pobreza y la exclusión, por lo que el Estado ha implementado numerosas políticas públicas para intentar mitigar el fenómeno. En la actualidad, se encuentra en marcha el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018), el cual toma el relevo de dos planes estatales anteriores,<sup>4</sup> ambos destinados a disminuir las brechas existentes entre la provincia de Arauco y el promedio de los territorios de Chile.

## Ubicación geográfica de la provincia de Arauco

Figura 1. Mapa político de Chile y de la provincia de Arauco



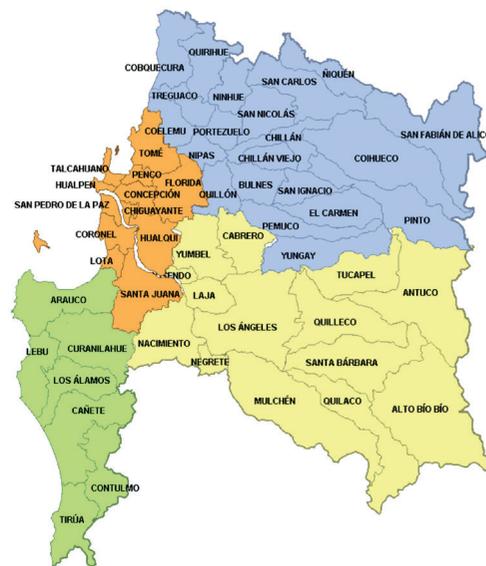
Fuente: <http://www.destinobiobio.cl/mapa-comuna-coronel.html>

La provincia de Arauco es una de las tres que forman la región del Biobío, cuyo asentamiento está emplazado entre las regiones de Ñuble<sup>5</sup> y Araucanía, al sur de la capital regional, Concepción, y al norte del límite regional con la región de la Araucanía, como es posible observar en la Figura 1.

## El sector forestal y la provincia de Arauco

El sector forestal se ha posicionado como un actor sumamente relevante de la economía nacional, exportando durante 2016 US\$5.271 millones, lo que representa un 8,7% de las exportaciones totales de Chile. Asimismo, durante aquel año, la participación en el PIB fue de US\$2.871 millones, lo que corresponde al 2,1% del PIB total (INFOR, 2017). El presente trabajo pretende relevar 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 Jaramillo, 2013; Aylwin, Yáñez y Sánchez, 2013; van Dam, 2006).

En este contexto, pese al crecimiento económico sostenido y la baja sustancial de los indicadores de pobreza absoluta que ha



<sup>4</sup> Previamente a la implementación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas fueron aplicados tanto el Plan Territorio Arauco (2007-2010), durante la primera gestión de Michelle Bachelet, y Arauco Avanza (2012-2014), durante la primera administración de Sebastián Piñera.

<sup>5</sup> A partir de septiembre de 2018 la provincia de Ñuble dejó de ser parte de la región del Biobío y pasó a tener estatus de región. En este nuevo escenario, la región del Biobío está constituida actualmente por tres provincias: Concepción, Arauco y Biobío.

evidenciado Chile en los últimos 25 años, aún persisten desigualdades sociales y territoriales importantes (Agostini y Brown, 2007). Frente a esa situación, la respuesta gubernamental ha sido combatir la desigualdad territorial a través del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (SUBDERE, 2015), cuyo propósito es reducir las inequidades de aquellos territorios que estén ubicados en zonas aisladas, y con brechas en su nivel de desarrollo y bienestar con respecto al promedio nacional. Al respecto, el Informe de Desarrollo Social de 2015 manifiesta que no solamente deben ser combatidas las brechas entre hogares y personas, sino entre comunidades y territorios, por eso, la finalidad principal de este Programa es 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, 2017). 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 tiene un alto porcentaje de plantaciones forestales: Cauquenes, Arauco y Valle del Itata, ante lo cual surge la pregunta acerca de las contradicciones propias del modelo forestal chileno.

