



Universidad de Concepción
Dirección de Postgrado
Facultad de Ciencias Sociales- Programa de Magíster en Investigación Social y Desarrollo



**El sector forestal y el rezago socio-económico: el caso de la
Provincia de Arauco**

Tesis para optar al grado de Magíster en Investigación Social y Desarrollo

GÜNTER THOMAS GROSSER VILLAR
CONCEPCIÓN-CHILE
2018

Profesora guía: Dra. Noelia Carrasco Henríquez
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Concepción

Tesis realizada en el marco del desarrollo del proyecto Fondecyt 1150770 “Imaginario del desarrollo sustentable y ecología política del territorio: conflictos socioambientales y disputas en territorios forestales costeros del Bio-Bío y el Maule”.

Agradecimientos

A mis queridos padres, por estar siempre a mi lado,

A Noelia, por ayudarme a ver el problema de investigación desde aristas que no había contemplado,

A Omar Barriga, por su invaluable ayuda metodológica,

A Fanny, por su actitud servicial y su disposición para resolver cualquier problema,

A Gunhild Hansen, por la ayuda que me prestó para poder realizar los trámites para ir a Jena,

A Jakob Graf, por la valiosa asistencia y apoyo que me dio en el momento de arribar a Jena,

A Rocío, por su inestimable ayuda y por hacerme mejor persona,

A mis compañeros de Magíster, por las acaloradas discusiones y por los momentos vividos fuera del aula



Tabla de contenido

Índice de tablas	v
Índice de ilustraciones	vi
Resumen	vii
1. Introducción.....	1
2. Problematización	2
3. Antecedentes relativos al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas	5
3.1 Reseña histórica de la Provincia de Arauco	5
3.2 Primeros atisbos de políticas de desarrollo regional	8
3.3 La Región del Bio-Bío como objeto de políticas de desarrollo regional.....	11
3.4 Políticas de desarrollo productivo post-dictadura	13
3.5 La Provincia de Arauco y su determinación como zona rezagada	15
3.5.1 Plan Territorio Arauco.....	16
3.5.2 Arauco Avanza	18
3.5.3 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas	19
4. Marco Teórico	24
4.1 Rezago: ¿Desde dónde viene este concepto?	24
4.1.1 La disputa por el desarrollo	24
4.1.2 Teoría de la modernización	30
4.1.3 Teoría de los Polos de Crecimiento.....	34
4.1.4 Causación Circular Acumulativa.....	36
4.1.5 Economía Estructuralista y Teoría de la dependencia.....	37
4.1.5.1 Economía Estructuralista.....	38
4.1.5.2 Teoría de la Dependencia	40
4.1.6 Nueva Geografía Económica.....	41
4.1.7 Desarrollo Territorial.....	43
4.1.7.1 Desarrollo Regional y Local.....	45
4.1.7.2 Desarrollo Endógeno	49
4.1.7.3 Políticas públicas y modelos de desarrollo territorial.....	52

4.1.7.4 Modelos de desarrollo y su aplicación en distintos contextos.....	55
4.1.7.5 Desarrollo con Cohesión Territorial	58
4.1.7.6 Trampas territoriales.....	62
4.2 Sector forestal.....	66
4.2.1 Constitución del sector forestal	67
4.2.2 Las consecuencias de la dictadura en el desarrollo forestal	68
4.2.3 Contradicciones que experimenta el sector forestal en la actualidad	71
4.2.4 La emergencia del discurso sobre lo sustentable y la transformación de la industria forestal	84
5. Hipótesis	89
6. Objeto de estudio, objetivo general y objetivos específicos.....	90
6.1 Objeto de estudio:.....	90
6.2 Objetivo general:	90
6.3 Objetivos específicos:.....	90
7. Diseño metodológico.....	91
7.1 Método.....	91
7.2 Aspectos a observar	93
7.3 Selección de casos	95
7.4 Técnicas y plan de análisis	100
8. Presentación y discusión de los resultados	103
8.1 Objetivo 1: Describir los factores incidentes en el mantenimiento de la trampa territorial que impide acortar las brechas entre la Provincia de Arauco y los demás territorios	104
8.1.1 Aislamiento de la Provincia de Arauco	105
8.1.2 Centralismo en la toma de decisiones.....	108
8.1.3 Expansionismo forestal.....	110
8.1.4 Políticas públicas ineficaces	115
8.1.5 Inexistencia de diseminación del valor generado por la gran empresa forestal	118
8.2 Objetivo 2: Verificar la existencia de lazos entre el sector forestal y el rezago en la Provincia de Arauco	128
8.2.1 Actores presentes dentro del sector forestal	129

8.2.2 Falta de eslabonamiento productivo dentro del sector forestal	134
8.2.3 Proyecto MAPA	135
8.2.4 Relación Estado-Industria Forestal.....	138
8.2.5 Sector forestal y Estrategias de Planificación.....	141
8.3 Objetivo 3: Determinar qué rol juegan las políticas públicas implementadas por el Estado en la condición de rezago de la Provincia de Arauco	145
8.3.1 Escasez de recursos	147
8.3.2 Mesas de rezago.....	149
8.3.2.1 Mesa de Cayucupil	150
8.3.2.2 Mesa de Rezago de Hullinco	151
8.2.3.3 Mesa de Rezago del Borde Costero.....	152
8.3.3 Promoción del turismo	153
8.3.4 Infraestructura impulsada por Rezago	154
8.3.5 Endogeneidad y omisión del sector forestal.....	156
9. Conclusiones.....	162
10. Referencias bibliográficas	168
Anexos	185
Pauta de entrevista	185
Desglose del Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco	186
PROGRAMAS Y PROYECTOS EMBLEMÁTICOS	187
ESTRUCTURA DEL PLAN 2016-2018 ARAUCO	190

Índice de tablas

Tabla 1. Producto Interno Bruto por Región	9
Tabla 2. Pobreza por ingresos de las comunas de la Provincia de Arauco.....	22
Tabla 3. Nivel de aislamiento de las comunas de la Provincia de Arauco	23
Tabla 4. Desarrollo Territorial Mainstream vs Desarrollo Territorial Alternativo.....	44
Tabla 5. Plantaciones forestales dentro de la Provincia de Arauco	72
Tabla 6. Plantación, Producción y Ocupación de la Región del Bio-Bío.....	73

Tabla 7. Población mapuche en la Provincia de Arauco	74
Tabla 8. Índice de Desarrollo Humano (1994-2003).....	77
Tabla 9. Ingreso autónomo por hogar de la Provincia de Arauco (\$)	78
Tabla 10. Ingreso autónomo por hogar comunas salmoneras (\$).....	79
Tabla 11. ANOVA de un factor. Ingreso autónomo/comunas forestales y salmoneras	81
Tabla 12. Comparaciones entre comunas salmoneras y comunas forestales	81
Tabla 13. Estadísticos descriptivos.....	82
Tabla 14. Muestreo	96
Tabla 15. Documentos analizados	97
Tabla 16. Lugares donde se realizó observación participante	100
Tabla 17. Distribución del valor económico de Arauco, 2016.....	120
Tabla 18. PLADECOS de la Provincia de Arauco y su visión respecto al desarrollo forestal en el territorio	143
Tabla 19. Planes de desarrollo territorial impulsados en la Provincia de Arauco	146

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Mapa de la Provincia de Arauco	5
Ilustración 2. Gráfico de Participación regional en el PIB sobre el total de 2015.....	8
Ilustración 3. Modelo de Cohesión Territorial	62
Ilustración 4. Gráfico de Exportaciones forestales 1964-2006.....	69
Ilustración 5. Factores incidentes en el rezago de la Provincia de Arauco	105
Ilustración 6. Distribución Valor Económico Arauco 2014.....	119
Ilustración 7. Distribución valor económico Arauco 2015	120
Ilustración 8. Modelo de funcionamiento de la gran empresa forestal en la Provincia de Arauco	122
Ilustración 9. Priorización de territorios de Arauco	127
Ilustración 10. Producción de Celulosa de Arauco.....	130
Ilustración 11. Caracterización del sector de pequeños y medianos aserraderos de la Provincia de Arauco	132

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 Programa 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.

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

1. 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 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (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.

Por lo tanto, esta investigación se propone indagar en los factores constituyentes del fenómeno contradictorio expresado en un pujante sector forestal y un territorio que se mantiene sumido en una situación desfavorable respecto del resto de territorios, tanto a nivel regional como a nivel nacional. Para dar cuenta de dicho fenómeno, se emplea una metodología cualitativa, donde se combina la revisión documental con entrevistas semi-estructuradas. El análisis de los datos se llevó a cabo mediante el método de comparación constante proveniente de la *Grounded Theory*.

En primer lugar, se presenta el problema de investigación. Posteriormente se examinan los tres núcleos que dotan de contenido teórico a la investigación: políticas públicas destinadas a zonas especiales, disparidades socio-económicas y sector forestal. En este apartado, se realiza una revisión teórica relativa a las políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo de áreas desfavorecidas en términos socio-económicos. Después, se da cuenta de la discusión ligada al rezago, vinculando este término al concepto de desarrollo y al impacto que posee

este intercambio epistolar en el territorio. Luego, mediante una caracterización de la industria forestal, se pretende esclarecer lo que se entiende por industria forestal, proporcionando un enfoque que pretende comprender la vinculación existente entre las transformaciones de la industria forestal nacional y las transformaciones experimentadas por el capitalismo a nivel global, ahondando en aspectos tales como el DL-701, las áreas de experticia de la industria forestal o los actores relevantes que participan de ella.

La siguiente sección aborda los postulados metodológicos, particularizando en el tipo de estudio, en el método utilizado y en la técnica de análisis empleada. En el capítulo siguiente, se exponen los resultados de la investigación, los cuales van de la mano con la correspondiente discusión de éstos, triangulándolos con las respectivas referencias teóricas. Los resultados son presentados en concordancia con los objetivos de investigación, extendiendo un paralelo inmediato con éstos y señalando la forma en la que se responde a ellos. Luego, se plantean las principales conclusiones que deja la investigación, instalando de igual forma algunas afirmaciones personales respecto del tema a modo de sugerencia.

2. Problematicación

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).

El sector escogido para abordar este fenómeno es la Provincia de Arauco, principalmente debido a la relación ambivalente que exhibe este territorio. Por un lado, es una Provincia que posee un enorme desarrollo forestal, expresado tanto en los ingresos económicos como en la expansión forestal plasmada en plantaciones exóticas, mientras que por otro lado ha sido recientemente declarada como zona de rezago, dada la vasta distancia existente en cuanto a indicadores socio-económicos respecto del promedio nacional, mostrando un 22,3% de pobreza en comparación con el 14,4% que ostenta el resto del país como promedio (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Por tanto, este contradictorio fenómeno resulta sumamente interesante de investigar, surgiendo la ineludible interrogante alusiva a la relación existente entre la expansión de la industria forestal y la declaración de zona de rezago por parte del Estado, develando una de las tantas paradojas que encierra el modelo de desarrollo chileno.

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 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (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 Programa posee como principal finalidad el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social de los territorios rezagados, siendo un programa 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 aprobó 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

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 eucalipto (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. En este sentido, los mapuche evidencian el rostro maltratado del desarrollo económico del territorio de los últimos 40 años. A pesar que todos los gobiernos post-dictadura han intentado tratar con esta problemática, las estrategias

empleadas han sido ineficaces y no han contribuido a aminorar la hostilidad entre mapuches, Estado e industria forestal.

3. Antecedentes relativos al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas

3.1 Reseña histórica de la Provincia de Arauco

Ilustración 1. Mapa de la Provincia de Arauco



Fuente: <http://www.destinobiobio.cl/provincia-de-arauco.html>

La Provincia de Arauco es una de las cuatro Provincias que forman parte de la Región del Biobío. Como se indica en la Ilustración 1, la Provincia de Arauco está ubicada al sur de la capital regional, Concepción, y al norte del límite regional con la Región de la Araucanía. Siete son las comunas que componen la Provincia de Arauco (Arauco, Lebu, Curanilahue, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa). El territorio perteneciente a la Provincia de Arauco,

en términos socio-históricos, puede subdivirse en cinco distintas etapas. De acuerdo a lo señalado por Rosenblitt y Nazer (2005), los asentamientos humanos en el territorio de la Provincia de Arauco pueden ser caracterizados según los siguientes períodos:

1. La frontera: Desde la invasión de los conquistadores españoles hasta la incorporación del territorio de la Provincia de Arauco a la soberanía del Estado de Chile.
2. Auge carbonífero: Explotaciones mineras concentradas en Arauco, Lebu y Curanilahue entre 1875 y 1920.
3. Crisis de la industria carbonífera: Producto del término de la Primera Guerra Mundial y del ascenso de otras fuentes energéticas a menor costo, el carbón entra en una fase de crisis entre 1920 y 1940.
4. Inversión Estatal: El período que comprende entre 1940 y 1970 estuvo determinado por la promoción de políticas públicas destinadas a la inversión en infraestructura y al subsidio a la industria del carbón.
5. Desde 1970 hasta nuestros días: Emergencia del sector forestal como el actor económico preponderante dentro del escenario regional.

Haciendo una descripción un poco más detallada de cada uno de los períodos históricos plasmados más arriba, es necesario afirmar que el territorio de la Provincia de Arauco era poblado por el pueblo mapuche previamente a la llegada de los conquistadores españoles. Como es bien sabido, posteriormente al mal denominado “Desastre de Curalaba” en 1598, es impuesto el Río Biobío como frontera entre mapuches y españoles, siendo destruidas todas las ciudades fundadas por los españoles desde el Biobío hacia el sur. Una de las razones que dificultó la conquista del pueblo mapuche por parte de los españoles y que constituyó una de las fortalezas de los mapuche en el aspecto militar fue su fragmentación política, lo que imposibilitó un dominio completo de los asentamientos mapuche por parte de los conquistadores españoles. Luego de la independencia de Chile, impulsada con exclusión del pueblo mapuche (Bengoa, 1996), las élites criollas que llevaron a cabo este proceso no se preocuparon en demasía de los territorios al sur del Biobío, concentrando su foco en la consolidación del Estado en el “Chile central”, por lo que la Provincia de Arauco permaneció

siendo un territorio gobernado de acuerdo a las lógicas políticas y culturales propias del pueblo mapuche. En este contexto, entre 1825 y 1867, el pueblo mapuche goza de gran prosperidad gracias a la ganadería.

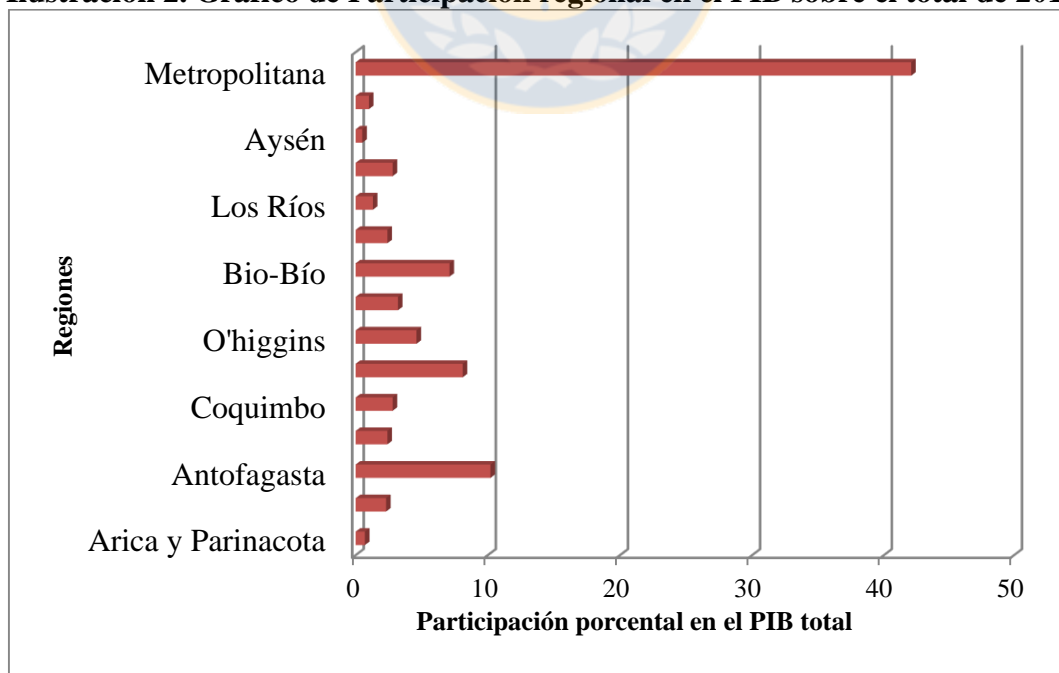
Sin embargo, en la década transcurrida entre 1850 y 1860 comienza a cuajar la idea de incorporar el territorio mapuche al Estado de Chile. Salvo algunas voces disidentes, el discurso predominante guardaba relación con la dicotomía entre barbarie y civilización, donde los territorios mapuche eran tildados de atrasados y poco adaptados a los vientos capitalistas que empezaban a soplar cada vez más fuerte. Siguiendo el modelo colonizador de Estados Unidos (Bengoa, 1996) desde la costa atlántica hacia California, se comienza una política militar con el objeto de incorporar territorialmente la superficie al sur del Biobío. Conjuntamente a ello, se fomenta una política de inmigración desde Europa, observada como una forma de dotar de “racionalidad progresista” a la empresa de colonización del territorio. Posteriormente a la ocupación del territorio de la Provincia de Arauco en 1867, comienzan a ser inscritos los títulos de dominio y a ser loteados gran parte de estos territorios. La venta de títulos de propiedad y la explotación carbonífera en la Provincia de Arauco, arrinconan a los mapuche al sur de la Provincia de Arauco, siendo confinados a reducciones y transformándolos en campesinado pobre y despojándolos de su sistema de vida.

Por otra parte, la economía es beneficiada por una fuerte inversión en infraestructura, donde se destaca la construcción del ferrocarril, símbolo de progreso de aquella época. En cuanto a la vocación productiva de la Provincia de Arauco, comienza una fuerte inversión que posiciona al carbón como la fuente productiva por excelencia, concentrándose principalmente en las comunas de Arauco, Curanilahue y Lebu. Después de una crisis del carbón con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, el mineral sufre una reactivación debido al subsidio estatal, por lo que la producción aumenta sideralmente, contribuyendo a la explosión demográfica y a la urbanización de la Provincia de Arauco (Rosenblitt y Nazer, 2006). Desde la década del 70' en adelante, como será señalado posteriormente, el sector forestal se convierte en el principal actor de la Provincia de Arauco, producto del declive de la industria carbonífera.

3.2 Primeros atisbos de políticas de desarrollo regional

Como es de conocimiento general, la naturaleza del Estado de Chile es unitaria e indiscutiblemente centralista, lo que dificulta de sobremanera gestar un modelo de desarrollo que tienda a ser cohesionado territorialmente, lo que repercute en que se hayan hecho numerosos esfuerzos en pos de equiparar las brechas territoriales entre zonas favorecidas y zonas desfavorecidas. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, la realidad actual demuestra que existen, dentro del mismo territorio nacional, territorios como la Región de Antofagasta con un PIB per cápita de US\$45.110 y regiones como la de La Araucanía, con un PIB per cápita de US\$5.420 (OCDE, 2013). Ambas regiones marcan las polaridades existentes en Chile, en un índice que marca que Chile es el cuarto país con las disparidades territoriales más grandes de la OECD, lo que lleva a reflexionar respecto al inequitativo crecimiento experimentado por el país en las últimas décadas. De acuerdo a datos de la SOFOFA (2015), la participación de la Región Metropolitana en el PIB total es el 42,1% del total, lo que significa que la Región Metropolitana ostenta seis veces la participación que posee la Región del Bio-Bío y más de veinte veces la participación que tiene la Región de la Araucanía, tal como se observa en la tabla 1.

Ilustración 2. Gráfico de Participación regional en el PIB sobre el total de 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SOFOFA, 2015

Tabla 1. Producto Interno Bruto por Región

Regiones del país	Miles de millones encadenados al 2013	Participación Regional sobre el Total de 2015, %
Arica y Parinacota	1.022	0,7
Tarapacá	3.280,10	2,3
Antofagasta	14.591,40	10,2
Atacama	3.490,50	2,4
Coquimbo	4.018,50	2,8
Valparaíso	11.668,20	8,1
O'higgins	6.547,90	4,6
Maule	4.568,30	3,2
Bio-Bío	10.155,10	7,1
Araucanía	3.517,70	2,4
Los Ríos	1.834,30	1,3
Los Lagos	4.079,10	2,8
Aysén	761,4	0,5
Magallanes	1.486,80	1
Metropolitana	60.452,50	42,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SOFOFA, 2015

Por lo tanto, dadas estas circunstancias, se hace imperativo proporcionar información que dote de racionalidad científica a la toma de decisiones, de manera de contribuir a la construcción de políticas públicas que vayan en la dirección de acortar estas brechas originadas sobre la base de una serie de factores que se buscará clarificar a través de esta investigación.

Los gérmenes de las políticas diferenciadas regionalmente se encuentran en la creación de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) en 1939. La CORFO y la Corporación de Reconstrucción, creadas ambas bajo el gobierno del radical Pedro Aguirre Cerda, contribuyeron conjuntamente al intento de promover un desarrollo más equilibrado del territorio chileno. Estas dos organizaciones, entre otras funciones, tuvieron como uno de sus objetivos centrales ayudar y reconstruir aquellas zonas afectadas por catástrofes naturales, como lo fue el caso de Chillán en 1939, ciudad que fue aquejada por un terremoto de magnitud 7.8 en la Escala de Richter. No obstante, estas políticas enfocadas hacia zonas especiales luego se expandieron hacia otros territorios igualmente afectados por otro tipo de

desastres. Dentro de las regiones que tempranamente se integraron a esta política estuvo la Provincia de Arauco a mediados de la década del cuarenta. En la misma línea de lo anterior, después del terremoto de Valdivia en 1960, se crea la Secretaría Técnica de los Nuevos Comités Provinciales del Desarrollo, cuyo foco era, al igual que su institución antecesora, paliar los efectos dispares del crecimiento económico nacional, es decir una cuestión similar a las metas planteadas por los numerosos planes de desarrollo implementados en la Provincia de Arauco en el último tiempo. Lo anterior da cuenta que las políticas apuntadas a zonas geográficas especiales tales como la Provincia de Arauco no son del todo novedosas, puesto que datan desde hace más de cincuenta años.

Chile ha formulado explícitamente políticas territoriales desde la década de los sesenta, con una notable coherencia temporal en sus líneas gruesas, aunque puede discutirse si en verdad se ha tratado de una política territorial contemporáneamente concebida o bien, han sido segmentos o políticas parciales las aplicadas. Cualquiera sea el caso, el Estado ha expresado, para todo el país y para cada una de sus regiones, ciertas visiones de futuro, ciertas políticas y ha esbozado al menos un conjunto de proyectos específicos y ha entregado recursos para ello (Boisier, 2007, 144).

Ahora bien, para ser más preciso, es durante el gobierno de Frei Montalva donde se crea la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), institución encargada de velar por un crecimiento económico más armónico dentro de los distintos territorios que conforman Chile (Boisier, 2007; Sims, 2010). Con ayuda de las tesis provenientes de la CEPAL, principalmente de Jorge Ahumada, se propone la gestación de cuatro polos productivos (Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Puerto Montt), con el propósito de descentralizar territorialmente los poderes de decisión y empujar de esa manera el desarrollo productivo, de forma de generar un crecimiento más balanceado territorialmente hablando. En este período no se distingue mayormente entre crecimiento económico y desarrollo, ambos conceptos se emplean prácticamente de forma intercambiable, asimilándose el desarrollo de un país con el alza del PIB per cápita. En cuanto a la Región del Bio-Bío, siempre se ha visto como una zona geográfica privilegiada para poner en marcha un proyecto de desarrollo que mitigue el

centralismo endémico del que es y ha sido víctima Chile. Sin embargo, los numerosos intentos por impulsar iniciativas de esta índole no han surtido los efectos esperados.

3.3 La Región del Bio-Bío como objeto de políticas de desarrollo regional

Ervin (1955) señalaba tempranamente las potencialidades de las cuales gozaba la zona geográfica emplazada alrededor del río Bio-Bío, en lo que se refiere a las condiciones óptimas para estimular un proceso de desarrollo. Dentro de sus ventajas señala al río Bio-Bío, la conectividad proporcionada por la existencia de puertos y vías ferroviarias, las condiciones climáticas adecuadas y la abundancia de materias primas. En un entorno favorecido, se establecieron en lo que actualmente se conoce como el Gran Concepción¹ la minería del carbón en Coronel y Lota, la industria acerera en Talcahuano, la industria textil en Tomé, la industria cerámica en Penco, la refinería de azúcar igualmente en Penco y una hasta ese entonces incipiente industria de la madera en Arauco. Ervin creía que la Región del Bio-Bío se transformaría en un centro industrial líder del pacífico sur gracias a las potencialidades que ofrecía la zona geográfica ubicada en las faldas del Bio-Bío.

Conforme a la realidad descrita más arriba, se construye con ayuda de la Fundación Ford el documento llamado “Región del Bio-Bío. Estrategia para el Desarrollo Económico 1966-1970”, cuyas bases inspiradoras yacían en los aportes de grandes exponentes de las ciencias regionales tales como John Friedmann, Walter Stöhr y John Miller. Este primer documento de planificación regional establecía siete principios básicos sobre los que se edificaría un mejor y más rápido desarrollo de la región (Boisier, 2007, 159-160):

1. Una Base dinámica de industria pesada
2. Un centro metropolitano de segunda importancia a nivel nacional
3. Una vasta extensión de superficie agrícola
4. Condiciones de heterogeneidad en la producción

¹ El Gran Concepción se le denomina a la conurbación conformada por las diez comunas aledañas a la urbe Concepción-Talcahuano (Concepción, Talcahuano, Penco, Tomé, Chiguayante, Coronel, San Pedro, Hualpén, Hualqui y Lota). La población total que posee esta área metropolitana constituida por estas diez comunas se empina por sobre el millón de habitantes.

5. Condiciones favorables para integrar en la región un proceso de toma de decisiones del sector público
6. Medio físico natural con dos cuencas hidrográficas y dos bahías aptas para la instalación de puertos
7. Cuenta con un centro urbano capaz de vencer el poder absorbente de Santiago

Este documento sigue la línea de lo planteado por Ervin, siguiendo directrices guiadas por un desarrollo planificado en torno a la industrialización como mecanismo para superar el “subdesarrollo”². Sin embargo, luego de terminar abruptamente la democracia en Chile, producto del Golpe de Estado efectuado por la junta militar, las políticas de planificación desde el Estado se abandonaron completamente, dejando a las fuerzas del mercado como las encargadas de impulsar las dinámicas del desarrollo, por lo que no hubo estrategias regionales de desarrollo hasta la llegada de la democracia a principios de los noventa. Como antecedentes en materias de desarrollo regional se puede mencionar la Ley de Regionalización en 1974 y la creación de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR) en 1976, cuyo propósito para el cual se gestó fue rápidamente diluido. En lugar de adoptar un rol estratégico en la promoción de iniciativas de desarrollo productivo, como fue pensado en un comienzo, producto de la crisis económica durante la década de los ochenta derivó en un fondo de carácter social, transformándose en un instrumento destinado más a cubrir carencias que a impulsar proyectos de naturaleza productiva.

Posteriormente, con la llegada a la presidencia de Patricio Aylwin, en materia de desarrollo regional se pretende promover la participación de la ciudadanía y el protagonismo de los territorios periféricos, de manera de construir un desarrollo más equilibrado. En efecto, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dentro del Ministerio del Interior y se promulga la Ley que crea los Gobiernos Regionales, cuya finalidad era descentralizar la gestión territorial y promover la toma de decisiones a nivel regional. No obstante, ésta última fue a todas luces insuficiente debido a la escasa capacidad de gestión transferida a los gobiernos regionales desde el poder central. A esto se le añade la construcción de una nueva Estrategia de Desarrollo Regional, denominada “La Región del Bio-Bío al encuentro del

² Más adelante se discutirán en profundidad los tópicos alusivos a la dinámica del desarrollo.

S.XXI. Estrategia para el Desarrollo Regional” (1990), documento que es la primera referencia del advenimiento de una nueva etapa en lo que se refiere al tratamiento de los territorios desventajados.

3.4 Políticas de desarrollo productivo post-dictadura

Otras políticas orientadas a mitigar las disparidades geográficas producto del desarrollo económico fueron las Políticas de Desarrollo Productivo, las que empezaron a implementarse desde 1990 en adelante. Basándose en tres indicadores -salarios, empleo y productividad-, las políticas de desarrollo productivo se establecen en el período post-dictatorial como instrumentos orientados específicamente a las regiones que presentaban disparidades en cuanto a su desarrollo económico respecto del promedio nacional. Las Políticas de Fomento Productivo tenían como objeto principal combatir el poco interés que se le había prestado a las desigualdades geográficas dentro de las discusiones del desarrollo en Chile, actuando como una herramienta útil de inversión que fuera capaz de revertir los resultados inequitativos, geográficamente hablando, del crecimiento económico experimentado por Chile en las últimas décadas (Moguillansky et al, 2013).

Durante el período comandado por los gobiernos de la Concertación (1990-2009), se llevó a cabo una política que tuvo como rasgo distintivo la consolidación de las alianzas público-privadas, donde el Estado determinó invertir en cuestiones ligadas a infraestructura, carreteras, puertos, promoción de las exportaciones y en políticas de fomento productivo. En definitiva, se adoptó la decisión de dotar a los territorios de condiciones contextuales para que la inversión privada tuviera un escenario más favorable y por ende su inversión fuera más próspera. Al mismo tiempo, con escaso éxito cabe destacar, se impulsó una agenda de promoción de complejos productivos, fomentando el desarrollo de PYMES de alta tecnología con la mente puesta en el mercado exterior. A esto se le añadieron algunas políticas regionales de desarrollo productivo, las cuales fueron articuladas con las Estrategias de Desarrollo Regionales propias de cada región (Durán, 2015). Luego, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se dejó de lado la política de desarrollo productivo destinada a fortalecer los complejos productivos sectoriales, impulsando estímulos individuales directos tanto al emprendimiento como a la innovación.

Moguillansky et al. (2013) señala que las políticas de desarrollo productivo tuvieron un efecto no del todo reconocible sobre la disminución de brechas en las dimensiones que se planteó disminuir, es decir en términos de ingreso, empleo y productividad. Sin embargo, la autora destaca que a pesar de ello, logró impactar positivamente en el acortamiento de brechas en otros indicadores, lo que incidió de manera efectiva en el desarrollo territorial. Por otra parte, y en sintonía con las políticas de desarrollo productivo, en 2006 comienzan a implementarse las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, las cuales tenían como objetivo fundamental la promoción de una agenda estratégica regional de desarrollo productivo, de manera de incrementar la competitividad asociada a cada región. La creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en todas las regiones del país buscaba integrar a los distintos agentes públicos nacionales de desarrollo (Gobierno Regional, CORFO, SERCOTEC, INDAP, ProChile) con los agentes privados de la región. Dichas agencias fomentarían la construcción de agendas “desde abajo”, involucrando los distintos actores sociales que forman parte del territorio, con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresa; asistencia técnica y financiamiento para potenciar el desarrollo económico en las regiones.

De acuerdo a lo manifestado por Moguillansky (2010), es posible identificar tanto aspectos positivos como negativos en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Por parte del sector privado ha habido una buena evaluación de este tipo de políticas, fruto del trabajo conjunto con actores del sector público, de igual manera a como se hizo en las políticas de desarrollo productivo. Por otro lado, aún no es posible distinguir de forma cabal la institucionalidad que está detrás de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, así como tampoco ha habido una descentralización ejemplar que pueda empujar la innovación y las relaciones virtuosas entre los diferentes actores que conforman este tipo de agencias de naturaleza público-privadas. A lo anterior se le añade lo mencionado por Durán (2015), quien afirma que se torna necesario dotar de las capacidades necesarias a los gobiernos regionales para que lideren el desarrollo productivo de las regiones, puesto que actualmente su rol en estas lides es más bien limitado, no permitiéndole llevar a cabo esta tarea de forma adecuada. Para complementar lo anterior, Fernández (2009) agrega que las Agencias Regionales de Desarrollo estaban bajo una constante tensión entre la gestión centralizada a la que ha estado acostumbrada la institucionalidad pública y el surgimiento de procesos surgidos desde abajo

por parte de los territorios. Por lo tanto, está por verse aún si las prácticas tradicionales de cómo impulsar el desarrollo territorial se siguen reproduciendo o bien es posible confiar en prácticas donde se articulen esfuerzos por consolidar una forma de trabajar donde sea factible gestar una estrategia de desarrollo donde se aplique una gestión más horizontal entre los actores involucrados.

3.5 La Provincia de Arauco y su determinación como zona rezagada

Hasta ahora se han mencionado un par de reportes respecto a la Región del Bio-Bío, sin embargo, en muy pocos se hace alusión a la Provincia de Arauco. La Provincia de Arauco permanece como un actor secundario dentro del panorama regional, lo que redundaría en un papel aún menos protagónico si se sitúa este territorio dentro del concierto nacional. Debido a ello y con el insumo proporcionado por los documentos estratégicos emanados desde los recientemente creados Gobiernos Regionales, se crea en 1996 el “Fondo de Promoción de Inversiones para las Zonas Productivas Rezagadas o de Reconversión Productiva”. El objetivo central de este fondo es la promoción de “las inversiones productivas y de servicios y fomentar la creación de nuevas fuentes laborales en dichas Zonas a través de los subsidios que contempla este Reglamento” (Resolución 287, 2010). Las zonas a las cuales se les etiqueta como rezagadas en términos productivos son la Provincia de Arauco y las Comunas de Tomé, Lota y Coronel dentro de la Provincia de Concepción, unidas a las áreas industriales y turísticas pertenecientes a la Provincia de Valparaíso. Los casos de Tomé, Lota y Coronel son bastante similares, fueron zonas cuya economía giraba en torno al desarrollo de una industria, carbonífera en el caso de Lota y Coronel y textil en el caso de Tomé, cuyo deceso produjo un incremento de las tasas de desempleo, lo que activó planes de reconversión productiva para reincorporar a esas masas de trabajadores desempleados. Esta reconversión productiva se tradujo en capacitaciones poco fructíferas que no cambiaron en demasía la condición de las comunas de Tomé, Lota y Coronel. Por otra parte, la situación de Valparaíso a grandes rasgos tiene algunos tintes similares, después de haber sido el puerto principal de Chile, la desindustrialización y la mecanización de las labores portuarias dejaron a un gran porcentaje de los trabajadores sin empleo, lo que redundó en la creación de subsidios especiales para mitigar los efectos negativos producidos por la transformación del mundo del trabajo. Finalmente, la situación de la Provincia de Arauco es un tanto distinta. La Provincia

de Arauco, como se ha dicho previamente, es un territorio que ha vivido en permanente rezago, a pesar de la instalación y constante expansión de la industria forestal en dicho territorio.

Años más tarde, en el 2008, se promulga un nuevo Fondo de Promoción de Inversiones para las Zonas Extremas y para las Zonas en Rezago Productivo. Las áreas tipificadas como Zonas Extremas en esta oportunidad difirieron un tanto de las zonas escogidas una década atrás. Las zonas geográficas elegidas fueron las provincias de Arica y Parinacota de la XV Región, la Provincia de Palena de la X Región y las Regiones XI y XII. Mientras que las zonas designadas Zonas en Rezago Productivo fueron la Provincia de Arauco y las Comunas de Tomé, Lota y Coronel de la Provincia de Concepción de la VIII Región, y las Áreas Industriales y Turísticas de la Provincia de Valparaíso de la V Región. Este fondo se encontraba a cargo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, bajo la supervisión de la CORFO. Este programa recoge el mismo espíritu de la creación de la CORFO, es decir nace como una suerte de reacción frente a las catástrofes naturales, a lo que se le agrega la finalidad de impulsar la convergencia productiva hacia los territorios más desfavorecidos. Este programa tuvo una duración de tres años, teniendo vigencia hasta 2011.

3.5.1 Plan Territorio Arauco

Paralelamente al fondo de convergencia hacia zonas extremas y rezagadas, proveniente desde los noventa, se da pie a la generación del primer plan exclusivamente enfocado hacia la Provincia de Arauco, el Plan Territorio Arauco. El Plan Territorio Arauco (2007-2010) tiene sus orígenes en la Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2006, documento que tiene como una de sus metas centrales el equiparar los desequilibrios provocados por el inequitativo crecimiento económico plasmado en Chile, el cual se acentúa en algunas ciudades que forman parte de la Región del Bio-Bio, como lo son la gran mayoría de los territorios pertenecientes a la Provincia de Arauco. En base a ello, se constituyen ciertos territorios de planificación (Asociación del Secano, Borde Costero, Reconversión, Área de Desarrollo Indígena, Comunas Pencopolitanas, Riego del Canal Laja-Diguillín, Minero-Forestal, Asociación de Comunas del Cono Sur de Arauco y Provincia de Arauco) dentro de los cuales las comunas que conforman la Provincia de Arauco quedan dentro de tres distintos territorios de planificación. Al interior de cada uno de los territorios de planificación, se determinó un

diagnóstico territorial con tres áreas prioritarias: Fomento Productivo, Infraestructura y Desarrollo Social. El diagnóstico dio cuenta del estancamiento del que estaba siendo objeto la Provincia de Arauco en cuanto a desarrollo, por lo tanto, se tornaba imperativo actuar a través de políticas especiales que pudieran mitigar los efectos negativos que esta situación estaba generando. Pese a las críticas recibidas dada la escasa efectividad de lo realizado conforme al diagnóstico, se destacó como punto positivo el grado de participación que tuvo el levantamiento de la información que sirvió de utilidad para la construcción del plan.

El Plan Arauco (2007) tuvo una inversión total de \$360 mil millones de pesos comprendidos en un plazo de cuatro años. Esto implicó mayoritariamente una inversión en infraestructura, la que se tradujo en carreteras, hospitales, puertos y un centro de capacitación técnica en Lebu, que dio inicio a la red de Centros de Formación Técnica que actualmente se pretende crear dentro de la Provincia de Arauco. La interpretación de esta inversión tiene su justificación en construir una serie de condiciones básicas en términos de infraestructura para empujar el desarrollo de la Provincia de Arauco en lo que se refiere a competitividad, concepto ancla en todos los planes dirigidos al territorio desde aquí en adelante. El plan de infraestructura, planteado en el marco del Plan Territorio Arauco, tuvo los siguientes hitos:

- A) Concesión Ruta 160.
- B) Construcción del Muro de Defensa en Punta Lavapie.
- C) Mejoramiento camino entre Llico y Punta Lavapie.
- D) Mejoramiento Caminos en Circunvalación Lagos Lanalhue y Lleu Lleu.
- E) Mejoramiento camino entre Tirúa y Tranapunte (Carahue).
- F) Mejoramiento camino Arauco – Quiapo – Millonhue.
- G) Mejoramiento camino Curanilahue – Nacimiento.
- H) Construcción de Espigón de Encauzamiento del Río Tirúa.
- I) Mejoramiento de la Rampa Los Cazones.
- J) Construcción Infraestructura Marítima Caleta Tubul.
- K) Mejoramiento Explanada Caleta Pesquera Artesanal de Lebu.
- L) Espigones de Encauzamiento del Río Carampangue.

M) Construcción Caleta Quidico Etapa III.

N) Mejoramiento Ruta Tres Pinos – Victoria.

Todos estos hitos tenían como fundamento principal dar un salto en materia de conectividad, dado que uno de los factores preponderantes que determinaban la condición de rezago de acuerdo al diagnóstico efectuado en aquel tiempo era la condición de aislamiento en que se encontraba la Provincia de Arauco. Por ello, se hacía imprescindible dotar de una infraestructura adecuada para empujar el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas. Un dato no menor, y que luego será abordado en mayor profundidad, es la omisión del sector forestal dentro de las dimensiones abordadas dentro del Plan Arauco, lo que indica que el Estado no se hace cargo ni toma en consideración al sector forestal como un factor a considerar para la permanencia de la Provincia de Arauco como un territorio rezagado.

3.5.2 Arauco Avanza

Posteriormente al Plan Territorio Arauco, pero no distinguiéndose mayormente de éste, se lanza el Plan Arauco Avanza (2012) durante el gobierno de Sebastián Piñera. El Plan Arauco Avanza sigue en la misma línea del programa descrito anteriormente, es decir su foco es mitigar la situación de desventaja en la que se encuentra la Provincia de Arauco, pese a los esfuerzos realizados en materia de políticas públicas en gobiernos pasados. Como novedad se menciona el enfoque “desde abajo”, gestándose el contenido del Plan desde la ciudadanía. Se hace hincapié en que las aristas que aborda el Plan Arauco Avanza han nacido desde la participación de Alcaldes, Consejeros Regionales, Parlamentarios, actores del mundo privado y actores sociales relevantes del territorio. Dentro de las potencialidades que posee la Provincia de Arauco, se subraya la presencia de recursos naturales (pesca, bosques y agricultura), de sitios que pueden explotarse turísticamente y la presencia de la cultura mapuche. No obstante, a pesar de que los recursos forestales sean mostrados dentro de las potencialidades con las que cuenta la Provincia de Arauco, en los talleres ciudadanos que dieron cuerpo al documento guía del Plan Arauco Avanza se recalca la hostilidad frente a la explotación forestal, no señalando a éste como un sector prioritario a desarrollar.

Respecto a los recursos invertidos, el Plan Arauco Avanza prometió la inyección de U\$600 millones en la Provincia de Arauco durante tres años (2012-2014), teniendo como objetivo

central mitigar la condición de rezago de este territorio. Hasta ese entonces, era la inversión más grande hecha en la Provincia de Arauco. Los ejes de este proyecto, que posee una continuidad con el Plan Arauco implementado durante el gobierno de Michelle Bachelet, son desarrollo productivo, educación, salud, conectividad, ciudad y calidad de vida y desarrollo indígena. De acuerdo a lo expresado por Sebastián Piñera, su interés por el éxito de este plan era manifiesto, por lo que el monitoreo y el seguimiento de las metas establecidas iba a ser continuo. Sin embargo, el Plan Arauco Avanza no cosechó los éxitos prometidos por el gobierno anterior. De hecho, desde un inicio hubo manifestaciones contrarias al Plan Arauco Avanza, enrostrándole su carácter inocuo y las falacias que encubrían las inversiones propuestas para la zona, desmintiendo a su vez que la gestación de las iniciativas haya sido generada desde las organizaciones sociales tal como queda explícito en los documentos guía del Plan Arauco Avanza.

3.5.3 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas

El tercer plan en cuestión que ha sido implementado en la Provincia de Arauco, con vigencia en la actualidad dicho sea de paso, es el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, el cual contempla seis territorios³. Dentro de los tópicos centrales que intenta abordar este programa, se encuentra el desarrollo territorial armónico y la participación de la ciudadanía (Decreto N°24, 2014), es decir retoma los conceptos esenciales esbozados tanto en el Plan Arauco como en el Plan Arauco Avanza. Respecto a lo que implica ser un territorio rezagado, el Estado de Chile considera que son aquellas zonas geográficas que presentan una situación de atraso y brechas en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al resto del nivel promedio del país.

El objetivo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir brechas de

³ Como ha sido descrito en pasajes anteriores de la investigación, los territorios que forman parte del Programa de Gestión para Zonas Rezagadas son:

- 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)

carácter territorial mediante una política de intervención intersectorial, con foco en el desarrollo productivo, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano. El modelo de gestión utilizado se caracteriza por ser participativo, lo que se expresa en el trabajo que se realiza en cada uno de los territorios. Desde 2014 se encuentra en su fase piloto, trabajándose paralelamente en una política pública nacional para zonas rezagadas (Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, 2016).

En este contexto, se apunta a establecer un piso de igualdad para todas las personas, independientemente de la zona geográfica en donde se habita, de manera de aspirar a una sociedad donde todas las personas posean similares oportunidades de poder desplegar sus capacidades. Jaime Tohá⁴ es quién actualmente oficia como Jefe de la Comisión de Descentralización, órgano que administra el Plan, por lo que al mismo tiempo le corresponde la labor de encargado máximo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. A su vez, la coordinación de cada territorio rezagado queda en manos de equipos regionales encargados de cada zona, con la supervisión del gobierno regional respectivo. La gestión del programa en cada territorio implica la comunicación con diversas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), organismos públicos o actores privados concernientes a la inversión en cuestión.

Pese a que no existen indicadores certeros bajo los cuales establecer a qué territorio le corresponde la condición de rezago y a cuál no le corresponde, desde la SUBDERE se consideran específicamente tres criterios para dirimir si un territorio es susceptible de considerarse como rezagado (Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, 2015):

- La existencia de una brecha de pobreza a nivel nacional, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre las 100 comunas con mayores índices de pobreza

⁴ Al cierre de esta investigación, Jaime Tohá había renunciado a su cargo como Jefe de la Comisión de Descentralización, puesto que decidió presentarse como candidato a diputado por el distrito 20. Quedó en su reemplazo Claudio Valenzuela Chadwick en el puesto de Secretario Ejecutivo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.

a nivel nacional, de acuerdo con los datos contenidos en la Encuesta CASEN 2009.

- La existencia de una brecha de pobreza a nivel regional, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre el 30% de las comunas con mayores índices de pobreza a nivel regional, de acuerdo con los datos contenidos en la Encuesta CASEN 2009.
- El territorio debe presentar un alto nivel de aislamiento, esto es, debe tener más de un 10% de localidades en situación de aislamiento, de acuerdo con los datos contenidos en el Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento (2012)⁵ de la SUBDERE.

Analizando cada uno de los criterios establecidos para determinar la condición de territorio rezagado, saltan a la vista algunas dudas instantáneamente. En primer lugar, haciendo un examen a los primeros dos criterios, se califican en zona de rezago a aquellas comunas presentes entre las 100 comunas con mayores índices de pobreza a nivel nacional, de acuerdo con los datos de la CASEN 2009. Entonces, ante esta información cabe preguntarse ¿Por qué no emplear Encuestas CASEN más actualizadas, tales como la 2011, la 2013 o la 2015? ¿Por qué habiendo comunas con un índice de pobreza superior, no están consideradas como territorios rezagados? No existen respuestas precisas para estas preguntas, manteniéndose aún en la nebulosa cuál es el criterio existente para considerar ciertas comunas con altos índices de pobreza adentro del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y a otros dejarlos afuera. La Tabla 2 muestra la pobreza por ingresos desde la CASEN 2003 a la CASEN 2015, mostrándose claramente a las comunas de la Provincia de Arauco como zonas que superan largamente los promedios nacionales en cuanto a pobreza, viéndose no obstante

⁵ De acuerdo al Estudio de Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento (2012:12) un “Territorio Aislado es concebido como la agrupación de localidades aisladas, que se encuentran espacialmente en similares condiciones que permitan su agrupación, facilitando de esta manera la aplicación de políticas públicas. El “Territorio Aislado”, corresponde, por lo tanto, a una delimitación instrumental para la aplicación de políticas, que puede variar en función de las necesidades de las diferentes instituciones que aplican proyectos, programas y políticas en el territorio”. En cuanto a los supuestos metodológicos mediante los cuales se delimita el índice de aislamiento, la fórmula en cuestión es la siguiente:
(2*Grado de integración) - (Condiciones geográficas estructurales) = Índice de Aislamiento

algunas bajas sustantivas en los últimos quince años en este indicador. Cabe destacar que no se considera la pobreza multidimensional⁶, índice que comienza a medirse a partir del 2011, puesto que no es posible tener mediciones comparables a lo largo del tiempo si es que la medición se hace mediante el índice de pobreza multidimensional. Por otra parte, son bastante sospechosos los marcados cambios existentes en algunas comunas como Tirúa, Los Álamos o Cañete entre la CASEN 2011 y la CASEN 2013. En algunos casos, como Tirúa, existe una baja de treinta puntos, lo que a todas luces parece poco creíble dado que es prácticamente imposible lograr dicha baja en el índice de pobreza en tan solo dos años, por lo que lo más atinado que podría expresarse en este contexto es que las diferencias se deben a los instrumentos empleados para medir la pobreza, por lo que la cifra no podría ser asimilable a una comparación con el resto de Encuestas CASEN, dada la escasa confiabilidad que posee dicho índice. Cabe mencionar que estas cifras de pobreza son aproximaciones, ya que para la recopilación de información de la Encuesta CASEN no se realizan muestreos completos, como es el caso de los CENSOS de población, por lo que las cifras retratadas en la Tabla 2 son meramente referenciales y no presentan datos totalmente válidos.

Tabla 2. Pobreza por ingresos de las comunas de la Provincia de Arauco

Comuna	Tasa de pobreza (%) CASEN 2003	Tasa de pobreza (%) CASEN 2006	Tasa de pobreza (%) CASEN 2009	Tasa de pobreza (%) CASEN 2011	Tasa de pobreza (%) CASEN 2013	Tasa de pobreza (%) CASEN 2015
Arauco	20,6	18,3	17,0	24,3	20,32	16,3
Cañete	40,6	22,5	25,0	33,8	44,7	38,1
Contulmo	27,4	26,8	21,9	27,8	28,0	S/D ⁷
Curanilahue	34,2	30,9	30,9	25,4	18,0	14,8
Lebu	44,2	37,5	39,0	34,3	30,5	26,9
Los Álamos	36,7	37,9	30,2	41,3	24,7	S/D
Tirúa	47,2	36,9	23,5	66,3	36,9	S/D

⁶ La Encuesta CASEN incorpora la medición de la pobreza multidimensional a partir de 2011. El foco de esta medición esta puesto en torno a sus potencialidades positivas, donde se agregan dimensiones que van más allá de la economía, haciendo hincapié en aquellas condiciones que determinarían el por qué los pobres están en dicha condición, es decir poniendo la lupa en los contextos más que en la canasta familiar básica, tal como se hace en la pobreza por ingresos. Esto implica el paso desde el pobre hacia el carenciado, donde dimensiones tales como la educación, la salud, el trabajo y la vivienda proporcionan un acercamiento más complejo de lo que implica el fenómeno de la pobreza. En la Encuesta CASEN 2015 se añade la variable de capital social a la medición de la pobreza multidimensional.

⁷ No se dispone de los datos de pobreza de la comuna de Contulmo en la edición 2015 de la Encuesta CASEN.

Promedio nacional	18,8* (Metodología tradicional)	29,1	25,3	22,2	14,4	11,7
-------------------	------------------------------------	------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Encuestas CASEN (2003; 2006; 2009; 2011; 2013; 2015).

En cuanto al tercer criterio, se presenta la condición de aislamiento atribuida a cada territorio como indicador de rezago. En la Tabla 3 se muestra el nivel de aislamiento que presenta cada una de las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco, de acuerdo al Índice de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento (2013). En términos absolutos, la Región del Biobío cuenta con la mayor cantidad de población en condición de aislamiento, 34.759 personas, lo que equivale al 21% de la población aislada en Chile. Es en esta región donde, además, se ubican la mayor cantidad de localidades en condición de aislamiento (709, equivalentes al 14,5% del total nacional). Si se traslada esa realidad a la Provincia de Arauco, se observa que las comunas que mayormente padecen el aislamiento son Tirúa y Contulmo, territorios que coincidentemente están emplazados en el sur de la Provincia de Arauco y donde el conflicto entre el Estado chileno, el pueblo mapuche y las empresas forestales se torna más álgido que en el resto de comunas de la Provincia de Arauco. Por otra parte, la condición de aislamiento también repercute en la tasa de pobreza, prueba de ello es que Tirúa es la comuna más aislada de la Provincia de Arauco y, al mismo tiempo, la que posee el índice de pobreza más alto.

Tabla 3. Nivel de aislamiento de las comunas de la Provincia de Arauco

Comunas	Total población	Total localidades	Población aislada	N° localidades aisladas	% Población regional aislada	% Población comunal aislada	% Comuna l de localidades aisladas
Arauco	34.873	204	616	22	0,03	1,77	10,78
Cañete	31.270	181	1475	33	0,08	4,72	18,23
Contulmo	5.838	55	1047	17	0,06	17,93	30,91
Curanilahue	31.943	42	327	20	0,02	1,02	47,62
Lebu	25.035	85	947	23	0,05	3,78	27,06
Los Álamos	18.632	42	34	4	0,00	0,18	9,52
Tirúa	9.664	50	1450	18	0,08	15,00	36,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE, 2012
http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/zonas_aisladas2.pdf

En relación a los lineamientos concretos que posee el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en la Provincia de Arauco, distinguiéndolo de los demás Planes de Rezago, se puede afirmar que, dentro del rubro alusivo al desarrollo productivo, dimensión fundamental del Plan, se definen tres áreas:

- Turismo
- Agroalimentos
- Borde Costero

Estas tres áreas conforman los ejes de la política de desarrollo productivo establecida por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas para la Provincia de Arauco. En estas áreas el Programa Zona de Rezago pretende actuar como una suerte de articulador, tendiendo puentes entre distintos sectores, programas y proyectos, promoviendo una gobernanza horizontal con los siguientes valores distintivos: innovación, cooperativismo, capital social, energía sustentable y visión compartida.

4. Marco Teórico

4.1 Rezago: ¿Desde dónde viene este concepto?

4.1.1 La disputa por el desarrollo

La categoría de rezago está estrechamente relacionada con el territorio, haciendo referencia a aquellas diferencias existentes entre distintas zonas geográficas en función del acceso a los beneficios del desarrollo (Benita Maldonado y Gómez Neira, 2013). El concepto de rezago se encuentra inexorablemente atado al concepto de desarrollo, constatándose la imposibilidad de conceptualizar la noción de rezago sin hacer mención a desarrollo, por lo que podría aducirse que el rezago es una consecuencia no esperada de los procesos de desarrollo. Por lo tanto, más allá de tratarse de un concepto inserto en el vocablo del sentido común, vale la pena añadir un par de reflexiones respecto a la procedencia del concepto de desarrollo para

poder comprender de mejor manera los fenómenos extrapolables al debate propio del desarrollo, como lo es y ha sido el concepto de rezago.

Desarrollo es un concepto con múltiples acepciones, estando sujeto a un gran número de reformulaciones en base a las críticas de las cuales ha sido objeto. La crítica al concepto de desarrollo ha sido constante prácticamente desde su origen, no obstante el horizonte al que se aspira llegar mediante el desarrollo ha permanecido casi intocable, más allá de las discrepancias existentes en cuanto a los modos de acceder a dicho destino. Habitualmente se sitúa al célebre discurso de Harry Truman en 1949 como el hito que marca el inicio de la distinción entre desarrollo y subdesarrollo. “El viejo imperialismo - la explotación para beneficio extranjero no tiene ya cabida en nuestros planes. Lo que pensamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de un trato justo democrático” (Truman, 1949)⁸. De esta manera, Truman decreta la existencia de facto de dos mil nuevos ciudadanos del mundo en condición de subdesarrollo, ante los cuales los organismos internacionales, recientemente creados⁹ como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), tienen la obligación de administrar asistencia técnica para la superación del subdesarrollo. El discurso de Truman se encuentra plagado de referencias a favor de la democracia y en desmedro del comunismo, identificando una visión de la democracia caracterizada por el *ethos*¹⁰ estadounidense, asumiendo la condición de nación hegemónica producto de la victoria de los aliados en la segunda guerra mundial. Por lo tanto, la emergencia del discurso desarrollista se da como resultado de la inminente amenaza soviética, para lo cual se promueve un soporte ideológico que pueda hacer frente a la seducción promovida por el comunismo en los países del recién creado tercer mundo.¹¹

⁸ Traducción propia extraída de <http://www.bartleby.com/124/pres53.html> el 28-6-17

⁹ La Conferencia de Bretton Woods, dictada en 1944, marca la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Estas instituciones nacen con el objetivo de fomentar la libre competencia en el contexto económico post Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, la ONU es fundada en 1945 para velar por la paz y la seguridad del mundo, reemplazando a la Sociedad de Naciones, institución que había nacido con la misma finalidad dentro del contexto posterior a la Primera Guerra Mundial, fracasando en su cometido.

¹⁰ Se refiere a aquellas condiciones éticas que propician la aparición del sujeto moderno, una suerte de hábitos que lleva impresa las marcas de la racionalidad, caracterizadas por Max Weber en la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo* (2008) y profundizadas por Talcott Parsons a través de las variables-pautas en el *Sistema Social* (1968).

¹¹ Al igual que la dicotomía desarrollo/subdesarrollo, el concepto de tercer mundo comienza a ser empleado en el contexto de guerra fría para distinguir a aquellos países que no se encuentran alineados ni bajo la OTAN

En el marco de lo anterior, resulta de suma importancia construir un proyecto mediante el cual sea posible expandir la hegemonía del proyecto occidental, para lo que, más allá de sus evidentes reformulaciones y visiones respecto al destino de aquel proyecto, la idea de desarrollo se instala como una forma de legitimar la cosmovisión occidental. Desde este momento, la aspiración al desarrollo se hizo prácticamente universal (Quijano, 2001), asentándose una especie de vínculo asociativo entre Estado-Nación moderno y desarrollo, por lo que rápidamente adquiere vicisitud en aquellas naciones gestadas producto de la descolonización ocurrida en continentes periféricos tales como África, Asia u Oceanía. En el contexto de América Latina, la situación no es tan distinta, aunque cabe hacer algunas diferencias dado que los Estados-Naciones ya llevaban algo más de un siglo de constitución cuando emerge el binomio desarrollo/subdesarrollo.

Quijano (2003) plantea que la situación latinoamericana ha sido caracterizada por la colonialidad del poder, fenómeno que procede desde el mismo descubrimiento de América hasta la actualidad. No obstante, lo particular de este patrón de poder ejemplificado en el capitalismo como sistema global, el eurocentrismo y la dicotomía colonial/moderno, es que se ensambla perfectamente con el discurso del desarrollo y permanece atado incluso a aquellas intenciones emancipadoras desplegadas en América Latina desde la segunda mitad del siglo XX en adelante. Por ello, más allá de las múltiples identidades y apellidos adoptados por el desarrollo a lo largo de su historia, no ha sido posible quitarle sus ropajes modernos.

De esta manera, se consolida a mediados del siglo XX una visión del desarrollo como un proceso de evolución lineal, esencialmente económico, mediado por la apropiación de recursos naturales, guiado por diferentes versiones de eficiencia y rentabilidad económica, y orientado a emular el estilo de vida occidental (Bustelo, 1998; Unceta, 2009 en Gudynas, 2011, 23).

Si bien es posible señalar al discurso de Harry Truman como el puntapié inicial que da forma al discurso desarrollista, así como a su correlato expresado en políticas públicas que llevan su sello, es posible rastrear su raíz ideológica en tiempos pretéritos a la segunda mitad del

(Organización del Tratado de Atlántico Norte) ni bajo el Pacto de Varsovia (Organización que agrupaba a los países tras la cortina de hierro y que permanecían bajo la órbita de la Unión Soviética).

siglo XX. Mota y Sandoval (2016) coinciden con Svampa (2015) respecto a la idea de que el desarrollo nace a la par de las nociones de modernidad y progreso durante el siglo XVI, las cuales se ven afianzadas con el impulso dado por la revolución industrial. Rist (2006) agrega que los problemas asociados al concepto de desarrollo se inscriben en lo más profundo del imaginario occidental, prueba de ello es que la nomenclatura de desarrollo/subdesarrollo no sería más que una actualización de otras dicotomías tales como civilización/barbarie, culturas orales/culturas escritas, progreso/atraso y sociedades modernas/sociedades tradicionales, destacando aquel horizonte ineludible que presenta el seguimiento de las recetas desarrollistas como aquella tierra prometida, encarnada concretamente en aquellas naciones civilizadas que ocupan el centro de Europa y Norteamérica. Por lo tanto, si extendemos el vínculo desde el dualismo desarrollo/subdesarrollo hacia lo que implica el rezago, nos encontramos con que el término rezago es la expresión empleada para denominar a aquellos territorios que se mantienen en una condición de atraso respecto a los territorios desarrollados, por lo que de acuerdo a esta clasificación sería una forma de definir el subdesarrollo o la carencia de desarrollo. El término desarrollo se transforma en una necesidad imperativa, aun cuando la definición de su significado permanezca en disputa. Lo paradójico es que, al mismo tiempo, hay pocas palabras que sean capaces de dar carne y significado al pensamiento y a la acción como lo es el desarrollo. *“Desarrollo es, a partir de ahora, la palabra mágica con la que podemos resolver todos los misterios que nos rodean o que, por lo menos, nos puede guiar a su solución”* (Haeckel, s/f, citado en Esteva, 1996, 58).

Por otro lado, más allá de que en la academia existe una rica discusión respecto a lo que implica la dinámica del desarrollo, aquellas ideas aún no han sido trasladadas a la construcción de políticas públicas. Salvo matices, los cuales le han proporcionado una especie de rostro humano al modelo de desarrollo en Chile, la situación que ha predominado ha estado caracterizada por la introducción de políticas públicas focalizadas hacia los sectores más excluidos. Durante este período, la discusión sobre el desarrollo ha estado monopolizada por las ciencias económicas, las cuales han adoptado un enfoque neoclásico que asimila el

desarrollo con el alza del PIB per cápita, desconociendo los avances en materia de Índices de Desarrollo que se han gestado desde el nacimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹².

A pesar del enorme consenso existente a nivel académico sobre la multidimensionalidad del concepto de desarrollo, las estrategias de desarrollo, tanto las de orden regional como nacional, apuntan a fortalecer el economicismo, prueba de ello es la importancia que adopta el concepto de productividad y de competitividad dentro de ellas, demostrando la ortodoxia emanada por gran parte de los economistas nacionales, los cuales año tras año dictan las directrices que debe seguir el país para llegar a la meta del desarrollo en los encuentros de la ENADE¹³. Por otra parte, fruto igualmente de esta óptica desarrollista es la instalación del discurso del rezago, el que guarda exclusiva relación con la productividad económica, dejando de lado otras aristas tales como la paridad de género, el bienestar subjetivo o el medio ambiente. En este contexto, se hace imperioso repensar la idea de desarrollo y ponerla al servicio de las personas, entendiendo a éstas como la finalidad de cualquier modelo que pretenda generar bienestar en la población.

Es en esta tentativa donde tanto los Estados como los organismos internacionales han tratado mediante la clasificación de ciertos territorios como rezagados mitigar esta situación, aplicando políticas públicas destinadas a paliar esta condición de aparente desventaja frente a otros territorios más favorecidos. En este escenario, es válido plantearse la pregunta respecto a si la existencia de regiones rezagadas y el mantenimiento de brechas económicas estructurales constituirían casos anómalos o bien ocurren como un cauce natural de cualquier tipo de desarrollo de orden capitalista. Ello indicaría que lo existente en la Provincia de Arauco, más allá de erigirse como un fenómeno interesante de estudio, no estaría fuera de lo que normalmente sucede en una economía de carácter capitalista. Precisamente, la

¹² Tradicionalmente se menciona al IDH como el acto fundante que otorga una visión más amplia a la discusión del desarrollo al construir una propuesta operacionalizable de lo que implica el concepto de desarrollo, incorporando la dimensión social al desarrollo mediante la introducción de variables educativas y de esperanza de vida al tradicional PIB per cápita. No obstante es posible encontrar antecedentes anteriores al IDH en hitos tales como “Los Límites del Crecimiento” (1972), la “Declaración de Cocoyoc” (1974), el “Desarrollo a Escala Humana” (1986) o el “Informe Brundtland” (1987).

¹³ ENADE es el acrónimo de Encuentro Nacional de Empresarios, convención que reúne a lo más granado del empresariado chileno en conjunto con las autoridades gubernamentales competentes, teniendo como foco esencial la discusión respecto a la situación económica nacional de acuerdo al prisma ideológico de la elite. La ENADE, organizada por ICARE (Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas), se realiza todos los años, asumiendo un rol preponderante como grupo de interés dentro de la toma de decisiones políticas.

experiencia latinoamericana, así como también lo acontecido en otras latitudes del mundo, muestra que la existencia de regiones rezagadas es una cuestión habitual en los procesos de industrialización. Casos como los del noreste de Brasil, el mezzogiorno en Italia, las regiones costeras en Colombia, el sur de México, el este de Alemania, las regiones agrícolas de India o las regiones interiores de China son ejemplos de territorios que han experimentado ritmos de crecimiento económico e indicadores de desarrollo más bajos que el promedio nacional, lo que advierte que a pesar de ser un fenómeno que sin lugar a dudas debe ser abordado, no es necesariamente un fenómeno desconocido¹⁴.

Los casos mencionados más arriba, los cuales corresponden a regiones que han experimentado rezago respecto a otros territorios, no pueden ser invariablemente circunscritos a la misma lógica. Sin embargo, es posible indicar ciertas variables explicativas que son útiles para demostrar algunas regularidades del rezago en los procesos de desarrollo territorial. Generalmente, desde el punto de vista económico, el desarrollo se atribuye a las consecuencias provenientes de las aglomeraciones de población¹⁵ y a la industrialización (Meisel Roca, 2008). Esto significa que los territorios con una población más numerosa, con una mayor densidad demográfica y con una mejor atmósfera industrial, tendrían tasas de crecimiento económico más altas, en promedio, que aquellos territorios que no cuentan con este tipo de características. Si citamos el caso del proceso de industrialización europeo, Pollard (1991) señala que la industrialización es esencialmente regional, reduciéndose el crecimiento propio de la producción industrial solamente a unas pocas regiones. Específicamente, el núcleo esencial que empujó la industrialización dentro del continente europeo tuvo dos factores fundamentales. En primer lugar, la industrialización se nutrió de la expansión hacia nuevos mercados a través de la colonización de territorios, mientras que en segundo lugar se encuentra la acumulación de nueva tecnología, gestándose una mejora

¹⁴ En efecto, el crecimiento económico experimentado por Chile en las últimas décadas se ha concentrado en determinadas zonas geográficas en detrimento de otras, cuestión que será abordada con mayor profundidad más adelante.

¹⁵ El efecto de las aglomeraciones de población, dentro de la teoría económica, alude a que las concentraciones de población en un espacio físico determinado propician el crecimiento económico debido a la constitución de complejos productivos que permiten la emergencia de economías de escala, dada la proximidad existente entre empresas, sociedad y tecnología, lo que repercute en una mayor innovación dentro del territorio.

sustantiva en el modo de producir bienes, así como también en la producción de nuevos bienes.

La revolución industrial, como hecho particular, no constituyó un fenómeno generalizado dentro de Europa, sino que más bien fue un fenómeno acotado a ciertos territorios específicos. Pese a ello, dentro del contexto europeo cabe destacar el hecho de que las zonas rezagadas, más allá de que no experimentaron ritmos de crecimiento similares a los de las zonas más industrializadas, si se vieron impactadas por los cambios experimentados en las zonas económicamente más desarrolladas. Las razones que predominaron para que algunas regiones se vieran favorecidas respecto a otras en cuanto a su crecimiento económico fueron principalmente su ubicación geográfica, las redes de transporte, la constitución de mercados locales, la abundancia de recursos naturales y la existencia de capital humano más calificado, lo que desencadenó la creación de una evidente distancia entre las zonas urbanas y las zonas rurales. En el caso de Gran Bretaña, fue el carbón el recurso que marcó la diferencia entre esta nación y el resto de Europa. A esto se agregarían factores socio-históricos, tales como la constitución de un polo de carácter industrial y comercial previo a la fase de industrialización, lo que repercutió en que ciertas regiones se industrializaran con anterioridad.

4.1.2 Teoría de la modernización

Como se dijo anteriormente, cuando se menciona el concepto de rezago nos referimos principalmente a diferencias de orden económico, tomando en consideración la tasa de crecimiento económico o el aumento del PGB (Producto Geográfico Bruto) como el indicador que determina la condición de rezago de un territorio. Ante este panorama, obviamente han sido 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 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. Este concepto es consecuencia de la correlación de

fuerzas políticas, económicas y culturales 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”.

Para conseguir esta meta y, ante la amenaza soviética producto del exitoso proceso de industrialización generado por esta nación durante el período entreguerras (Hobsbawm, 1994), la teoría de la modernización aparece como una especie de modelo que intenta operacionalizar el proyecto moderno dentro de América Latina, en una atmósfera política caracterizada por el Plan Marshall, la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso y la venida de los *Peace Corps*¹⁶ (López Alves, 2011). La teoría de la modernización pretende proporcionar las bases teóricas de los factores incidentes en el subdesarrollo, haciendo hincapié en la dicotomía entre tradición y modernidad y promoviendo la generación de marcos analíticos que proveyeran del instrumental técnico para dirimir cuales eran las razones que explicarían la transición desde sociedades tradicionales hacia sociedades modernas.

Fuertemente ancladas en el Estructural-Funcionalismo de Talcott Parsons y en las teorías económicas de W.W. Rostow, la teoría de la modernización se transformó en la luz que iluminó las oleadas modernizadoras de América Latina en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, instalando como foco central la superación de los rezagos económicos de las regiones más desfavorecidas mediante las recetas provistas desde las regiones calificadas como desarrolladas. Para ello, es Rostow (Preston, 1999) quien señala que la transición desde una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna atravesaba cinco etapas diferenciadas: Sociedad Tradicional, Precondición para el Despegue, Proceso de Despegue, Camino Hacia la Madurez y Sociedad de Alto Consumo Masivo. Cada una de estas etapas tenía como objetivo central gestar las condiciones para el adecuado *take off* de

¹⁶ Los *Peace Corps*, o su versión traducida, los Cuerpos de Paz, son organizaciones de voluntariado gestadas por parte del gobierno de John F. Kennedy durante la década de los sesenta. Los Cuerpos de Paz tenían por misión contribuir a la consecución de los objetivos desarrollistas en las naciones denominadas como “subdesarrolladas” en diversas materias. Se le suele endosar como crítica su carácter neocolonialista y su asociación con intereses de orden militar.

la economía, el que iba a proporcionar el impulso necesario para superar el subdesarrollo y dejar atrás el rezago. Los hitos de la sociedad moderna son logros estandarizados, independientemente de las zonas geográficas en las que se empujen los procesos de desarrollo. Por ello es que usualmente se ejemplifican las sociedades modernas como aquellas caracterizadas por poseer un sector industrial avanzado, carecer de economías campesinas, tener mayoritariamente formas de trabajo asalariado, tener un porcentaje de urbanización superior al de ruralidad, tener una apropiada capacidad de ahorro y formas de gobierno sostenidas en base a democracias abiertas con elecciones libres (Germani y Dos Santos, 1969). En este último punto se destaca la contribución de Gino Germani, quien señala que la modernización económica no va necesariamente de la mano con la modernización política y la modernización social, afirmando la a menudo característica particularidad de América Latina, donde conviven usualmente estructuras pre-modernas conjuntamente con estructuras modernas.

Por ello es que, sumado a los anhelados logros propios del desarrollo económico, se buscó a la par gestar una especie de ética proclive a los procesos de modernización (Germani, 1965). Parsons describe que el *tipo ideal* que domina en las sociedades modernas es aquel donde se privilegia el seguimiento de patrones valorativos universalistas, neutralmente afectivos, promovedores del logro por encima de la adscripción, donde prevalecen roles específicos por sobre los difusos y donde prima lo individual por sobre lo colectivo (Parsons y Shils, 1952). En este mismo contexto, McClelland expone las bases psicológicas del *ethos* psicológico moderno (Larraín, 1989), en conexión con las tesis respecto de la ética protestante propuestas por Max Weber un par de décadas antes. McClelland puso énfasis en la búsqueda de los factores psicológicos mediante los cuales era posible incentivar el crecimiento económico, de este modo McClelland expresa que la motivación por el logro es fundamental en la adquisición del espíritu emprendedor. En esta misma dirección se encuentra la construcción de escalas que intentaban medir el grado de modernismo de las personas (Horton Smith e Inkieles, 1966), asumiendo que aquellas personas que eran capaces de tomar sus propias decisiones y mostraban un mayor grado de secularización en sus vidas individuales, eran personas más insertas dentro del orden moderno que aquellas personas que no contaban con estas características. De acuerdo a esta perspectiva, desde el punto de vista psicológico las sociedades latinoamericanas se veían obstaculizadas de poder alcanzar el desarrollo debido

a que su grado de modernismo, expresado en las características dadas, no se correspondían con el grado de modernismo requerido para empujar transformaciones estructurales que dejaran de lado las disposiciones pre-modernas que distinguían a los habitantes de los Estados-Naciones de América Latina.

La teoría de la modernización ha sido duramente criticada por su carácter eurocéntrico y por generar una promesa que a todas luces ha sido incumplida, promoviendo más bien inseguridad y desencantamiento en lugar de certeza, especialmente en América Latina. Las ambivalencias características de los numerosos procesos modernizadores llevados a cabo en América Latina han conducido a resultados contradictorios, los que han ocasionado la producción de rupturas que aún permanecen en los proyectos de desarrollo de muchos de los países que componen América Latina. Pese al desencanto generalizado existente sobre lo catalogado como “moderno”, ya sea en su variante más tradicional o en alguna visión revisionista, el ideal desarrollista sigue estando bastante presente en América Latina actualmente. En efecto Bravo y Morales (2010) siguen pensando que el proyecto moderno se encuentra inacabado, siguiendo en la línea de lo propuesto por Jürgen Habermas, señalando que aún es válido pensar en el proyecto moderno en América Latina. Desde la vereda opuesta, en los últimos años han surgido numerosos proyectos que aluden a constituir una modernidad latinoamericana, destacando la posibilidad de generar un proyecto de desarrollo de cuño latinoamericano. Aunque se ha acumulado numerosa literatura respecto a propuestas que cuestionan el proyecto moderno, todavía es pronto para pensar en un desarrollo tanto teórico como metodológico que dispute la hegemonía de éste, puesto que las teorías que ofrecen una alternativa al proyecto moderno aún adolecen de una adecuada operacionalización. Al respecto, León (2015a; 2015b) y Phelan (2014) han estado intentando formas de medir lo referido al concepto de Buen Vivir, tomando como base las experiencias ocurridas en Ecuador y Venezuela respectivamente. Sin embargo, aquel ejercicio de construir índices sintéticos en base a la definición de indicadores mensurables aún se encuentra en construcción. Cabe destacar que la decisión de intentar medir el Buen Vivir se encuentra en discusión, no existiendo una visión unívoca respecto a este desafío.

4.1.3 Teoría de los Polos de Crecimiento

Bajo el manto teórico de la teoría de la modernización (Preston, 1999), el economista francés Francois Perroux (Perroux, 1964; Tello, 2010; Riffo, 2013) construye la teoría de los polos de crecimiento, en un contexto donde destacan las políticas de planificación por encima del libre albedrío de las fuerzas del mercado. Perroux, basándose en los aportes teóricos de Schumpeter relativos a la innovación, considera que el desarrollo es un proceso polarizado donde las fuerzas que propician el desarrollo económico tienden a concentrar las actividades y el crecimiento económico, promoviendo desequilibrios entre las industrias y las regiones geográficas (Hermansen, 1972). El axioma básico bajo el cual opera esta teoría es la creación de núcleos de empresas afincadas en un espacio físico localizado con la presencia de una industria propulsora, la que estimularía la actividad industrial y por consiguiente impulsaría la actividad económica en un área de mayor amplitud. Con este proceso se desencadenaría la formación de un complejo industrial que proporcionaría un proceso de desarrollo que funcionaría como una totalidad que sería más que la suma de sus partes tomadas como unidades individuales. “El crecimiento económico no aparece en todos los lugares al mismo tiempo, surge de un determinado punto geográfico, para después difundirse a través de diferentes canales de intensidad variable” (Perroux, citado en Salgueiro, 2001:12). De hecho, la teoría de los polos de crecimiento iba de la mano con los enfoques cepalianos referentes a la relación desigual experimentada por los centros en relación a las periferias, por lo que la teoría planteada por el economista francés bien podía servir como un elemento que contribuyera a alterar la tendencia negativa plasmada por los términos de intercambio.

En el contexto latinoamericano, la teoría de los polos de crecimiento tuvo bastante eco entre la década de los 50' y los 70', no obstante las experiencias gestadas en torno a este modelo padecieron de resultados poco convincentes. Brasil, Bolivia, México, Colombia y Chile llevaron a cabo procesos de convergencia económica adoptando como modelo lo propuesto por Perroux (Boisier, 1976). En efecto, dentro de la misma región a la que pertenece la Provincia de Arauco hubo una implementación práctica de esta teoría. Con la instalación de la planta siderúrgica Huachipato en 1950, se pretendía gestar un polo de desarrollo industrial donde confluían en el mismo espacio geográfico la industria del acero, el puerto ubicado en la Bahía de San Vicente, las minas de carbón de Coronel y Lota y el potencial hidroeléctrico

del Río Biobío (Aliste, 2015). A lo anterior se le añade la introducción de Universidades y Centros de Formación Técnica que dotarían de capital humano calificado al polo de crecimiento, proporcionándole dinamismo al encadenamiento productivo que se gestaría en torno a la industria propulsora. Las principales críticas a la teoría de los polos de crecimiento fueron su carácter ahistórico y la escasa adaptabilidad que presentaron los modelos implementados. Cuestiones como la naturaleza centralista de los Estados latinoamericanos, la planificación inadecuada, la mala interpretación del concepto de “polos de crecimiento” y el escaso efecto de aglomeración generado por las ciudades periféricas hicieron que los proyectos fundamentados en este enfoque teórico no hubieran prosperado tal como se esperaba (Boisier, 1976).

Otro enfoque teórico, también dentro del paraguas de la teoría de la modernización, es la Teoría del Desarrollo Económico planteada por W.A. Lewis (1958), influenciada fuertemente por el paradigma neoclásico. Básicamente la noción fundamental de esta teoría es la existencia de un abismo de diferencia entre los sectores industrializados y los sectores de subsistencia, caracterizando a este fenómeno como economías duales, donde convivía un sector cercano al desarrollo con uno que se mantenía en el atraso. El sector industrializado era intensivo en capital y tecnología, pero escaso en mano de obra. Mientras que el sector de subsistencia era intensivo en mano de obra no calificada y carente en capital y tecnología. Para paliar esta deficiencia, Lewis planteaba que en los países subdesarrollados debían adoptarse todas las medidas posibles para que se expanda el sector industrializado absorbiendo el sector de subsistencia, siguiendo el ejemplo de lo ocurrido en los países europeos. No obstante, contrariamente a este postulado, en un célebre artículo Rodolfo Stavenhagen (1965) refuta la tesis asociada a las economías duales. Reconociendo Stavenhagen las diferencias existentes entre zonas rurales y urbanas para el caso latinoamericano, no se justifica de ningún modo el uso del concepto de ya sea economías duales o sociedades duales por dos razones esenciales. En primer lugar, debido a que las diferencias entre el sector industrializado y el de subsistencia se encuentran acentuadas por un proceso de orden histórico que eluden las teorías neoclásicas, mientras que en segundo lugar se añade que las relaciones existentes entre ambos sectores forman parte del funcionamiento de una sola sociedad, de la que ambos sectores son integrantes. Otra crítica bastante reconocida al modelo de sociedades duales es la planteada por González Casanova

(2006), quien asevera que, en lugar de definir a las naciones subdesarrolladas en términos de sociedades duales, más bien convendría definirlo como regiones que padecen del colonialismo interno. Con colonialismo interno se hace mención al fenómeno de colonización al interior de una nación o un territorio en específico, donde se erigen núcleos de decisión y de apropiación de excedentes por parte de zonas centrales en desmedro de la periferia, la cual sufre de una dominación económica y cultural. Esta diferencia es resultado de un proceso histórico, que si lo trasladamos a la Provincia de Arauco posee eco debido al porcentaje de población indígena que habita en el territorio, el cual es superior al promedio nacional. Ante esto se podría aducir que las diferencias socio-económicas se podrían explicar por la superposición de un ethos colonialista y la invisibilización de la cosmovisión indígena, envuelto todo esto bajo la semántica del desarrollo.

4.1.4 Causación Circular Acumulativa

Desde otra perspectiva, Gunnar Myrdal (1979; Cuervo et al., 2009) y Albert Hirschman (1983; Meisel Roca, 2008; Lázaro, 2002; Riffo, 2013) abordan la temática del desarrollo económico regional desde una visión keynesiana, estrechando algunos lazos de parentesco con los enfoques alineados bajo la economía estructuralista, cuyo centro de pensamiento fue la CEPAL. Es decir, tanto Myrdal como Hirschman se muestran críticos ante los supuestos neoclásicos que plantean la idea de crecimiento equilibrado, mediante el cual los crecimientos económicos de las regiones más avanzadas contribuirían al crecimiento económico de las regiones más desfavorecidas a través del “chorreo”, dejando las fuerzas del mercado actuar libremente, puesto que la intromisión del Estado mediante políticas públicas entorpecería el correcto despliegue del mercado. Pues bien, Myrdal y Hirschman son deudores de lo que se entiende como causación circular acumulativa, concepto que hace referencia a que dentro del proceso de desarrollo nacional existen regiones que poseen ciertas ventajas iniciales tales como recursos naturales, redes de transporte o un mercado interno pujante, teniendo la capacidad de crecer a ritmos más rápidos que el resto de las regiones (Tamayo, 2000). Al aprovechar estas facultades, las regiones más favorecidas tenderían a crecer más rápido, mientras que las menos favorecidas se mantendrían rezagadas. El sistema económico tendería a fomentar la migración, la acumulación de capital y el comercio de manera proclive al crecimiento de las regiones ganadoras, lo que traería como contrapartida

el aumento de las brechas entre regiones ganadoras y regiones rezagadas, aumentándose las brechas tanto entre centro y periferia como entre norte y sur, incorporando evidencia de que en las regiones más pobres las desigualdades inter-regionales son mayores que en los países más ricos. Este fenómeno concuerda con lo concluido por ILPES/CEPAL (2012), donde se afirma que la razón entre regiones de mayor PIB per cápita y las regiones con menor PIB per cápita al interior de cada país es superior en Latinoamérica que en la OCDE¹⁷, siendo superior casi tres veces en promedio. Para mitigar este fenómeno, Myrdal y Hirschmann concuerdan en que es necesaria la intervención estatal para aminorar las disparidades económicas, de lo contrario las inequidades tenderían a acrecentarse en lugar de aminorarse. Por otra parte, Myrdal posee la virtud de historizar la discusión del desarrollo económico, a diferencia de sus predecesores, incorporando elementos que exceden el ámbito económico, enriqueciendo su visión sobre la dinámica desarrollo/subdesarrollo.