En la provincia de Arauco el Programa ha adoptado el nombre de Zona de Rezago Territorio Arauco. En el año 2016, en el marco de este programa, se aprobó un fondo de \$190.000.000 (equivalentes a US\$ 314.323) para un período de tres años (2016-2018), teniendo como ejes principales el desarrollo productivo, la infraestructura y habitabilidad, y el capital humano, social y cultural (SUBDERE, 2017).

En el caso de la Provincia de Arauco, donde existe una superficie forestal de 545.966 hectáreas y de 315.331.39 hectáreas de plantaciones exóticas, la ecuación pobreza-degradación ambiental-conflicto (Gerber, 2011) es bastante evidente. En este marco, la reflexión con respecto a la coexistencia entre políticas públicas, rezago y sector forestal ha estado ausente, cuestión que ha impedido asegurar pisos mínimos de dignidad para toda la población en las comunas de la Provincia. 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 (Ministerio de Desarrollo Social, 2018), alimentando la pregunta por la incidencia que posee el sector forestal en este fenómeno, y por el impacto efectivo de las políticas públicas frente a la relación desigual y de permanente 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 conflicto creciente entre indígenas mapuches, comunidades locales, empresa privada y Estado, confrontándose entre sí múltiples maneras de entender el territorio y sus dinámicas de desarrollo.

## ¿A qué nos referimos cuando hablamos de rezago?

El concepto de rezago hace referencia, principalmente, a diferencias de orden económico, tomando en consideración la tasa de crecimiento económico o el aumento del producto geográfico bruto (PGB) como el indicador que determina la condición de rezago de un territorio. Por lo tanto, el rezago se entenderá como las brechas de desarrollo existentes entre un territorio y el promedio.

El debate sobre la generación de riqueza inequitativa entre unas regiones y otras ha sido un tema abordado por los estudios del desarrollo a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, cuando el concepto de desarrollo se transforma en el foco central de las políticas públicas. En este escenario, bajo distintas perspectivas, se ha intentado construir una explicación lógica a la existencia de regiones rezagadas, las cuales quedan envueltas bajo la nomenclatura económica y cultural del subdesarrollo, concepto que es consecuencia de la correlación de fuerzas resultantes de dicha guerra. Esta nueva clasificación hará referencia a aquellos territorios que no poseen los indicadores socioeconómicos propios de una zona desarrollada, concentrándose los esfuerzos de las políticas públicas en superar las barreras u obstáculos para que esas regiones puedan dar el salto hacia el “desarrollo”. Sin embargo, las modernizaciones sucesivas llevadas a cabo bajo ese modelo, especialmente dentro del capitalismo periférico, se han caracterizado por presentar condiciones bastante diferenciadas entre unos territorios y otros.

En este contexto, Fernández, Fernández y Fuentealba (2014) señalan que los promedios nacionales son bastante engañosos y tienden a esconder brechas territoriales potentes, planteando la existencia de trampas territoriales, las que, en último término, impiden que ellas se acorten. Por trampas territoriales se entiende la concatenación de factores que impiden que ciertos territorios desfavorecidos puedan experimentar procesos de desarrollo similares a los del resto (Medeiros, 2016), aplicándose este concepto frecuentemente en conjunto con el de rezago. Es decir, la expresión de determinados factores hace que algunos territorios no puedan responder de modo eficiente a las condiciones establecidas por el modelo de desarrollo hegemónico y globalizado. Estos territorios son referentes del subdesarrollo, categorizados e intervenidos en su calidad de territorios rezagados.

El caso de Chile durante la década de 1990 fue un ejemplo claro de esto, ya que solamente el 2% de las comunas desarrolló dinámicas de crecimiento con reducción de la pobreza y el mejoramiento en la distribución del ingreso, a pesar de que los indicadores socioeconómicos fueron favorables durante ese tiempo, 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 el país se ha distribuido con base en el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales, formando zonas de especialización productiva, entre las cuales se destacan las zonas pesqueras, las mineras, las agrícolas y las forestales. La especialización productiva ha sido bastante marcada, lo que ha traído consigo la concentración del capital humano calificado en los centros metropolitanos,