4.1.5 Economía Estructuralista y Teoría de la dependencia

Si bien no es menester de este trabajo hacer un minucioso examen de la teoría estructuralista, así como tampoco lo es hacerlo de los numerosos aportes que se agrupan bajo la teoría de la dependencia, es útil agregar estos insumos teóricos para ilustrar dos cuestiones que se tornan elementales para explicar el lugar del rezago en la teoría del desarrollo. En primer lugar, la economía estructuralista y la teoría de la dependencia, con las evidentes diferencias existentes entre ellas, muestran un camino alternativo al mostrado por la teoría de la modernización respecto a la superación del binomio desarrollo/subdesarrollo o, en su versión acotada al objeto de este trabajo, rezago/no rezago. En segundo lugar, se clarifica la propuesta latinoamericana para superar el atraso social y económico que percibían las naciones latinoamericanas en la década del sesenta y setenta. Por ello, más allá de que el análisis no sea del todo exhaustivo y solamente se trate de un preámbulo que precede a los enfoques teóricos que son posibles de encontrar como influencias de las políticas de rezago, es posible encontrar los gérmenes de las políticas de descentralización y de desarrollo regional en los enfoques emanados de la CEPAL¹⁸. Por ello, suena atinado rastrear las raíces teóricas desde

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

donde provienen epistemológicamente las actuales políticas de rezago implementadas en la Provincia de Arauco y en otros territorios del suelo nacional.

4.1.5.1 Economía Estructuralista

Economía estructuralista es el término con el que se conoce usualmente a este enfoque teórico dentro del campo económico. Bajo la sombra de la CEPAL, se desarrolló un modelo crítico a los predominantes, destacándose los conceptos de centro-periferia, deterioro de los términos del intercambio o heterogeneidad estructural (Gaitán, 2014), términos genuinamente gestados desde América Latina a fines de la década del cuarenta y comienzos de los cincuenta. El objetivo central bajo el que se origina este organismo dependiente de la ONU es la proposición de políticas públicas destinadas a viabilizar el proceso de industrialización, de manera de destrabar y contribuir a superar los obstáculos que explicaban la condición “subdesarrollada” de América Latina en aquella época (Osorio, 2011). El modelo generado por la CEPAL, donde se destacan las figuras de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto u Osvaldo Sunkel, entre otros, buscaba frenar la dependencia del sector exportador asociado a los mercados internacionales, promoviendo en lugar de la tendencia librecambista caracterizada por el “crecimiento hacia afuera” vinculada a la teoría de las ventajas comparativas, el denominado “crecimiento hacia adentro”, cuya marca distintiva es el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la cual en su versión criolla tuvo como actor principal a la creación de la CORFO en 1940. Bajo la CORFO se gestan una seguidilla de empresas al amparo del Estado tales como IANSA, CAP, ENDESA o ARAUCO.

El modelo ISI veía al capital internacional como un actor que restringía las posibilidades de gestar un proceso de industrialización por parte de los países latinoamericanos, promoviendo un rol más preeminente de los Estados en la promoción del desarrollo, emparentado éste último término con la industrialización, generándose un paralelo con lo manifestado por la teoría de la modernización. En efecto, si bien se distancia de los axiomas neoclásicos planteados por Lewis para superar el subdesarrollo, buena parte de los presupuestos más fundamentales de la teoría de la modernización son incorporados por los estructuralistas, por lo que en este sentido no sería correcto afirmar una ruptura teórica absoluta respecto a los planteamientos identificados con las obras de Rostow y Parsons. La búsqueda del desarrollo

intentaba acabar con las viejas estructuras feudales presentes aún en América Latina, por lo que la industrialización desplazaría finalmente al latifundio y a la vieja oligarquía, instalando burguesías nacionales progresistas (Kay, 1991). La experiencia mostró que estas hipótesis demostraron estar erradas, dado que aquellas burguesías nacionales demostraron no ser progresistas, actuando en conjunto con las fuerzas armadas en gran parte de las naciones latinoamericanas, derribando a los gobiernos nacionales-populares que experimentaban el agotamiento de los modelos desarrollistas durante la segunda mitad de los sesenta e inicios de los setenta.

La piedra angular bajo la cual se erige el análisis cepaliano, tal como se dijo más arriba, es la distinción entre centro-periferia y la dificultad para promover un proceso de desarrollo bajo este orden económico. El deterioro de los términos del intercambio pretende demostrar la condición desigual sobre la cual se enmarca el intercambio económico entre los países del centro y los de la periferia, donde los países del centro exportarían productos con valor agregado incorporado y los de la periferia solamente se concentrarían en la exportación de materias primas, viéndose éstos últimos determinados estructuralmente en su búsqueda del desarrollo, dado que bajo este modelo sería imposible que éstos logaran alcanzarlo.

Bajo esta premisa, proliferan las políticas estatales que buscan el desarrollo, acentuando el foco en aquellas zonas más rezagadas. En efecto, el concepto de heterogeneidad estructural busca demostrar la complejidad a la que se encontraba sujeta la economía en la gran mayoría de las naciones latinoamericanas, haciendo mención a aquella condición que destaca las diferencias existentes entre sectores de la economía (sector agrario y sector industrializado) y al interior de cada sector de la economía (combinación entre formalidad e informalidad en el mundo del trabajo) (Kay, 1991). Por esta y otras razones es que América Latina posee una larga tradición en lo que remite a políticas regionales desde los cincuenta en adelante, nacidas en un primer momento bajo el alero teórico de las aproximaciones provenientes desde la CEPAL. Las políticas regionales gestadas en este primer instante brotan desde la planificación centralizada, señalándose como ejemplos característicos medidas tales como la planificación de cuencas fluviales, incentivos fiscales diferenciados, agencias de desarrollo regional, polos de crecimiento e iniciativas que promovían el desarrollo rural integrado (Tello, 2010).

4.1.5.2 Teoría de la Dependencia

La teoría de la dependencia es mejor entendida como un campo interdisciplinario donde se expresan diversas perspectivas en torno a un tópico común que es la dicotomía desarrollo/subdesarrollo, generando una propuesta genuinamente latinoamericana a esta interrogante. Si bien, de forma errada, la teoría de la dependencia tiende a homologarse con el estructuralismo, ambas propuestas presentan evidentes diferencias. La distinción fundamental entre ambas perspectivas se yergue sobre el origen de cada una, dado que el estructuralismo nace en base a una crítica a los métodos neoclásicos de transición hacia la modernidad, mientras que la crítica de la teoría de la dependencia apunta a la teoría de la modernización y al fracaso y agotamiento de las políticas desarrollistas a mediados de los sesenta (Kay, 1991). Ante esto, surge un diagnóstico crítico respecto a la imposibilidad existente para alcanzar el desarrollo desde la periferia, contraviniendo las tesis expresadas por los economistas de la CEPAL una década antes.

La dependencia se torna estructural, dado que el desarrollo no constituye una fase dentro de los procesos de desarrollo, sino que es un producto ligado a la expansión del capitalismo en los países centrales, existiendo una articulación entre los intereses foráneos y las oligarquías locales. Por lo tanto, el subdesarrollo no sería una condición a superar, sino que más bien se transformaría en la cara opuesta del desarrollo, constituyéndose este último gracias al rezago de la periferia. De acuerdo a Svampa (2016), las dos conclusiones generales a las cuales logra llegar la teoría de la dependencia es, en primer lugar, que los obstáculos para lograr el objetivo del desarrollo no provienen del retraso económico, sino que provienen del modo en el cual estas economías se articulan con/en el sistema internacional. Por otra parte, en segundo lugar, se afirma que en el marco de este escenario donde existe un centro desarrollado y una periferia desfavorecida por el progreso de las naciones desarrolladas, no existe posibilidad alguna de conseguir un desarrollo nacional autónomo, poniéndose en el lado contrario de las perspectivas ancladas dentro de la teoría de la modernización.

Al compás de lo anterior, desde adentro de la teoría de la dependencia, Theotonio Dos Santos (2002) realiza un balance crítico de esta propuesta teórica, señalando cuatro ideas centrales sobre las que se erigían los diversos modelos existentes bajo el paraguas de la teoría de la dependencia:

1. El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados;
2. El desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes de un mismo proceso universal;
3. El subdesarrollo no puede ser considerado como primera condición para un proceso evolucionista;
4. La dependencia no es sólo un fenómeno externo, sino que se manifiesta también bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política).

Tanto en la postura de Dos Santos como en la de Svampa relativa a los aspectos centrales que presenta la teoría de la dependencia, en ninguno de los dos es posible observar atisbos de políticas de orden regional o que operen en una escala más micro, de manera de hacerse cargo de los problemas propios de las diferencias existentes al interior de cada una de las naciones, más allá de reconocer la existencia de territorios beneficiados y de territorios desfavorecidos en la búsqueda del desarrollo. La teoría de la dependencia no es del todo útil para el propósito que busca este trabajo, debido a que su núcleo central se encuentra dirigido a subvertir la posición que juega cada una de las naciones latinoamericanas y América Latina como región en el orden político-económico global, descuidando dicho sea de paso las divergencias existentes al interior de cada uno de los territorios nacionales. En efecto, la principal crítica que se le endosó desde sectores más conservadores fue su carácter cuasi “mágico” y de sentido común con el cual establece sus juicios, proponiendo categorías analíticas ideologizadas y desprovistas de rigurosidad técnica.

4.1.6 Nueva Geografía Económica

Otra visión novedosa es la entregada por la denominada *Nueva Geografía Económica*. A pesar que muchos de sus hallazgos ya eran conocidos por la geografía económica, dentro de la economía del desarrollo resultaron ser una contribución. La pregunta fundamental que se hace esta perspectiva teórica es porqué la riqueza y la población tienden a concentrarse geográficamente. En el contexto de la globalización, se producen diferencias producto de la posición que juegan los territorios en el mercado mundial, reproduciéndose las disparidades inter-regionales desde el ámbito local, regional, nacional y mundial (Merchand, 2007). El

principal aporte teórico es la incorporación del territorio dentro del análisis económico, cuestión que había sido olvidada por los economistas neoliberales, quienes dejan al margen la historia cayendo en un economicismo insulso, teniendo como consecuencia la creación de políticas públicas poco efectivas. Fujita y Krugman (2004) retoman la idea de Myrdal sobre la causación circular acumulativa, proporcionando insumos para comprender los efectos de la aglomeración, concluyendo que el crecimiento económico se tendería a concentrar en las regiones ganadoras en detrimento del resto, gestándose un nuevo orden económico producto de la globalización y la transformación productiva. En efecto, la Región del Biobío y la Provincia de Arauco no están al margen de este proceso, dado que fruto de la desindustrialización a la cual estuvo sujeto Chile desde la dictadura en adelante, la Región del Biobío pasó de ser una región “ganadora” a una región “estancada” en los últimos 30 años (Silva et al., 2012).

Desde una óptica opuesta y contemporáneamente al auge de la *Nueva Geografía Económica* de Paul Krugman, se encuentran los aportes de Barro y Sala-I-Martín (1991; 1996). Desde una postura anclada en la economía neoclásica, Barro y Sala-I-Martin analizan a lo largo del tiempo si las regiones rezagadas tienden a permanecer en estado de rezago o a salir de aquel estado. Para determinar lo anterior, los autores se valen de la relación entre convergencia y divergencia, la cual guarda relación con el acortamiento de las brechas o estiramiento de las brechas respectivamente. Empleando un modelo explicativo de carácter neoclásico con tecnología exógena y economía cerrada, Barro y Sala-I-Martín encontraron convergencia para una muestra de 98 países, eso sí manteniendo constante la tasa de matrícula escolar inicial y la proporción de gasto gubernamental respecto al PIB. Respecto al caso latinoamericano, Cuervo (2004) señala que la evidencia es disímil. En México se constata la existencia de diferencias permanentes entre regiones en el período 1940-1995, mientras que en Brasil y Chile, pese a existir convergencia en el período 1960-1995, se mantienen altos niveles de desigualdad. En América Latina las tasas de convergencia son menores que en Europa, EE.UU y Japón, coincidiendo con lo expuesto por el Banco Mundial (2009), donde se afirma que cuando los países crecen, localmente se presenta divergencia, **es decir las desigualdades inter-regionales suelen incrementarse.**

4.1.7 Desarrollo Territorial

Este apartado posee el nombre de desarrollo territorial debido a que se entiende este concepto más como un resumidero de enfoques teóricos que como un concepto en sí mismo. Es decir, tanto el concepto de desarrollo local como el de desarrollo endógeno y de desarrollo con cohesión territorial se engloban dentro del armazón conceptual del desarrollo territorial, por lo que se intentará exponer los matices que distinguen cada una de éstas distintas perspectivas teóricas. Como señala Boisier (2001), el desarrollo territorial es un concepto asociado principalmente a la escala geográfica a la cual se aplica, no necesariamente a su sustancia, es decir se alude con mayor significación a lo local o regional en lugar de exponer una reflexión madura del desarrollo. Contrariamente a esto, las visiones respecto al desarrollo que se han expuesto previamente poseen un lente macro, es decir abusan de un punto de vista general del desarrollo, minusvalorando o dejando de lado las particularidades territoriales. Siguiendo a Hoff y Stiglitz (2000), no existen fórmulas infalibles para alcanzar el objetivo del desarrollo, así como también son equívocas aquellas visiones que comprenden el subdesarrollo como una especie de estado de industrialización tardía, cuestión que es común tanto en la economía neoclásica como en la estructuralista.

Por lo tanto, lo que se pretende destacar en esta sección es la naturaleza polisémica del desarrollo y la inutilidad de los planteamientos universalistas, poniendo en tela de juicio el discurso globalizante puesto de moda en el contexto posterior a la caída de los “socialismos reales”. La globalización expresa una cara oculta encarnada en la contradicción entre lo local y lo global, la que a través de los postulados teóricos comprendidos dentro del enfoque del desarrollo territorial pretende ser desnudada. Álvarez y Acevedo (2010) afirman que la globalización, paradójicamente, ha traído consigo la revalorización de conceptos tales como nación, región o localidad. En efecto, los territorios no se definen por sus límites físicos, sino por la interacción social producida en su interior, proporcionando mediante la noción de territorio la evitación de la usual confusión entre crecimiento económico y proceso de desarrollo (Abramoway, 2006). En este contexto, el desarrollo territorial sostiene que la premisa fundamental para superar los obstáculos que encierra la noción de rezago es el propio territorio, entendiendo éste último en torno a las potencialidades existentes en su interior, descartando aquellas teorías generales que clasifican las dinámicas desarrollistas como

acciones exógenas, en virtud de lo cual se aboga preferentemente por posturas autonómicas, desconcentradoras, descentralizadoras y participativas.

La Tabla 4 ilustra dos visiones contrapuestas respecto a lo que tradicionalmente se entiende como desarrollo territorial. Por una parte se encuentra el desarrollo territorial *mainstream*, que agrupa las concepciones habituales en torno a la ejecución práctica del desarrollo territorial, mientras que el desarrollo territorial alternativo agrupa ciertas posturas que amplían la perspectiva común asociada al desarrollo territorial, incorporando aristas que exceden largamente el punto de vista racional-moderno dominado por la economía. El hecho de que tanto el desarrollo territorial *mainstream* como los proyectos de desarrollo territorial alternativo movilicen la idea de territorio no debe percibirse como una paradoja. Tienen en común el hecho de responder a los cambiantes contextos de los medios de subsistencia rurales y a la complejidad contemporánea de las situaciones rurales. En ambos casos, la lente territorial trae a las partes interesadas locales e induce un re-pensamiento de los procedimientos de acción local (Kopp, 2014).

Tabla 4. Desarrollo Territorial Mainstream vs Desarrollo Territorial Alternativo

Desarrollo Territorial <i>mainstream</i>	Desarrollo Territorial alternativo
Basado en la visión moderna del desarrollo	Basado en visiones alternativas del desarrollo
Centrado en la economía	Socio y bio centrado
Sistémico	Holístico
Aproximación multi-escalar	Aproximación local y multi-escalar
Revelación de los recursos económicos locales para reunir la competitividad nacional e internacional	Revelación/re-apropiación de la naturaleza local, espiritual, cultural y recursos económicos para conseguir el bienestar local
Integración de nuevos tipos de grupos de interés local/regional dentro de la gobernanza	Gobernanza basada en la comunidad Exclusión deliberada de compañías transnacionales Negociación con el estado para el reconocimiento de valores alternativos
Homogeneización	Diversidad, a través de la re-apropiación de la identidad cultural
Uso del territorio para fomentar dinámica endógena (económica) para la modernización	Uso del territorio para la defensa de la “otredad”

Fuente: Kopp, 2014 (Traducción propia)

4.1.7.1 Desarrollo Regional y Local

Tradicionalmente, tanto el concepto de desarrollo regional como el de desarrollo local han sido dominados por concepciones ligadas a nociones tradicionales tales como el crecimiento, el empleo y el ingreso, las que suelen ser indicadores asociados a modelos convencionales de desarrollo, sin embargo recientemente se ha logrado abrir la discusión hacia campos tales como el social, el ecológico, el político y el cultural (Pike et al., 2007). Preferentemente tanto el campo del desarrollo local como el del desarrollo regional ha estado dominado por un prisma mayormente economicista, lo que ha repercutido en la insatisfacción respecto a los resultados de las políticas implementadas en base a estos enfoques, dado que la manera a través de la cual se entiende el desarrollo determina los objetivos buscados por las políticas territoriales (Pike et al., 2017). Pese a que existen ciertas diferencias entre los conceptos de desarrollo regional y local, son mayores las similitudes que las divergencias existentes entre ambos conceptos. En efecto, Álvarez y Acevedo (2010) aseveran que el concepto de región es de naturaleza abstracta y difusa, por tanto se torna difícil de definir. Ante esto, suena más atinado hablar de lo local, aludiendo a lo local como aquellos asentamientos humanos donde se desarrolla la vida cotidiana, es decir aquel espacio concreto donde se expresa la acción pública.

El desarrollo local se define como el proceso estructural y de crecimiento que, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos locales, permite que las personas que viven en un área local o una región de un país experimenten un incremento continuo de su bienestar (Tello, 2010, 54).

Farris (2013), por su parte, coincide con la definición anterior de desarrollo local, afirmando que este tipo de estrategia de desarrollo se expresa como la tensión que una sociedad determinada ejerce respecto al cambio estructural, añadiendo el componente sustentable a las mejoras gestadas producto de estas prácticas. Por lo tanto, el esfuerzo en este sentido se expresa en que las mejoras obtenidas por las generaciones presentes sean garantizadas para las generaciones venideras.

Por otro lado, el concepto de lo regional, en su versión más clásica, mostró sesgos claramente afincados en la geografía física, no considerando los factores sociales y culturales dentro de

la dinámica del territorio, en efecto tanto la escuela alemana como la francesa nacen con aquellos supuestos de fondo (Castro, 2000). Por lo tanto, la visión crítica a este paradigma recoge antecedentes históricos que entienden a la región como un sistema integrado que es construido en torno a las características socio-culturales propias de cada territorio. En este contexto se destaca la noción de territorio como una construcción colectiva que se articula desde la participación social, dándole importancia a la espacialidad como una cuestión gestada desde el plano de lo social, contrariamente a lo articulado desde la perspectiva más clásica vinculada a la geografía física.

El desarrollo regional consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio (Boisier, 2001, 7)

Dos conceptos estrechamente emparentados con los conceptos de desarrollo local y regional son los de desconcentración y descentralización. Desconcentración entendido como aquel proceso donde se traslada la capacidad de tomar decisiones desde un nivel más alto a uno más bajo, sin poner en tela de juicio la estructura de poder, y descentralización como la adquisición de niveles crecientes de autonomía en la toma de decisiones, lo que acarrearía una pérdida de poder por parte del poder central. En el concierto sudamericano, la descentralización ha significado cuestiones diferentes. En Brasil significó una reivindicación democrática, para Argentina una vía de solución a la crisis financiera del Estado, para Chile un proceso de modernización del Estado, para Colombia una alternativa a la crisis política del Estado y para Bolivia una respuesta a un movimiento regional que pugnaba por una descentralización de las capitales (Leiva, 2005). Si se profundiza un poco más en el caso chileno, tanto desconcentración como descentralización chocan con la historia político-administrativa que posee Chile, dado el carácter unitario y centralista del Estado. Por ello es que las sucesivas intentonas tendientes a desconcentrar y descentralizar Chile han terminado en sonados fracasos producto de la negativa de las elites centralistas tanto a desconcentrar el poder como

a descentralizar la gestión pública¹⁹. En efecto, los incipientes intentos de descentralización acaecidos en Chile han estado desprovistos de procesos de democratización tanto en el campo político como en el social (Thayer Correa, 2011), lo que ha repercutido en que las decisiones respecto a las políticas de desarrollo de las regiones se sigan adoptando en base a directrices emanadas desde la capital.

Lo anterior se acrecienta producto de la demonización adquirida por la planificación, concepto artífice de los planes de desarrollo regional durante el modelo laboral caracterizado por el “fordismo”. En lugar de la planificación se ha instalado el mercado como el actor predominante en las dinámicas propias del desarrollo, respaldándose la tesis de que el Estado actúa estrictamente como un corrector de excesos ante las fallas de mercado, puesto que en cualquier otro caso generaría un efecto de distorsión. En este escenario, sería equívoco señalar que no se han hecho esfuerzos por parte del Estado en materias de desarrollo regional, no obstante no han surtido los efectos esperados. Boisier (1996) añade que no ha habido una acción interesada del Estado por mitigar esta situación, recalcando que los proyectos encaminados a dotar de poder a los territorios periféricos deberían considerar cuestiones tales como:

- A) Autonomía territorial
- B) El excedente económico proveniente de la producción debiese permanecer en el territorio
- C) Movimiento creciente en pos de la inclusión social
- D) Fomentar el sentido de pertenencia al territorio
- E) Manejo racional de los recursos (humanos, económicos, sociales y ambientales)

A la luz de la experiencia reciente, si bien estos principios han sido rescatados por las últimas dos Estrategias de Desarrollo de la Región del Biobío²⁰, la Provincia de Arauco se mantiene con índices que distan bastante de los objetivos descritos más arriba, especialmente en lo que

¹⁹ El hecho más reciente que reafirma este hecho es el rechazo a la elección popular de Intendentes, proceso que actualmente lo dirime el Presidente de la República. Ver: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/03/17/descentralizacion-qepd-veto-ppd-desidia-del-poder/>

²⁰ - Estrategia Regional de Desarrollo Bío-Bío (2008-2015) *Gobierno de Chile, Región del Biobío*
- Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030. *Gobierno Regional, Región del Biobío*.

se remite a que el excedente económico permanezca en el territorio y en lo alusivo a la inclusión social, cuestiones que quedan de manifiesto sistemáticamente en las Encuestas CASEN (2003; 2006; 2009; 2011; 2013; 2015). Por otra parte, cabría hacerse la pregunta respecto a si la Región del Biobío constituye un territorio más allá de los límites físicos-administrativos. Hace ya bastante tiempo que existen críticas a los límites emanados de la regionalización de 1974, respecto a esto Boisier (1996) manifiesta que la gran heterogeneidad de identidades disímiles presentes en la Región del Biobío proporciona una dificultad a la hora de gestar una unidad colectiva al territorio. La reciente constitución de la Región de Ñuble le otorga sustento a lo anterior, mostrando las fisuras existentes en la actual delimitación regional. Esto va de la mano con lo señalado con Agnew (2013), quien asevera que en la actualidad las redes sociales, las influencias culturales y los vínculos económicos trascienden largamente los límites tradicionales.

Si se observa esta realidad a un nivel intra regional, lo que ocurre en Arauco no es muy distinto a lo ocurrido en la otrora Provincia del Ñuble, dado que la divergencia identitaria entorpecería la gestación de políticas públicas con un sello más ad hoc con el territorio. Galdames et al. (2005) asevera que la Provincia de Arauco ha sido históricamente un territorio de carácter periférico en el concierto regional, presentando 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. Pese a lo anterior, se expresa que el territorio cuenta con un potencial de desarrollo económico que giraría en torno a la riqueza de los recursos naturales, la agricultura y el turismo, el cual no ha sido del todo explorado, existiendo un déficit para aprovechar los encadenamientos productivos que se podrían generar en el territorio.

La Provincia de Arauco se ha caracterizado en las últimas décadas por su especialización en actividades tildadas de poco “dinámicas”, como lo son la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas. Por otro lado, se señala que, dada la especialización productiva de las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco, Los Álamos, Lebu, Curanilahue y Arauco requerirían un tipo de política pública distinta al del resto de las comunas, dado que, a diferencia de Cañete, Contulmo y Tirúa que poseen una identidad ligada a lo mapuche, éstas comunas poseerían una identidad vinculada a su pasado carbonífero. En efecto, este elemento es dificultoso para llevar a cabo un modelo de

gobernanza territorial que propicie procesos de desarrollo exitoso, dado que las identidades territoriales a las cuales las personas se sienten pertenecientes no siempre son coincidentes con los límites políticos administrativos (Thayer Correa, 2011).

Como elemento fundante de una adecuada gobernanza territorial es posible mencionar el fomento a la participación social, insistiendo en el carácter axiológico del desarrollo y en los grupos de interés que condicionan lo entendido por desarrollo regional y local (Pike et al., 2007). Por lo tanto, se torna ineludible que los criterios bajos los cuales se implementan las políticas asociadas tanto al desarrollo local como regional deben ser en extremo sensibles a la forma en la que se distribuye el poder, tomando en consideración principios como el equilibrio ecológico, la cohesión social y la sustentabilidad.

4.1.7.2 Desarrollo Endógeno

Usualmente, tal como ha sido expuesto previamente, los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo local y desarrollo territorial se emplean indistintamente sin hacerse las distinciones correspondientes (Farris, 2013). Mientras que el desarrollo local pretende hacer visibles los déficits de las definiciones tradicionales de desarrollo, principalmente las que guardan relación con la escasa pertinencia territorial de la implementación de las políticas cuyo sostén teórico es el paradigma del desarrollo, el desarrollo endógeno se erige en contraposición al desarrollo territorial hegemónico gestado desde el centro hacia la periferia (Boisier, 2001a). En este plano, Fernandez (2010, 222) expone una visión respecto al desarrollo endógeno donde destaca tres elementos distintivos de este proceso.

(...) en primer lugar, que la comunidad local dirija, ejecute y controle su proceso de desarrollo; en segundo lugar, que utilice todas las potencialidades existentes en el territorio; y en tercer lugar que tenga por finalidad atender las necesidades de los ciudadanos de la comunidad local. La identidad cultural, social e histórica con su comarca, ciudad o región es el catalizador de este proceso. Por ello es difícil en este contexto pensar en un desarrollo endógeno promovido, dirigido y ejecutado desde los organismos centrales o nacionales porque serían considerados como desarrollo exógeno.

Lo anterior pone de relieve que, a pesar de haberse generado una crítica frente al desarrollo entendido desde su visión clásica, enrostrándole su carácter vertical y poco adecuado respecto a los particularismos territoriales, aún permanecía una sustancia exógena al territorio en cuestión, siendo el territorio un objeto de políticas públicas y no una entidad activa capaz de generar propuestas genuinamente gestadas desde los territorios.

Desarrollo endógeno obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica (Vásquez Barquero, 2007, 186)

Por lo tanto, el desarrollo endógeno, en lugar de ser una estrategia de desarrollo originada desde un “afuera”, posee como rasgo característico el ser una propuesta que nace desde dentro del territorio, empleando su propio potencial y siendo la población local la beneficiaria del desarrollo gestado en el territorio, coincidiendo en ello con las tesis del desarrollo local. Desde el punto de vista más sociopolítico, Delamaza y Thayer Correa (2013, 3) definen el desarrollo endógeno como *“El conjunto de los procesos políticos, sociales y económicos conducidos por los actores regionales articulados en función de unas prioridades definidos por ellos mismos”*. En torno a esto, Boisier (2001a, 2001b) agrega que el desarrollo endógeno debe comprenderse como un concepto complejo que posee diversas dimensiones, las cuales pueden sintetizarse en el dominio de lo político, lo económico, lo científico y tecnológico y lo cultural. Estas cuatro dimensiones articuladas constituirían el capital sinérgico, añadiendo una indesmentible facultad intangible a la endogeneidad del desarrollo, la que no es susceptible de poderse abordar a través de una medición cuantitativa. Por ello es necesario concentrar los esfuerzos para que los territorios puedan tener la capacidad para levantar su propio modelo de desarrollo. Para lograr este objetivo se hace imperativo la descentralización y la autonomía de los territorios, fomentando herramientas de redemocratización y participación local, de manera de articular los procesos de desarrollo en torno al capital sinérgico (Boisier, 1999; CEPAL, 2010; CEPAL, 2012). El capital sinérgico se define como aquella capacidad social de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, sabiendo que el resultado final será más que la suma de sus componentes. Thayer Correa

(2011) aborda el tópico de la sinergia de un modo similar a como lo hace Boisier, afirmando que elementos tales como la sinergia y el capital social nacen como fruto de un desarrollo endógeno que tome en consideración a las fuerzas sociales existentes en cada territorio, de manera de contribuir a generar políticas desde los actores sociales. No obstante, la carencia de actores sociales que puedan influir dentro de la agenda pública mitiga el despliegue del potencial endógeno de los territorios, lo que se une a los inefectivos esfuerzos por desconcentrar la toma de decisiones.

En este contexto la existencia de actores que concentren el poder es obstaculizador del potencial de endogeneidad con el que cuenta cada territorio, por lo cual aquellos territorios con empresas que condensen toda la actividad económica en sí mismas, como lo es el caso del sector forestal en la Provincia de Arauco, dificulta la puesta en marcha de un proyecto que vaya en una dirección distinta de lo planteado por los actores que poseen una posición más privilegiada en la toma de decisiones respecto a los lineamientos del desarrollo. Por ello es que la postura cercana al desarrollo endógeno sitúa al territorio como un agente de transformación y no como un mero soporte de los recursos y de las actividades económicas (Peña Sánchez, 2004; Boisier, 2001a). Se entiende al territorio, tal como se ha mencionado anteriormente, como una construcción socio-histórica, donde su desarrollo pasa por una conjunción de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial endógeno. La proposición de un proyecto que subraye las potencialidades territoriales pasa por no sustentarse únicamente en la producción efectuada por grandes empresas, sino más bien en la gestación de una red de emprendimiento formada en torno a negocios medianos y pequeños, destacando que el vínculo existente entre territorios y mercados radica en que las reglas en torno a las cuales funcionan los mercados de una determinada región reflejan la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos sociales que de ellos participan y dependen (Abramoway, 2006). Por ello es que el desarrollo endógeno crece en aquellas localidades que poseen el suficiente capital social para que se tejan relaciones de competencia y cooperación, creándose un marco de confianza y seguridad.

Respecto a lo señalado más arriba, la OECD (2009) en el *Territorial Review of Chile*, es categórico en torno a las deficiencias mostradas por el modelo de desarrollo regional, expresando que éstas constituyen la piedra de tope para el acortamiento de las disparidades

económicas entre territorios al interior de Chile, donde cabe mencionar que las desigualdades sociales habidas en Chile superan el promedio de las desigualdades inter-regionales existentes en el resto de naciones que toman parte de la OECD. Dentro de los hallazgos principales señalados se menciona la carencia de actores regionales fuertes que hagan de contraparte al poder central, gobiernos regionales sin poder, políticas regionales gestadas desde el centro hacia la periferia, falta de sinergias intersectoriales y la escasa importancia de las estrategias regionales de desarrollo. En cuanto a las recomendaciones que se mencionan, la que más se destaca es la necesidad de crear enfoques de políticas públicas *bottom-up*, subrayando la significancia que posee la creación de espacios participativos que sean resolutivos y realcen la toma de decisiones por parte de territorios de escala geográfica baja e intermedia²¹. En torno a esto último, Mac-Clure y Calvo (2013) añaden que ciertas desigualdades sociales son perdidas de vista cuando éstas se analizan a través de los límites regionales, por lo que se hace necesaria la promoción de un análisis que vaya en la dirección de ampliar la mirada a una escala más microscópica, poniendo el foco en escalas geográficas que escapen a los parámetros convencionales.

4.1.7.3 Políticas públicas y modelos de desarrollo territorial

En términos generales, las políticas con énfasis en lo territorial se han distanciado de aquellas que hacen hincapié en las recetas provenientes desde los enfoques neoclásicos. Pese a operar con supuestos contrarios, ambos enfoques teóricos intentan mitigar la existencia de disparidades o diferencias en variables económicas y sociales entre los espacios que componen un determinado territorio. Por lo tanto, las distintas políticas públicas implementadas poseen como sustento teórico ya sea la endogeneidad o bien el libre albedrío de las fuerzas del mercado. Las decisiones en el campo económico en América Latina estuvieron más de dos décadas dominadas por el Consenso de Washington²² (Scott y Storper, 2003), lo que obviamente tuvo sus repercusiones en lo que se refiere a la implementación de

²¹ Las escalas geográficas se refieren principalmente al tamaño de la población. Con ello se hace mención a que el calificativo de alto, intermedio y bajo guardan estricta relación con la cantidad de población asociada que vive en aquellos asentamientos humanos.

²² El Consenso de Washington es una serie de directrices económicas planteadas por el economista John Williamson en 1989, las cuales funcionaron como una suerte de consenso ortodoxo respecto a los lineamientos en cuanto a política económica que debían llevar a cabo los denominados países “en vías de desarrollo”. Ver: Stiglitz, Joseph (2002) *El Malestar en la Globalización*; Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (1990)

políticas públicas destinadas a combatir las disparidades territoriales. Uno de los principales debates sobre este tópico se remite a los efectos promovidos por la globalización en el acortamiento de las brechas territoriales. Quienes se muestran contrarios a la globalización sostienen que la globalización está ampliando la brecha entre los que tienen y los que no tienen. Mientras que la posición pro-globalización afirma que la actual ola de globalización, desde los años ochenta en adelante, ha promovido la igualdad económica y reducido la pobreza. En China, en el contexto de la globalización, las brechas entre las regiones interiores y la costa han aumentado desde el 80' hasta ahora, es decir si bien el país ha crecido a tasas altísimas en comparación al resto del orbe, la cara opuesta es el rezago en el que se han quedado las regiones localizadas al interior de China. La desigualdad regional puede ser el resultado de muchos factores como las barreras geográficas e institucionales en los mercados de productos y factores, y posiblemente la globalización (Zhang y Zhang, 2003).

En respuesta a las políticas que empujan las lógicas de apertura de los mercados en consonancia con los vientos de la globalización, Tomaney (2010) cree que las políticas de desarrollo territorial deben apuntar a la reducción de la exclusión social a través de la provisión de bienes y servicios integrados ajustados a los contextos. Scott y Storper (2003) afirman que la promoción de la convergencia vendría dada por políticas que incentiven los subsidios a la industria, las exenciones de impuestos para pequeños y medianos productores, la transferencia de inversiones de capital hacia áreas rezagadas y el fortalecimiento del capital social, tomando en cuenta que las teorías tradicionales han ignorado las consideraciones afines a la historicidad de los territorios. Por otro lado, Kay (2009) pone el foco en alcanzar sinergias entre el desarrollo industrial y la agricultura con miras a erradicar la pobreza rural. No se trata de poner una estrategia por sobre la otra, debido a que ambas han mostrado su incapacidad para lograr el objetivo de terminar con la pobreza rural. Empíricamente, tanto la ex Unión Soviética como el este de Asia y América Latina, han demostrado ser casos concretos de la ineffectividad de poner una estrategia de desarrollo por sobre la otra sin generar el espacio para la producción de sinergias entre ambos sectores.

Desde una perspectiva más cercana al plano administrativo, Kyriacou et al. (2016) señala que factores tales como la desigualdad regional, la carencia de descentralización fiscal y la calidad de la gestión gubernamental se encuentran estrechamente correlacionadas entre sí. Si

bien la muestra de países solamente contempla a los miembros de la OCDE, las conclusiones de su investigación arrojaron que aquellos países que poseen una descentralización fiscal deficiente y una gestión política defectuosa, usualmente presentan una desigualdad inter-regional más acentuada. Por el contrario, aquellas naciones que mostraron una mejor calidad en la gestión política y una descentralización mayor en la toma de decisiones, tendían a ser naciones con una desigualdad inter-regional menor, por ende, el acortamiento de las brechas entre regiones estaría condicionada por los dos factores señalados más arriba. En la misma línea, Pike et al. (2014) afirma que se hace urgente enfatizar la descentralización y la gestación de políticas territoriales desde una perspectiva *bottom-up*, dejando en claro las deficiencias mostradas por la postura tradicional caracterizada por una visión “desde arriba”. Por otro lado, si bien podría sonar bastante atinado lo recientemente propuesto, Ezcurra y Rodríguez-Pose (2013) plantean que la descentralización política no tendría necesariamente un correlato en el acortamiento de las brechas entre regiones prósperas y regiones desfavorecidas al interior de las naciones partícipes de la OCDE. No obstante, ambas investigaciones coinciden que hace falta una visión más centrada en las regiones y menos enfocada en las naciones, dado que a menudo los promedios mostrados por los índices de desarrollo, sea en la materia que sea, esconden significativas brechas regionales que por cuestiones metodológicas no son abordadas en toda su complejidad.

La política regional tradicional, caracterizada por ser estandarizada y fruto del contexto propio de una economía fordista, veía al Estado como la entidad que debía hacerse cargo de las inequidades producidas por un modelo de desarrollo concentrado en el impulso del crecimiento económico como variable símil de desarrollo, ya sea a baja escala o a gran escala (Pike et al., 2017). En contraposición a este sesgo de carácter negativo, Farris (2013) manifiesta que las políticas de desarrollo local deben ser dirigidas hacia el estrechamiento de las inequidades territoriales existentes, instalando como objetivo central la superación de los déficits característicos del concepto tradicional de desarrollo. Para ello se proponen cuatro medidas esenciales:

1. Reforzar el peso de las redes asociativas en el diseño de las políticas territoriales;
2. Centralidad de la negociación entre actores involucrados en el proceso de gestación de las políticas territoriales;

3. Inserción en los procesos de gobernanza de *institution thickness*²³, los cuales garanticen la sostenibilidad social de las políticas de desarrollo;

4. Valorización de las especificidades territoriales determinantes en el diseño de las políticas. Ante esto, se hace necesaria la incorporación de la territorialidad como aquel instrumento que permite analizar los efectos territoriales de las políticas públicas.

Una de las políticas territoriales que han sido implementadas en América Latina con el objetivo de aminorar las brechas entre territorios tanto inter-regionalmente como intra-regionalmente han sido las políticas de desarrollo productivo, las cuales guardan cierta relación con aquellas políticas destinadas a zonas especiales tales como la Política de Desarrollo de Zonas Rezagadas o Arauco Avanza. Nupia y Ramírez (2015) aseveran que desde mediados de los ochenta se han puesto en marcha políticas con el foco de promover la productividad y la competitividad, en efecto dentro de su investigación analizan qué ocurrió con dichas políticas en Chile entre los años 2002 y 2010. Los resultados fueron bastante concluyentes, dando cuenta de la ineffectividad de las políticas de desarrollo productivo para revertir las brechas económicas existentes entre territorios. Sin embargo, éstas tampoco causaron el efecto inverso, es decir las brechas no se ampliaron después de haber sido implementadas este tipo de políticas. Haciendo un balance de las políticas territoriales descritas, se puede sintetizar que se destaca la participación de los actores sociales presentes en el territorio, la articulación de redes entre los actores que toman parte de las actividades económicas, las políticas centradas en zonas especiales y la descentralización en la toma de decisiones, lo que redundaría en otorgarle una mayor autonomía a los territorios en cuanto a la construcción de su modelo de desarrollo.

4.1.7.4 Modelos de desarrollo y su aplicación en distintos contextos

Por otra parte, si se piensan los distintos modelos de desarrollo que se han aplicado en distintas latitudes del mundo y que han intentado lidiar con las inequidades territoriales, Falabella (2015a; 2015b) realiza un interesante aporte en este aspecto. Falabella describe nueve procesos de desarrollo implementados en otros contextos, realizando un detallado

²³ El concepto de *institutional thickness* hace alusión a la formación de “redes basadas en la confianza de las organizaciones que interactúan y que dan forma al esfuerzo colectivo en las ciudades y regiones que detienen el avance global” (Amin y Thrift, 1994, 10, citado en Pike et al. 2017, 48. Traducción propia).

análisis respecto a las particularidades contextuales que facilitarían o dificultarían la puesta en práctica de estas experiencias en el entorno nacional.

En primer lugar se menciona el modelo de los BRICS²⁴, naciones que cuentan con un gran mercado interno y subsidios a través de políticas focalizadas hacia los territorios rezagados; el modelo norte-sur profundo, presente en Escandinavia, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, caracterizado por impulsar su modelo de desarrollo a partir de los recursos naturales, incorporando valor agregado a estos; el modelo del Sudeste Asiático, caracterizado por estar en las antípodas del anterior, puesto que no es gestado en base a los recursos naturales, sino que emplea la inversión en capital humano como insumo principal para alcanzar el desarrollo; por otro lado se encuentra el modelo de los Distritos Industriales Italianos, con una fuerte sociedad civil y una gran densidad en el territorio, donde el número de empresas que se emplazan allí dan origen a economías externas de escala, de las cuales se benefician las PYMES pertenecientes al territorio; las Agencias de Desarrollo Productivo de Nacionalidades de España, con un modelo bastante parecido al llevado a cabo hace algunos años por la CORFO y desarticulado bajo la administración de Sebastián Piñera; el modelo propio de la revolución industrial, beneficiado por el saqueo de materias primas a las colonias; el modelo del Mercado Común Europeo, donde se destacan las políticas de subsidios a los territorios rezagados y de cuidado del medio ambiente; el modelo originado por los países bajo la órbita socialista y alineados en la COMECON²⁵, los que dejaron de percibir las políticas territoriales propias de la ex Unión Soviética y pasaron a formar parte del Mercado Común Europeo, pero en condiciones desventajosas; y finalmente el modelo de EE.UU., el cual se articula en base a un gran mercado interno, una gran dotación de recursos

²⁴ La sigla BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) hace referencia a la conjunción de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, los cuales gracias a su gran mercado interno, su enorme porción de territorio, cantidad de habitantes y gran crecimiento en los últimos años, se han podido posicionar como un importante bloque geopolítico en el escenario mundial.

²⁵ El Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) fue una organización de cooperación económica formada en torno a la URSS por diversos países socialistas cuyos objetivos eran el fomento de las relaciones comerciales entre los estados miembros, en un intento de contrarrestar a los organismos económicos internacionales de economía capitalista, así como presentar una alternativa al denominado Plan Marshall desarrollado por los Estados Unidos para la reorganización de la economía europea tras la Segunda Guerra Mundial, y equivalente también a la Comunidad Económica Europea, aunque en un ámbito geográfico mayor.

naturales, una inmigración constante, gobiernos regionales fuertes y la formación de clusters tales como *Silicon Valley*.

Dentro de todos estos modelos, Falabella cree que el que más se adapta a la realidad chilena es el modelo de los países escandinavos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Al igual que Chile, estos países cuentan con una vasta cantidad de recursos naturales, pero a diferencia de Chile han empujado su desarrollo en base a la transformación de estos recursos naturales, coincidiendo en ello con lo establecido por Ramos (1998) y Pérez (2010), quienes igualmente creen que el modelo de desarrollo que debiese adoptar Chile es uno a partir de los recursos naturales, formando complejos productivos o clusters en torno a la elaboración de estos recursos naturales. Contrariamente, en América Latina los modelos de desarrollo han sido sostenidos sobre la base de la extracción desmesurada de recursos no renovables, formando enclaves extractivistas que han sido caldo de cultivo para la gestación de conflictos socio-ambientales. Ahora bien, Falabella si bien se muestra crítico del neoliberalismo, no escapa de una perspectiva desarrollista, siendo el medio ambiente un costo que necesariamente involucra el alcanzar el anhelo del desarrollo. Contrariamente a las tesis de Ramos, Pérez y Falabella se encuentra la planteada por Acosta (2009), quien afirma que la abundancia de recursos naturales debiese ser percibida como una maldición antes que como un hecho favorable. La enorme disponibilidad de recursos naturales tendería a generar efectos de distorsión en la estructura económica y la asignación de los factores productivos de estos países, dando como resultado el atraso económico de las regiones donde abundan los recursos naturales, quedando estos países presos del rentismo y de los vaivenes del mercado mundial.

Si trasladamos lo dicho más arriba a la realidad propia de la Provincia de Arauco, lo que ocurre es bastante nítido. El sector forestal, pese a contar con cadenas productivas, no llega a constituirse como un complejo productivo o *cluster*, dada la estructura piramidal de la gran empresa forestal, la nula conexión con actores sociales asociados al territorio y la precariedad laboral presente en el sector forestal (Gatica, 2015; Falabella y Gatica, 2014), en este sentido la tercerización como estrategia económica no ha demostrado ser efectiva en impedir el rezago estructural del cual ha estado preso el territorio de la Provincia de Arauco. En efecto la expansión forestal ocurrida post 1974 no trajo consigo un desarrollo regional sinérgico, generándose un violento cambio en la geografía económica regional. Los autores concluyen

que el rezago se debe a un caso de desarrollo no aprovechado debido al abandono de la política industrial. Para revertir este estado, es necesario articular un proyecto país que sea construido desde los territorios, donde deben encontrarse el gobierno regional, las cadenas de valor asociadas al sector forestal y las universidades.

4.1.7.5 Desarrollo con Cohesión Territorial

El desarrollo con cohesión territorial podría decirse que es con justicia el enfoque dominante en cuanto a políticas de desarrollo territorial (RIMISP, 2017; Faludi, 2006). A pesar que su definición se ha tornado un tanto ambigua y confusa (Zonneveld y Waterhout, 2005; Medeiros, 2016) es la aproximación dominante en la actualidad, abundando las investigaciones que se adhieren al concepto de cohesión territorial como un insumo fundamental para intentar explicar las disparidades territoriales. El término de disparidades territoriales suele usarse en lugar de desigualdades territoriales (Ruiz Ochoa, 2008), puesto que hace mención a que la unidad de análisis empleada es la región en lugar del hogar, como lo es el caso de la CASEN, o bien el ingreso, como lo son las investigaciones que buscan medir la distribución del ingreso dentro de una población en específico. Por lo tanto, dicho esto, la cohesión territorial se refiere a aquel modelo de desarrollo tendiente a aminorar las brechas territoriales existentes entre regiones.

El concepto de cohesión territorial no es de ningún modo un concepto unívoco, existiendo algunos matices de acuerdo a la escuela teórica a la cual se adscribe. El concepto es una suerte de caja negra, no existiendo un consenso manifiesto entre quienes se dicen deudores de este enfoque teórico. A grandes rasgos se puede mencionar que el concepto de cohesión territorial es de origen europeo (Zonneveld y Waterhout, 2005), presentándose como una propuesta para mitigar y estrechar las brechas socio-económicas habidas producto de un desarrollo inequitativo. En este contexto, la visión de cohesión territorial contribuiría a entender de mejor manera la generación de brechas, lo que añadiría elementos alusivos a la gobernanza que propicia las disparidades territoriales. Las dos escuelas que usualmente se mencionan como las fuentes inspiradoras del concepto de cohesión territorial son la aproximación francesa y la aproximación alemana. Si bien ambas aproximaciones tienen como telón de fondo el encauzamiento de los objetivos sociales y económicos a través de la territorialidad (Davoudi, 2005) en pos de aminorar las disparidades económicas, la escuela

francesa se centra en variables estrictamente económicas, mientras que la escuela alemana asume una postura más integrada, donde se apuesta por una mirada multidimensional de la cohesión territorial.

Respecto a los hitos fundacionales de las políticas de cohesión territorial, a menudo se señala a la *European Spatial Development Perspective (ESDP)*²⁶ como el acto que dio inicio a la discusión sobre cohesión territorial. Esta convención funciona como una especie de germen del concepto de cohesión territorial. La razón de existencia de las políticas regionales es la persistencia de las disparidades regionales entre regiones en un amplio rango de variables, por ende como objetivo se plantea reducir estos desequilibrios. El ESDP enfatiza el logro de la competitividad, la innovación y el crecimiento para la reducción de las inequidades territoriales. Sin embargo existen disidentes que piensan que la dimensión social, política, cultural y ambiental también deben ser incluidas dentro de la política regional, lo que implicaría traer la perspectiva de la sustentabilidad a colación (Lukkonen, 2010). A esto debe agregarse el *Green Paper on Territorial Cohesion* (2008), donde se establecen las bases fundantes de las políticas regionales impulsadas desde la Unión Europea. En este documento se expresa que la cohesión territorial apunta a la búsqueda del desarrollo armónico de todos los lugares, donde los ciudadanos sean capaces de desplegar las características inherentes a cada territorio. La cohesión territorial se fundiría con el concepto de desarrollo sustentable, incorporando de éste algunas dimensiones, sin embargo, su núcleo central se ancla en tres frentes: concentración, conexión y cooperación. Cada uno de estos distintos frentes estarían enfocados en contrarrestar diferencias en los tópicos de densidad poblacional, de distancias geográficas y de diferencias políticas respectivamente. El horizonte de estas políticas es fomentar el policentrismo, lo que implica el desarrollo de zonas de integración global que excedan al denominado “pentágono”.²⁷ Por ello se hace necesario promover la coherencia entre políticas regionales y políticas sectoriales (Faludi, 2016), cuestión que ya había sido manifestada por el desarrollo endógeno.

²⁶ La Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial (ESDP) es un documento aprobado por el Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio de la Comisión Europea en Potsdam, Alemania, en 1999. El objetivo estratégico era conseguir una estrategia de desarrollo espacial equilibrada y sostenible.

²⁷ La noción de “pentágono” remite a las ciudades de Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo, las cuales funcionan como ejes de la actividad económica europea, concentrándose la riqueza en dichos territorios en detrimento del resto de Europa.

Si bien se encuentra implícito dentro de lo planteado hasta ahora, la gestación de políticas que tomen en consideración la cohesión territorial se sostiene sobre la existencia de regiones nucleares que concentran dentro de sí el producto del desarrollo y regiones periféricas, que se encuentran sumidas en condiciones desventajosas frente a estos territorios que acumulan los excedentes materiales que les permite disfrutar de un mejor bienestar. Lukkonen (2010) añade el concepto de periferialidad para dar cuenta de las particularidades que posee el habitar territorios desfavorecidos y que ventajas podrían aprovecharse para revertir aquella situación. Se pueden distinguir cinco dimensiones dentro de la periferialidad: económica, política, social, cultural e ideológica. Normalmente, la periferia se define como tener una accesibilidad débil, o como la insignificancia económica de una región particular en relación con el centro. No obstante, esta definición solamente rescata los elementos económicos, descuidando otros factores de importancia. Por ejemplo, hablamos de periferia política cuando la región no tiene posibilidades de participar en la toma de decisiones respecto a su política regional. Periferialidad social cuando se posee una posición marginalizada respecto a la posición de la mayoría. Periferialidad cultural como la subordinación cultural de una cultura en desmedro de otra cultura dominante y periferialidad ideológica como formas de pensamiento que permanecen subalternas frente a otras en posición hegemónica. Sin embargo, vale la pena hacer la acotación que no necesariamente se dan todas las dimensiones de periferialidad al mismo tiempo, los casos de Suecia o Noruega son ejemplos de ello (Lukkonen, 2010). El caso de la Provincia de Arauco es icónico y demuestra lo contrario, dado que esta región revela que si es posible encontrar todas las dimensiones de periferialidad en el mismo territorio. En primer lugar, se puede observar una periferialidad económica, fruto de ella es la definición de rezago. En segundo lugar, una periferialidad política, que se está tratando de mitigar mediante las políticas destinadas a zonas especiales, es el caso de medidas tales como Plan Arauco, Arauco Avanza y Zona de Rezago. En tercer lugar, una periferialidad social, expresada en las condiciones de inequidad existentes al interior de la Provincia de Arauco, donde porciones de la población se encuentran en condiciones desiguales frente a otras. En cuarto lugar, una periferialidad cultural, manifestada por el pueblo mapuche, que ve infravalorada y no reconocida su cosmovisión a favor del modo de conocimiento hegemónico. Y finalmente, una periferialidad ideológica, que podría ser más

discutible, pero que se solapa con la periferialidad cultural y será abordada con mayor profundidad más adelante.

Dada esta situación de periferialidad en la que se encuentran inmersos los territorios rezagados, surge la necesidad de incorporar políticas públicas que dinamicen el territorio y orienten la brújula hacia la búsqueda de mayor cohesión territorial. En este contexto, un concepto que presta utilidad para subvertir el fenómeno asociado a las disparidades territoriales es el concepto de policentrismo o policentricidad (Meijers et al., 2007). 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 contribuyan a desconcentrar los núcleos de poder y los flujos de información dentro de los territorios. En líneas generales se intenta impulsar la cooperación social y económica, el deseo por balancear la sub-utilización de recursos y de potencial endógeno presente en cada región. A pesar de las dificultades para poner este enfoque en práctica, la política de desarrollo policéntrico, que nace al amparo de la cohesión territorial, pretende dirigir las funciones económicamente relevantes sobre el sistema urbano de tal manera que la jerarquía urbana sea aplanada de una forma territorialmente balanceada. En términos concretos, el horizonte al que ésta idea aspira es a la disminución de las disparidades espaciales, al mantenimiento de las funciones urbanas dentro de las ciudades y al mejoramiento de las oportunidades en áreas rurales. En esta misma línea, Medeiros (2016) expone que el concepto de cohesión territorial, más allá de su indeterminación, debería incorporar al menos las siguientes cuatro dimensiones:

1. Apoyar la reducción de los desbalances socioeconómicos
2. Promover la sostenibilidad ambiental
3. Reforzar y mejorar la cooperación territorial y los procesos de gobernanza
4. Reforzar y establecer un sistema urbano más policéntrico

En términos concretos, estas cuatro dimensiones que se han planteado como ineludibles dentro de cualquier enfoque que planea construir políticas regionales teniendo como pilar teórico la cohesión territorial, podrían sintetizarse en el siguiente modelo:

Ilustración 3. Modelo de Cohesión Territorial



Fuente: Elaboración propia, basado en Medeiros, 2016, 14

La necesidad de desconcentrar la toma de decisiones a través de la policentricidad y de generar un modelo de desarrollo que sea más equitativo tanto entre individuos como entre territorios se hace imperativo.

4.1.7.6 Trampas territoriales

Pese a que comúnmente se tiende a asumir que el mejoramiento en los indicadores de desarrollo implica un mejoramiento del bienestar de la población, Fernández et al. (2014) señala lo contrario, dado que los promedios nacionales en cuanto a indicadores de desarrollo suelen ser bastante engañosos, escondiendo potentes brechas territoriales que dejan entrever la existencia de **trampas territoriales** que en términos estrictos impiden que estas brechas se acorten. El caso de Chile durante los años noventa 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 (Berdegúe et al., 2012). Pese a que tradicionalmente este concepto nace desde las ciencias económicas para abordar los factores estructurales que inciden en el mantenimiento de la pobreza en los denominados “países en desarrollo” (Alonso, 2005; Alonso, 2009), lo realmente interesante para los efectos de esta investigación es la aplicación de este concepto para abordar el impacto que poseen las zonas geográficas en el despliegue de la desigualdad, agregando que los factores explicativos de este fenómeno exceden largamente las aristas ligadas a lo económico.

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, 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. Aparentemente, esta situación podría ser calificada como una cuestión de orden estructural dada su persistencia en el tiempo, siendo inmune a los vaivenes de la coyuntura macroeconómica tanto nacional como internacional (Ramírez et al., 2009).

Cabe destacar que el concepto de trampa territorial suele emplearse de forma conjunta al de rezago, evidenciando su parentesco con el legado economicista del cual ha estado prisionero. Tal como ha sido señalado, el fenómeno del rezago se utiliza para constatar la distancia existente entre un caso específico y el promedio. A su vez, cuando son añadidos componentes territoriales a este fenómeno se le denomina "trampa", expresándose a través de indicadores de bienestar tales como pobreza, desigualdad, esperanza de vida o mortalidad, entre otros (Escobal, 2015). Dentro del contexto chileno, lo mencionado adquiere particular importancia dado el sostenimiento prácticamente estructural de los indicadores de bienestar en algunos territorios, particularmente en la zona centro-sur. Fruto de esta reflexión, el componente geográfico tiene una marcada importancia como fuente de desigualdad, puesto que es posible atribuir una considerable fracción de la desigualdad existente a la zona geográfica donde se habita (Bebbington et al., 2016). Generalmente, aquellas zonas donde prima la explotación primaria, sin la debida incorporación de valor agregado, es donde usualmente se concentran aquellos territorios que permanecen entrampados. Coincidentemente, aquel territorio corresponde a la zona centro-sur de Chile, donde precisamente emerge el sector forestal como el actor económico preponderante.

Ante estas circunstancias, es esencial la alineación de las políticas públicas respecto de las dinámicas productivas del territorio (Bebbington et al., 2016), puesto que en el caso contrario la política pública terminaría reproduciendo las trampas asociadas al territorio. Por lo tanto, adquiere particular significancia la promoción de políticas de discriminación positiva hacia

aquellas zonas geográficas que experimenten indicadores de desarrollo alejados del promedio nacional. Sin embargo, la experiencia muestra un escenario poco alentador, ya que las políticas públicas implementadas para intentar reducir las brechas entre las zonas rezagadas y las no rezagadas no han sido del todo eficaces. De hecho, desde mediados de los ochenta se vienen promoviendo políticas de desarrollo productivo cuyos objetivos 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 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, destacando 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 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). Sin embargo, la experiencia de los últimos sesenta 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.

4.2 Sector forestal

Una de las grandes preguntas que encierra el rezago permanente en el que ha estado la Provincia de Arauco es su vinculación con la expansión de la industria forestal en la zona. Si bien es cierto, tal como se ha mencionado con anterioridad, no puede sostenerse una relación de causalidad entre la instalación del sector forestal y el aumento de la pobreza en las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco, también es cierto que los indicadores de desarrollo no han mermado en demasía desde la puesta en marcha del DL-701 en adelante, por lo que tampoco sería posible afirmar que la industria forestal ha sido capaz de generar un efecto positivo en aquellas comunas donde es la fuente primaria de empleo. Por otra parte, si se toman en consideración otros factores más allá de lo económico, la evidencia es manifiesta en cuanto a los impactos sociales y ambientales que padecen los territorios donde la presencia del sector forestal es mayoritaria, prueba de ello son los numerosos planes estatales enfocados en activar la dinámica del desarrollo en el territorio, donde el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es la última versión, siguiendo una lógica progresiva con los sucesivos proyectos anteriores.

Esta sección tiene como fundamento principal la caracterización de lo que se entiende como sector forestal. Por ello, los temas presentes en este apartado guardarán relación con un pequeño esbozo histórico del sector forestal, una breve síntesis de lo que ha gatillado la promulgación del DL-701²⁸, las empresas que constituyen el sector, una comparación con

²⁸ El DL – 701 se implementó, en primera instancia, como un subsidio gubernamental dirigido a mitigar la erosión a través de la promoción de plantaciones en suelos de aptitud preferentemente forestal. Con esta atmósfera de fondo, los actores privados fueron beneficiados con el 75% de las subvenciones a las plantaciones de especies exóticas. Este decreto legal tuvo vigencia hasta 1998, siendo renovado nuevamente hasta el 2012, siendo incorporadas algunas regalías para pequeños productores. Posteriormente, el 2012, el Presidente de la época, Sebastián Piñera, aplica una extensión por dos años más del DL – 701. Luego, después de haber sido aprobado por Michelle Bachelet una nueva prórroga del DL – 701, estalla el escándalo de la colusión del papel durante 2016, lo que hace echar atrás la medida de prolongar los beneficios promovidos por el DL – 701, estando en una situación de espera aún en el congreso la aprobación de una nueva renovación del beneficio.

otros sectores productivos exportadores de commodities y la transformación a la que ha sido sometida el sector forestal producto de la intromisión de la semántica del desarrollo sustentable. Si bien suena bastante ambicioso llevar este objetivo a cabo, en efecto implicaría la realización de otro trabajo de la misma magnitud que éste, el propósito de este capítulo es exponer una especie de estado del arte del sector forestal en las aristas vinculadas con los objetivos de investigación. Por lo tanto, si bien se presenta un panorama general del sector forestal en Chile, con algunas cifras que dan cuenta de ello, los planteamientos descritos van a estar en directa relación con lo acaecido específicamente en la Provincia de Arauco, cuyo territorio constituye la unidad de análisis de esta investigación. Finalmente, se intentará sentar las bases que dan pie a la problemática relación existente entre Estado, sector forestal y territorio, proporcionando algunos insumos teóricos que propicien una adecuada descripción de las distintas visiones que componen este irresoluto conflicto²⁹.

4.2.1 Constitución del sector forestal

La explotación forestal en Chile posee su origen en la Ley de Bosques promulgada en 1931, puesto que con anterioridad el sector forestal solamente estaba enfocado en abastecer de recursos a otros sectores de la economía tales como la minería (Canals, 2014). De acuerdo a Miller (2006), en Chile la silvicultura y los bosques sirvieron como instrumentos para asegurar el control del Estado sobre el territorio y son precisamente los inmigrantes europeos quienes “colonizan” las tierras que actualmente son forestales, funcionando como una suerte de acumulación originaria capitalista en estos territorios. De la mano de las investigaciones de Lorenzo Anadón y Federico Albert se comienzan a fomentar las plantaciones de especies exóticas, de manera de mitigar la erosión ocasionada por las plantaciones de trigo existentes en aquella zona. La estrategia promovida previamente a la Ley de 1931 se caracteriza por ser bastante “*laissez-faire*”, cuestión que cambia drásticamente con la nueva ley de bosques,

²⁹ Por razones de extensión, la problemática entre el Estado de Chile y la población indígena no será abordada en profundidad. Si bien es prácticamente imposible omitirla por completo, dada su vasta visibilidad en el imaginario social de los habitantes de la Provincia de Arauco, ocuparse de este tópico excede con creces los propósitos de esta investigación, por lo cual el abordaje de esta situación se realizará a través de pequeñas reseñas que hagan alusión a este evento, haciendo las veces de contexto general sobre el que se funda la pregunta de investigación.

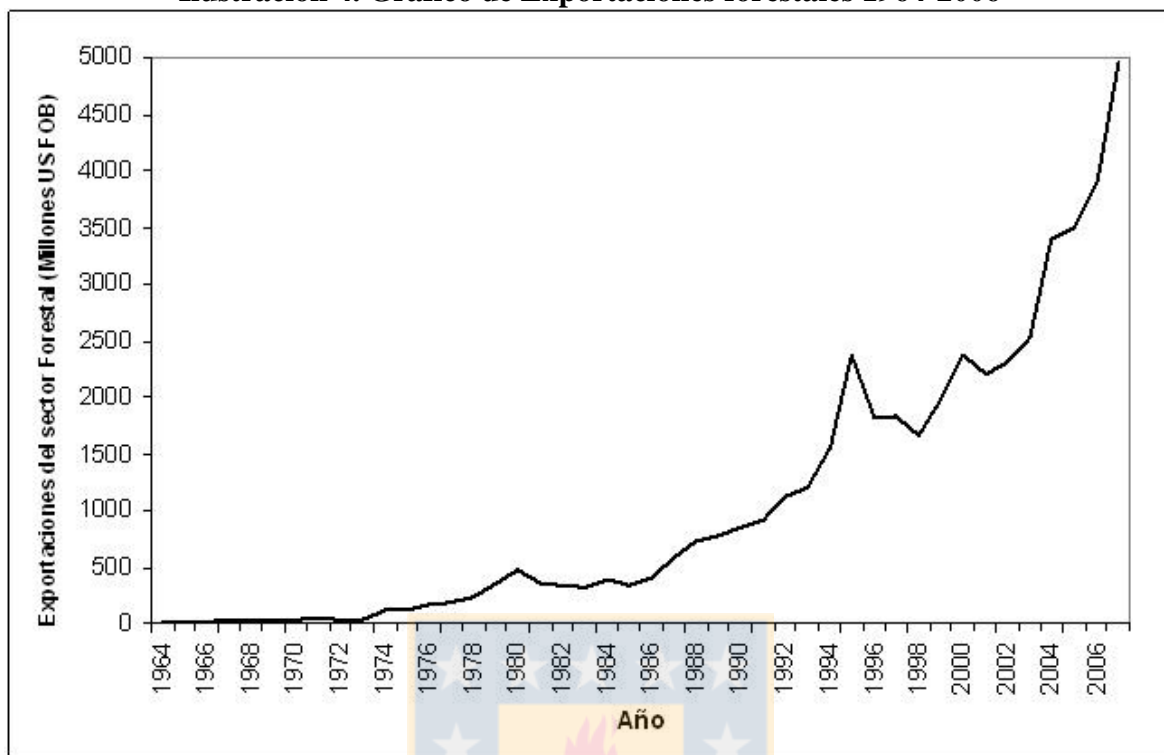
dado que a través de este decreto legal se pasa a una estrategia intervencionista por parte del Estado, impulsando la conservación, las plantaciones y la agricultura.

En conjunción con las políticas del modelo ISI, el desarrollo forestal es empujado por la CORFO, orientándose fundamentalmente hacia la demanda interna. Durante la década del treinta y del cuarenta se promueve una fuerte inversión pública en materia de plantaciones de pino y eucaliptus, tratando de transformar la dinámica propia de la hacienda, dado que los gobiernos desarrollistas observaban a la hacienda como un lastre para la economía, puesto que a ojos de ellos le ponía trabas a un desarrollo forestal a gran escala. Este caso se da con particularidad en la Región del Bio-Bío, cuya expresión más manifiesta se da durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, donde se hace patente una propuesta por expandir la producción forestal en conjunto con capitales extranjeros, para lo cual se promociona una agresiva política de plantaciones de pino, plantándose 300.000 hectáreas de pino entre 1965 y 1973 (Miller, 2006; Gwynne, 1993; Carrere y Lohman, 1997).

4.2.2 Las consecuencias de la dictadura en el desarrollo forestal

Si en los párrafos anteriores se retrataba un modelo forestal orientado a satisfacer las demandas del mercado interno, producto de la inclinación adoptada en base a las propuestas provenientes de la CEPAL, el modelo de desarrollo forestal gestado desde el setenta y cuatro en adelante va a diferir radicalmente del descrito previamente. En conjunto con el fracaso del modelo ISI y la llegada de la Junta Militar al poder, el sector forestal experimenta una drástica transformación, evidenciada fundamentalmente en el cambio de giro respecto a la dirección que poseía el sector forestal hasta ese entonces. Si anteriormente se adujo que la orientación industrializadora venía impulsada preferentemente desde el Estado, la llegada de las políticas neoliberales va a traer consigo una visión opuesta. Si bien es cierto que el sector forestal ya contaba con actores privados desde antes de la dictadura, con la puesta en marcha del DL – 701 la transición desde la propiedad estatal a la propiedad privada de los recursos forestales se hizo mayoritaria. El cambio del modelo económico hacia uno de tendencia opuesta, gatilló que el negocio cambiara de rubro, lo cual trajo como consecuencia prácticamente inmediata el foco hacia el que se dirigía la producción de mercancías. Si en un primer instante la estrategia económica se encarrilaba hacia el mercado interno, el espíritu de los tiempos dirá que de ahora en adelante el norte de la industria forestal serán los mercados foráneos.

Ilustración 4. Gráfico de Exportaciones forestales 1964-2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INFOR, 2008

Como se señala en la Ilustración 4, las exportaciones aumentaron ostensiblemente durante el período dictatorial, especialmente desde 1985 en adelante, cuestión que será abordada más adelante. Es evidente el giro experimentado desde el setenta y cuatro en adelante, manifestándose una tendencia indiscutible hacia el mercado externo, contrariamente al panorama que se observa previamente a 1970, donde no se percibe un desarrollo forestal que privilegie las exportaciones. En correspondencia con lo planteado, Gwynne (1996) afirma que esta transformación se debe principalmente a tres tipos de políticas:

1. Cambio de la política macroeconómica
2. Iniciativas del sector privado
3. Legislación específica hacia el sector (DL – 701)

La expansión del sector forestal durante el período dictatorial vendría dada por la aparente ventaja comparativa de la que estarían dotadas las plantaciones forestales en el suelo chileno. Las condiciones climáticas son idóneas para el crecimiento del pino y el eucalipto, dado que

su crecimiento (20-30 años) es menor al que exhiben otros países competidores de Chile. Los monocultivos³⁰ se instalan dada su aptitud para la floreciente industria de la pulpa y el papel, quitándole terreno al bosque nativo. Esto se entronca con las nuevas medidas económicas traducidas al mundo del trabajo, las cuales se caracterizan por la reducción de las tarifas arancelarias, la eliminación de los obstáculos a la inversión y la debilitación de los sindicatos, favoreciendo la entrada de un régimen laboral más flexible (Clapp, 1995; Gwynne, 1993). Con esta combinación de elementos, se consolida un modelo forestal concebido sobre la base de un trabajo a bajo costo, subsidios gubernamentales y acceso a créditos internacionales (Clapp, 1998).

Si bien la puesta en marcha del Decreto de Ley 600³¹ promovía la inversión extranjera a través del fomento a la intromisión de actores foráneos dentro del sector forestal, la experiencia socialista de la Unidad Popular y el clima de violencia vivido durante los primeros años de la dictadura hizo que los capitales foráneos se restaran de participar en el desarrollo del sector forestal en un primer momento (Gwynne, 1996). Este escenario da pie para que actores privados del ámbito nacional estuvieran en una situación aventajada frente a sus colegas extranjeros, lo cual hizo que los grupos Cruzat-Larraín y Matte-Alessandri se adueñaran casi en su totalidad del mercado forestal recientemente empujado por las facilidades prestadas con el DL – 701. No obstante, la crisis económica de principios de los ochenta trajo como consecuencia el declive del grupo Cruzat-Larraín, accionistas mayoritarios de Forestal Arauco y Celulosa Constitución, adquiridas en el marco de las

³⁰ Las ciencias forestales entienden a los monocultivos como una manera de asegurar la demanda de madera dentro del escenario global. Además, se observa como una forma de detener la deforestación y la degradación de suelos con aptitud forestal. En el aspecto económico, la promoción de monocultivos aseguraría una producción más rápida, un más sencillo procesamiento y un costo menor. Finalmente, desde el punto de vista científico, dada la homogeneidad que presentan los monocultivos, sería posible hacer mejoramientos genéticos con mayor facilidad para múltiples objetivos tales como la mitigación de plagas o la modificación de la forma y/o la densidad de la madera producida (Whitmore, 1998).

Desde una perspectiva contraria, se agrupan los movimientos ecologistas y los enfoques críticos a los monocultivos, señalando que los monocultivos se distinguen de los bosques principalmente debido a la biodiversidad que presentan ambos. Mientras los monocultivos, como su nombre lo dicen, son plantaciones de una sola especie, de naturaleza exótica, instaladas de manera industrial y con el foco puesto en su rendimiento productivo; los bosques se caracterizan por su biodiversidad, es decir poseen una amplia gama de especies dentro de su superficie. Tal como dice Eduardo Galeano: “Los bosques industriales se parecen a los bosques naturales tanto como la música militar se parece a la música, y tanto como la justicia militar se parece a la justicia”.

³¹ El Decreto de Ley 600 es promulgado en 1974 por la dictadura, teniendo como pilares fundamentales el incentivo a la inversión extranjera, un cuerpo legal que ampara ésta y un régimen laboral más flexibilizado.

privatizaciones en los setenta. Mientras tanto, el grupo Matte-Alessandri, históricos controladores de CMPC (Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones), no sufrieron en demasía los embates de la crisis del ochenta y dos, principalmente por su menos agresiva estrategia de negocios, contrariamente a lo realizado por el grupo Cruzat-Larraín (Winn, 2004).

Fruto del colapso económico sufrido por el grupo Cruzat-Larraín, el grupo Angelini, en 1985, adquiere el holding COPEC, donde tanto Forestal Arauco como Celulosa Constitución son filiales. Recién a mediados de 1985 comienza de forma incipiente la inversión extranjera a tomar cuerpo dentro del sector forestal. Carter-Holt adquiere parte del paquete accionario correspondiente a COPEC, pero no teniendo derecho a tomar decisiones respecto al destino de las empresas que constituyen el holding. Después de un litigio legal durante los noventa, gestada debido a la venta de Carter-Holt a la multinacional International Paper (IP), competidora directa de Arauco, la sociedad entre COPEC e IP llega su término en 2000, producto de la resolución del litigio legal entre ambos holdings. Lo anterior consolida un sector sumamente concentrado, estructura que perdura hasta la actualidad. Las exportaciones han ido progresivamente aumentando y condensándose en dos grandes conglomerados, Arauco y CMPC. Entre Arauco, CMPC y MASISA concentran el 76,9% de las ganancias de las exportaciones del sector forestal (Montalba, Carrasco y Araya, 2005; Aylwin, Yañez y Sánchez, 2013).

4.2.3 Contradicciones que experimenta el sector forestal en la actualidad

De acuerdo a Berkovich y Katz (2003), es posible resumir en dos características el éxito en cuanto a ganancias económicas que ha experimentado el sector forestal en las cuatro décadas pasadas:

1. Concentración en unos pocos bienes, que son esencialmente productos básicos industriales en los cuales el control del recurso natural y la escala de producción desempeñan un papel fundamental.
2. Capacidad del complejo forestal de alcanzar el éxito gracias al accionar de muy pocos actores económicos

Lo anterior reafirma el convencimiento en que el sector forestal sostiene su competitividad en torno a la precariedad laboral, la concentración económica del sector y las ventajas climáticas otorgadas por la geografía chilena. Sin embargo, los costos ambientales y sociales de los que son objeto los territorios donde se emplaza la industria forestal son evidentes. Carrere y Lohmann (1997) señalan que los monocultivos han traído consigo empobrecimiento, degradación ambiental y conflicto a los territorios, sin embargo, el modelo de las plantaciones no es un modelo nuevo ni está específicamente concentrado en los países en desarrollo. De acuerdo a Bull et al. (2006), las plantaciones entran con fuerza en los sesenta bajo las ideas de la revolución verde, obedeciendo a tres factores esenciales: paliar las persistentes preocupaciones de los gobiernos con el suministro de madera y la creación de empleo, satisfacer el deseo de la industria por encontrar materias primas a más bajo costo e intensificar la producción salvaguardando la conservación de la biodiversidad, agregando que las plantaciones no son exclusivamente negativas, sino que constituyen una política común en todas las industrias y que su mala gestión ha llevado a que contribuyan a un manejo poco sustentable. Cossalter y Pye-Smith (2003) concuerdan con aquello, discrepando con la postura que critica la promoción de las plantaciones, calificando como un mito los impactos generados por las plantaciones en el plano ecológico, social y económico. Lo anterior se acopla a lo afirmado por CONAF (2014), donde se señala que la evidencia empírica no es concluyente respecto a la relación entre plantaciones forestales y el aumento de la pobreza en Chile, estableciendo que ambas variables poseen independencia la una de la otra.

Tabla 5. Plantaciones forestales dentro de la Provincia de Arauco

Comunas	Superficie de plantaciones forestales (Has)	Superficie total (Has)	(%) de superficie plantada
Arauco	50.603.55	96.933	52%
Cañete	45.804.72	109.124	42%
Contulmo	35.876.77	63.902	56%
Curanilahue	82.056.49	100.572	82%

Lebu	31.611.80	51.721	61%
Los Álamos	39.152.00	60.273	65%
Tirúa	30.226.06	63.443	48%
Total de la Provincia	315.331.39	545.966	58%
Total nacional	3.316.789 ³²	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CENSO agropecuario, 2007

Tabla 6. Plantación, Producción y Ocupación de la Región del Bio-Bío

Año	Plantación anual (Ha)	Producción de madera aserrada (miles de m3)	Ocupación industria forestal primaria (N° de personas)
2008	43.306	4.371	16.317
2009	34.623	3.346	14.688
2010	41.226	3.376	15.160
2011	48.347	3.943	16.534
2012	51.675	4.022	15.940
2013	45.770	3.292	15.093
2014	47.245	4.838	16.499
2015	40.727	4.277	16.242

Fuente: INFOR, 2016

A riesgo de parecer un tanto desactualizado, dado que los datos disponibles en la actualidad provienen del CENSO agropecuario de 2007, en la Provincia de Arauco las cifras en torno a plantaciones de especies foráneas son bastante elocuentes. En todas las comunas de la Provincia de Arauco el porcentaje de plantaciones exóticas supera el 50%, llegando a extremos como Curanilahue, donde las plantaciones se empinan por encima del 80%. Del mismo modo, desde el 2008 en adelante ha habido una progresión sostenida de plantaciones en la Región del Bio-Bío, que es donde existen datos disponibles, ya que lamentablemente se desconocen los datos válidos respecto a las plantaciones ocurridas en la última década dentro de las comunas de la Provincia de Arauco, a la espera de la publicación del próximo

³² 78% de las plantaciones pertenecen a grandes propietarios (CMPC, ARAUCO o MASISA)

CENSO agropecuario durante el año venidero. Al ser dificultosa la realización de correlaciones debido al error estadístico que provocaría dicha operación, principalmente debido a la pequeñez del N, solamente es posible hacer ciertas observaciones basadas en los eventos ocurridos en los últimos años en la Provincia de Arauco, donde la situación se ha mantenido en conflicto. La situación se ha hecho más hostil en el sur de la Provincia de Arauco, lo que corresponde a las comunas de Contulmo, Cañete y Tirúa, comunas que precisamente poseen un porcentaje de población mapuche mayor que el resto de comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco. Como se observa en la Tabla 7, las comunas antes mencionadas son las que poseen notoriamente un porcentaje de población indígena mayor al del resto de comunas de la Provincia de Arauco, lo que unido a los mayores eventos de conflictividad, pone en evidencia la relación problemática entre pobreza, plantaciones y población indígena, donde el Estado ha sido poco efectivo en la labor de gestar medidas que vayan en pos de dar soluciones reales al conflicto entre Estado, pueblo mapuche y sector forestal.

Tabla 7. Población mapuche en la Provincia de Arauco

Comunas	% de población mapuche
Arauco	4,7
Cañete	20,5
Contulmo	18,23
Curanilahue	5,32
Lebu	12,55
Los Álamos	13,2
Tirúa	47,45
Promedio nacional	9 ³³

Fuente: Elaboración propia en base al CENSO, 2002

En el contexto de la Provincia de Arauco es posible visualizar como se entremezclan diversas perspectivas respecto al modo de convivencia entre el ser humano y la naturaleza. La visión hegemónica es aquella visión que converge con los postulados que impulsaron la revolución

³³ El 9% corresponde a la Encuesta CASEN 2015, sin embargo, no se encuentra disponible el porcentaje comunal de población indígena, por lo tanto se optó por proporcionar los últimos datos disponibles de población mapuche comunal, a la espera de los resultados del último CENSO.

industrial en Europa durante el siglo XIX y que fueron trasladados bajo la óptica desarrollista a América Latina en el transcurso del siglo XX. Ahora bien, bajo este punto de vista se instala una cosmovisión que es antagónica con formas de sentir-pensar la dinámica del desarrollo desde miradas distintas a la instalada por la razón moderna, calificando, bajo distintos rótulos, a aquellas cosmovisiones alternativas como retratos de épocas pasadas que no confluyen con el discurso moderno. La constitución de formas de entendimiento dicotómicas, caracterizadas por una bifurcación entre la corporalidad y la razón, dan origen a una exclusión ontológica de los discursos que ponen en entredicho a la semántica moderna.

Arturo Escobar (2015) plantea que este dilema es posible entenderlo mediante el concepto de ontología política, aludiendo con ello a una forma particular de visión de mundo. Para revertir la tendencia expresada previamente, es necesario transitar desde una ontología dicotómica moderna hacia una ontología de carácter relacional, de manera de proporcionar un espacio a aquellas ontologías que no se adecuen necesariamente a los parámetros impuestos por la ontología moderna, encontrando su anclaje teórico en aquellas tendencias críticas del raciocinio moderno emanadas desde América Latina en la última década³⁴. Si adoptamos este lente teórico para dar cuenta de la realidad acaecida en la Provincia de Arauco, es posible observar aquellos puntos ciegos³⁵ omitidos por las políticas públicas levantadas desde el gobierno central. Frente a la homogeneidad expresada desde las políticas públicas, se erige una heterogeneidad de racionalidades que relativizan el discurso del desarrollo y que observan a la diversidad como una potencialidad antes que como una dificultad, cuestión que es característica en las Estrategias Regionales de Desarrollo impulsadas desde la vuelta a la democracia en la Región del Biobío.