acentuándose el centralismo socioeconómico y político. Entre los factores 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, lo que redundará en la existencia de regiones que logran insertarse en las dinámicas económicas globales, mientras que otras permanecen como actores secundarios. 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 socioeconómico y a ser objeto de políticas sociales (Olguín y Cubillos, 2015). Lo particular del fenómeno chileno de rezago es que se desarrolla más allá de la simple dicotomía entre regiones perdedoras y ganadoras. El caso de la provincia de Arauco permite demostrar que el rezago puede darse aun en un territorio con una industria exitosa en el mercado internacional, como es el caso de la celulosa, pues su presencia no es equivalente al desarrollo económico del territorio y su éxito no es vinculante con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo habita.

Las políticas públicas implementadas para intentar reducir las brechas entre las zonas rezagadas y las no rezagadas no han sido eficaces en la superación del rezago. En efecto, desde mediados de la década de 1980 se han promovido políticas de desarrollo productivo cuyo objetivo ha sido fomentar la productividad y la competitividad de los territorios (Nupia y Ramírez, 2015), no obstante, sus resultados han sido cuestionables. 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 desarrollo que tome en consideración otros aspectos, como la cohesión territorial (Berdegué, Fernández y Mlynarz, 2013). Esto implicaría la promoción de un desarrollo que ponga en marcha procesos de convergencia, es decir, que instale lógicas económicas que permitan que los territorios rezagados puedan acortar la brecha 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 uno, destacándose dos factores como fundamentales: la movilización de las capacidades endógenas de los territorios y la inversión pública a favor de los territorios rezagados.

Por ello se hace necesario que las políticas públicas añadan el componente territorial (Tecco, 2011), buscando un desarrollo con cohesión territorial.<sup>6</sup> A grandes rasgos, un desarrollo con cohesión

territorial apunta a que, tanto el crecimiento económico como el desarrollo, se generen de forma descentralizada, 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). A esto se le añaden iniciativas que sean proclives a la reducción de los desbalances socioeconómicos, a la promoción de la sostenibilidad ambiental, a la cooperación territorial y a la policentricidad<sup>7</sup> (Meijers, Waterhout y Zonneveld, 2007).

Sin embargo, políticas como el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas no permiten lidiar con aspectos de orden estructural como los mencionados anteriormente, dado su alcance limitado y su carácter excepcional, por ello, no pudiendo atacar los problemas de fondo que atañen a las áreas calificadas como rezagadas. La provincia de Arauco se ha caracterizado en las últimas décadas por su especialización en actividades tildadas de poco dinámicas como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas de carbón. Al mismo tiempo, se ha constatado que 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, los daños a la cosmovisión mapuche, el desempleo, la inestabilidad laboral, la pobreza y la emigración (Torres-Salinas, et al., 2016; Carrasco y Salas, 2016).

## Metodología

La investigación planteó un estudio de caso para analizar el sector forestal y su vínculo con la condición de rezago. Aquí se abordan los ejes teóricos que enmarcan la pesquisa, es decir, las disparidades socioeconómicas, el sector forestal y las políticas públicas, proponiéndose una triangulación de técnicas para abordar los distintos aspectos del objeto de estudio.

Para la recolección de datos se realizaron doce entrevistas semiestructuradas a partir de un muestreo no probabilístico de carácter intencionado, estableciendo cuotas para garantizar la representatividad de todos los actores inmersos en la problemática. La muestra quedó compuesta por miembros de los distintos segmentos del sector forestal (pequeña, mediana y gran empresa),<sup>8</sup> gestores regionales de las políticas de rezago<sup>9</sup> y miembros de la sociedad civil que forman parte de las mesas de trabajo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco (sectores agroalimentario, turístico y pesquero artesanal).

Alemania, en 1999. El objetivo central era generar una estrategia de desarrollo espacial equilibrada y sostenible (Medeiros, 2016).

<sup>7</sup> El policentrismo propone el desarrollo de relaciones funcionales a modo de *clusters* entre las ciudades, la competitividad, la estructura espacial-funcional y la cooperación. A escala local se expresa concretamente en la cristalización de muchos centros que contribuyen a desconcentrar los núcleos de poder y los flujos de información en los territorios.