³⁴ Arturo Escobar señala como tendencias críticas de la ontología política moderna a las siguientes expresiones:

1. Pensamiento decolonial
2. Crisis y cambio del modelo civilizatorio
3. Alternativas al desarrollo
4. Transiciones al post-extractivismo

³⁵ Desde el constructivismo radical, el punto ciego es aquel punto que no es observado por el observador, constituyéndose como una paradoja dentro de la observación. La observación es llevada a cabo a través de distinciones, las que marcan un lado marcado y otro no marcado, señalando de esta manera las dos caras de la distinción. En definitiva, el punto ciego es aquella zona entre el lado marcado y no marcado de la distinción, donde “el observador no puede ver lo que no ve”. George Spencer Brown desarrolla el cálculo de la forma para superar la omisión expresada por el punto ciego dentro de la observación de primer orden (Robles, 2012).

En este contexto, es plausible señalar que el territorio de la Provincia de Arauco va más allá de la distinción entre rezago/no rezago, expresándose diversas ontologías que ponen en entredicho la severa división entre sectores rezagados y no rezagados, relativizando aquella distinción y haciendo emerger posiciones que no necesariamente entroncan con la observación emanada desde las políticas públicas. Las propiedades contextuales del territorio impiden una generalización homogénea del rezago, dado que el horizonte aspiracional de los distintos grupos sociales que componen y construyen el territorio de la Provincia de Arauco no son similares. Dentro de estos grupos sociales es posible mencionar a la gran empresa forestal, al Estado, a las organizaciones de pequeños y medianos aserraderos, al pueblo mapuche, a los empresarios turísticos, a la pesca artesanal y al sector agroalimentario, entre otros. Como ya será señalado en los resultados de esta investigación, estos sectores no responden de forma semejante respecto a la distinción entre rezago/no rezago, lo cual entorpece el éxito de este tipo de políticas al establecerse criterios de evaluación que no toman en consideración las posibles conflictividades entre estos grupos sociales, así como tampoco las ontologías políticas que se esconden detrás de las visiones de mundo que posee cada uno de estos grupos sociales. Ahora bien, respecto a este último punto, sería un error agrupar a cada uno de estos grupos sociales como grupos de interés en un mismo nivel de análisis, cuestión que se torna más sensible aún con el pueblo mapuche. Como fue plasmado anteriormente, el pueblo mapuche posee una relación distinta respecto con el medio ambiente, lo que redundo en una vinculación distinta con el territorio. Además, la historia de despojo y de sumisión cultural de la que han sido víctimas no hace posible una asimilación dentro un mismo nivel analítico que el resto de grupos de interés mencionados.

Por otro lado, situando lo anterior en perspectiva, es posible mencionar que, a pesar de que el sector forestal ha experimentado una creciente participación en la creación de valor en la economía, en las comunas forestales no se ha registrado un alza significativa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en comparación con el resto de las comunas del país (Solorzano, 2007), puesto que si bien se exhiben algunas mejoras en indicadores educativos, estas no se traducen en mejores ingresos, a diferencia de lo ocurrido con las comunas salmoneras, donde sí se ha observado un incremento de los ingresos económicos percibidos por esas comunas (Casen, 2006; 2009; 2011; 2013; 2015). Para mitigar esta falencia del sector forestal, Solórzano apuesta por la promoción de la responsabilidad social empresarial (RSE) como

una medida efectiva para acortar las brechas existentes entre las comunas forestales y el promedio nacional.

Como se señala en la Tabla 8, si bien hubo un progreso en las cifras de desarrollo humano presentadas por el PNUD (2004), donde cabe destacar que todas las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco vieron mejoradas sus condiciones de vida en términos generales durante el decenio 1994-2004³⁶, ello no es coincidente con la situación a nivel país. Tal como fue expresado en pasajes anteriores, el desarrollo se plasmó de forma geográficamente diferenciada, dado que si se observa el ranking comunal situado al lado del IDH, es posible manifestar que, con la excepción de Cañete y Tirúa, el resto de comunas no tuvieron un ascenso correspondiente al alza en el IDH comunal, lo que se vincula a la enorme distancia existente entre el IDH promedio de la Provincia de Arauco y el IDH promedio nacional, manteniéndose la brecha existente entre las condiciones de vida a nivel nacional y las condiciones de vida que poseen los habitantes de la Provincia de Arauco.

Tabla 8. Índice de Desarrollo Humano (1994-2003)

Ciudad	IDH (1994)	Ranking (1994)	IDH (2003)	Ranking (2003)
Arauco	0.632	114	0.704	121
Cañete	0.557	267	0.641	262
Contulmo	0.515	316	0.603	319
Curanilahue	0.568	240	0.603	258
Lebu	0.565	248	0.633	279
Los Álamos	0.570	235	0.643	252
Tirúa	0.450	334	0.584	329
Promedio nacional	0.659	-	0.725	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD (2004)

³⁶ Desafortunadamente no existen cifras posteriores de este IDH, de manera que se hace imposible extender la comparación hasta la actualidad.

En cuanto a la evolución de los ingresos autónomos por hogar proporcionados por la CASEN (2006; 2009; 2011; 2013; 2015), si se hace una comparación entre las comunas con el rótulo de “salmoneras”, dada la contribución de este sector al PIB per cápita de la comuna, y las comunas de la Provincia de Arauco, esbozadas en las Tablas 9 y 10 respectivamente, se puede establecer que, en términos generales, existe un aumento progresivo de los ingresos autónomos. No obstante, las comunas salmoneras poseen un ingreso autónomo por hogar más elevado que las comunas forestales. Este dato, pese a ser bastante revelador, debe tomarse con mesura, puesto que la comparación solo puede adoptarse de manera referencial ya que la diferencia entre ambos territorios excede largamente el aporte al ingreso proporcionado tanto por el sector forestal como por el sector salmonero en cada uno de estos territorios.

Tabla 9. Ingreso autónomo por hogar de la Provincia de Arauco (\$)

	Comunas	Casen	Casen	Casen	Casen	Casen
		2006	2009	2011	2013	2015
Provincia de Arauco	Lebu	277424	296506	429214	400391	599099
	Arauco	370860	821851	449488	660408	576046
	Cañete	345397	356405	341292	315350	444574
	Contulmo	228021	375273	339616	453670	472400
	Curanilahue	316494	378764	472258	649729	615447
	Los Álamos	251029	407415	436517	402763	449553
	Tirúa	233848	392432	281551	433321	444104
	Promedio	289010	432664	392848	473662	514460

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CASEN (2006; 2009; 2011;2013; 2015)

Tabla 10. Ingreso autónomo por hogar comunas salmoneras (\$)

Comunas	Casen 2006	Casen 2009	Casen 2011	Casen 2013	Casen 2015
Puerto Montt	703774	596160	715789	673164	721802
Calbuco	421811	526724	567788	436664	602473
Huailahué	552802	575660	-	-	_37
Ancud	657463	559075	658713	556157	585264
Quemchi	478296	538796	658713	365952	571016
Castro	724582	495434	784362	563984	699597
Chonchi	450246	536773	573108	693986	582437
Queilén	401822	459702	600759	341016	606002
Quellón	466816	540545	671668	542425	691478
Promedio	539735	536541	653863	521669	632509

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CASEN (2006; 2009; 2011; 2013; 2015)

Con el objetivo de enriquecer la comparación entre ambos conjuntos de comunas, se decidió hacer un pequeño ejercicio estadístico para analizar si la diferencia entre los promedios respectivos de los ingresos autónomos por hogar era o no significativa. Para ello se realizó la prueba estadística ANOVA de un factor, la que permite determinar la viabilidad de la hipótesis respecto a la equivalencia de las distintas medias aritméticas de los ingresos autónomos por hogar tanto de las comunas forestales como de las comunas salmoneras³⁸.

³⁷ En las Encuestas CASEN 2011, 2013 y 2015 la muestra seleccionada no contempla la comuna de Huailahué, por lo que no hay cifras disponibles para dicha comuna.

³⁸ Las comunas salmoneras que se incorporaron al modelo estadístico son las mismas que se engloban en la Tabla 10.

Para robustecer el análisis, se decidió incorporar dos territorios adicionales al modelo, el Valle del Itata y la Provincia de Cauquenes³⁹. Ambos territorios poseen dos características que guardan relación con esta investigación, puesto que ambos forman parte del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y además cuentan con un patrimonio forestal de plantaciones exóticas bastante considerable, aunque menor en términos porcentuales que la Provincia de Arauco.

El modelo, al 95% de confianza, es significativo, como se expone en la Tabla 11. En este modelo se empleó como variable dependiente el ingreso autónomo por hogar, utilizándose al territorio como el factor incidente en la hipotética diferencia de las medias aritméticas presentadas entre los distintos territorios. La Tabla 13 muestra los cuatro territorios que quedaron dentro del modelo estadístico, siendo tres de ellos territorios con vocación forestal (Provincia de Cauquenes, Valle del Itata y Provincia de Arauco) y el restante salmonero. En cuanto a la comparación entre los distintos grupos a nivel individual, como es planteado en la Tabla 12, solamente una de las comparaciones es significativa, correspondiendo esta comparación a la diferencia existente entre el Valle del Itata y las comunas salmoneras. Aunque las diferencias entre medias no son del todo significativas, la línea para rechazar la hipótesis alternativa que señala que las medias presentan diferencias entre sí es bastante delgada, especialmente en el caso de la Provincia de Arauco, donde podría interpretarse de acuerdo a criterios teóricos como una diferencia significativa, dada la estrecha distancia mostrada, lo que lleva a expresar que el territorio posee incidencia en el ingreso autónomo por hogar que tienen los habitantes de las comunas insertas dentro del modelo estadístico. Por otro lado, en cuanto a la relación existente entre los territorios forestales entre sí, es plausible afirmar que no se observa una diferencia significativa entre las medias, por lo que no es posible hacer aseveraciones respecto a distinciones elocuentes en cuanto a los ingresos autónomos por hogar que ostenta cada uno de esos territorios.

³⁹ Se incorporó la comuna de Empedrado como parte de la Provincia de Cauquenes. Pese a no pertenecer administrativamente a la Provincia de Cauquenes, la comuna de Empedrado está inserta dentro del Programa de Gestión Territorial de Zonas Rezagadas. Además, al igual que lo ocurrido con el resto de comunas de la Provincia de Cauquenes, la comuna de Empedrado posee una vasta superficie de plantaciones forestales (27758,12, Has).

Tabla 11. ANOVA de un factor. Ingreso autónomo/comunas forestales y salmoneras

Ingreso autónomo por hogar

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	89128513890,800	3	29709504630,267	3,880	,029
Intra-grupos	122520711319,200	16	7657544457,450		
Total	211649225210,000	19			

Tabla 12. Comparaciones entre comunas salmoneras y comunas forestales

Variable dependiente: Ingreso autónomo por hogar

HSD de Tukey

(I) Territorios forestales y salmoneros	(J) Territorios forestales y salmoneros	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.	Intervalo de confianza al 95%	
					Límite inferior	Límite superior
Provincia de Arauco	Valle itata	4757,800	55344,537	1,000	-153584,02	163099,62
	Provincia de Cauquenes	-13624,800	55344,537	,995	-171966,62	144717,02
	Comunas salmoneras	-156333,800	55344,537	,054	-314675,62	2008,02
Valle itata	Provincia de Arauco	-4757,800	55344,537	1,000	-163099,62	153584,02
	Provincia de Cauquenes	-18382,600	55344,537	,987	-176724,42	139959,22
	Comunas salmoneras	161091,600*	55344,537	,045	-319433,42	-2749,78
Provincia de Cauquenes	Provincia de Arauco	13624,800	55344,537	,995	-144717,02	171966,62
	Valle itata	18382,600	55344,537	,987	-139959,22	176724,42
	Comunas salmoneras	142709,000	55344,537	,085	-301050,82	15632,82

Comunas salmoneras	Provincia de Arauco	156333,800	55344,5 37	,054	-2008,02	314675,62
	Valle itata	161091,600*	55344,5 37	,045	2749,78	319433,42
	Provincia de Cauquenes	142709,000	55344,5 37	,085	-15632,82	301050,82

*. La diferencia de medias es significativa al nivel 0.05.

Tabla 13. Estadísticos descriptivos

Ingreso autónomo por hogar

	N	Media	Desviación típica	Error típico	Intervalo de confianza para la media al 95%		Mínimo	Máximo
					Límite inferior	Límite superior		
Provincia de Arauco	5	420528,80	86395,735	38637,347	313254,33	527803,27	289010	514460
Valle itata	5	415771,00	104715,580	46830,231	285749,43	545792,57	293415	555615
Provincia de Cauquenes	5	434153,60	91823,584	41064,755	320139,56	548167,64	316344	526972
Comunas salmoneras	5	576862,60	61392,439	27455,533	500633,82	653091,38	521668	653862
Total	20	461829,00	105543,512	23600,247	412433,12	511224,88	289010	653862

Siguiendo en la línea de lo anterior, si se analiza el sector forestal chileno desde una perspectiva general, se puede sostener que éste se encontraría entrampado, dado que su posicionamiento en el panorama global en torno al concepto de ventajas comparativas 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 como forestal, a pesar que tanto desde actores estatales (CONAF, 2013) como de privados (Arauco, 2015; CMPC, 2015) se pregona 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). En este sentido, los cambios ambientales y la globalización están articuladamente afectando tanto el medio bio-físico como las condiciones socio-políticas existentes en el territorio, acentuándose la neoliberalización de la industria forestal. Torres et al. (2015) sostiene que el uso neoliberal de los suelos promueve la desigualdad geográfica en distintas regiones del globo, constituyéndose un proceso de acumulación por despojo (Harvey, 2003) que ha contribuido a la producción social de vulnerabilidades. La relación desarrollo/superación del subdesarrollo ha finalmente desencadenado en un modelo disfuncional que reivindica la degradación ambiental en pos de la superación del rezago, favoreciendo la emergencia de una relación contradictoria entre éxito y rezago que finalmente termina reproduciendo las inequidades.

Si bien es cierto que es un hecho sabido lo inequitativo que resulta siendo el modelo forestal experimentado en Chile, sería equivocado exponer este escenario como una cuestión absolutamente homogénea, existiendo una amplia gama de actores que dan cuenta de una visión bastante matizada respecto de lo que ha sido y es el desarrollo forestal. En este contexto, Manushevich (2016) sintetiza la existencia de al menos cinco discursos distintos que aluden a los intereses en juego dentro del modelo forestal chileno:

1. Discurso de derechos de propiedad. Es el discurso oficial de la industria forestal, se debe velar por el crecimiento económico y el respeto de los derechos de propiedad de los predios forestales.
2. Discurso del bosque abandonado. Es el discurso cercano a las coaliciones gobernantes, se hace hincapié en la preocupación por la que los conflictos enmarcados dentro de la industria forestal no sufran una escalada que ponga en riesgo el orden social.

3. Discurso ambientalista. Este discurso es mantenido principalmente por ONGs y la academia, promoviéndose el respeto por los ecosistemas.

4. Discurso campesino. Existen identidades contradictorias, oscilando entre la protección del recurso y su explotación, sin embargo se coincide en que el sector forestal debe ser capaz de brindar trabajo, ello es lo más importante.

5. Discurso del desarrollo local. Este discurso se resume en la siguiente premisa: “Bosque para los territorios, no para las corporaciones”. Se entiende al modelo forestal como ilegítimo constituyendo éste el meollo del asunto, dado que beneficia a las empresas en detrimento de los territorios.

Lo anterior deja una atmósfera bastante compleja que está lejos de converger, dados los diferentes puntos de vista que son posibles de encontrar respecto del modelo forestal chileno. Por lo tanto, es posible añadir que más allá de configurarse como una mera forma de producir y gestionar un recurso, la gestión forestal de las últimas cuatro décadas ha propiciado la producción de subjetividades y relaciones sociales, las cuales guardan relación con las condiciones sociales, históricas y materiales donde se anidan los discursos descritos previamente.

4.2.4 La emergencia del discurso sobre lo sustentable y la transformación de la industria forestal

Pese a que en pasajes anteriores han sido expuestas algunas expresiones de la transformación de la que ha sido objeto la industria forestal en los pasados 40 años producto de las reformas neoliberales, lo sucedido en los últimos 20 años con la emergencia del discurso de la sustentabilidad no ha sido analizado en profundidad. Si bien no es el objetivo central de esta investigación realizar un examen detallado sobre esta materia, es necesario describir algunos elementos que se tornan fundamentales para comprender la forma en que se vincula el sector forestal con los distintos territorios, en un escenario caracterizado por un Estado ausente y un régimen laboral cada vez más precarizado.

Fruto del declive de los Estados benefactores, la emergencia del discurso sobre la sustentabilidad y el auge de la semántica de la globalización, el mundo del trabajo se

transforma radicalmente y comienza a surgir la figura de la responsabilidad social empresarial como una forma de darle respuesta a una crisis de legitimidad del capitalismo globalizado (Shamir, 2010). Por otro lado, el potente lobby de elites globales, empresas multinacionales, GRIs⁴⁰, organismos internacionales (OCDE, ONU), sectores de la sociedad civil y ONGs (Weber y Soderstrom, 2015) han contribuido a que el discurso sobre responsabilidad social empresarial se haya expandido globalmente de forma extraordinariamente rápida, evolucionando en un contexto que coincide con la transformación de los Estados y la hegemonía del mercado, instalándose la responsabilidad social empresarial como el modelo de empresa característico dentro del contexto neoliberal.

El concepto de responsabilidad social empresarial posee múltiples aristas y ha sido definido de formas bastante disímiles, no existiendo un consenso con respecto a su definición (Crane y Spencer, 2013). Para ilustrar lo que se entiende por responsabilidad social empresarial, se recogen tres definiciones estándar de organizaciones internacionales que marcan la pauta en esta materia (Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial y Business for Social Responsibility⁴¹):

- OIT: “Forma en la cual la empresa da consideración a el impacto de sus operaciones en la sociedad y afirma sus principios y valores tanto en sus métodos internos como en su interacción con otros actores” (OIT, 2012 en Crane y Spencer, 2013:7).
- Banco Mundial: “Compromiso de la empresa al desarrollo económico sustentable, trabajando con empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad, en orden a mejorar la calidad de vida en formas benéficas tanto para el negocio como para el desarrollo” (Banco Mundial, 2013 en Crane y Spencer, 2013:8).
- Business for Social Responsibility: “Toma de decisiones de orden empresarial vinculada a valores éticos, compromiso con requerimientos legales y respeto por la gente, comunidades y respeto por la gente, comunidades y el medio ambiente en todo el mundo” (Business for Social Responsibility, 2012 en Crane y Spencer, 2013:8)⁴².

⁴⁰ Global Reporting Initiative

⁴¹ Organización sin fines de lucro que vela por la promoción de estrategias de desarrollo sustentable en Asia, Norteamérica y Europa

⁴² Las traducciones de las tres definiciones son de mi autoría

Si bien todas las definiciones expuestas más arriba siguen una dirección común, todas destacan aspectos distintos, por lo que se puede decir que es un concepto en construcción y en disputa constante. Sin embargo, una forma que podría darle una salida a este debate son los conceptos de *broad view* y *narrow view*. La distinción entre *broad view* y *narrow view* es bastante sencilla y contribuye a aclarar la conceptualización con respecto al rol que cumple la empresa en la sociedad capitalista contemporánea. La *narrow view* se identifica con la postura heredada de la economía neoclásica, la cual señala que la única responsabilidad de la empresa es “hacer tanto dinero como sea posible”⁴³ (Friedmann, 1970:2), mientras se actúe de forma honesta y de acuerdo al marco legal. Es decir, bajo esta perspectiva la empresa no le debe absolutamente nada a la sociedad, por lo que la única finalidad de la empresa sería la persecución del lucro. Por el contrario, la *broad view* cree que la empresa debe contribuir más allá de la generación de ganancia para los accionistas, vinculándose con la producción de un valor agregado que contribuya al mejoramiento de las condiciones de existencia de la comunidad (Schwartz y Saiia, 2012).

En orden a mantenerse competitivos en los mercados globales, en Latinoamérica se ha comenzado a adoptar desde hace un par de años políticas de responsabilidad social empresarial en base a tendencias globales, pero adaptándolas a contextos locales, particularmente cuando se trata de regiones con población indígena (Suescún Pozas, Lindsay y Monceau, 2015). Uno de los estándares empleados para corroborar que la empresa cuenta con buenas prácticas al interior del proceso de gestación de los productos son las certificaciones ambientales, las cuales obedecen a la globalización de las demandas ambientales, pretendiendo demostrar que los productos, en este caso de orden forestal, fueron concebidos de acuerdo a una gestión amigable con el medio ambiente. Las certificaciones se desarrollan masivamente durante la década de los noventa, donde la sociedad civil y las ONGs se esmeran en desarrollar estándares sociales y ambientales para regular la producción económica global, en un contexto donde los Estados poseen cada vez menos poder, limitándose a actuar solamente como entes fiscalizadores que legitiman el accionar privado (Overdest, 2010; Bloomfield, 2015). Desafortunadamente, las certificaciones no se encuentran desarrolladas al nivel de prolijidad observado en la minería y en el petróleo,

⁴³ Traducción propia

puesto que al ser el bosque un recurso renovable, el proceso de operación es bastante distinto. En este sentido, a nivel global la evidencia indica que las certificaciones se concentran más en el manejo de cuestiones de orden ambiental antes que en cuestiones de orden social (Ränangen y Zobel, 2014).

Dentro de la realidad chilena, las certificaciones han aparecido bajo la figura de dos instancias: la FSC⁴⁴ y la PEFC⁴⁵. La certificación es efectuada por organismos independientes y por elección de las empresas, no existiendo dentro del marco legal chileno la obligatoriedad de seguir estos parámetros (Manosalva, 2004), por lo tanto, los principales incentivos para adoptar las medidas de certificación se explican por la apertura que éstas dan de ingresar a nuevos mercados, de comercializar nuevos productos o de exportar en mayor cantidad de lo ya exportado (Hernández, 2014; Ramesteiner y Simula, 2003). Hiss (2013) define a este tipo de acciones como “financiarización” de la sustentabilidad, incorporándose mecanismos no económicos al dominio de lo financiero. La sustentabilidad corre una suerte de “comodificación”, incentivándose a través de prácticas emanadas desde lo económico. En este contexto, la certificación más que mostrarse como una medida con beneficios sociales y/o ambientales, sería más bien un beneficio de mercado que no presenta ganancias concretas para los habitantes de los territorios forestales (Van Dam, 2002), por lo que las certificaciones serían vistas como un mecanismo que en lugar de contraponerse a las lógicas neoliberales, vendría a fortalecer el modelo de desarrollo enfocado en la empresa privada, en detrimento del desarrollo regional o territorial. En la misma dirección, Carrasco y Salas (2016) señalan que a pesar de que las certificaciones buscan generar un diálogo de convergencia entre la heterogeneidad, a la luz de los hechos no han logrado ese cometido.

Bloomfeld (2012) manifiesta que, si bien las certificaciones contribuyen a un mejoramiento de las prácticas forestales, éstas se ven atadas a una estructura de poder global que hace

⁴⁴ La FSC (Forest Stewardship Council) es una organización no gubernamental, con sede en Alemania, encargada de la certificación y acreditación de la gestión forestal. Fue lanzada en 1993 por la WWF (World Wildlife Fund). Su misión oficial es: "Promover el manejo ambientalmente apropiado, socialmente benéfico y económicamente viable de los bosques del mundo".

⁴⁵ Por otra parte, la PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification), es una organización no gubernamental que, de igual manera a la FSC, vela por la gestión sostenible de la producción forestal. Su fundación fue en 1999, llegando a Chile en 2004 con el amparo de la industria forestal y agencias estatales. Actualmente opera en Chile a través de CERTFOR (Sistema Chileno de Gestión Forestal Sustentable).

imposible generar un cambio radical en este aspecto, añadiendo que muchas empresas adoptan las certificaciones como una manera de eludir el control del Estado. En el contexto de la realidad chilena, las certificaciones no han sido capaces de mitigar las contradicciones del modelo forestal (Tricallotis, 2016; Blackman y Rivera, 2011). En este sentido, Overdest y Rickenbach (2006) plantean tres visiones disímiles respecto de la certificación, expresando que pueden entenderse como un mecanismo de mercado para internalizar externalidades a través de precios, como una garantía de manejo ambiental o bien como un mecanismo de aprendizaje y transferencia de tecnología. Con respecto al escenario chileno, Carrasco (2011) indica que, al margen de su escaso impacto real en la superación de los conflictos, los sistemas de certificación han sido grandes motores en el cambio de relaciones entre empresas y comunidades, pues imponen a las empresas compromisos en materias que tocan las fibras las sensibles del territorio: los derechos indígenas y el desarrollo económico local. Particularmente, los planes de relacionamiento comunitario expresados en acuerdos marco se enfocan en programas de apoyo educativo, programas de fomento productivo en apoyo con el Estado, programas de capacitación y programas sociales, habiendo una recepción heterogénea de este tipo de medidas por parte de la población mapuche. El marco ideológico de estos sistemas es el del Manejo Forestal Sustentable (MFS), el cual es el resultado de los debates internacionales sobre las políticas forestales en el marco de los desafíos ambientales de las últimas décadas (Carrasco y Salas, 2016).

En base a esta concepción de empresa, la industria forestal debe necesariamente vincularse con los *stakeholders*. Si previamente la empresa debía concentrarse en generar reportes para dar cuenta de sus operaciones a los propietarios de la empresa, el discurso pro ambientalismo y sustentabilidad ha promovido que el entorno de las empresas se destaque como un actor cada vez más relevante para las empresas, por lo que los reportes que las empresas construyen para dar cuenta de sus operaciones deben incluir el diálogo con los actores involucrados en el funcionamiento de la empresa. Para ello las empresas han debido desarrollar mecanismos de rendiciones de cuenta que sean transparentes en orden a generar una relación de entendimiento con la comunidad aledaña a la empresa. No obstante, estos reportes de sustentabilidad no son más que mecanismos que contribuyen a generar una imagen positiva de la empresa, convirtiéndose en una especie de simulacro (Crowther, 2012). Los reportes de sustentabilidad pueden ser entendidos como una especie de manipulación ideológica que

buscan construir una imagen de compromiso con el entorno de la empresa. Contrariamente a lo esperado, es posible encontrar prácticas de precarización laboral (Cloud, 2007) al interior de las empresas, cuestión que ha sido característica de la industria forestal en la Región del Bio-Bío (Canals, 2015). Esta opinión es compartida por Suescun Pozas, Lindsay y Monceau (2015), quienes afirman que estas acciones en pro de la comunidad son una forma de obtener una licencia social para operar, agregando que la industria extractiva no solo invierte en sociedades vulnerables, sino que también crea las condiciones para generar conflictos sociales. Desde esta perspectiva, los autores expresan que una aproximación crítica al MFS debería considerar los siguientes factores:

- Relación entre pobreza y negocio
- Impacto del MFS
- Dimensiones de gobernanza del MFS
- Poder y participación en la toma de decisiones

5. Hipótesis

La pregunta fundamental de esta investigación estriba en la relación ambivalente que existe entre expansión y desarrollo del sector forestal y rezago socio-económico en la Provincia de Arauco. En este sentido, la hipótesis sobre la cual se edifica el presente trabajo es que el desarrollo del sector forestal en la Provincia de Arauco no sólo no aporta las condiciones propicias para acortar las brechas existentes entre los territorios más “aventajados” y la Provincia de Arauco, sino que se encuentra vinculado al mantenimiento de la **trampa territorial** que hace perdurar la condición rezago socio-económico en el territorio. Esta trampa implica que el desarrollo del sector forestal en los últimos 40 años, unido a la ineficacia del Estado para resolver esta problemática, ha construido y proyectado la imagen de éxito de un territorio que al mismo tiempo, vive en condición de rezago. Por lo tanto, las preguntas de investigación que se desglosan de este problema y que guiarán la investigación son las siguientes:

- ¿Por qué la **trampa territorial** se mantiene a pesar de la enorme expansión que ha experimentado el sector forestal en la Provincia de Arauco en los últimos 40 años?

- ¿Por qué las políticas públicas implementadas en la Provincia de Arauco han sido poco efectivas en el propósito de estrechar las brechas existentes con el resto de territorios?

6. Objeto de estudio, objetivo general y objetivos específicos

6.1 Objeto de estudio:

- El sector forestal y la relación éxito/rezago en la Provincia de Arauco

6.2 Objetivo general:

- Explorar críticamente qué tipo de vínculos existen entre el sector forestal y el rezago socio-económico en la Provincia de Arauco

6.3 Objetivos específicos:

1. Describir los factores incidentes en el mantenimiento de la **trampa territorial** que ha impedido acortar las brechas entre la Provincia de Arauco y los demás territorios
2. Explorar la existencia de lazos entre el sector forestal y el rezago en la Provincia de Arauco
3. Determinar qué rol juegan las políticas públicas implementadas por el Estado en la condición de rezago de la Provincia de Arauco

7. Diseño metodológico

7.1 Método

El diseño metodológico, es decir la estrategia escogida para responder a las preguntas de investigación, obedece tanto a criterios teóricos como de factibilidad de realización del estudio. Específicamente se adoptó la decisión de estudiar poblaciones que reunieran dos condiciones: desarrollo forestal y rezago. 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. Este diseño no se basa meramente en la descripción empírica de los datos recolectados, sino que también hace hincapié en la exploración de las relaciones teóricas no observables a simple vista entre los datos. En palabras de Rodríguez y Vallderiola (2010), este estudio de caso es de orden colectivo, puesto que se orienta a captar la complejidad de un conjunto de casos para dar cuenta de un fenómeno en específico.

La literatura ligada a los estudios de caso es más bien escasa y suele ser bastante poco pormenorizada. Quienes más han contribuido al fortalecimiento de este método investigativo han sido principalmente los estudios comparados, los que han proporcionado información respecto a la dialéctica entre la especificidad y la generalidad. Ragin (2000) señala que es habitual dar por sentada la definición de lo que implica un caso, pero en raras oportunidades se discute las particularidades que encierra un estudio de caso, por lo que vale la pena hacer hincapié en este precepto. Usualmente se plantean los estudios de caso en torno a ciertos parámetros marcados por límites físicos y temporales, los cuales sirven como una suerte de puntos de referencia para delimitar la problemática de estudio. Contrariamente a esto, Becker (1991) añade que no existe dentro de las ciencias sociales una respuesta certera frente a lo que significa un estudio de caso, afirmando que los casos no se encuentran “allí afuera”, sino que más bien son construcciones teóricas articuladas por el investigador.

En cuanto a la problemática específica que se analiza dentro de este trabajo, el foco está puesto esencialmente en la construcción teórico-empírica de un caso particular que presenta

ciertos elementos comunes con otros casos. El dilema entre lo particular y lo general que a menudo forma parte de la discusión respecto a la legitimidad que presentan los estudios de caso va a decantarse por lo particular, es decir lo que se pretende es establecer luces sobre el fenómeno en cuestión, siendo cauto respecto a la posibilidad de poder generalizar más allá del contexto de ejecución de la investigación. Ahora bien, se proporcionan algunas comparaciones en el apartado teórico con el objeto de poder observar donde está inserto el sector forestal frente a otros sectores productivos, no obstante intentar generalizar los resultados propios de esta investigación hacia sectores productivos tales como el vitivinícola o el salmonero, excede sus márgenes y expectativas.

Dicho lo anterior, el alcance de esta investigación será exploratorio. Pese a que existe evidencia relativa al sector forestal y el rezago económico de las poblaciones adyacentes, la literatura vinculada al sector forestal como mecanismo incidente en el mantenimiento de la condición de rezago de la Provincia de Arauco es mínima. Lo anterior no le resta legitimidad a la investigación, tal como propone Flyberg (2006) es común que se le endosen ciertas etiquetas de menosprecio hacia los estudios de caso por su dificultad para generalizar y su escaso control sobre las variables, sin embargo en el contexto propio en el que se emplaza este trabajo ocurre precisamente lo contrario, dado que perfectamente puede contribuir a la falsación de la hipótesis que correlaciona el desarrollo socio-económico con la emergencia del sector forestal.

En este sentido se torna fundamental el concepto de trampa territorial, el cual es planteado desde la perspectiva de Herbert Blumer (1953), es decir en la forma de “concepto sensibilizador”. Los conceptos sensibilizadores suelen definirse como dispositivos heurísticos en lugar de entidades deterministas, siendo empleados como una manera de esclarecer ciertas áreas oscurecidas por donde podrían transitar los factores que gatillan el fenómeno del rezago. Por ello se comprende el concepto de trampa territorial como una especie de hoja de ruta que permite ir proponiendo y descartando hipótesis, a la usanza de la *Grounded Theory*. Por lo tanto, trampa territorial es utilizado como una forma de concatenar hechos que permitan conectar el plano teórico con el plano empírico, comprendiendo a los conceptos como puntos de partida que faciliten la interpretación de los hallazgos encontrados. Esto indica que el concepto de trampa territorial, que podría haber sido destinado de igual

forma para dar cuenta de fenómenos de otra naturaleza, en este contexto presta utilidad como herramienta heurística para la construcción de las categorías de análisis del problema de investigación.

Por otra parte, los aspectos del objeto de estudio que se abordan en el estudio de caso son los ejes teóricos bajo los cuales se plantea la investigación, es decir las disparidades socio-económicas, el sector forestal y las políticas públicas. En consecuencia, los casos que se tienen en consideración para responder a las interrogantes que se propone esta investigación se extrajeron de estos tres troncos teóricos. Por ello es que los casos desde donde emanó la información son de variada índole, tomando en consideración actores e iniciativas estatales, actores pertenecientes al sector forestal y miembros de la sociedad civil partícipes de la gestión de las políticas de rezago. A lo anterior se añade el examen de las memorias de empresas, lugar donde se anida de forma concreta el vínculo de las grandes empresas con su entorno más íntimo; las certificaciones forestales, instancia donde se puede observar los vínculos ejercidos a través de los sistemas de gobernanza presentes en el sector forestal; y finalmente se agrega el análisis de las iniciativas concretas gestadas desde el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco, de manera de explorar de primera fuente la articulación de las dinámicas que se construyen entre actores estatales y los agentes en condición de rezago.

Desafortunadamente, este estudio se ve dificultado por la inexistencia de índices complejos de alcance comunal como lo es el IDH, por lo que ante este inconveniente se decidió plantear la investigación desde una perspectiva mixta. Esta perspectiva se destaca por combinar datos de naturaleza cualitativa y cuantitativa, no obstante lo cuantitativo se encuentra subordinado a lo cualitativo, sirviendo únicamente como una herramienta que potencie el trabajo empírico y la significancia de las conclusiones. Las estadísticas que se emplean son de carácter territorial y forestal, extraídas desde las bases de datos de la CASEN, de la Biblioteca del Congreso Nacional, del CENSO Agropecuario y de INFOR (Instituto Forestal).

7.2 Aspectos a observar

La operacionalización del concepto de rezago es bastante problemática, especialmente en Chile, donde a pesar de que se cuenta con una categoría de rezago (SUBDERE, 2014) que

hace alusión a aquellos territorios que poseen brechas en indicadores socio-económicos respecto del promedio nacional, no se dispone de parámetros certeros bajo los cuales definirlo. Lo anterior hace alusión a que no existe una medida precisa mediante la que sea posible determinar quien se encuentra rezagado y quien no lo está, tal como ocurre con la medición de la pobreza, ya sea en su forma tradicional o multidimensional. El caso más cercano sobre el que existe evidencia es el de México⁴⁶, donde existe un índice de rezago social que se asimila bastante a lo que nosotros conocemos como pobreza multidimensional, pero a esto se le añade una estratificación (alto-medio alto-medio-medio bajo y bajo) y un componente territorial, que es lo más relevante dado que mediante este mecanismo es posible geolocalizar los territorios rezagados. En el caso de Chile, de acuerdo al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, las variables que inciden en la determinación del rezago son de índole social, económica, de competitividad y de calidad de vida.

Más allá de consideraciones económicas, que por cierto son importantes, esta investigación se va a enfocar en cuestiones que no han sido abordadas del todo por las ciencias sociales, como lo son las interrelaciones existentes entre sector forestal, sociedad civil y Estado en el mantenimiento y la gestión del rezago, lo que es conocido en la literatura con el concepto de trampa territorial. Por ello es que las variables que se indagarán guardarán relación con la exploración de aquella maraña de elementos que constituyen el rezago de la Provincia de Arauco. Estas aristas involucradas en el mantenimiento del rezago son teóricamente relevantes de acuerdo a estudios previos en otras latitudes, por lo que se cree que también serían incidentes en la Provincia de Arauco. Estas variables forman parte del corpus que da origen a la construcción de los instrumentos.

⁴⁶ El Índice de Rezago Social, desarrollado por CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), comprende ocho variables para clasificar el rezago territorial dentro de México:

- Ingreso per cápita
- Rezago educativo
- Acceso a salud
- Acceso a seguridad social
- Calidad de vivienda
- Alimentación
- Servicios básicos
- Cohesión social

7.3 Selección de casos

Como ya se ha dicho anteriormente y siguiendo la conceptualización de Vieytes (2004) respecto a la definición del universo, la población y la muestra, los criterios establecidos para hacer la delimitación fueron la expansión forestal y la declaración de zona de rezago. Dicho esto, la población se encuentra conformado por aquellos territorios que han sido declarados zonas de rezago por parte del Estado de Chile, es decir la Provincia de Arauco, la Provincia de Cauquenes, la localidad de Limarí-Choapa, Ranco, Valle del Itata y el Territorio Lafkenche, recientemente declarado como zona de rezago. Dentro de estos territorios, los únicos que reúnen la condición de tener un amplio desarrollo forestal son la Provincia de Arauco y Valle del Itata. Ahora bien, para delimitar la muestra se empleó como parámetro la expansión forestal, la que fue medida a través del porcentaje de plantaciones exóticas presente dentro de las comunas que componen estos territorios, ante lo cual se decidió dejar como marco muestral a la Provincia de Arauco, dado que su superficie de plantaciones exóticas se empina por el 66,2% del total, lo cual contrasta con el Valle del Itata, donde salvo la comuna de Coihueco, el resto de las comunas de Valle del Itata no supera el 40% de superficie plantada (CENSO Agropecuario, 2007).

En base a lo anterior, el tipo de muestreo a utilizar es de carácter no probabilístico e intencionado, quedando la muestra finalmente constituida por las comunas que forman parte de la Provincia de Arauco, es decir: Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Lebu, Los Álamos y Tirúa. El foco de la investigación está puesto en la Provincia de Arauco, puesto que este territorio ha sido declarado zona de rezago, por lo que a pesar de que los casos analizados son las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco, la unidad de análisis es el territorio correspondiente a la Provincia de Arauco, ya que es ahí donde se aplica la Política de Desarrollo para Territorios Rezagados.

Por otra parte, esta investigación guarda la particularidad de que, dada su complejidad, la unidad de análisis, la unidad de observación y la unidad de información van a diferir. La unidad de observación quedará conformada por el Estado; las empresas forestales, divididas en grandes, pequeñas y medianas; y la sociedad civil, expresada en los miembros partícipes de las mesas de trabajo realizadas como parte del Programa de Gestión Territorial para Zonas

Rezagadas de la Provincia de Arauco. Finalmente, la unidad de información corresponderá a los casos específicos desde los cuales se levantará la información, es decir dentro del Estado a los miembros del Programa de Zonas Rezagadas relativo a la Provincia de Arauco; dentro de las empresas forestales a las más representativas de los sectores pequeños, medianos y grandes; y de la sociedad civil a los miembros específicos desde donde se recogerá la información. Al interior de la unidad de información se realizará un muestreo de carácter opinático, el cual apuntará hacia la captación de la mayor inclusividad y representatividad posible, dejando de lado criterios de orden probabilístico. Lo anterior se justifica esencialmente en la búsqueda de la riqueza de la información en lugar de la precisión matemática.

A continuación, en la Tabla 14, se muestran los casos concretos tomados en consideración para la muestra, los cuales constituyen información primaria. Por otra parte, en la Tabla 15 se observan los documentos escogidos como información secundaria que constituyeron parte del análisis. Se añaden las noticias presentadas en el Diario Lanalhue y en la página institucional del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas, correspondientes al año 2017. Por tanto, la información elegida como parte del análisis de datos posee distinta procedencia, obedeciendo a una triangulación de fuentes de información que enriquece el análisis de datos. A lo anterior se agrega lo expuesto en la Tabla 16, donde se exponen los lugares donde se realizó observación participante, los que de igual manera fueron incluidas dentro de las matrices de análisis que dieron origen al corpus que dio cuerpo al análisis.

Tabla 14. Muestreo

Casos / Actores	Sector representativo
Coordinador de Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco	Gobierno Regional
Encargado de Asuntos Públicos Zona Centro de Arauco S.A.	Sector forestal
Encargado de Asuntos Públicos CMPC	Sector Forestal
Miembro de Mesa de Rezago de Cayucupil	Sociedad Civil

Presidente de la Mesa Productiva de la Provincia de Arauco	Sociedad Civil
Presidente de la Asociación de Aserraderos de la Provincia de Arauco (ASYMA)	Sociedad Civil
Miembro de Mesa de Rezago de Turismo	Sociedad Civil
Experto partícipe del Programa Ecomunas, implementado en la Provincia de Arauco	Academia
Experto partícipe del Programa Ecomunas, implementado en la Provincia de Arauco	Academia
Experto en ecología social	Academia
Presidente de Corparauco	Sociedad Civil – Sector Forestal
Dirigente de la Asociación de Aserraderos de la Provincia de Arauco	Sociedad Civil – Sector Forestal

Fuente: Elaboración propia

Tabla 15. Documentos analizados

Nombre del documento	Sector representativo
Informe de Responsabilidad Ambiental y Social de Arauco (2004)	Sector Forestal
Informe de Responsabilidad Ambiental y Social de Arauco (2005)	Sector Forestal
Informe de Responsabilidad Ambiental y Social de Arauco (2006)	Sector Forestal
Informe de Responsabilidad Ambiental y Social de Arauco (2007)	Sector Forestal
Informe de Responsabilidad Ambiental y Social de Arauco (2008)	Sector Forestal

Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2009)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2010)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2011)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2012)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2013)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2014)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2015)	Sector Forestal
Reporte de Sustentabilidad de Arauco (2016)	Sector Forestal
Resumen Plan Maestro de Ordenación (Arauco, 2012)	Sector Forestal
Observaciones a los Informes de Auditoría a Forestal Arauco. Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, Chile (2013)	Sector Forestal – Sociedad civil
Programa de Certificación CERTFOR MFS para Plantaciones (2007)	Sector Forestal
Resumen Público de la Evaluación del Manejo Forestal Según Estándar FSC. Forestal Arauco S.A (2012)	Sector Forestal
Informe de Monitoreo Forestal Arauco S.A. (2014)	Sector Forestal
Plan Maestro de Ordenación Forestal, Arauco (2015)	Sector Forestal

Plan de Gestión Social Forestal Arauco (2016)	Sector Forestal
Resumen de la Pre-Auditoria Certificación FSC de Arauco (2009)	Sector Forestal
Informe de Auditoría de Certificación FSC 2013-2018, Arauco	Sector Forestal
CERTFOR y las Certificaciones Ambientales en la Industria Forestal (Lignum, 2013)	Sector Forestal
Reporte de Certificación CMPC CERTFOR (2007)	Sector Forestal
Plan Social Mininco (2013)	Sector Forestal
Plan Social Mininco (2014)	Sector Forestal
Plan Social Mininco (2015)	Sector Forestal
Plan Social Mininco (2016)	Sector Forestal
Convenio público-privado orientado a fortalecer el desarrollo económico-social de la Provincia de Arauco (2007)	Estado de Chile/Sociedad Civil
Informe de Certificación de Manejo Forestal CERTFOR (2014)	Sector Forestal
Plan de Ordenación Forestal Mininco S.A (2016)	Sector Forestal
Set de indicadores Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco (2016)	Estado de Chile
Evaluación formal para la certificación de manejo forestal FSC de Forestal Mininco (2011)	Sector Forestal

Fuente: Elaboración propia

Tabla 16. Lugares donde se realizó observación participante

Lugar de observación	Día de realización
Playa de Coliumo, capacitación a pescadores miembros de la Mesa de Borde Costero sobre la agregación de valor a las algas	18 de mayo de 2017
Ilustre Municipalidad de Cañete, lanzamiento de la construcción del Aeródromo de Cañete	13 de julio de 2017
Cayucupil, Reunión de Mesa de Rezago de Agroalimentos	21 de septiembre de 2017

Fuente: Elaboración propia

7.4 Técnicas y plan de análisis

Con anterioridad han existido investigaciones que vinculan el desarrollo de plantaciones de especies exóticas con índices de pobreza, sin existir una evidencia abrumadora ya sea a favor o en contra, por lo que no resultaría satisfactorio insistir en la causalidad que articula esta relación (CONAF, 2014; Cossalter y Pye-Smith, 2003; Bull et al., 2006). Sin embargo, si resulta llamativo ahondar en el por qué los indicadores socio-económicos se mantienen bajos o evolucionan a una tasa muchísimo más baja que la del promedio nacional.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se propone una triangulación de técnicas para abordar distintos aspectos del objeto del estudio. Además de lo ya señalado respecto al análisis de documentos, los aspectos no observados en los documentos fueron recogidos mediante entrevistas semi-estructuradas hasta alcanzar la saturación teórica. El número de entrevistados alcanzó los doce casos, intentando captar una representatividad de todos los sectores involucrados dentro de la problemática. Respecto al por qué se adoptó la decisión de inclinarse por este tipo de técnica, la respuesta es que las entrevistas semi-estructuradas estarán dirigidas a los miembros de los distintos segmentos del sector forestal (pequeña, mediana y gran empresa), a los gestores regionales de las políticas de rezago y a los 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. En este sentido, la decisión de realizar entrevistas semi-estructuradas pasó por intentar captar dimensiones subjetivas que profundizaran las particularidades de cada sector involucrado, intentando abarcar las contradicciones y la diversidad al interior de los discursos recogidos.

La técnica de análisis utilizada para dotar de sentido a los datos recabados será el método de comparación constante, entendido como una de las técnicas principales de la *Grounded Theory*. Obviamente cabe hacer la salvedad de que durante esta investigación no se llevará un plan de acción liderado por las directrices de la *Grounded Theory*, sin embargo, cabe destacar que si serán de gran influencia sus lineamientos, dado que este plan de análisis reúne las condiciones ideales para integrar los datos y construir categorías conceptuales que sean capaces de describir y darle inteligibilidad a los datos. El objetivo de crear teoría a partir de los datos, objetivo principal de la *Grounded Theory*, queda descartado puesto que excede las pretensiones de esta investigación.

De acuerdo a Valles (1999) el propósito del Método de Comparación Constante es el uso explícito de procedimientos de codificación y análisis. La meta principal es generar categorías conceptuales, sus propiedades (aspectos significativos de las categorías) y las hipótesis (conjeturas provisionales que se someten a juicio bajo la comparación con otros datos, no configurándose como una guía de investigación como lo es en el modelo hipotético-deductivo). Lo importante de esta modalidad de análisis es que acentúa la inexistencia de una división visible entre las distintas fases de la investigación, por lo que tira por la borda aquellos supuestos que construyen fronteras entre lo que es la problematización, los objetivos, la teoría y el análisis. El análisis cualitativo propone que los datos vayan emergiendo desde los datos de manera inductiva, de hecho, el mismo diseño metodológico varía sustancialmente conforme va avanzando la investigación, tal y como ocurrió en esta oportunidad, fruto de esta relación de tensión existente entre los supuestos teóricos y la realidad empírica. La teoría no debe ser forzada a la realidad, en efecto, es la misma realidad la que en muchas oportunidades nos incita a enriquecer nuestro marco teórico a medida que los datos van emergiendo desde nuestros análisis preliminares.

Con el método comparativo constante el investigador se sumerge en la búsqueda de realizar simultáneamente la codificación y el análisis de los datos buscando desarrollar conceptos.

Posteriormente, a través de la comparación constante de incidentes específicos se van redefiniendo categorías, propiedades y explorando sus interrelaciones con el objetivo de generar un sustrato teórico que otorgue sentido a la investigación (Vieytes, 2004). El análisis de los datos comienza de inmediato con la primera recolección y continúa progresivamente durante el transcurso de la investigación, en una interacción constante entre observación, interpretación, datos recogidos y análisis, comenzando en este ejercicio a emerger las primeras categorías a partir de las diversas comparaciones que se van gestando. A todo esto, hay que incorporar aquellas suposiciones que van surgiendo conforme se va avanzando en este proceso, a estos recordatorios se les denomina memos y poseen la particularidad de ir vinculando las distintas categorías, complementando a la categoría central con irrupciones que otorgan dinamismo al análisis.

La primera operación que se realiza es la comparación de la información obtenida, en este caso fue mediante entrevistas en profundidad y grupos de discusión, intentando dar un patrón común a un variado conjunto de documentos que comparten una misma idea. Este tipo de ejercicio se le ha dado el nombre de codificación abierta, puesto que esta codificación es solamente provisional. La codificación abierta estimula no sólo el descubrimiento de categorías, sino también de sus propiedades y sus dimensiones, registrándose los datos que van surgiendo durante la codificación, por ello se dice que la recogida de datos, la codificación y el análisis se realiza conjuntamente.

Posteriormente a esto se desarrolla otra modalidad de codificación, la codificación axial. Esto permite integrar categorías y propiedades, apareciendo de igual forma aquellas categorías rescatadas explícitamente desde los datos, las categorías in vivo. Cuando nos referimos a integración hacemos referencia a la organización o articulación de aquellos elementos que configuran la arquitectura teórica que se va generando, esto quiere decir la compenetración entre categorías, propiedades e hipótesis. En este intertanto deben irse clasificando los datos, lo que significa que las categorías ya se encuentran saturadas, por lo que se deben articular los memos de manera tal que tengan sentido dentro de la situación que se estudia, es el principio del fin del análisis como lo dice Vieytes (2004).

La tercera etapa de este procedimiento se denomina codificación selectiva, cuyo objetivo no es otro que la identificación de categorías centrales o nucleares que sirvan de sostén a todo

el armazón teórico que se ha ido produciendo. En este proceso se trata de ir siguiendo una línea que refleje una coherencia entre los datos analizados, moviéndose desde los datos a las categorías y de ahí dando saltos hacia la teoría, de manera de conocer los factores que inciden en la ocurrencia de los fenómenos estudiados. En este nivel de análisis son útiles la construcción de tipologías y mapas conceptuales para hacer más sencilla esta tarea y facilitarles el entendimiento a los lectores. Cabe destacar que en la investigación cualitativa la teoría es asumida como un referente en el cual debemos sostenernos, pero no adquiere mayor preponderancia que los datos empíricos, los datos no deben ser forzados para calzar exactamente a como fueron expuestos en el momento epistémico de la investigación.

8. Presentación y discusión de los resultados

Se adoptó la decisión de conectar la presentación y la discusión de los resultados, de forma de poder integrar instantáneamente las categorías levantadas producto del proceso de codificación con el análisis respectivo, emanado de los enfoques teóricos expuestos previamente. A su vez, este capítulo posee estricta relación con los objetivos de investigación, destacando que estos son los pilares hacia donde se orientan los hallazgos que se pretenden encontrar a través de la investigación, por lo que si bien se añaden algunos antecedentes que exceden los objetivos de investigación a modo de profundización en algunos aspectos que resultan interesantes, los aspectos fundamentales señalados en este capítulo se encuentra ceñidos rigurosamente a los objetivos de investigación.

Por otra parte, la respuesta a cada uno de los objetivos de investigación va a ir integrada de múltiples categorías que van a ir construyendo el escenario contextual donde se sitúa cada objetivo. Estas categorías van a componer los segmentos constitutivos de cada una de las aristas que forma parte de cada uno de los objetivos, facilitando el entendimiento a los lectores de este trabajo.

8.1 Objetivo 1: Describir los factores incidentes en el mantenimiento de la trampa territorial que impide acortar las brechas entre la Provincia de Arauco y los demás territorios

Este objetivo hace alusión directa al concepto de trampa territorial. Como ya fue expuesto en el marco teórico (Fernández et al., 2014; Damonte, y Soloaga, 2014), a través del concepto de trampa territorial se pretenden rescatar aquellos mecanismos que impiden o mitigan la capacidad de un territorio para desarrollarse, generándose brechas de desarrollo en diversos ámbitos. Como ya ha sido descrito anteriormente, el foco de este objetivo es ahondar en los factores que gatillan precisamente la permanencia de la Provincia de Arauco dentro de los territorios con indicadores de desarrollo más bajos, lo que ha sido constatado en las últimas décadas a través de la CASEN (2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015). Dicho esto, la desigualdad territorial no es un fenómeno nuevo en América Latina, es un fenómeno recurrente que ha sido objeto de una serie de investigaciones, siendo objeto de investigación desde mediados del siglo pasado en adelante, por tanto se han propuesto múltiples formas para intentar explicar este fenómeno. Por lo tanto, la pregunta es si la Provincia de Arauco posee los mismos factores explicativos que en el resto de los territorios de América Latina o bien la desigualdad territorial obedece a otras razones explicativas.

El concepto de trampa territorial, en este caso, va a ser utilizado como concepto sensibilizador, es decir es empleado como un concepto macro que es llenado de contenido a partir del material empírico recopilado durante la investigación. De acuerdo a los hallazgos de esta investigación, la trampa territorial en el caso de la Provincia de Arauco, se constituiría de los siguientes factores:

1. Aislamiento de la Provincia de Arauco
2. Centralismo en la toma de decisiones
3. Expansionismo forestal
4. Políticas públicas ineficaces
5. Inexistencia de diseminación del valor generado por la gran empresa forestal

Los factores recién descritos inciden en el mantenimiento del rezago. Ahora bien, cabe añadir de qué manera se describen y que aristas se relacionan con cada uno de estos factores.

Ilustración 5. Factores incidentes en el rezago de la Provincia de Arauco



Fuente: Elaboración propia

8.1.1 Aislamiento de la Provincia de Arauco

La Provincia de Arauco, como territorio, experimenta una situación desfavorecida tanto a nivel nacional como a nivel regional. Como queda evidenciado en el Índice de Aislamiento (2012), el cual es empleado como uno de los parámetros para calificar a un territorio como rezagado, el aislamiento de un territorio constituye un elemento a tomar en consideración para proporcionar una explicación plausible a la permanencia de la Provincia de Arauco en condición de rezago. Por otra parte, otro aspecto a destacar es la debilidad que ostentan tanto los actores políticos como sociales pertenecientes a la Provincia de Arauco, lo que repercute en que éstos no sean tomados en consideración por el gobierno a nivel central. Estos componentes se añaden a la escasez de habitantes que posee la Provincia de Arauco en comparación con el resto de Provincias de la Región del Bio-Bio, lo que hace que el peso ponderado de la Provincia de Arauco sea insuficiente para levantar propuestas que vayan en

la dirección de incentivar procesos de desarrollo que aminoren las brechas existentes entre territorios.

(...) Hay que entender y de a poquito meterse en la época de los noventa, a fines de los ochenta a comienzos de los noventa, la provincia de Arauco era distante y lejana del principal centro urbano y comercial de desarrollo que era el gran Concepción de aquella época, ya Es difícil para ti a lo mejor poderlo notar, porque hoy en día estai con las tecnologías al mil por ciento, pero imagínate que en aquellos años una llamada por teléfono de Arauco hacia Concepción era de larga distancia... Para mi eran casi tres horas, mucha curva, sin berma... bueno una serie de limitaciones. Eh... y eso hoy día ha ido cambiando en términos de infraestructura y Arauco da un salto importante, pero era tan grande la brecha que hoy día seguimos teniendo dificultades, de déficit en infraestructura, ¿ya? En lo que es un énfasis importante que a pesar que tenemos doble vía hoy en día, tenemos conectividad, cada día es más cerca Concepción, pero aun así hay problemas de infraestructura que son de... que son relevantes (Presidente CORPARAUCO).

En la cita rescatada se señalan elementos relativos a la infraestructura existente en la Provincia de Arauco, cuestión que en términos generales generaba bastantes críticas desde la sociedad civil. Aunque se rescatan los aportes hechos en esta materia, los cuales han sido canalizados principalmente en base a la inversión plasmada a través de los programas dirigidos desde el Estado en la Provincia de Arauco, se reconoce que aún la inversión se torna insuficiente. Como elementos principales se menciona a la debilidad que poseen los actores sociales y políticos de la zona en comparación a la influencia que ostenta la gran empresa forestal, representada principalmente en Arauco y, en menor medida, en CMPC.

(...) no hay un musculo, político o técnico, ahí que pueda tomar una agenda con las forestales. Porque eso requiere, además, una voluntad política de alto nivel; ahora que es lo que hay ahí, un espacio de dialogo que se llama diálogo forestal, que es una mesa instalada desde en Santiago, que conecta actores de la forestales, de las ONGs y del gobierno que de alguna manera

tiene bajadas administrativas aquí en Nahuelbuta y en Valdivia, y que han hecho experiencias locales para, justamente en estos ejes de impacto ecológico, social, de las plantaciones; han avanzado mucho más en Valdivia porque hay una capacidad tecno-política mucho mayor y más voluntad del gobierno regional, por ejemplo han trabajado en el tema de cuencas productoras de agua, paisaje asociado a caminos, ha sido mucho más difícil la agenda acá. Pero eso si te fijas tampoco es algo que venga con una línea de gobierno clara. Les sacan el cuerpo, porque la industria forestal tiene mucha más influencia aquí en la región y se cruza con los intereses de muchos grupos. Acá en la región la industria forestal tiene muchas más redes y una capacidad política distinta que la que tiene en Valdivia, que quedo mucho más aislada por el tema de la crisis de los cisnes (Coordinador del Proyecto Ecomunas).

El escaso rol que poseen los actores sociales y políticos pertenecientes a la Provincia de Arauco en el debate tanto nacional como regional se agrega al rol preponderante que tiene la gran empresa forestal en el territorio. Estos dos elementos promueven la exclusión del territorio de la Provincia de Arauco de la toma de decisiones, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores del país como Valdivia, donde se han levantado movimientos ciudadanos en oposición a los desastres socio-ambientales generados por el quehacer de la celulosa⁴⁷. Pese a la oposición existente a nivel ciudadano respecto a la expansión forestal, se hace difícil cambiar esta situación dada la escasa gravitación de la ciudadanía de la Provincia de Arauco en el debate político regional y nacional. Aunque Arauco reconozca que es muchísimo más visible en el territorio de la Provincia de Arauco, prueba de ello es que incluso el nombre de la empresa es correspondiente con el nombre de la Provincia de Arauco, no obstante, a pesar

► ⁴⁷ El año 2004, en Valdivia, Arauco instala una Planta de Celulosa en los suburbios de la ciudad. Los residuos producidos por la producción de celulosa fueron vertidos en el Santuario de la Naturaleza Carlos Andwandter, perteneciente al Río Cruces, lugar donde habitaba una población de cisnes de cuello negro que llegaba a los 5000 ejemplares. Como consecuencia de este hecho, la población de cisnes disminuyó drásticamente desde 5000 a 250 en tan solo un año. Ante esta situación, surge un movimiento ciudadano desde la sociedad civil que fuerza al gobierno de turno a que Arauco reconozca los daños producidos, pese a que éste último cumplía con la normativa legal. Con este hecho, se marca un precedente respecto a la relación entre sociedad y medio ambiente, forzándose de igual manera a cambiar la Ley de Medio Ambiente (Ley 19.300), creándose los Tribunales de Valdivia.

de esto la oposición a la empresa forestal posee menor revuelo público en Arauco que en Valdivia.

(...) O sea, no quiere decir que allá esté la gran cantidad de patrimonio forestal en la zona centro está lo que te decía 300 mil hectáreas de 1.100.000. Ahora es una zona que tiene mucha identidad, muchas complejidades, además es una zona bastante aplanada en términos territoriales. Entonces somos mucho más visibles en la provincia de Arauco que pudiéramos serlo en la provincia de Valdivia. (Encargado de Asuntos Públicos de la Zona Centro de Arauco)

8.1.2 Centralismo en la toma de decisiones

A pesar que esta es una de las cuestiones respecto a la cual el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas pretende hacer un cambio significativo, lo esencial es que la percepción de los actores sociales del territorio es contraria. Si bien es posible observar un trabajo colectivo, eso ha sido solamente en el período reciente, excluyendo de esta calificación a lo ocurrido tanto durante el transcurso del Plan Arauco (2007-2010) como de Arauco Avanza (2012-2014). Lo que se pretende lograr por parte de los actores sociales de la Provincia de Arauco es una visión endógena del desarrollo, intentando promover los sectores productivos que presentarían potencial de desarrollo y articulados desde el interior del territorio.

(...) durante mucho tiempo Chile se fue desarrollando de forma espontánea estos últimos años, haciendo que en territorios donde existían ciertas precariedades cierto, esas precariedades se fueron replicando a través del tiempo porque la orientación de cómo se perseguía finalizar con esas precariedades iban desde fuera hacia dentro, en forma exógena, o sea llegaba el Estado y procuraba instalar un parque industrial cierto, demanda de mano de obra cierto y eso funcionó en la medida en que existía el apoyo del Estado de ese tipo de accionar y caía cuando el Estado se retiraba. Eso fue lo que fue pasando permanentemente. (Coordinador Zona de Rezago de la Provincia de Arauco)

La política pública destinada a zonas especiales posee larga data, tal como ha sido expuesto previamente, teniendo antecedentes en la región desde mediados de la década de los sesenta. Por otra parte, la Región del Bio-Bio ha sido destacada como una región propicia para gestar un polo productivo que pueda dar paso a un desarrollo endógeno, prueba de ello son los numerosos estudios dedicados a este tópico realizados tanto por la CEPAL como en las Estrategias Regionales de Desarrollo. Sin embargo, los resultados proporcionados por estos documentos no han sido los deseados. La característica principal que poseen los procesos de desarrollo endógeno es que la gestación de las políticas públicas surge “desde abajo”, es decir son los propios actores sociales quienes, tomando en consideración las potencialidades del territorio, deciden el tipo de modelo de desarrollo que deciden adoptar en base a sus singularidades socio-históricas, culturales y económicas. A esto se le debe añadir la manifestación del capital sinérgico (Boisier, 1999; CEPAL, 2010; CEPAL, 2012), para lo cual es necesaria la descentralización y la autonomía de los territorios. No obstante, a pesar que cada una de las políticas especiales orientadas a impulsar el desarrollo de la Provincia de Arauco no hacen más que destacar las potencialidades endógenas de aquellas políticas, lo afirmado por los actores ciudadanos partícipes de estos procesos es lo opuesto. Es decir, si bien es reconocido un progreso en esta materia en lo que se refiere a participación de la ciudadanía en el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, lo cierto es que las mejoras aún son vistas como insuficientes. Por otra parte, los límites del Estado centralizado chocan con las ansias de incentivar acciones que promuevan la deliberación ciudadana, restando fuerza al potencial endógeno que yace en el territorio.

(...) Yo te comento que la mesa productiva nace por la necesidad de poder tener un ordenamiento territorial ¿no cierto? Que va implementando políticas claras de desarrollo ... pero que están dentro del ámbito de lo endógeno eso es lo que nosotros en los últimos años hemos estado fuertemente colocando hincapié en las políticas públicas ¿no es cierto? Sean implementadas bajo un objetivo concreto. Si más bien recuerdas un rato atrás yo te comentaba ¿no es cierto? de que hoy día todo lo que llega al territorio ha llegado bajo la estructura de un paquete que ha sido formalizado en el centralismo ¿ya? Y 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).

Producto de la ineffectividad de las políticas públicas aplicadas en la Provincia de Arauco, nace la Mesa Productiva de la Provincia de Arauco, agrupando a diversos gremios productivos tales como pequeños y medianos productores forestales, Sindicatos Pesqueros y empresas de servicios, correspondientes a las siete comunas que componen la Provincia de Arauco. Esta agrupación, no partícipe de las instancias formales comandadas por el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas, se ha transformado en un actor contrario a las políticas estatales implementadas en la Provincia de Arauco, enrostrándole su carácter centralizado y su escaso aporte al territorio. Esta agrupación posee como rasgo distintivo una visión endógena del desarrollo, señalando este elemento como uno de los rasgos esenciales para desencadenar procesos de desarrollo con pertinencia territorial. Pese a que lo explicitado en el Decreto Presidencial 1116, enmarcado dentro de las políticas de descentralización del país, toma como uno de sus pilares principales el acortamiento de las inequidades territoriales y la promoción de la inclusión social, aún es pronto para expresar que la tarea se encuentra concluida.

8.1.3 Expansionismo forestal

El expansionismo forestal no posee límites claros dentro del territorio de la Provincia de Arauco. Esto se ve potenciado por la enorme superficie que se encuentra con plantaciones en la actualidad, la que en su gran mayoría es de propiedad de la gran empresa forestal. A lo anterior se le añade una legislación del Estado que es favorable hacia el expansionismo forestal. El escenario de la gran empresa forestal es de sumo conocido por todos, la política de bonificación establecida en el DL-701 proporcionó importantes subsidios a la gran empresa forestal durante cerca de 40 años, lo que desencadenó que gran parte de la superficie de la Provincia de Arauco se encuentre en manos de predios de propiedad de Forestal Arauco.

Lo anterior dificulta el desarrollo de otros sectores productivos al margen del rubro forestal, dado que la gran parte del suelo se encuentra poblado por plantaciones forestales⁴⁸. Existe gran preocupación respecto de los límites que posee este expansionismo forestal, no existiendo una respuesta concreta que permita dilucidar esta interrogante. Ahora bien, por otro lado, cabe preguntarse en vista de la transformación de la que está siendo objeto la industria forestal, cuáles serán los lineamientos que seguirá, en un contexto colonizado por el dominio de lo sustentable, lo que da cuenta de las nuevas estrategias empleadas por las empresas forestales para obtener la legitimidad social de sus operaciones.

(...) 57-60% de la superficie de la provincia son plantaciones forestales. Entonces va a existir una persona dedicada a la ganadería, va a existir una persona dedicada a plantar. Y, por otro lado, la gente que tiene terreno que puede plantar hace rato se cambió a eucaliptus. El eucaliptus es un tipo de carrera que no pueden hacerle ningún tipo de tratamiento más que triturarlo y sacar la celulosa (...) (Presidente de la Mesa Productiva del Rubro de agroalimentos)

(...) Las empresas forestales no le robaron a la gente, las empresas forestales les compraron y uno era el responsable de vender, sí no te ponían una pistola en el pecho para que vendiera ese terreno po, sino que uno veía la plata fácil, y la culpa era de los hijos de los adultos viejos “que vendan no más así me toca un poquito de plata”, no se vio más allá y las empresas arrasaron con grandes extensiones de terreno. Yo en mi época de 10-12 años atrás yo soy profesor ejercí en la cordillera arriba de Cayucupil a la cordillera. Una escuela partimos con 80 alumnos y después esa escuela se cerró porque toda la gente empezó a vender sus terrenos. Al final, bueno yo me vine antes para Cañete pero siguió esa escuela como 3-4 años más después con otros profesores. Al final quedó un alumno y ahora no hay ninguna casa. Todos venden, vende el vecino y ahora mi hermano y yo también vendo, y vendieron, la empresas compraron y reforestaron. Y ahí

⁴⁸ En la actualidad, 58% de la superficie total de la Provincia de Arauco se encuentra con plantaciones de especies exóticas (CENSO agropecuario, 2007).

están las quebradas tapadas con pinos, con eucaliptus, etc, etc. Y lo poco que queda le estamos tomando el gustito, estamos manteniendo nuestras tierras, las estamos haciendo producir porque ahí está el alimento para el mundo, en la tierra (...) (Presidente de la Mesa de Rezago del Rubro Agroalimentario).

La privación de los sectores productivos al margen del sector forestal ha fomentado la migración campo-ciudad, debido a que en las últimas décadas el suelo ha ido progresivamente poblándose de plantaciones de especies exóticas, en gran parte gracias a los subsidios estatales que favorecían la expansión forestal. Por otra parte, pese a ser minoritario en cuanto a la composición de las plantaciones exóticas, el eucaliptus comienza a ser prioridad por parte de los propietarios de los predios, principalmente debido a las ventajas que presenta respecto a otro tipo de especies, específicamente respecto a la menor cantidad de años que se requieren para que sea cosechado. Lo anterior dificulta la labor de los aserraderos que están en manos de pequeños y medianos empresarios, los cuales se ven con dificultad para poder encontrar materia prima para sus negocios. Esta situación se explica por el hecho de que el eucaliptus no resulta ser una especie útil para su rubro, dado que el eucaliptus no es una especie que pueda ser empleada para la elaboración de objetos de consumo tales como muebles, material de construcción o de carpintería, principales productos que fabrica la denominada “industria secundaria de la madera”. Por ello, es que dada la dificultad que actualmente están teniendo los pequeños y medianos empresarios para encontrar materia prima para sus aserraderos, están explorando otro tipo de asociaciones, obviamente al margen de la gran empresa forestal, la que no tiene una política de asociación con los aserraderos de menor tamaño, comerciando con éstos solamente el material sobrante de sus operaciones. Ante esta situación, los pequeños y medianos empresarios han ido estableciendo lazos comerciales con los predios que han sido entregados al pueblo mapuche, quienes han instaurado una política de recuperación del bosque nativo, restando terreno al eucaliptus y, en menor medida, al pino.

Tuve que... hay particulares digamos que pueden generar recursos.... acá no, acá tú dependes solamente en este minuto nos estamos abasteciendo digamos entre comillas de la causa mapuche, con las áreas forestales que

han entregado y ahí estamos trabajando con ellos (Presidente de la Asociación de Aserraderos de la Provincia de Arauco, ASYMA).

Las políticas del Estado a través del ministerio de agricultura ¿ya? Están dados para plantar pinos y eucaliptus ¿ya? Yo te voy a contar que la gente los agricultores alguna esquinita que tengan por ahí la van a plantar con pino porque el pino es más noble puedes construir viviendas, galpones, pero con el eucaliptus ¿qué hacemos? Ir a dar la tierra, consumimos el agua y la celulosa ¿Para quién es? Solo para empresas grandes no aporta mayormente materia prima para lo que se necesita en el desarrollo habitacional. (Presidente de la Mesa Productiva de la Provincia de Arauco)

Como fue señalado anteriormente, existe preocupación por el creciente expansionismo forestal, con todas las externalidades ambientales que este hecho involucra, principalmente en lo que se remite al consumo de agua y al deterioro del suelo. Por otra parte, el acaparamiento de la superficie por las plantaciones forestales, entorpece el crecimiento de otros sectores productivos, como lo es la agricultura o el turismo. Dada la enorme presencia del sector forestal en la zona, el cual, como se señaló previamente, acapara gran parte de la superficie total de la Provincia de Arauco, la existencia de otros sectores productivos es más bien exigua. El Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas está intentando incorporar nuevos actores a la arena económica, no obstante la presencia de éstos es todavía incompleta. Se está intentando articular los rubros turísticos, agroalimentario y de borde costero, sin embargo los resultados concretos de estas acciones se han plasmado solamente en capacitaciones y aprendizajes, no existiendo cambios significativos dentro de cada uno de estos sectores productivos. Pese a que en la última década han existido esfuerzos desde el Estado, en conjunto con otros sectores de la sociedad civil, por empujar el desarrollo de otros sectores productivos más allá de la industria forestal, lo cierto es que ésta última, dada su gran magnitud en términos de ganancias económicas y patrimonio forestal, ha minado las posibilidades de que existan otras industrias que puedan desplegarse a la par de la industria forestal. La expansión forestal no presenta límites claros que sean previamente establecidos, lo que ha generado la molestia y preocupación de los actores sociales presentes en el territorio de la Provincia de Arauco.

La industria no concibe que aquí haya otras industrias. El turismo es una industria y es una industria tan potente como la industria forestal, pero ellos tienen ocupado todo el espacio. Es cosa de ver esta carretera con un escenario que no es muy repetible. O sea uno no puede decir “a 5 kilómetros o a 10 kilómetros o a 50 kilómetros ponemos otro lago y hacemos desarrollo turístico”. No, no hay más lagos, los lagos son naturales. Entonces la industria forestal sigue pasando con sus camiones por el camino público *po*, porque eso es lo que la ley le permite. (Empresario turístico de la Provincia de Arauco).

(...) desgraciadamente hay terrenos que nunca se debió haber plantado. No se respetaron las corrientes de agua, no se respetaron los 20-80 metros que se debía dejar desde un estero o de una quebrada para que esa agua no se perdiera, las forestales plantadas están muy cerca del río, los lagos es lo mismo sí aquí estamos rodeados, aquí tenemos varios ríos, esteros muchos, y el lago aquí el Lleu Lleu, Lanalhue pero las plantaciones llegan al borde *po*. Entonces estamos terminando la fauna nativa todo lo que es agua. Estamos quedando sin ese recurso por la mala administración de la parte forestal (Presidente de la Mesa de Rezago del Rubro Agrolimentario).

La oposición al expansionismo forestal es transversal, quedando plasmada aquella contrariedad en las directrices de las políticas públicas que han sido gestadas para fomentar el desarrollo de la Provincia de Arauco⁴⁹. Por ello, no suena extraño que desde los funcionarios que trabajan al interior del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco existan opiniones contrarias al desarrollo forestal a gran escala, dadas las contradicciones que ha ido generando en los últimos cuarenta años. Otro aspecto a destacar son los reclamos presentados en el marco de las certificaciones que han adoptado las empresas forestales en el último lustro. Se señala la paradójica diferencia entre la riqueza

⁴⁹ Tanto el Plan Arauco Avanza (2012-2014) como el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2015-2018) plantean explícitamente la oposición al expansionismo forestal. Estas afirmaciones salieron producto de las mesas ciudadanas generadas para dotar de contenido a ambos planes gubernamentales.

expresada en el patrimonio forestal y la pobreza evidenciada en los territorios donde éstas se concentra.

(...) Es una apreciación personal, yo la apreciación que tengo es que uno de los factores que contribuye a que los territorios se mantengan en su zona de rezago es precisamente la presencia de empresas que no tengan una visión compartida de verdad, una visión de donde se instala su acción productiva genere una acción que sea compartida, yo creo que eso es un tema que influye negativamente en la Provincia (Encargado del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco).

Ya hemos apreciado en el P.4 la gran cantidad de reclamos de los impactos negativos que Arauco ha generado en las comunidades. Esto se reafirma por la evidente contradicción que se aprecia en los territorios de mayor presencia de Arauco: una gran riqueza en las plantaciones y una gran pobreza en las poblaciones locales. Esta contradicción no es aceptable en territorios de grandes empresas certificadas FSC (Informe de Observación a los Informes de Auditoría FSC, 2013).

8.1.4 Políticas públicas ineficaces

Esta categoría nace producto de la ineffectividad de las políticas públicas para mitigar la condición de rezago de la Provincia de Arauco. Principalmente este punto es referido a aquellas deficiencias en la aplicación concreta de las políticas públicas dentro del territorio de la Provincia de Arauco, lo que queda plasmado esencialmente en la carencia de una visión intersectorial que ejecute de mejor manera las políticas públicas, a la falta de continuidad en la implementación de éstas y a la inexistencia de recursos suficientes y permanentes por parte de los diversos Planes de gobierno destinado a combatir la situación de rezago. Si bien este punto será clarificado con mayor profundidad más adelante, es importante señalar algunos tópicos ligados a las políticas públicas que se ciñen con bastante cercanía al fenómeno en cuestión. Por otro lado, un aspecto a destacar es la mirada sectorial que posee el Estado respecto de los problemas globales que aquejan al territorial, lo cual impide una visión integral de la situación de la Provincia de Arauco, lo que desencadena una solución

compartimentada del problema, no ayudando esto a dar cuenta de la situación en su complejidad. Esto se acrecienta al no existir indicadores sociales que den cuenta con claridad del fenómeno del rezago, reconociéndose esta deficiencia por parte de los funcionarios que se desempeñan al interior del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas. Actualmente, la decisión de calificar a un territorio como zona de rezago no es determinada en torno a criterio técnicos, sino que más bien se ciñe a la presión política que ciertos territorios puedan hacer frente al Estado.

(...) las personas que viven en zonas excluidas, alejadas, con poca visibilidad, de alguna manera tienen que hacerse visibles, esa visibilidad tiene que ver con cómo se establece una fuerza y esa fuerza se conduce hacia afuera y se evidencia, se hace relevante, se explicita, en este caso este programa que partió en el año 2014 ha tenido un desarrollo en modalidad, algunos le dicen en modalidad piloto, que ha ido avanzando en el tiempo y estos territorios que fueron declarados mediante decreto como zonas de rezago, fueron declarados porque lograron ese nivel de visibilidad, ese nivel de explicitar su situación de precariedad respecto al resto por distintas vías, lograron canalizar haciendo fuerza para que esa fuerza apareciera cierto, y lograron la declaración de zonas de rezago. (Coordinador Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco).

Por otro lado, los logros que presenta el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, a dos años de su creación, son más bien escasos, no habiendo certeza de su continuidad dado el posible cambio de signo político en las elecciones presidenciales venideras. No obstante, la percepción no es del todo negativa en palabras de los partícipes del Plan. Ahora bien, se menciona como uno de los problemas principales la inexistencia de recursos concretos emanados directamente desde el Plan, cuestión que será abordada con mayor profundidad más adelante. Por ello es que se ha manifestado cierto descontento respecto al Plan, debido a que los logros solamente se pueden traducir en capacitaciones, pero no en acciones concretas que puedan visualizar los miembros de los rubros que apoya el Plan.

(...) yo asumí cómo presidente, o sea desde que partió no lo he aflojado pero la zona de rezago no se ha visto los frutos aquí es más como el lobby

no más, el eslogan de la zona de rezago. Y no se ha visto hasta la fecha no sea hecho ninguna gestión para que nosotros los agricultores recibamos los recursos, solo lo hemos recibido por los INDAP y PRODESAL. Pero la zona de rezago, incluso hay varia gente que esta desconforme con el programa porque no se han visto logros *po*. No, no, zona de rezago no ha manejado plata no se han hecho proyectos se han hecho solamente proyectos y nos hemos quedado en los estudios, pero sí que nos ha servido como cultura general, hemos visto hartas cosas, pero la zona de rezago aquí no ha manejado capital pero sí que nos ha educado en parte ¿no cierto? Nos han abierto los ojos como se dice. No sé qué irá a pasar más adelante (Presidente de la Mesa de Rezago del Rubro de Agroalimentos).

La carencia de continuidad en la implementación de las políticas públicas es una dimensión que dificulta una adecuada ejecución de éstas. Por ello es que se menciona que los dilemas políticos obstaculizan una prolongación del trabajo hecho, teniendo cada gobierno, ya sea local o nacional, que comenzar nuevamente sin tomar en consideración lo que podría ser el trabajo de base. Ante esto, cabe señalar el ejemplo del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, donde se destaca su carácter piloto y excepcional, no existiendo certidumbre respecto a su continuidad. A su vez, esto se agrega a la inefectividad o bien a la no consideración de Planes anteriores, puesto que suena poco plausible que después de numerosas intenciones de políticas públicas y estudios técnicos orientados a resolver los entuertos en los que se encuentra encerrada la Provincia de Arauco, aún se mantengan Planes de carácter piloto y no se tenga un diagnóstico certero de la situación problemática que aqueja a la Provincia de Arauco.

(...) yo empecé a hacer la analogía entre un testigo en cómo las políticas públicas y en muchas partes lamentablemente no funcionan con el efecto posta, en la posta la persona corre con su mayor esfuerzo y lleva el testigo en la mano a lo mejor el testigo de todo el entrenamiento de todo lo que hizo para llegar llega y se lo entrega al otro el otro se pone a correr antes y este llega, llega, llega y se entrega el testigo y el otro sigue corriendo así debieran ser los gobiernos locales, así debieran ser los gobiernos

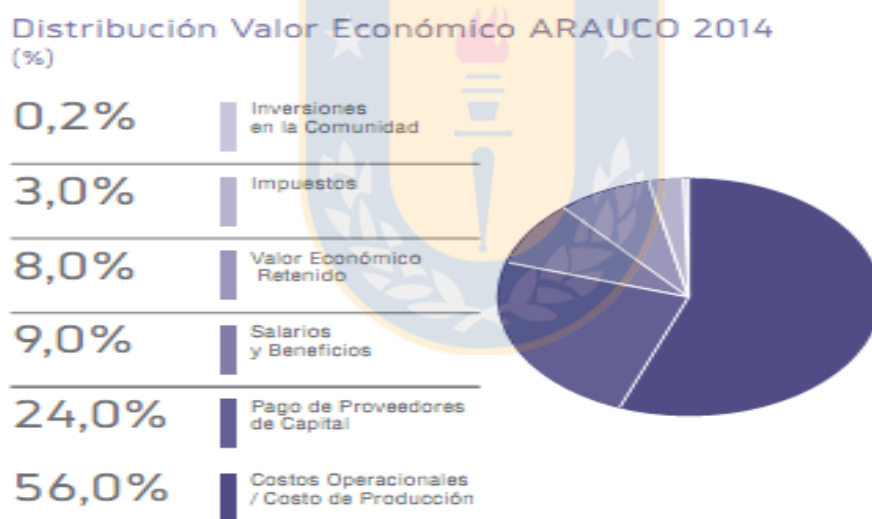
nacionales, que el presidente que va a tomar el gobierno empiece a correr y el otro que haga su esfuerzo y le entregue el testigo con toda la historia y qué es lo que pasa *hueón* y ahí sale que son motivos de descalificación que te entregan mal el palo o que se cae y ¿qué es lo que pasa habitualmente aquí? Se les cae, lo esconden, esconden el palo cosa que el tipo que llega a gobernar pucha se encuentra con que tiene que empezar a indagar... no sé el cambio de gobierno aquí fue patético en el Municipio de Contulmo, casi como si les hubieran sacado todos los escritorios así y arréglatelas, entonces eso fue lo que presenté en esa presentación (Empresario turístico de la Provincia de Arauco).