<sup>8</sup> La pequeña y mediana empresa hace referencia a aquellos empresarios madereros que poseen como horizonte de destino de sus productos a la provincia de Arauco, mientras que la gran empresa forestal corresponde a Arauco S.A. y a CMPC.

<sup>9</sup> Funcionarios públicos encargados de aplicar el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.

<sup>6</sup> El origen del concepto de cohesión territorial está dado por la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial (ESDP), documento aprobado por el Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio de la Comisión Europea en Potsdam,

Lo anterior fue complementado con análisis de documentos y observación participante en el territorio de la provincia de Arauco. El material documental analizado fueron las memorias de sustentabilidad de Arauco S.A. y de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) entre los años 2003 y 2016, además de la revisión de prensa del diario *Lanahue* y la página institucional del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas durante 2017. Por otra parte, la observación participante fue desarrollada en el marco de la implementación de las mesas de trabajo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco,<sup>10</sup> tomando parte activa de las discusiones. El análisis se centró en el método de comparación constante, entendido como una de las técnicas principales de la teoría fundamentada.

## Análisis y discusión de datos

En el análisis aplicamos el concepto de trampa territorial para comprender las complejidades del rezago o subdesarrollo en la provincia de Arauco siguiendo la teoría fundamentada. Esto nos permitió establecer hipótesis provisionales durante la investigación que, al final, sirvieron para corroborar la idea de que el sector forestal ha jugado un rol en el mantenimiento del rezago en la provincia de Arauco, toda vez que su éxito económico no reditúa en el mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio donde se desarrolla.

La evidencia empírica permite aseverar que la trampa territorial presente tiene cinco factores, los cuales contribuyen a la gestación de un contexto desfavorable en materia de desarrollo social y económico: el aislamiento de la Provincia, el centralismo en la toma de decisiones, el expansionismo forestal, las políticas públicas ineficaces y la escasa diseminación del valor generado por la gran empresa forestal.

Con respecto al aislamiento de la provincia de Arauco se pretende destacar la invisibilización en la que permanece este territorio, tanto en el concierto regional como en el nacional. La condición periférica de la Provincia se anida en la carencia de infraestructura y conectividad y, aunque se rescatan algunos aportes hechos en esta materia en el marco de programas dirigidos desde el Estado, se reconoce que la inversión es insuficiente. Otro elemento es la debilidad de los actores sociales y políticos de la zona, en comparación con la influencia que ostenta la gran empresa forestal.

Con 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 generación del tejido social, vastos sectores aún permanecen excluidos de la participación en la gestación e implementación de estas iniciativas, mostrando disconformidad con la manera en la que se adopta la política pública.

Nosotros vivimos eso del centralismo primero del país, la concentración de todo el tema en Santiago, y nosotros en la Provincia de Arauco vivimos en el centralismo de la región del Bío Bío. Entonces si tú me preguntas ¿Cuál ha sido la característica de la mesa productiva? Es llevar la contraria a todas las políticas que hoy en día ha implementado el gobierno. No porque nosotros queramos decir que no, sino que los resultados de todos estos proyectos no han tenido el desarrollo que necesitamos (Presidente de la Mesa Productiva de la Provincia de Arauco, entrevista realizada el 12 de julio de 2017).

Adicionalmente, en lo que se remite al expansionismo forestal, no es posible determinar con claridad sus límites en la Provincia, principalmente por parte de la gran empresa. Esto se acentúa en un futuro próximo con la construcción del proyecto MAPA,<sup>11</sup> con el cual se intensificaría esta actividad y aumentaría las plantaciones forestales que, en la actualidad, están presentes en cerca del 60% de la superficie total del territorio. Esta situación propicia la gestación de una frontera poco nítida entre la acción estatal y el despliegue del mercado donde, 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 en la fundamentación y planificación misma de la política genera un escenario idóneo para que esta opere sin mayores contrapesos. Como ya fue mencionado, existe una sociedad civil fraccionada y debilitada, lo que impide que ella pueda establecer límites certeros a la expansión forestal y que se une a la desprolijidad propia de la ejecución de las políticas en esta materia.

Esta atmósfera da pie para la generación de un contexto, en el cual el modelo forestal aparece disociado de las condiciones del territorio, por lo que la implementación de planes especiales o la inyección de recursos en la Provincia no suponen impacto alguno en las dinámicas productivas y comerciales del gran sector forestal. La aplicación subsidiaria de la política pública de rezago, que se replica en políticas públicas en otras áreas como salud o educación, proporciona las condiciones para una expansión forestal que no posee límites claros. De esta forma, se configura una gobernanza territorial (Dalla Torre, 2017) abiertamente inequitativa, donde la empresa forestal actúa sin que ningún otro actor pueda obstaculizar su accionar.

Entonces estamos insertos en una zona que también cuesta mucho obtener la materia prima para poder sobrevivir ¿ya? O sea, hay políticas de estado que las grandes empresas nos puedan abastecer con madera. Entonces todo lo que nosotros podamos hacer lo hacemos con particulares que quedan muy pocos en la zona. Aquí sí tú me preguntabas por qué se ve tanta desigualdad... esa es la respuesta, un gigante inserto en la provincia donde es amo y señor. Aquí no te venden madera, la gente que tiene pequeños bosques o terrenos se los compran. Entonces se dejan menos posibilidades para que

<sup>10</sup> El Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco cuenta con tres mesas de trabajo divididas en los sectores productivos prioritarios (agroalimentos, turismo y pesca artesanal). Tanto en agroalimentos como en turismo se desarrollan encuentros cada dos meses, a diferencia de la pesca artesanal donde no existe una mesa de trabajo constituida.

<sup>11</sup> Modernización y Actualización de la Planta Arauco (MAPA) corresponde al proyecto llevado a cabo por las Empresas Arauco en la comuna de Arauco, cuyo propósito esencial es aumentar la productividad y la intensidad de sus operaciones, llegando a producir 2.100 toneladas de celulosa, con una inversión total de US\$2.300 millones.

haya surgimientos locales que es lo que se pasa en Arauco (Presidente de la Asociación de Pequeños y Medianos Ase-radores de la Provincia de Arauco, entrevista realizada el 24 de junio de 2018).

Además, la poca certeza con respecto a la continuidad del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, así como la carencia de acciones concretas en el territorio, alimentan el surgimiento de una percepción negativa de la 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 la capacitación en los rubros en los que se concentra dicha política (agroalimentos, turismo y borde costero). En este contexto, 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 fue anunciada la aprobación de un fondo cercano a los \$190.000 millones (equivalentes a US\$314.323), lo cierto es que la glosa específica destinada al Programa concerniente a la provincia de Arauco no superaría el 10% de aquel monto. El resto de los recursos proviene de fondos ministeriales (80%) y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (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 la toma de decisiones, dado que sigue obedeciendo a criterios centralizados, en consonancia con la institucionalidad.

La planificación de la política pública omite al sector forestal, manifestando que este no posee brechas estructurales que superar, por lo que no correspondería incorporarlo dentro de la política pública. Con ello también se excluyen a los pequeños y medianos productores forestales, quienes manifiestan su descontento tanto con la gran empresa forestal, debido a la inexistencia de eslabonamiento productivo, como con 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 y sólo se hace cargo de aquellas áreas desprovistas por las fuerzas del mercado, es decir, que se dedica a solventar las externalidades y las "fallas" que no cubre el mercado de capitales, insistiendo en que, superando las brechas presentadas por los demás sectores productivos, terminarán con la condición de desventaja de la Provincia. Sin embargo, con esta decisión, el modelo forestal imperante permanece inalterado, y aislado en la comprensión y medición del desarrollo del territorio, impidiendo la implementación de enfoques sistémicos que favorezcan una mayor cohesión territorial e inversión estatal.