8.1.5 Inexistencia de diseminación del valor generado por la gran empresa forestal

La gran empresa forestal está encarnada en las figuras de Arauco y CMPC, aunque en específico dentro del territorio de la Provincia de Arauco es evidente que el patrimonio forestal de Arauco es mucho mayor que el de CMPC. Sin embargo, pese a que Arauco se ha consolidado como una de las tres principales celulosas a nivel del orbe, no ha logrado transmitir aquellas ganancias obtenidas al territorio nuclear donde se concentran sus operaciones, tanto desde el punto de vista productivo como desde el patrimonio forestal. Como ha sido descrito anteriormente, no se dispone de datos para elaborar una correlación significativa entre el rezago y las operaciones forestales, aunque cabe mencionar que sería acertado aseverar que tampoco los territorios pertenecientes a la Provincia de Arauco han visto un alza significativa en su nivel de vida, pasados algo más de cuarenta años de la instauración del modelo forestal actual. Ahora que se encumbra cada vez con mayor legitimidad el discurso sobre certificaciones forestales y responsabilidad social empresarial, lo que obliga a la empresa forestal a adoptar una actitud mucho más proactiva con las consideraciones de índole social y ambiental, lo cierto es que en términos generales lo distribuido para estas materias es enormemente insuficiente y minúsculo tomando en consideración las ventas totales, las utilidades generadas y las externalidades producidas por Arauco en el territorio de la Provincia de Arauco.

En los gráficos N°3 y N°4 y en la tabla N°8 se observa la distribución del valor económico generado por Arauco correspondiente a los años 2014, 2015 y 2016. A pesar de que cabe la salvedad que los valores económicos señalados corresponden a la totalidad de las operaciones de Arauco tanto en Chile como en el extranjero, también es cierto que gran parte de ese valor es generado en el territorio de la Provincia de Arauco. De las áreas estratégicas de Arauco (Forestal, Celulosa, Madera Aserrada y Paneles⁵⁰), la Provincia de Arauco posee los cuatro rubros principales dentro de su territorio. Mientras que el patrimonio forestal, plasmado en plantaciones de especies exóticas, se encuentra diseminado por todas las comunas de la Provincia de Arauco, los demás rubros se encuentran concentrados en el Complejo Forestal Industrial Horcones. Dicho lo anterior, es posible apreciar que tal y como la misma empresa declara, las inversiones destinadas a la comunidad son más bien escasas por parte de Arauco, representando en los tres años anteriores un 0,2% del total del valor económico generado.

Ilustración 6. Distribución Valor Económico Arauco 2014

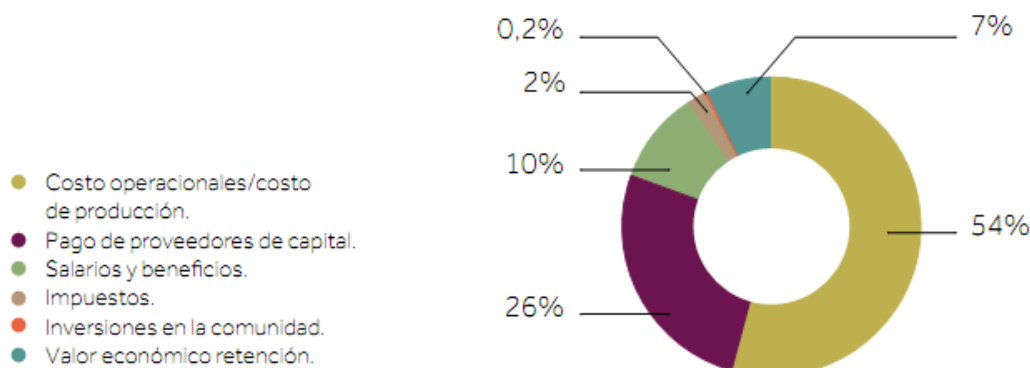


Fuente: Reporte de Sostenibilidad Arauco, 2014

⁵⁰ Se añade el área de producción de energía a través de Biomasa, la cual provee de energía a las operaciones de Arauco, abasteciéndose éstas últimas enteramente en base a su propia energía, inyectando la energía restante al Sistema Interconectado Central (SIC).

Ilustración 7. Distribución valor económico Arauco 2015

Distribución valor económico ARAUCO 2015



Fuente: Reporte de sostenibilidad Arauco, 2015

Tabla 17. Distribución del valor económico de Arauco, 2016

Categorías de destino del valor económico	Valor económico (MUS\$)	Porcentaje del valor económico distribuido (%)
Costo operacionales/costo de producción	2.791	58,6
Pago de proveedores de capital	1.034	27,7
Salarios y beneficios	533	11,2
Impuestos	45,6	1
Inversiones en la comunidad	10	0,2
Valor económico retención	396	8,3
Total	4.761	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Reporte de Sostenibilidad de Arauco, 2016⁵¹

Consciente de esto, Arauco ha comenzado a emprender acciones que vayan en la dirección de tener una relación más proclive al entendimiento con la comunidad, en sintonía con las estrategias provenientes del escenario internacional, donde el capitalismo se ha movido hacia consideraciones ligadas a lo territorial, con el objetivo de obtener una licencia social para que sus operaciones puedan seguir en pie.

⁵¹ En el Reporte de Sostenibilidad de Arauco de 2016 no se encuentra disponible un gráfico similar al presentado durante los años anteriores, por lo que se optó por generar una tabla con los mismos valores presentados en los gráficos de los años previos.

(...) Ahí es donde la empresa dice *sabí* qué nosotros somos una empresa global, somos súper competitivos, somos económicamente un complejo forestal chileno capaz de sacarle punta al lápiz que funciona súper, súper bien, pero está cojeando en algo ¿y en qué? Uno de los análisis que se hace de qué estamos cojeando es en la relación con el territorio. Entonces te *encontrai* con que te dicen oye, pero cómo si nosotros somos tan competitivos, generamos tanto progreso ¿y sucede esto? Nos damos cuenta que... de que toda la comunidad nos empieza a propósito de un incidente específico nos empieza a apuntar con el dedo y a hacer casi como los... la encarnación de lo más malo que hay. Entonces aquí es clave tener buena relación con el territorio, tener buenas redes con el territorio y cuando sucedan eventos o cuando haya temas que pueden ser complejos tener un cierto stock de confianza, de tener buenos canales, de poder contarles nuestra posición, y que ellos también puedan entenderlos y también de alguna forma recibir de parte de ellos ciertos inputs que pudieran ser también ocupados dentro de nuestra operación. Entonces ahí el 2005 se crea un área que no existía que era el área de asuntos públicos y responsabilidad corporativa (Encargado de Asuntos Públicos de la Zona Centro de Arauco).

Se introduce la noción de acercamiento a la sociedad como parte de una estrategia de competitividad de Arauco, desde el año 2004 hasta la fecha, donde se comienzan a emitir las memorias anuales y los Informes de Responsabilidad Social y Ambiental o Reportes de Sustentabilidad. La distinción entre ambos reportes, en el caso de Arauco, es que el Reporte Anual o Memoria Anual se centra específicamente en los parámetros económicos de la empresa, dejando un espacio menor a otro tipo de consideraciones. Por otro lado, el Informe de Responsabilidad Social y Ambiental, como su nombre lo indica, apunta a captar las dimensiones que van más allá de lo estrictamente económico, es decir la vinculación con la comunidad y la relación experimentada con el medio ambiente. Estos informes comienzan a ser realizados fruto de las transformaciones acaecidas a nivel mundial producto de la globalización. Es así como, en base a la entrada de las controversias sociales y ambientales, Arauco de alguna manera debe dar cuenta de estas cuestiones, por lo que debe ser capaz de

lidar con lo que remite propiamente a lo económico, pero también debe tener la capacidad para poder relacionarse de forma amigable tanto con el medio ambiente como con la sociedad. Llama la atención que haya sido tan tarde este cambio, dado que con anterioridad ni siquiera era un imperativo ético para la empresa el contar con un informe que diera cuenta de las acciones que fueran más allá de las operaciones financieras.

Ilustración 8. Modelo de funcionamiento de la gran empresa forestal en la Provincia de Arauco



Fuente: Elaboración propia

En este contexto, el lenguaje de la sustentabilidad se torna insustituible, el modelo de desarrollo no puede dejar de lado lo "sustentable", transformando la forma en que se comunica la empresa forestal con su entorno. Es, a su vez, la forma que adopta el capitalismo como modelo económico para incorporar sus contradicciones y seguir operando, ello es el aditivo que le añade legitimidad a su accionar. Precisamente, más allá de los temas que atañen a cualquier empresa como tal, como podrían ser las cifras de ganancia percibidas año tras año, es también de suma importancia conseguir la legitimidad social para poder seguir en funcionamiento. El discurso sobre el desarrollo sustentable se transforma en aquel concepto

que permite concatenar lo ambiental, lo social y lo económico, esferas que, desde perspectivas críticas, a todas luces presentan tipos de racionalidades contradictorias. Con estas consideraciones de fondo, es a partir del inicio del proceso de certificación de FSC donde se observa un cambio sustancial en las acciones emprendidas por Arauco, promoviéndose una estrategia que integra cada vez más componentes del concepto de "sustentable", añadiendo la incorporación del concepto de valor compartido, cuestión inexplorada en los primeros reportes de sustentabilidad. La aplicación del concepto de sustentabilidad, en este tipo de reportes, se hace a través de un concepto de sustentabilidad débil, solamente enfocado en captar los aspectos medibles de la sustentabilidad y dejando de lado otros de raigambre social, los cuales poseen una mayor complejidad en cuanto a su medición. De acuerdo a Hiss (2013), esta forma de operar se denomina la financiarización de la sustentabilidad, legitimando el accionar de la empresa mediante la introducción del discurso basado en "lo sustentable", transfiriendo conceptos del dominio económico hacia lo social.

Arauco busca, además de generar valor para los accionistas, irradiar ese crecimiento hacia las personas, las comunidades y el medio ambiente. No obstante, esa aspiración no se ve plasmada en los índices de desarrollo, puesto que año tras año las comunas donde se emplaza la industria forestal lideran las cifras de pobreza a nivel nacional, como ya ha sido planteado con anterioridad. En correspondencia con lo antecedente, más allá de crearse un plan de focalización hacia aquellos territorios donde principalmente se concentra la gestión forestal, la relación ambivalente que existe entre industria forestal y pobreza estructural es prácticamente omitida. Principalmente, estos cambios experimentados por Arauco y también por CMPC, han sido motivados por la emergencia de las certificaciones, las que funcionan como puerta de entrada hacia nuevos mercados. Por lo tanto, se constata que las certificaciones, más allá de que no posean una obligatoriedad legal por parte del sector forestal, se transforman prácticamente en una necesidad imperativa para la gran empresa forestal, dado que su negocio se encuentra orientado cada vez más hacia los mercados externos⁵². Paulatinamente, la gran empresa forestal ha ido adoptando los sistemas de gestión

⁵² Prueba de ello, Arauco adquirió el 50% de la empresa española Tafisa. Esto propicia que Arauco añada operaciones forestales en España, Portugal, Alemania y Sudáfrica. Con esta inversión, Arauco se situaría en segundo lugar en la producción de paneles de maderas, alcanzando una producción anual cercana a los 9 millones de m³.

forestal de nivel internacional, puesto que en el caso contrario les sería imposible a las empresas forestales poder poner sus productos en mercados internacionales. Por lo tanto, los cambios gestados en base a la globalización de la economía han desencadenado de igual manera cambios en la forma de operar de las empresas, las cuales ya no solamente deben cumplir con los estándares propios de una empresa, es decir producir excedentes económicos, sino que también deben lidiar con los grupos de interés que hacen visibles las externalidades propias del negocio forestal, principalmente en el ámbito ambiental y social. En la actualidad, Arauco cuentan con todos los sellos de certificación en orden, entendiéndose que la adquisición de las certificaciones son la vía para dotar de legitimidad al negocio forestal, tanto en el ámbito empresarial como en el social. Por ello es que, sumadas a las certificaciones ISO 14001 e ISO 9001, tanto Arauco como CMPC se han insertado en los sellos estrictamente forestales, es decir se decidieron por certificarse con PEFC-CERTFOR en un primer instante y, posteriormente, hicieron lo propio con el sello FSC.

(...) CERTFOR es un estándar que se crea desde Chile y que luego se homologa con un sello europeo que cumplió ciertos pasos de certificaciones además de las típicas operativas que tienen las empresas *po* ISO, OSA, los sistemas de gestión, pero hay un hito importante con respecto a tener las herramientas ya más establecidas y con cierto nivel de densidad que la hicieron certificarse en la FSC ¿cachai? Esa decisión de certificarse es en el año 2010, finales del 2009 principios del 2010 ¿cachai? Dijeron sabí qué nos vamos a certificar y esta es una decisión de mercado, la decisión de una empresa, la decisión más fuerte son las decisiones que tienen que ver con tus estrategias... de nuevo sustentabilidad, pero no solo en los términos que aparecen en un reporte, sino sustentabilidad en el tema de cómo nos aseguramos de que este negocio siga funcionando de buena forma hacia adelante (Encargado de Asuntos Públicos de la Zona Centro de Arauco).

Esto gatilla que la gestión forestal no se rija solamente por lo que pudiesen decidir los miembros de la junta de accionistas, sino que también debe atender a los intereses de distintos grupos que sienten las consecuencias de las decisiones que adoptan los accionistas. Este

cambio de panorama hace pensar en que el retorno hacia los territorios de las empresas forestales debiese ser visible, más aún tratándose de territorios que lideran las tasas de pobreza a nivel nacional. No obstante, los ingresos generados por el sector forestal no logran irradiarse a los territorios contiguos al emplazamiento del sector forestal, cuestión que se torna aún más llamativa en la Provincia de Arauco. Forestal Arauco, más allá de promover acciones que contribuyen al desarrollo local, su razón de ser es la maximización de sus ganancias netas, por lo que todas las políticas que exceden el objetivo recién descrito son secundarias. Ciertamente es que con la emergencia de las certificaciones Arauco ha ido extendiendo este tipo de políticas, sin embargo no hay que perder de vista que la racionalidad que inspira a Arauco o cualquier otra empresa, más allá de que hayan cambiado las condiciones de negocio en el último tiempo, es la maximización de las utilidades.

En torno a las estrategias específicas que ha desarrollado Arauco en las comunas de la Provincia de Arauco en la última década, se encuentra la focalización y priorización de ciertos territorios, dentro de los cuales se destacan las siete comunas de la Provincia de Arauco en la más alta categoría dentro de la jerarquización hecha por Arauco, en correspondencia con el número de operaciones forestales concentradas en su territorio. En un primer instante, se empleó el “Modelo Integrado de Desarrollo Sustentable” (MIDES). Los parámetros bajo los cuales trabajó este modelo fueron los siguientes:

- La presencia de plantas industriales de ARAUCO.
- La alta concentración de plantaciones forestales.
- La vulnerabilidad social (altos niveles de pobreza y/o desempleo).
- Historia y trayectoria de la empresa con el territorio.

A través de este Sistema de Gestión Territorial, se buscaba tener un Estándar de convivencia sustentable a través de la implementación de Programas de Involucramiento (Área de influencia) y Programas Corporativos de Inversión Social (Territorios de Interés), dentro de los cuales se desarrollan Planes Territoriales de Desarrollo (Arauco, 2012). Este plan evolucionó a lo que actualmente se conoce actualmente como “Estrategias de Desarrollo Local” (Arauco, 2016) basadas en cuatro pilares:

- Cohabitar

- Prevenir
- Colaborar
- Contribución

Esta estrategia, plasmada en el Plan de Gestión Social de Forestal Arauco de 2016, adopta cada una de las intervenciones señaladas más arriba de acuerdo al grado de presencia de Arauco en el territorio. Como se observa en la tabla N°9, Arauco, Curanilahue, Cañete, Contulmo, Lebu, Los Álamos y Tirúa se encuentran entre aquellas comunas que poseen ya sea una alta presencia forestal y/o industrial. Arauco es la excepción, dada la presencia histórica que ha tenido la empresa Arauco en la comuna del mismo nombre.

El Plan de Gestión Social de Forestal Arauco tiene como principal objetivo construir y mantener relaciones permanentes de confianza con aquellos grupos de interés que conviven cotidianamente con la actividad forestal, buscando preservar y crear valor social. Las principales partes interesadas con que ARAUCO y su área forestal se relacionan son: trabajadores, empresas contratistas y sus trabajadores, comunidades del área de influencia de las operaciones, comunidades mapuche, proveedores y clientes, municipios, autoridades, organizaciones no gubernamentales, universidades e instituciones científicas, medios de comunicación y de la sociedad civil en general. Con todas las partes interesadas, ARAUCO busca mantener una relación basada en el respeto, en la comunicación transparente y honesta, promoviendo espacios de diálogo y entendimiento (Plan de Gestión Social de Arauco, 2016).

Ilustración 9. Priorización de territorios de Arauco

	ZONA NORTE	ZONA CENTRO	ZONA SUR
FUNDACIONAL Vínculo histórico por ser el lugar donde nace la Compañía	Constitución	Arauco	
PRIORITARIA Alta intensidad de operación forestal y presencia industrial	Licantén, Ránquil, Yungay	Curanilahue	Mariquina
INTERÉS Alta intensidad de operación forestal	Cauquenes, Curepto, Empedrado, Hualañé, Vichuquén, Cobquecura, Coelemu, Coihueco, Florida, Hualqui, Quillón, Quirihue, Pemuco, Portezuelo, Tomé, Trehuaco	Cañete, Contulmo, Lebu, Los Álamos, Lota, Santa Juana, Tirúa, Collipulli	Loncoche, La Unión, Lanco, Los Lagos, Máfil, Paillaco, Valdivia
INFLUENCIA Baja o moderada presencia forestal o industrial	87 COMUNAS		

Fuente: Plan de Gestión Forestal de Arauco, 2016⁵³

El discurso oficial de Arauco sobre este tipo de prácticas sostenidas en los últimos años es bastante optimista, señalando que aún es pronto para esgrimir una opinión respecto a las acciones emprendidas por la empresa en sus Estrategias de Desarrollo Local. El cambio paulatino que ha ido adoptando la empresa forestal frente a la presión social a la que se ha visto sometida, ha tenido respaldo en el continuo cambio que han experimentado sus eslóganes que acompañan el logo de Arauco, avanzando desde un “Sembremos Futuro” hacia “Renovables para una Vida Mejor”, enfatizando por un lado que su patrimonio forestal es renovable y, por otro, su capacidad de adaptación frente a los cambios, tomando en consideración que su estrategia de negocios empleada contribuirá a una vida mejor. No obstante, la mala percepción que una gran parte de la ciudadanía tiene del quehacer de Arauco en el territorio, de acuerdo al parecer de la empresa, ha sido producto de un mal entendimiento de Arauco con los territorios, no existiendo una autocrítica rigurosa de las operaciones de Arauco de parte de ellos mismos. Según su opinión, las estrategias de acercamiento hacia la

⁵³ El color naranja se refiere a presencia de alta intensidad por parte de Arauco en el territorio, mientras que el color verde ilustra una presencia baja o moderada de Arauco en aquellas comunas. Del total de comunas en las que Arauco posee operaciones forestales, 38 comunas tienen el color verde y las 87 comunas restantes tienen el color naranja. Cabe destacar que en las 38 comunas donde Arauco tiene operaciones forestales de alta intensidad, se concentra el 70% del patrimonio forestal correspondiente a plantaciones de especies exóticas.

comunidad promocionadas por Arauco tendrán una buena acogida en el futuro, añadiendo que las afirmaciones negativas frente a los impactos sociales de Arauco en el territorio atañen, en muchas ocasiones, a la denominada *post-verdad*.

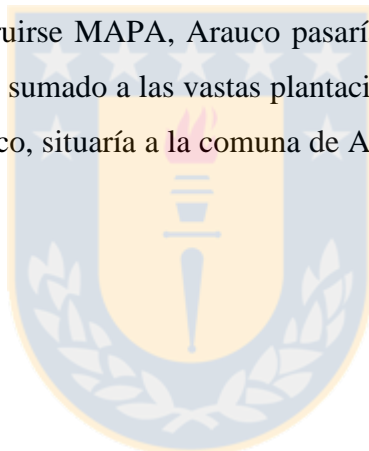
(...) Mira en los mismos foros lo discutíamos y nosotros sentimos que hay una cuestión de historia, hay una cuestión de historia que es bien potente que la forma de internación de esta industria respondía a los tiempos. En el fondo, imagínate tú que Chile no tiene, por ejemplo una ley ambiental hasta mediados los noventa ¿cachai? El tema de la conciencia con respecto a los derechos de los pueblos originarios es una cuestión cerca del inicio de los dos mil, a fines de los noventa. Entonces como... Hay también en paralelo la propia instalación de la industria forestal también van ocurriendo otros procesos sociales, políticos más grandes. Entonces hay una cuestión de historia que generalmente pesa harto y condiciona. Y también hay harto de lo que le llaman ahora de post verdad po ¿cachai? (...) (Encargado de Asuntos Públicos de la Zona Centro de Arauco).

8.2 Objetivo 2: Verificar la existencia de lazos entre el sector forestal y el rezago en la Provincia de Arauco

Pese a que ya han sido inicialmente abordadas algunas de las dimensiones que son profundizadas en esta sección, es necesario particularizar el vínculo entre el sector forestal y el rezago en dos sentidos específicos. En primer lugar, desde un punto de vista concreto, es decir proporcionar insumos que contribuyen a lograr comprender de qué manera el sector forestal presente en la Provincia de Arauco guarda relación con el rezago. Por otro lado, y, en segundo lugar, se ahonda en la misma relación entre el sector forestal y el rezago, pero desde la perspectiva de la política pública, es decir de qué manera la política pública implementada en la Provincia de Arauco, en este caso el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, reconoce y se relaciona con el sector forestal. Por lo tanto, a través de este objetivo se intentan conectar dos elementos que tienden a estar disociados: la política pública destinada a mitigar los efectos de las disparidades socio-económicas y el sector forestal.

8.2.1 Actores presentes dentro del sector forestal

Dentro de la Provincia de Arauco es posible identificar una variedad de actores formando parte del sector forestal, no obstante, lo primero que salta a la vista es el dominio de Arauco por encima del resto de actores. La presencia de Arauco es manifiesta, a nivel de la gran empresa forestal (Arauco y CMPC), puesto que la Provincia de Arauco constituye uno de sus territorios predilectos e incluso se podría aducir que, con la construcción de MAPA⁵⁴, se convertiría en el núcleo de sus operaciones. En ella se concentra uno de sus polos productivos que más ingresos proporciona, dado que más de la mitad del valor generado proviene desde la celulosa (alrededor del 50%). Como se observa en la tabla N°10, actualmente la Planta Arauco, situada en la comuna de Arauco, posee una producción de 790 mil toneladas métricas, siendo la segunda planta productora de celulosa de Arauco después de Nueva Aldea. Sin embargo, de construirse MAPA, Arauco pasaría a ser la planta de celulosa de mayor producción. Este hecho, sumado a las vastas plantaciones con las que cuenta Arauco dentro de la Provincia de Arauco, situaría a la comuna de Arauco como el territorio nuclear de las operaciones de Arauco.



⁵⁴ Modernización y Actualización de la Planta Arauco (MAPA) corresponde al proyecto llevado a cabo por Arauco, en la comuna de Arauco, que tiene como propósito esencial el aumento de la productividad y de la intensidad de sus operaciones, específicamente en el rubro de la celulosa, llegando a producir 2.100 toneladas de celulosa, llegando a ser la planta de celulosa más grande de Latinoamérica, contemplando una inversión total de US\$ 2.300 millones. Además de ello, involucra una planta de tratamiento de efluentes, la que posee en la actualidad un 47% de avance (Arauco, 2016). En la actualidad, a pesar de que la construcción de MAPA posee la RCA (Resolución de Calificación Ambiental), resolución que otorga la licencia ambiental para poder operar, las cinco comunidades mapuche involucradas piensan en presentar un alegato ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el incumplimiento del Convenio 169. Cabe destacar que esta moción ya fue rechazada tanto por la Corte Suprema como por los Tribunales Ambientales respectivos, ratificando el cumplimiento de los compromisos ambientales por parte de Arauco en el marco del Proyecto MAPA.

Ilustración 10. Producción de Celulosa de Arauco

Instalaciones, Tipos de Celulosa y Capacidades de Producción				
Planta	Ubicación	Tipo de Celulosa	Marca	Capacidades de producción
Arauco	Chile VIII Región	Kraft blanqueada ECF de pino radiata y de eucalipto.	Arauco BKP Arauco EKP	790 mil toneladas métricas (500 mil de celulosa blanqueada de pino y 290 mil de eucalipto).
Constitución	Chile VII Región	Kraft cruda de pino radiata.	Celco UKP	355 mil toneladas métricas
Licancel	Chile VII Región	Kraft blanqueada ECF de pino radiata y de eucalipto.	Arauco BKP Arauco EKP	140 mil toneladas métricas de celulosa blanqueada de pino y/o eucalipto
Nueva Aldea	Chile VIII Región	Kraft blanqueada ECF de pino radiata y de eucalipto.	Arauco BKP Arauco EKP	856 mil toneladas métricas de celulosa blanqueada de pino y/o eucalipto (Puesta en marcha: 31 de Agosto)
Valdivia	Chile X Región	Kraft blanqueada ECF de pino radiata y de eucalipto.	Arauco BKP Arauco EKP	550 mil toneladas métricas de celulosa blanqueada de pino y/o eucalipto
Alto Paraná	Argentina Provincia de Misiones	Kraft blanqueada ECF de pino taeda. Fluff de pino taeda	Alto Parana Alto Parana	350 mil toneladas métricas (250 mil de celulosa blanqueada de pino y 100 mil de celulosa fluff). BKP FLUFF

Fuente: Reporte de sustentabilidad de Arauco, 2015

La distinción fundamental entre la gran empresa forestal y el resto de los actores presentes dentro del sector forestal es la orientación exportadora y la visión global que posee tanto Arauco como CMPC. Cabe destacar que las operaciones que posee CMPC en la Provincia de Arauco solamente se remiten a plantaciones forestales, no teniendo ninguno de los negocios principales que desempeñan en otros territorios tales como celulosa, papeles, tissue o productos de papel. Otro dato importante a agregar es que prácticamente la mitad del personal (45%) que presta servicios para CMPC se encuentra en territorios foráneos, además

de que el 75% de sus ventas ocurre fuera del terreno nacional (Mininco, 2016). Esta realidad se contrasta con la de Arauco, empresa que a pesar de que de igual forma cuenta tanto con patrimonio forestal como con complejos industriales en otras latitudes externas al suelo nacional, su inversión está concentrada principalmente en suelos chilenos. En el caso de Arauco, su posicionamiento se expresa en un horizonte global en base a la promoción de la sustentabilidad, manifestada ésta en estándares internacionales. Lo sustentable se traduce en la aplicación de procedimientos técnicos de gestión, dejando de lado la reflexión respecto a la fuente de emanación de aquellos procesos y el impacto que éstos poseen.

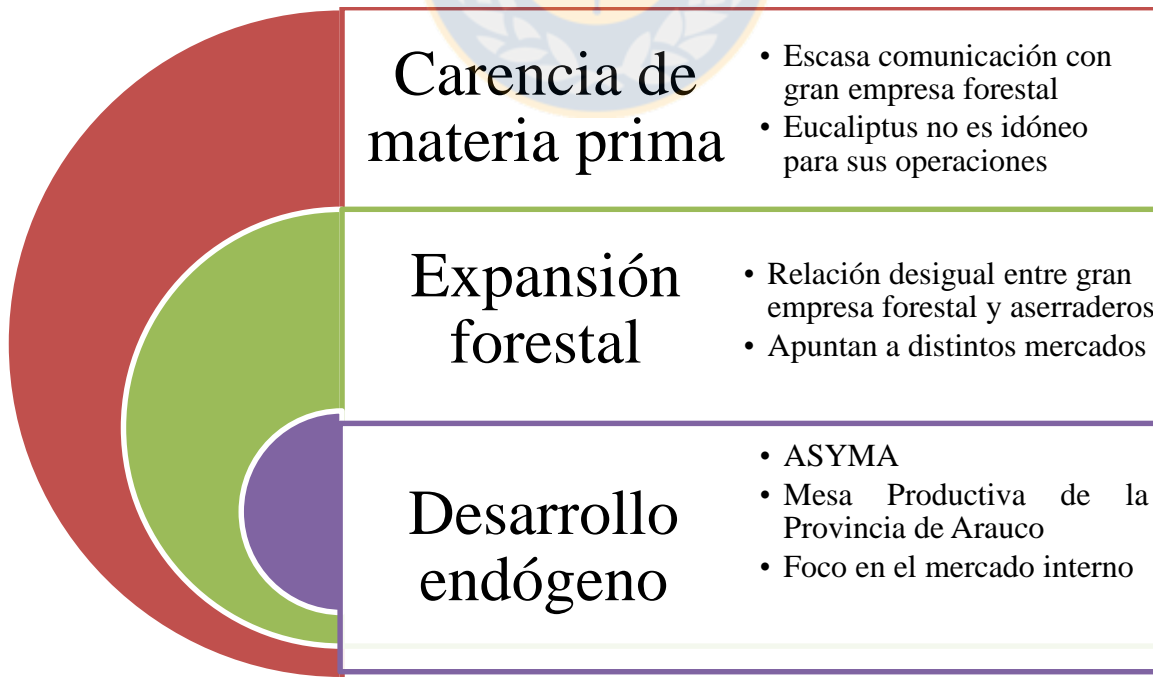
La visión de ARAUCO de ser un líder global en la industria forestal y desarrollar productos forestales sustentables, exige fabricar productos de alta calidad, manteniendo la excelencia y eficiencia en las operaciones, asegurando un manejo socioambiental que cumpla con los más altos estándares internacionales. (Reporte de sostenibilidad de Arauco, 2012).

El resto de los actores del sector forestal dentro de la Provincia de Arauco tienen una presencia muy menor en relación a la gran empresa forestal. Principalmente, el resto de actores se establece en torno a la denominada “industria secundaria de la madera” o a propietarios particulares de predios forestales. La industria secundaria de la madera está formada por pequeños y medianos aserraderos, quienes tienen una posición bastante desventajada en relación a la gran empresa forestal. Este sector, a pesar de contar con una organización que agrupa a cerca de 28 pequeños y medianos aserraderos existentes en la Provincia de Arauco, no es del todo homogénea respecto a la visión que poseen de su sector. Por una parte, existe un discurso asociado a los obstáculos presentados por Arauco, culpando a su accionar de las dificultades con las que cuenta su sector, principalmente debido a la carencia de materia prima y a la inexistencia de lazos asociativos con ésta. Mientras que por otro lado, se sitúa un discurso ligado al emprendimiento, donde el progreso de la industria solamente es dependiente del esfuerzo individual y de la habilidad en el mundo de los negocios, agregando que la posición favorecida de Arauco en comparación con los pequeños y medianos aserraderos es fruto de su inteligencia y capacidad para adueñarse de un nicho de mercado.

(...) no te da la oportunidad, nosotros podríamos hacer negocios en común, o sea, a lo mejor la forestal me podría entregar a mí los trozos y yo podría ser negocio de exportar y yo les puedo decir perfectamente “oye te entrego el aserrín, te entrego la astilla, para tu planta”, pero tampoco se da ese tipo de colaboración, no te dan la oportunidad. (Presidente de la Asociación de Aserraderos, ASYMA).

(...) siempre hemos estado abandonados, o sea, nunca hemos tenido las oportunidades porque creo que las oportunidades no llegan a donde tienen que llegar ¿me entiende? Acá hay una mentira muy grande, por ejemplo nosotros estamos muy lejos de CMPC, o sea, lindo, precioso, espectacular, Arauco espectacular el otro lado, porque CMPC MININCO y Arauco era lo otro. Y los que realmente, los emprendedores de verdad estamos solos, solos, solos. Somos esclavos del sistema de toda la gente *aprovechativa* que anda haciendo cosas que no debe hacer (Mediano empresario maderero de la Provincia de Arauco)

Ilustración 11. Caracterización del sector de pequeños y medianos aserraderos de la Provincia de Arauco



Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría de estos pequeños y medianos productores poseen como mercado principal la propia Provincia de Arauco, son pocos los aserraderos que exceden los límites de la Provincia de Arauco. Existe un par de casos excepcionales que han empezado a exportar hacia Corea del Sur, pero de forma bastante incipiente y con términos desfavorables. Sin embargo, los valores son absolutamente incomparables con las cifras que maneja la gran empresa forestal. Mercados diferenciados, carencia de capital humano calificado y tecnología insuficiente son factores que gatillan este tipo de diferencias. Se asume, por parte de los pequeños y medianos productores forestales, una dicotomía entre desarrollados y subdesarrollados, encarnada en la gran empresa forestal y sus pares. De esta manera se va reproduciendo un relato entre vencedores y vencidos que se observa como legítimo, sin realizarse mayores cuestionamientos respecto a la forma en la que se constituyó aquella contradictoria relación entre “ganadores” y “perdedores”.

A ver nosotros vivimos en el planeta tierra, pa decirlo nosotros, las empresas forestales están a otro nivel, en otro planeta. Están.... Bueno te vuelvo a decir por sus méritos, la han sabido hacer, cuentan con otros recursos, o sea no hay comparación. Las empresas forestales se les miden con las empresas.... Con las empresas forestales no, no, no hay comparación (Mediano empresario maderero de la Provincia de Arauco).

Si se compara esta realidad con lo mostrado en la “Política Forestal 2015-2035”⁵⁵ (Ministerio de Agricultura, 2016), se constata la carencia de materia prima para los pequeños y medianos industriales en el sector forestal, situación similar a la reflejada por gran parte de los actores insertos en la “industria secundaria de la madera”. Respecto a esta última, la Política Forestal 2015-2035 se refiere a ella como PYME de la madera, fomentándose una postura en favor de la integración entre los distintos segmentos que forman parte del sector forestal, en orden a que haya un esparcimiento de los frutos que actualmente goza la gran empresa forestal, cuestión que dista bastante de lo ocurrido en la actualidad en la Provincia de Arauco. No obstante, de acuerdo al documento mencionado previamente, los bajos ingresos percibidos por los pequeños y medianos productores forestales e industriales se deben a la debilidad que

⁵⁵ El documento “Política Forestal 2015-2035”, emanado desde el Ministerio de Agricultura, muestra la visión, objetivos, desafíos y metas establecidas por la Política Forestal para los próximos veinte años.

éstos presentan en cuanto a gestión productiva y comercial, redundando esta situación en un escaso nivel de asociatividad. Sin embargo, se omite cualquier alusión ante una posible responsabilidad endosable a la gran empresa forestal. Contrariamente, varios actores que conforman la “industria secundaria de la madera” coinciden en que la marginación de pequeños y medianos productores industriales del desarrollo forestal se debe, en parte, a la exclusión de la que son objeto por parte de la gran empresa forestal.

(...) 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 en dónde es amo y señor. Aquí no te venden madera. (Presidente de la Asociación de Aserraderos, ASYMA).

El sector restante es el de los propietarios particulares de predios forestales. Crecientemente, debido a la ventaja comparativa presentada por el eucaliptus en cuanto al menor tiempo requerido para su cosecha, los propietarios particulares de predios forestales han estado decantándose por la plantación de esta especie en detrimento del pino. Lo anterior, tal como ya fue señalado, obstaculiza la obtención de materia prima para los aserraderos, puesto que el eucaliptus presta utilidad de manera prácticamente exclusiva para el negocio de la celulosa, no sirviendo para otro tipo de productos más elaborados tales como viviendas, muebles u otros derivados de la madera.

(...) Por otro lado, la gente que tiene terreno que puede plantar hace rato se cambió a eucaliptus. El eucaliptus es un tipo de especie que no pueden hacerle ningún tipo de tratamiento más que triturarlo y sacar la celulosa (Presidente de la Asociación de Aserraderos, ASYMA)

8.2.2 Falta de eslabonamiento productivo dentro del sector forestal

En términos estrictos, esta investigación no posee dentro de sus objetivos la caracterización del sector forestal ya sea como cluster o bien como enclave. Ahora bien, lo que los datos sí

hacen posible afirmar es la falta de eslabonamiento existente entre la pequeña y mediana empresa forestal y la gran empresa forestal. Como ha sido señalado por Falabella y Gatica (2014), la inexistencia de conexión con actores sociales del territorio, la concentración que posee el sector forestal y la precariedad laboral observada dentro de la gran empresa forestal dificultan la generación de encadenamientos productivos que vayan en la dirección de conectar distintos actores con miras a crear un desarrollo geográfico más armónico con el medio ambiente y más equitativo desde el punto de vista socio-económico. Con la emergencia del discurso del manejo forestal sustentable, la gran empresa forestal ha comenzado a estrechar algunos lazos de comunión con los pequeños y medianos empresarios forestales, específicamente en lo que se refiere al abastecimiento de materia prima para estos últimos. Cabe mencionar que la materia prima vendida por parte de la gran empresa corresponde a lo que ellos denominan “rechazo”, es decir aquella madera no utilizada dentro de sus operaciones debido a su escasa calidad.

(...) Entonces la idea es hoy día que se están abriendo las puertas que empresas Arauco se pueda implementar una política de abastecimiento a los pequeños aserraderos ¿ya? Ese es un tema que hoy día ya hemos avanzado cómo algunos servicios, por ejemplo de transporte, lo estamos tratando de enlazar con pequeños transportistas del territorio ¿ya? Estamos preparando un grupo de personas pequeñas transportistas para la licitación de fines de año. O sea, si tú me comentas hoy día cómo nos estamos relacionando con las empresas forestales yo diría que ha sido un poco más fácil estos últimos años bajo las políticas de responsabilidad social ¿ya? Y de ese ámbito de desarrollo de la empresa estamos buscando este apalancamiento. (Presidente de la Mesa Productiva de la Provincia de Arauco).

8.2.3 Proyecto MAPA

Como fue expresado, el proyecto MAPA ya cuenta con la licencia ambiental para operar, a la espera de la resolución legal respecto a su construcción. Sin embargo, lo interesante, de llegar a construirse MAPA, es desde donde provendrá la materia prima para echar a andar dicha modernización y actualización de la planta Arauco. Lo anterior plantea una gran

incógnita, puesto que involucraría la expansión de las plantaciones forestales que maneja Arauco en la actualidad, lo que acarrea la incertidumbre respecto al lugar que ocuparía dicha expansión forestal. Lo anterior ya ha generado ciertos temores por parte del gremio turístico, principalmente de aquel situado en torno al Lago Lanalhue y al Lago Lleu-Lleu, quienes observan el expansionismo forestal como contrario a sus intereses, además de las amenazas ambientales que conllevaría este hecho.

Hoy día ante una amenaza de cambio climático, tan potente, a lo mejor Nahuelbuta también va a ser un refugio y nosotros se lo estamos entregando a las forestales para que planten más y el estado aprueba proyectos tan grandes como triplicar la producción de celulosa en Arauco (...) ¿y cómo va a triplicar la producción? ¿plantando qué? Plantando todo lo que queda sin plantar del territorio, intensificando el tráfico forestal y va a terminar hundiendo la industria turística si no hace esos caminos interiores, o sea ¿Quién va a venir a ver pasar 150 camiones al frente de donde tú quieres cruzar para meterte al lago o con un ruido constante? (Empresario turístico de la Provincia de Arauco).

Una posible hipótesis que se podría esbozar respecto a la expansión forestal que se promocionará producto del proyecto MAPA, es la que se puede deducir siguiendo las directrices de la Política Forestal 2015-2030 (CONAF, 2015). En aquel documento, al igual que en el documento “Sector Forestal Chileno, Desafíos y Visiones 2015-2030”, que es una especie de documento guía que sirve de inspiración para el primer documento señalado, se afirma que la expansión forestal que vendrá dentro de las próximas dos décadas provendrá desde dos vertientes: pequeños y medianos propietarios forestales y bosque nativo.

Dentro de estos dos sectores, hay una cuestión que llama la atención y vale la pena tomar en consideración, dado el lenguaje empleado. Al igual que en el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, la nomenclatura empleada para referirse a sectores que presentan determinados atrasos en ciertos tópicos son sectores “rezagados”, por lo que correspondería aminorar dichas brechas. Es decir, el lenguaje conceptual y la planificación que se usa para dar cuenta de aquellos sectores que no presentan la misma productividad que la gran empresa forestal es similar a la que es utilizada en el Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas,

lo que podría llevar a decir que es un vocablo que ha empezado a colonizar los lineamientos fundantes de las políticas públicas. Las brechas que se deben disminuir para superar este rezago son en materia de calidad del suelo, de productividad, de tecnología y de investigación. Superadas estas brechas, se supone que en un plazo de veinte años, tanto los pequeños y medianos productores tendrían los mismos valores en los aspectos señalados anteriormente, por lo que superarían su condición de rezago.