Esto es producto de la lógica subsidiaria que posee la política, aquí parece que el gobierno solo tiene que resolver los problemas de las fallas de mercado, y después todo lo demás va a ser un problema del mercado de capitales; en el fondo yo me hago cargo de los bienes públicos, de las externalidades, del riesgo, de la innovación, de las fallas de coordinación y después ellos verán, van al banco, toman créditos, riesgos y así se resuelve el problema (Coordinador del Programa Ecomunas, implementado en la Provincia de Arauco, entrevista realizada el 6 de junio de 2017).

El último factor incidente en la trampa territorial presente en la provincia de Arauco es la inexistencia de la diseminación del valor que genera la gran empresa forestal. Ella está formada por los holdings Arauco y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), aunque la empresa Forestal Arauco supera largamente a la CMPC en materia de patrimonio forestal y de capital industrial en la Provincia. 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, lo que redundaría en que exista una percepción negativa con respecto al accionar de la industria forestal. Por ello y por las condiciones que el mercado internacional establece hoy en día en estas materias es que, cada vez con mayor ahínco, la industria forestal ha comenzado a transformar su forma de operar, incorporando la semántica del manejo forestal sustentable (MFS). Lo anterior va ligado a la inclusión de medidas en pos de legitimar socialmente su imagen y, obtener así, la licencia social y ambiental para poder operar y seguir expandiendo el negocio forestal.

En líneas generales, aunque desde la política de rezago se pretenden incorporar nociones ligadas a lo endógeno, fomentando la construcción colectiva "desde abajo" de la política pública e incentivando la activación de aquellos sectores "potenciales" de desarrollo en 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. En el caso contrario, cualquier iniciativa que se proponga como objetivo para 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 consolidar la desigualdad y los conflictos. Por ello, se torna fundamental una política pública que, en consonancia con esfuerzos a una escala geográfica superior a la territorial, movilice las capacidades endógenas del territorio para gestar un modelo territorial que sea capaz de aminorar las brechas y construir un territorio equitativamente más cohesionado en todas sus dimensiones.

## Conclusiones

Existe una trampa territorial que impide la superación del rezago en la provincia de Arauco compuesta por los siguientes factores: aislamiento, centralismo en la toma de decisiones, expansionismo forestal, políticas públicas ineficaces y escasa diseminación del valor generado por la gran empresa forestal.

Con respecto a los lazos entre el sector forestal y la política pública, es posible mencionar que no existen vínculos significativos entre estos dos elementos, dado el enfoque subsidiario y fragmentado bajo el cual es implementada la política pública, configurando visiones sobre el desarrollo que tienden a invisibilizar la actividad forestal y su protagonismo en el territorio. De esta forma, se configura un modelo incapaz de abordar la problemática que aqueja a la provincia de Arauco, reproduciendo la lógica impuesta por las políticas públicas en otras áreas como la educación o la salud. Con este telón de fondo, la dicotomía tradicional entre Estado y mercado, entendidos ambos conceptos como antagonicos, tiende

a desmoronarse, generando nuevas configuraciones complejas. La razón de ser de esta situación radica en que la implementación de las políticas públicas orientadas a combatir el rezago, así como la inyección constante de recursos por parte del Estado en la Provincia, no han contribuido a mermar el impacto del sector forestal en el territorio.

En conclusión, se observa una concentración de actores en el sector forestal y la carencia de eslabones productivos. Además, se destaca la imposibilidad de la política pública para alcanzar un desarrollo cohesionado en términos territoriales, sin abordar

en ella a la industria forestal, considerando su presencia en la Provincia. Asimismo, en cuanto a los aportes que pueden ser destacados del Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, se reconocen avances en la generación de tejido social y de infraestructura, aunque no se observa un cambio significativo en las dinámicas productivas en el territorio. De otra parte, el margen de acción en el que ha operado el Programa no ha cumplido con lo prometido, no existiendo una suerte de musculatura social que brinde apoyo y consolide una política pública intersectorial que le dé un engranaje sistémico y mayor continuidad a su acción en los gobiernos venideros. **IG**

## Bibliografía

- AGOSTINI, C. P. y BROWN, PH. H. (2007). "Desigualdad geográfica en Chile". *Revista de Análisis Económico*, 1 (1): 3-33.
- AYLWIN, J., YÁÑEZ, N. y SÁNCHEZ, R. (2013). *Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica*. Temuco: Observatorio Ciudadano, IWGIA.
- BERDEGUÉ, J., et al. (2012). *Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: los casos de Chile, Colombia y México*. Santiago de Chile: RIMISP.
- BERDEGUÉ, J., FERNÁNDEZ, M. I. y MLYNARZ, D. (2013). *Una nueva agenda regional para el desarrollo de Chile*. Santiago de Chile: RIMISP.
- CARRASCO, N. y SALAS, R. (2016) "Inflexiones y dilemas ético - políticos del capitalismo en el Centro Sur de Chile. A propósito de la globalización forestal". *Izquierdas*, 27:105-123.
- DALLA TORRE, M. (2017). "Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina". En: *Bitácora Urbano/Territorial*, 1(27), 47-54.
- DAMONTE, G. (2014). *Restricciones y trampas al crecimiento territorial. El caso de dos territorios andinos del Perú*. Santiago de Chile: RIMISP.
- FERNÁNDEZ, J., FERNÁNDEZ, I. y 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*. Santiago de Chile: RIMISP.
- FERNÁNDEZ, M. I., et al. (2013). *Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial*. Santiago de Chile: RIMISP
- FRIGOLETT, H. (2013). *Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad*. Santiago de Chile: RIMISP.
- GERBER, J-F. (2011). "Conflicts over industrial tree plantations in the South: who, how and why?". *Global Environmental Change*, 21: 165-176.
- HENRÍQUEZ JARAMILLO, L. (2013). "Cinco décadas de transformaciones en La Araucanía rural". *Polis*, 12: 147-164.
- INFOR. (2017). "Anuario Forestal 2017". *Boletín estadístico*. Consultado en: <https://wef.infor.cl/publicaciones/publicaciones.php#Po>
- MEDEIROS, E. (2016). "Territorial cohesion: an EU concept". *European Journal of Spatial Development*, 60. Consultado en: <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf>
- MEIJERS, E. J., WATERHOUT, B. y ZONNEVELD, W. A. M. (2007). "Closing the gap: territorial cohesion through polycentric development". *European Journal of Spatial Development*, 24. Consultado en: <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed24.pdf>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2018). *Estimaciones comunales de pobreza por ingresos y multidimensional. Casen 2015*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Consultado en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/RESULTADOS\\_estimaciones\\_pobreza\\_comunal\\_2015.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/RESULTADOS_estimaciones_pobreza_comunal_2015.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL  
 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*. Santiago de Chile: RIMISP.
- OLGUÍN, S. y CUBILLOS, F. (2015). "Proceso de desterritorialización/reterritorialización en el Waj Mapu. (Conflictos territoriales en la Región Forestal)". *Boletín de Geografía*, 35: 60-87.
- PEREIRA, M. y SOLOAGA, I. (2014). *Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010*. Santiago de Chile: RIMISP.
- SUBDERE. (2015). *Decreto No. 1.116*. Consultado en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1065063>
- SUBDERE. (2017). *Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados: programa piloto y propuesta de política pública*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Consultado en: <http://www.zonasrezagadas.subdere.gov.cl/files/Documento-Pol%C3%ADtica-Publica-Mayo-2017.pdf>
- TECCO, C. (2011). "Gestión urbana y cambios en la estructura de oportunidades territoriales". En: *Bitácora Urbano/Territorial* 2(19), 89-98.
- TORRES, R., et al. (2015). "Vulnerability and resistance to neoliberal environmental changes: an assessment of agriculture and forestry in the Biobío region of Chile (1974-2014)". *Geoforum*, 60: 107-122.
- VAN DAM, CH. (2006). "Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile: externalidades sociales de un modelo "exitoso"". *Debate Agrario*, 40-41: 225-243.