En cuanto a los pequeños y medianos propietarios forestales, se expresa que se incentivará la productividad, pero no se aclara a través de qué mecanismo. Lo anterior reviste importancia, puesto que en la actualidad no se dispone de un incentivo explícito a las plantaciones forestales, después del vencimiento del DL – 701. Las metas que se propone la Política Forestal al 2035 son las siguientes:

Forestación de medio millón de ha en terrenos de aptitud preferentemente forestal, que se realiza sin sustituir bosque nativo, y que pertenecen a pequeños y medianos propietarios o son de propiedad fiscal. El 50% de las actuales plantaciones y el 80% de las nuevas, de propiedad de pequeños y medianos propietarios, se encuentran en proceso de certificación bajo normas de manejo de alto estándar y calidad (CONAF, 2015, 35).

Por otra parte, se manifiesta una paulatina tendencia a incluir al bosque nativo dentro del MFS, insertándolo progresivamente a la producción forestal. *"El país cuenta con 14 millones de ha cubiertas con formaciones boscosas nativas, de las cuales la mitad son susceptibles de incorporar a manejo con fines productivos"* (CONAF, 2015, 37). Respecto a la existencia de algún mecanismo de incentivo para fomentar la inserción del bosque nativo a la producción industrial, se señala que este paso irá de la mano de un fuerte apoyo estatal en materia de fomento, capacitación y asistencia técnica, no mencionándose a través de cual o cuales instrumentos será promocionado. Ahora bien, preferentemente, el bosque nativo situado en la Provincia de Arauco es el contiguo a la Cordillera de Nahuelbuta, por lo que la utilización de aquel bosque para las operaciones forestales de MAPA suscitaría un conflicto con el pueblo mapuche, quienes atribuyen gran significación cultural a aquel cordón montañoso.

De acuerdo al INFOR (2014), en la Provincia de Arauco, el 49,3% de la superficie potencialmente disponible para la forestación estaría emplazada en comunas con IDH⁵⁶ muy bajo, mientras que un 27,2% se encuentra en comunas con un IDH bajo. En esta misma investigación se manifiesta que habría 52.500⁵⁷ hectáreas disponibles con suelos potencialmente forestales, los que presentarían un bajo nivel de erosión. No obstante, prácticamente la mitad del suelo que potencialmente podría ser empleado para operaciones forestales se ubica en Tirúa y Contulmo, donde las comunidades mapuche le han quitado terreno al expansionismo forestal, lo que dificultaría la labor de la gran empresa forestal si es que ellos deciden utilizar esta porción de superficie para proveer su incremento productivo de celulosa.

8.2.4 Relación Estado-Industria Forestal

Si se observa el fenómeno desde la perspectiva de la política pública, más allá de algunas referencias dispersas, el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas hace caso omiso a la industria forestal, no tomándola en consideración para sus análisis, ni para bien ni para mal. Por ello es que, dentro de las áreas prioritarias del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas – turismo, agro-alimentos y borde costero⁵⁸ -, se omite el desarrollo del sector forestal, puesto que según sus portavoces, el sector forestal no posee rezagos, por lo que no sería atinado actuar en dicho rubro productivo. El rezago, pese a entenderse en la descripción del programa como una cuestión territorial y no individual, en términos concretos se expresa en la situación que presentan los distintos sectores productivos que están presentes en la Provincia de Arauco. En estas circunstancias, los sectores prioritarios son el de borde costero, agroalimentos y turismo, los cuales poseen potencialidades a desarrollar dentro del territorio, de acuerdo a los diagnósticos efectuados al momento de planificar la política de zonas rezagadas.

⁵⁶ Se debe ser cuidadoso con la utilización del IDH comunal, dado que la última vez en que fue medido corresponde al año 2004, por lo que las afirmaciones que se hacen tomando al IDH comunal como respaldo deben ser tomadas con cautela.

⁵⁷ Esta cifra es resultante al restar lo relativo a las plantaciones forestales y al bosque nativo actualmente existente en la Provincia de Arauco.

⁵⁸ Estas tres áreas serán caracterizadas en la próxima sección.

Sin embargo, la situación se torna bastante distinta con el sector forestal. De acuerdo a la opinión de los responsables de la implementación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, el sector forestal no presenta condición de rezago, por lo tanto, no corresponde estrechar lazos profundos con aquel sector, a diferencia de los sectores productivos mencionados anteriormente, los que sí poseen brechas. Uno de los objetivos principales del Plan de Rezago, en este apartado, es contribuir a aminorar las brechas existentes en estos tres sectores productivos, no obstante, no se toma en consideración la relación que éstos podrían tener, ya sea positiva o negativa, respecto al sector forestal. Las posibles contradicciones que podrían existir entre la agricultura y la industria forestal o entre el sector turístico y la industria forestal no son abordados, insistiendo en una forma compartimentada de analizar las problemáticas que aquejan a la Provincia de Arauco.

Creo que el factor forestal, a mí me preguntan, oye y los forestales, nosotros le decimos que no hacemos nada porque lo forestal se desarrolla solo, no son rezagados, no están en rezago, entonces a nosotros nos interesa más el pequeño aserradero o la persona que saca algas o la persona que cultiva papas que puedan desarrollarse y ampliarse y no la forestal, yo creo que ese es un tema que la forestal está al debe en la provincia, yo creo que eso en los procesos de responsabilidad social empresarial o ahora que se llama visión compartida, son temas que no están resueltos por parte de la Forestal Arauco en la Provincia de Arauco, yo creo que es un tema que requiere avanzar con mucha mayor fuerza. (Coordinador regional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas).

Lo anterior también va ligado a una percepción de Estado ausente. ¿De quién es la responsabilidad del rezago? ¿Es del Estado o de las empresas? En un mundo globalizado caracterizado porque las empresas han adquirido una influencia cada vez mayor y un Estado cada vez más retraído, vale la pena hacerse la pregunta de quién posee más responsabilidad en el mantenimiento del rezago en la Provincia de Arauco. El fortalecimiento de la industria forestal parece haber suscitado un repliegue de la acción estatal, por lo que a la empresa forestal le correspondería de cierta manera hacerse cargo de los rezagos estructurales presentados por el territorio. En efecto, fruto de esta transformación, la política pública ha

comenzado a ser implementada a través del lenguaje que emplea la empresa privada en sus políticas de responsabilidad corporativa, donde vocablos como gobernanza o visión compartida no son extraños. En ese contexto, existe una suerte de colonización de la empresa privada que permea a las políticas públicas, una “comodificación” desde el dominio de lo económico hacia las políticas públicas, donde finalmente lo que realiza el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es una labor de articulación y de focalización de las acciones en ciertos sectores específicos, actuando de manera atomizada y sin el necesario respaldo social para ejecutar acciones efectivas.

"Los principales desafíos son establecer visión compartida en torno a ciertos ejes, generar gobernanza, participación, considerar elementos como el emprendimiento y la innovación y dar seguimiento a las políticas públicas que se ejecutan en el territorio". (Alejandro Agúin, 2017⁵⁹)

Lo llamativo es que, en este escenario de fondo, se sitúa una perspectiva de la política pública que continúa adoptando una visión subsidiaria, haciéndose cargo de aquellas áreas que poseen “brechas” y no son atractivas para realizar inversiones de gran magnitud, lo que termina consolidando una mirada caracterizada por la resolución de “fallas de mercado”, dejando de lado los elementos nucleares del problema acaecido en la Provincia de Arauco. La situación descrita redundante en que finalmente la política pública actúa no cambiando las reglas del juego, sino que meramente intentando administrar las externalidades dejadas de lado por el negocio forestal, gestando políticas que acorten las brechas que el mercado no es capaz de resolver por sí solo.

Me refiero con esto que producto de la lógica subsidiaria 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, en el 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. Entonces en esa lógica, lo que los actores reclaman

⁵⁹ Diario de Concepción (3/8/17), Alejandro Agúin: "El intendente se relaciona de manera directa con nosotros".

es que hay un tema de redistribución de capital, o sea no es simplemente un tema de eficiencia de mercado, sino que hay un tema de redistribución de capitales, de acceso para poder invertir y no a créditos, sino a fondos lo que sería una capitalización neta. (Coordinador del Programa Ecomunas, implementado en la Provincia de Arauco).

8.2.5 Sector forestal y Estrategias de Planificación

La ciudadanía, pese al vasto desarrollo que existe del sector forestal en la Provincia de Arauco, no evidencia al sector forestal como un área de la economía que se debería explotar o incorporar valor agregado. Por lo tanto, usualmente los planes para impulsar el desarrollo de la Provincia de Arauco no incorporan al sector forestal como una de sus áreas relevantes en las respectivas imágenes objetivo de las comunas de la Provincia de Arauco. Hay que destacar que dentro de las políticas de rezago se omiten comentarios negativos o afirmaciones respecto a la responsabilidad del sector forestal dentro del mantenimiento de la condición de rezago de la Provincia de Arauco.

El principal documento que rige las políticas de desarrollo de la Región del Biobío, de la que forma parte la Provincia de Arauco, es la Estrategia Regional de Desarrollo (2015-2030), documento donde se cristalizan los lineamientos fundamentales que orientarán el desarrollo productivo de la Región del Biobío entre los años 2015 y 2030. En este caso, las vocaciones productivas fundamentales que recoge este documento son la agroalimentaria y la forestal sustentable, en consonancia con lo establecido por el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas en la Provincia de Arauco, el cual consagra como una de las dimensiones esenciales el fomento del área agroalimentaria. En ese sentido, se puede observar cierta correspondencia entre la Estrategia Regional de Desarrollo actual y el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, especialmente en lo que se remite a prestar particular atención a aquellos territorios desfavorecidos, a través de la promoción de políticas especiales y de focalización de los esfuerzos con singular detenimiento en los territorios rezagados.

El caso de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) es bastante ilustrativo de la situación descrita en el párrafo anterior. A excepción de la comuna de Arauco, donde se destaca dentro de la imagen comunal y de la base económica comunal a la industria forestal

como uno de sus sostenes, el resto de las comunas de la Provincia de Arauco no recoge dentro de sus visiones comunales al sector forestal como uno de sus pilares fundamentales. Por otro lado, una de las cuestiones llamativas que sale a relucir producto de los grupos focales realizados para construir cada una de las visiones comunales, es la de la comuna de Tirúa, donde se afirma que la definición de la comuna como rezagada es observada como una oportunidad que podría desencadenar efectos positivos en cuanto a la promoción de iniciativas en el corto plazo.

Los entrevistados, visualizan como una oportunidad que la comuna actualmente se encuentre inserta dentro de la *zona de rezago*, establecida dentro de la región del Biobío, lo cual permite fomentar algunas iniciativas a corto plazo (Ilustre Municipalidad de Tirúa, 2013, 54).

En términos generales, la mirada común que es posible observar en los PLADECOS respecto a la industria forestal no es del todo positiva. En el PLADECOS de la comuna de Contulmo se señala que la industria forestal no es capaz de propiciar encadenamientos productivos, por lo que su impacto en la economía no se alcanza a vislumbrar en el bienestar de los habitantes de dicha comuna (Ilustre Municipalidad de Contulmo, 2012). En cuanto a la comuna de Cañete, se constata la misma situación que en Contulmo, es decir la industria forestal, caracterizada principalmente por la actividad primaria extractiva, no se logra integrar a las dinámicas económicas locales (Ilustre Municipalidad de Cañete, 2007). A su vez, la actividad agrícola se ha visto menoscabada debido al impacto de la expansión forestal, la que resta superficie cultivable a la agricultura. Por su parte, la comuna de Los Álamos, pese a manifestarse que la principal actividad económica es la silvicultura, luego en la imagen comunal construida por la ciudadanía, es omitida. Respecto a la comuna de Curanilahue, la situación no es del todo distinta. A pesar que más del 80% de la superficie de la comuna se encuentra con plantaciones forestales, la repercusión de la industria forestal en la economía local no ha sido preponderante, tal como lo expresan los índices de pobreza recogidos por la CASEN.

Pese a la gran expansión forestal que existe, Curanilahue no se ha transformado en un eje de desarrollo que impacte en la economía local, esto dado por la baja demanda de recursos humanos, la temporalidad del trabajo

forestal y las bajas remuneraciones. Lo cual ha repercutido en los niveles de pobreza que presenta. (Ilustre Municipalidad de Curanilahue, 2010).

En síntesis, queda de manifiesto que la mayoritaria percepción respecto a la industria forestal no es benéfica. Si bien se asume que en términos objetivos la actividad forestal es predominante, no ha logrado gestar encadenamientos productivos ni tampoco aminorar los índices de pobreza, lo cual redundaría en que se construya una suerte de imaginario social respecto a la industria forestal bastante poco auspicioso. La crítica se centra en que, en lugar de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población, contribuye al estancamiento de las dinámicas económicas locales, dado que la actividad extractiva forestal, principal rubro bajo el que se presenta el sector forestal en las comunas de la Provincia de Arauco, no logra insertarse en los circuitos económicos. Lo anterior se contrasta con lo señalado en los Reportes de Sostenibilidad tanto de Arauco como de CMPC, lo que redundaría en que las estrategias de desarrollo local desplegadas por estas empresas no han logrado su cometido, reflejándose esta situación como una contradicción que aún no logra ser solventada por la gran empresa forestal.

Tabla 18. PLADECOS de la Provincia de Arauco y su visión respecto al desarrollo forestal en el territorio

Comuna	Imagen objetivo de la comuna	Visión respecto al desarrollo forestal
Arauco	“Una Comuna integrada social y territorialmente, que reconoce y valora su diversidad social y cultural; es atractiva para vivir en ella y cuya economía se basa en el sector forestal, agricultura, pesca artesanal y turismo. Con servicios vinculados que ha desarrollado prácticas culturales, educacionales, sanitarias y productivas sustentables con el medio ambiente y sus recursos naturales, en concordancia con sus potencialidades industriales” (PLADECO Arauco, 2012, 4).	Reconocimiento de la actividad silvícola como la principal actividad productiva de la comuna. Se hace mención a la conservación del bosque nativo.
Curanilahue	“Curanilahue, comuna segura, que brinda servicios de calidad a la región y a sus habitantes, con énfasis en salud, educación superior, vivienda, comercio, turismo y cultura; con nuevas y mejores oportunidades de trabajo, en especial para los jóvenes; con	El empleo se concentra fundamentalmente en el sector forestal, aunque especialmente en aserraderos. Quienes lo hacen en las plantaciones

	una comunidad preocupada del cuidado del medio ambiente y estilos de vida saludable” (PLADECO Curanilahue, 2015, 119)	forestales, lo hacen en faenas temporales. Sin embargo no se ha transformado en un eje de la economía local.
Lebu	“Consolidarnos como el centro político-administrativo y cultural de la Provincia de Arauco, el que basado en una economía sustentable, a través de la actividad pesquera, la minería del carbón, la agricultura, el turismo y los servicios, sea capaz de garantizar el mejoramiento continuo de la calidad de vida de su pueblo, el que se alza como un protagonista activo y eficaz en la construcción de su propio destino” (PLADECO Lebu, 2011, 278).	La principal actividad económica es la pesca artesanal. Por otra parte, la actividad forestal le ha quitado espacio a la actividad agrícola, no obstante ello no ha estado ligado a un progreso sustantivo en las condiciones de vida de los habitantes de Lebu.
Los Álamos	“Ser una comuna dotada de un gran potencial en los recursos naturales que permite el disfrute de una ambiente limpio y descontaminado, en el acceso a lugares naturales de recreación (montaña, lagunas, ríos, dunas, etc.) como parte de un territorio natural integrado en sus localidades (agrícolas o indígenas) las que pueden presentar una oferta turística y de servicios sociales apropiados para la comuna” (PLADECO Los Álamos, 2012, 22).	Pese a que se destaca a la actividad forestal como la principal actividad económica de la comuna, existe un cuestionamiento frente al no pago de tributos de la gran empresa forestal en la comuna. Los obreros forestales concentran gran parte del empleo de la comuna, aunque se destaca la migración hacia otros centros urbanos debido a la disminución de la actividad agrícola producto de la expansión forestal.
Cañete	Plan de Desarrollo Comunal en construcción	
Contulmo	“La comunidad de Contulmo aspira a una comuna, que ha logrado desarrollar una economía rural basada en el turismo, una actividad agrícola y moderna y un sector silvícola que se complementa con las actividades anteriores. La actividad productiva se ha desarrollado en base a micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la base del empleo y los ingresos de los habitantes de la comuna” (PLADECO Contulmo, 2014, 89).	Producto de la expansión de la actividad forestal, ha habido una disminución de la actividad agrícola, lo que ha desencadenado una disminución de la población habitante en la comuna. La tecnificación de la mano de obra requerida por el sector forestal impide la inclusión

		de la población en este rubro.
Tirúa	Comuna plurinacional reconocida por una visión compartida de largo plazo, asociada a una estrategia de bienestar y del buen vivir de sus habitantes, que pone énfasis en la puesta en valor de sus activos culturales y patrimoniales, y que paso a paso se convierte en un territorio sustentable, armónico e integral como espacio de vida y Lugar de Encuentro (PLADECO Tirúa, 2015, 155).	Conflicto entre el desarrollo forestal y la disposición de recursos hídricos. Se destacan las externalidades negativas del desarrollo forestal en la comuna, principalmente generadas por el monocultivo forestal.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PLADECO (2011; 2012; 2012; 2014; 2015; 2015)

Por otra parte, otro aspecto a destacar es el desfase existente entre los PLADECO correspondientes a cada una de las comunas pertenecientes a la Provincia de Arauco y la acción privada ligada al desarrollo de la industria forestal. Se esperaría que en un territorio donde cerca del 60% de la superficie se encuentra con plantaciones forestal, existiese algún tipo de vinculación entre la planificación comunal y el desarrollo de la industria forestal, no obstante aquel vínculo es prácticamente inexistente, situándose la industria forestal fuera de las visiones a futuro reflejadas en los PLADECO. Por lo tanto, es posible afirmar que se desarrolla un modo de desarrollo del territorio al margen de lo postulado por la sociedad civil, dado el contraste existente entre lo expresado por los habitantes de las comunas de la Provincia de Arauco en los PLADECO y el desarrollo de la industria forestal en el territorio. En este contexto, los PLADECO son inefectivos para frenar el avance de la industria forestal, puesto que más allá de que se recojan miradas contrarias a la expansión de la industria forestal, en términos prácticos estas manifestaciones no son plasmadas en la realidad.

8.3 Objetivo 3: Determinar qué rol juegan las políticas públicas implementadas por el Estado en la condición de rezago de la Provincia de Arauco

Como ya ha sido constatado a lo largo de la investigación, los antecedentes respecto a la intervención del Estado en la Provincia de Arauco a través de la implementación de políticas públicas no es algo para nada novedoso. Cabe destacar, de igual forma, a pesar de la

existencia de evidencia respecto a Planes, Estrategias y Políticas especiales destinadas a la Provincia de Arauco con anterioridad, las políticas públicas específicas dirigidas a la Provincia de Arauco datan desde la década pasada, con la llegada al poder de Michelle Bachelet. Previamente a la implementación del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas, existieron dos políticas públicas que antecedieron a este programa: el Plan Arauco (2007-2010) y Arauco Avanza (2012-2014).

Tabla 19. Planes de desarrollo territorial impulsados en la Provincia de Arauco

Nombre del Programa	Formas de medición del rezago	Ejes del programa	Focos del desarrollo productivo	Visión respecto al desarrollo forestal
Plan Arauco (2007-2010)	-	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo social - Calidad de vida - Desarrollo productivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Turismo - Agroalimentos - Miel - Hortalizas - Pesca 	-
Arauco Avanza (2012-2014)	Brecha de la tasa de pobreza por ingresos respecto al promedio nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Conectividad - Salud - Desarrollo Productivo y Empleo - Educación - Ciudad y Calidad de Vida - Desarrollo Indígena 	<ul style="list-style-type: none"> - Turismo - Agricultura - Ganadería - Pesca artesanal 	No se observa al sector forestal como un aporte al desarrollo del territorio
Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018)	Ponderación entre nivel de aislamiento, nivel de pobreza regional y nivel de pobreza nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del capital humano - Infraestructura para el desarrollo - Vivienda y su entorno - Salud - Desarrollo productivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Turismo - Borde costero - Agroalimentos - Pymes 	Se aduce que el sector forestal no se incluye debido a que no presenta “rezago”

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBDERE (2007; 2012; 2015).

La Provincia de Arauco es un territorio que ha permanecido excluido desde hace bastantes décadas, existiendo una voluntad política que no ha sido del todo eficaz para instalar políticas públicas que vayan en la dirección apropiada. Uno de los grandes temas que incide en esta determinación es la carencia de una sociedad civil con la suficiente potencia para desencadenar procesos de desarrollo cohesionados, viéndose una y otra vez la Provincia de Arauco obstaculizada por las dinámicas centralistas. Así como la Provincia de Arauco es un territorio excluido dentro del quehacer nacional, también lo ha sido en el escenario regional, donde permanece invisibilizado en relación a lo ocurrido en la Provincia de Concepción. A esto se le debe añadir la escasa cantidad de habitantes que se encuentran asentados en la Provincia de Arauco, lo que dificulta que proyectos de gran envergadura sean destinados a este territorio, cuestión que ha intentado mitigar el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en el último tiempo, con discutido éxito.

Los aportes que pueden ser destacados son más bien exiguos. Si bien se reconoce que ha contribuido a generar tejido social, su injerencia es escasa, no mostrándose un cambio significativo en las dinámicas productivas observadas en el territorio. El margen de maniobra del cual dispone el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es mínimo, no existiendo una suerte de musculatura social que brinde apoyo y consolide una política pública intersectorial que le dé continuidad a su acción en los gobiernos venideros, tildándose como una política de carácter excepcional y piloto. Lo anterior suena a todas luces llamativo, dado que a pesar de la implementación de numerosas políticas públicas apuntadas a combatir el rezago de la Provincia de Arauco, aún no se cuenta con un diagnóstico concluyente del territorio, observándose un fracaso en lo referente a esta materia. Por otra parte, desde el punto de vista de los actores sociales partícipes de las mesas de rezago, el panorama no es más alentador. La visión es algo difusa, ya que si bien se reconocen avances, principalmente en lo que respecta a la construcción colectiva de la política pública, aún esas discusiones no se materializan en acciones concretas.

8.3.1 Escasez de recursos

El juicio respecto a las políticas implementadas en la última década en la Provincia de Arauco es bastante negativo, no reconociéndose avances sustantivos que se deban a la ejecución de estas políticas especiales. Más allá de que desde los funcionarios actuales se reconozca que

las políticas públicas anteriores sentaron las bases de la actual política de rezago, la percepción de los actores sociales del territorio no es la mejor. Tanto en lo que se refiere a la planificación como a la ejecución de las políticas públicas dentro de la Provincia de Arauco, quienes han sido objeto de dichas políticas han expresado su descontento con éstas. A su vez, se añade que no han sido satisfechas las expectativas generadas, así como tampoco fueron cumplidos los objetivos propuestos. Para lo anterior existen varios factores incidentes, el más destacado es la carencia de recursos, cuestión de la que también es víctima el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas. Si bien se expone que una gran cantidad de recursos son apuntados a la mitigación de la condición de rezago de la Provincia de Arauco, lo cierto es que el denominado “fondo de convergencia” es bastante escaso, no alcanzando siquiera el 10% del presupuesto total alguna vez señalado por el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas.

(...) Al momento de aprobar a nosotros nos llamaron desde el Diario El Sur, el mismo día, el periodista del Diario El Sur nos dijo “cuánto suma más o menos los proyectos que están dentro del plan” y la suma que había era del orden de los 190 mil millones, nosotros dijimos, queremos ser muy claros que lo que el CORE aprobó no fueron 190 mil millones de pesos, porque los CORE no tienen la facultad para aprobar 190 mil millones de pesos para un determinado plan, la facultad que tiene el CORE o la facultad que tuvo el CORE en la aprobación fue la pertinencia de ese conjunto de proyectos, respecto a lo que significaba la intervención del Estado en la Provincia de Arauco y el costo de ese plan es de ese orden, de los 190 mil millones. La aprobación en particular a cada uno de los proyectos tiene que ver con los ritmos del presupuesto nacional, con eso tiene que ver. Nosotros tenemos en este caso una glosa adicional, que se llama fondo de convergencia. (Coordinador del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco)

En términos estrictos, el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, al no poseer una Ley que ampare su funcionamiento, no dispone de un financiamiento constante. Por ello es que el rol del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas queda supeditado a una porción mucho más

estrecha de la que se piensa, dado que los recursos específicos asignados a este Plan solamente son del orden del 10%, lo que queda comprendido dentro de una glosa presupuestaria adicional que adopta el nombre de “fondo de convergencia”. En este contexto, el margen de maniobra es bastante acotado, puesto que la mayoría de los proyectos englobados dentro del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas poseen financiamiento externo, no alusivo a la glosa adicional perteneciente al Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas. El 90% de los recursos restantes, correspondientes a aquellos \$190 mil millones incluidos dentro de las iniciativas enarboladas por el Plan, pertenecen a recursos ministeriales (alrededor de un 70%) y a FNDR (alrededor de un 20%). De esta forma, el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es incapaz de desentenderse del centralismo mediante el cual se manejan los recursos, puesto que $\frac{3}{4}$ de su financiamiento obedece a instancias que exceden tanto lo provincial como lo regional, lo que gatilla la falta de autonomía de esta política. Si bien se logra la desconcentración de funciones, ya que éstas son transferidas a funcionarios que exclusivamente se dedican a gestionar el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas en la Provincia de Arauco, no es posible hablar de descentralización en términos precisos. Si bien recoge algunas inquietudes alusivas a los conceptos de cohesión territorial o de desarrollo endógeno, dado que pretende equiparar brechas mediante la gestación de la política “desde abajo”, la descentralización exige necesariamente autonomía, de la cual carece el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas al analizarse la distribución de los recursos de los que éste hace uso.

8.3.2 Mesas de rezago

En la actualidad existen tres mesas de rezago en funcionamiento. Estas mesas de rezago poseen estricta relación con la planificación en materia de fomento productivo que se había mostrado en tiempos pretéritos, es decir se vincula con los rubros agroalimentario, borde costero y turismo. Estas mesas de rezago poseen una cartera de 198 proyectos, los cuales han sido en su totalidad validados por la ciudadanía. Sin embargo, las mesas de rezago no han sido todas gestadas a partir del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, sino que en algunos casos el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas se ha acoplado a mesas que ya se encontraban en funcionamiento, como es el caso de la mesa de turismo. El caso opuesto es

el caso del borde costero, donde no existe una mesa funcionando propiamente tal en el territorio, por lo que se le da el nombre de mesa de rezago únicamente de forma nominativa.

8.3.2.1 Mesa de Cayucupil

La mesa de desarrollo productivo de Cayucupil, localidad emplazada en la comuna de Cañete, dirime sobre temas asociados al rubro agroalimentario y se considera como la mesa que posee más desarrollo, teniendo una realización que cuenta con una periodicidad mensual o bimensual. La idea del Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas es convertir al Valle de Cayucupil en una zona proveedora de agroalimentos, siendo la papa el producto característico del territorio, a lo que se agrega la ganadería, especialmente en torno a los bovinos⁶⁰. Sin embargo, existe un serio problema con los derechos de agua del canal que da riego al Valle de Cayucupil, debido a que los agricultores no cuentan con la propiedad de los derechos de agua, lo que se encuentra en proceso de regularización. Por otra parte, cabe destacar que esta Mesa funciona en torno a dos programas de INDAP⁶¹, siendo el Programa de Rezago solamente una especie de articulador de demandas, pero no un actor principal para la concreción de éstas. Respecto a la percepción manejada por los partícipes de la Mesa de Agroalimentos, se afirma que se posee una imagen positiva del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, sin embargo todavía no se vislumbran logros sustantivos que correspondan a la gestión del Programa Zona de Rezago. Mayoritariamente, las acciones del Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas se han concentrado en capacitaciones o en viajes para conocer experiencias similares, lo que ha sido bastante provechoso en relación a la información requerida para legitimar los derechos de agua correspondientes al Valle de Cayucupil.

(...) hasta la fecha no se ha hecho ninguna gestión para que nosotros los agricultores recibamos los recursos, solo lo hemos recibido por INDAP y

⁶⁰ Durante este año, a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), se llevó a cabo una capacitación de mejoramiento genético de bovinos de carne, con el objeto de posicionar al rubro de mejor manera. “Lo que se busca es mejorar la calidad de carne, con razas cárnicas especializadas como *Aberdeen angus* (rojo o negro) para homogeneizar los rebaños, obteniendo como resultado una crianza competitiva y con mejores precios de mercado”. (Guzmán, Jorge (2017) Agricultores de Arauco proyectan participar en nuevos programas productivos. *Sur Actua.*). Recuperado desde <http://www.suractual.cl/2017/09/agricultores-de-arauco-proyectan-participar-en-nuevos-programas-productivos/> el 24-7-17

⁶¹ Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

PRODESAL. Pero la zona de rezago, incluso hay varia gente que esta desconforme con el programa porque no se han visto logros *po*. No, no, zona de rezago no ha manejado plata no se han hecho proyectos se han hecho solamente proyectos y nos hemos quedado en los estudios, pero sí que nos ha servido como cultura general, hemos visto hartas cosas, pero la zona de rezago aquí no ha manejado capital pero sí que nos ha educado en parte ¿no cierto? Nos han abierto los ojos como se dice. No sé qué irá a pasar más adelante. (Presidente de la Mesa de Turismo del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco).

El objetivo esencial de la Mesa Productiva de Cayucupil es proyectarlo como una zona productora de alimentos, pero a la vez, se pretende que la zona sea promocionada como una zona turística, producto de que Cayucupil es el paso hacia la Piedra del Águila, por lo que existe la idea de gestar una especie de etiquetado que instale como marca distintiva el sello de Cayucupil. Ahora bien, como se dijo anteriormente, el producto principal del Valle de Cayucupil es la papa, producto que concentra prácticamente el 90% de la producción de aquella zona. Una cuestión llamativa, que resalta respecto a lo ocurrido en otros sectores de la Provincia de Arauco, es la no existencia de contradicciones entre las plantaciones forestales y la agricultura en el Valle de Cayucupil. En efecto, algunos agricultores poseen plantaciones en terrenos poco productivos, específicamente hacia la Cordillera de la Costa. De acuerdo a lo señalado, la no existencia del DL – 701 aminoraría el interés por expandir las plantaciones, por lo que no sería una amenaza.

(...) no hay contradicción porque no siguen avanzando, sí siguieran avanzando sería preocupante, no hay más plantaciones. El decreto 701, Ley sobre Fomento Forestal, murió y sí no hay más ¿Quién se va a interesar en seguir plantando? (Presidente de la Mesa de Turismo del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco).

8.3.2.2 Mesa de Rezago de Hullinco

Por otra parte, está la mesa de rezago de Huillinco, la cual actualmente se encuentra dirimiendo respecto al modo de construcción de la ruta Lanalhue-Lleu Lleu. Esta mesa está

encargada de velar por el fomento turístico del territorio, teniendo menor participación que la mesa de Cayucupil. El turismo se observa como un área económica a potenciar para desarrollar otros sectores al margen de lo forestal, de hecho se proyecta como el destino turístico de la Región del Biobío, después de la salida de la Provincia de Ñuble de la región. La mesa de turismo funciona en concordancia con el Programa Transforma, perteneciente a SERNATUR, financiada en parte en base al fondo de convergencia proveniente del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Por otro lado, otra instancia dentro de las que funciona la mesa de turismo es en torno a un conjunto de representantes del mundo turístico en conjunto con representantes del pueblo lafkenche.

8.2.3.3 Mesa de Rezago del Borde Costero

Por último, está la "mesa" de Millongue, en Lebu. Millongue es una caleta de pescadores que desarrolla su actividad en un terreno que actualmente pertenece a los dominios de Forestal Arauco. La caleta de Millongue colinda con un par de plantaciones forestales, no obstante, el camino entre la carretera y la zona urbana de Lebu es de difícil acceso, dado su mal estado. Por lo tanto, se da una situación histórica de conflicto debido a la ilegalidad de los asentamientos presentes en la Caleta de Millongue. A lo anterior se le une la hostilidad que existe entre las localidades de Entricado y La Poza, territorios que componen la Caleta de Millongue. Lo anterior inhibe la formación de una mesa de trabajo con miras a lograr articular un proyecto conjunto entre ambas localidades. Por ello es que el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas se encuentra actuando como mediador de este conflicto, intentando facilitar el logro de un acuerdo entre Forestal Arauco y los habitantes de la Caleta de Millongue. Sin embargo, Arauco no califica la situación anterior como un conflicto.

(...) O sea, al menos para nosotros esta situación no la reconocemos como un conflicto. Si es una situación que es bastante particular porque la gente ha vivido ahí desde antes que ese terreno haya sido propiedad de forestal Arauco. Entonces como en otros casos en un predio forestal *encontrai* que hay gente que ha estado viviendo ahí en una caleta en la cual tiene ciertos funcionamientos más intensivos durante el verano. (Encargado de Asuntos Públicos de Zona Centro de Arauco).

Dado este escenario, han existido ciertas colaboraciones entre Arauco y la Caleta Millongue. Específicamente el Programa de Desarrollo de Zonas Rezagadas ha intermediado entre ambos actores, consiguiendo financiamiento para la construcción de un galpón para el almacenaje de algas, principal recurso explotado por los habitantes de la Caleta Millongue. A la fecha no existe una resolución definitiva de la situación descrita recientemente.

8.3.3 Promoción del turismo

La sustentabilidad se erige como uno de los rasgos distintivos que desea potenciar el sector turístico en la Provincia de Arauco, es decir la promoción del turismo tendría la particularidad de resguardar el patrimonio social, económico y ambiental del territorio, a diferencia de lo que hace la industria forestal. Actores del turismo califican a la industria forestal como un sector que entra en contradicción con el turismo, principalmente debido al expansionismo forestal y a la alta concentración de plantaciones que existe actualmente dentro de la Provincia de Arauco, dejando poca superficie para el desarrollo de otro sector productivo.

(...) se visten que son una gran industria que aporta mucho al país y a la Provincia de Arauco no es el gran aporte que hacen. Podría haber muchos más sustitutos de industrias que esa es la responsabilidad de las zonas de rezago. La zona de rezago no ha sabido visualizar otras industrias, nosotros tenemos mucha agua, tenemos un clima privilegiado podríamos desarrollarnos y retirando un poco industria forestal y creando una potencia alimentaria, la agroindustria, pero no porque está el 70% del territorio está plantado (Empresario turístico de la Provincia de Arauco).

El acaparamiento de la superficie de la Provincia de Arauco, producto de la expansión forestal encabezada por la gran empresa forestal, ha dificultado la explotación de otros sectores productivos. Fruto de la diversidad paisajística y del patrimonio histórico que ofrece la Provincia de Arauco, la imagen que se busca construir en torno a este territorio se vincula con el “turismo experiencial”. (...) *“nosotros no queremos un turismo de ver, queremos un turismo de vivir, para eso hay que aprender, estamos aprendiendo y hay que desarrollar lugares que están totalmente botados”*. (Empresario turístico de la Provincia de Arauco).

8.3.4 Infraestructura impulsada por Rezago

Los proyectos de infraestructura a gran escala suelen ser rechazados cuando sus beneficiarios no son demasiados. La aprobación técnica, en cuanto a inversiones de carácter público, considera una relación de costo/beneficio relativa a los beneficiarios del proyecto. Es decir, para que las inversiones de gran magnitud reciban el visto bueno, deben estar destinadas a un número de habitantes que sea acorde a la inversión realizada, de lo contrario quienes toman las decisiones respecto a la realización de los distintos proyectos de obras públicas no le otorgan el sello de aprobación. Una de las fortalezas del actual Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es que esos requisitos ligados a la relación costo/beneficio, que usualmente actúan como impedimento para inversiones de gran magnitud en territorios de escasa población, son aminoradas o bien dejadas de lado. Por ello es que en el último tiempo se ha promocionado la construcción de una red de Centros de Formación Técnica, la Ruta 160, el Servicio de Salud de Tirúa o el Aeródromo de Cañete, obras que en otro caso no tendrían la aprobación estatal para su construcción.

Sin embargo, tal como fue expresado anteriormente, la disponibilidad de recursos con los que cuenta el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es bastante estrecha, por lo que obras como las mencionadas no cabrían dentro del presupuesto del fondo de convergencia. Por ello es que, más allá de que muchas de estas obras públicas sean celebradas como conquistas proporcionadas gracias al impulso del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, lo cierto es que la procedencia de los recursos no es atingente a él. Mayoritariamente, los recursos provienen de los distintos ministerios a los que pertenece cada uno de los proyectos, obteniendo del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas la venia positiva para su construcción, es decir aquella etiqueta que permite que estos proyectos no sean rechazados debido a la negativa relación entre el costo de la inversión y sus respectivos beneficiarios.

El financiamiento de nuestro plan viene por distintas vías, son 190 mil millones, alrededor del setenta por ciento es sectorial, eso no pasa por el CORE. Por ejemplo, el hospital de Arauco o el hospital de Lebu, cada uno 20 mil millones, eso son fondos que vienen del Ministerio de Salud cierto, cada uno 20 mil millones. El setenta por ciento de esa cartera, de esos 190

mil millones es sectorial. El veinte por ciento es FNDR puro, es el FNDR que entra como fondo a la región para que la región se desarrolle y alrededor de un siete por ciento, entre un cinco y un siete por ciento son fondos propios, adicionales, propios entre comillas de nuestro fondo de convergencia (...) (Coordinador regional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas).

Por lo tanto, dentro de la cartera de proyectos, que a la fecha suman 198, muchos de ellos obtuvieron su aprobación debido a la recomendación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, puesto que, en el caso opuesto, no hubieran conseguido la aprobación para ser ejecutados. Como ya fue afirmado, estos 198 proyectos deben ser ejecutados en el plazo que contempla el fondo tri-anual aprobado durante el año pasado, es decir entre 2016 y 2018, manteniéndose la incertidumbre respecto a la continuidad del Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados con posterioridad a la conclusión de estos 198 proyectos, no garantizándose la persistencia del Plan, más allá del éxito o el fracaso que tenga esta política.

Por otro lado, un aspecto que ha sido destacado dentro de los logros alcanzados por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es la compra de los insumos de JUNAEB⁶² en los territorios con la denominación de zona de rezago. Lo anterior posee validez para las regiones del Biobío, O'Higgins, Atacama, Aysén y un tercio de la Metropolitana, exigiéndosele a los proveedores la destinación de al menos un 10% de los montos de adquisición de insumos en compras en las zonas calificadas como rezagadas (Fernández, 2016⁶³). Esta medida tiene como objeto empujar la producción de la agricultura familiar campesina de cada una de las zonas de rezago, alcanzando un monto anual de alrededor de \$1.100 millones. En cuanto a la Provincia de Arauco, esta iniciativa podría incentivar la agricultura presente en la zona, la que se concentra fundamentalmente en torno al Valle de Cayucupil, en la comuna de Cañete. No obstante, al igual que las medidas descritas anteriormente, no se asegura la continuidad en el tiempo de esta medida, es decir la prolongación de este estímulo más allá de 2018 se mantiene en suspenso, a la espera de una

⁶² Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)

⁶³ Fernández, Roberto (2016) JUNAEB PRORIZARÁ COMPRA DE INSUMOS EN LA ZONA DE REZAGO. *Diario La Discusión*. Recuperado el 25-7-17 desde <http://www.ladiscusion.cl/detalle/5930/Junaeb-prorizar%C3%A1-compra-de-insumos-en-la-Zona-de-Rezago#sthash.3qOFsDPy.dpbs>

Ley de Rezago que procure el financiamiento diferenciado para los territorios con dicha calificación. Por otra parte, debido a la escasez de superficie destinada a la agricultura, se dificulta una producción agrícola diversificada en la Provincia de Arauco, lo que también dificultaría la provisión integral de alimentos por parte de JUNAEB, dado que el Valle de Cayucupil, más allá de ciertas excepciones, produce casi exclusivamente la reconocida Papa Cañetina, como ya fue señalado.

8.3.5 Endogeneidad y omisión del sector forestal

En líneas generales, sería incorrecto endosarle al Estado completamente la responsabilidad por la permanencia de la Provincia de Arauco en situación de rezago. Sin embargo, la ineficiencia en la gestión, sumado a la ineffectividad de las medidas adoptadas en base a las políticas de rezago, hacen pensar en que no han contribuido a mermar las brechas existentes entre el resto de los territorios y la Provincia de Arauco, quedándose entrampados en numerosos diagnósticos y documentos de estudio, pero adoleciendo de medidas efectivas que vayan en la dirección de aminorar las brechas de las cuales ha sido y es objeto la Provincia de Arauco.

Las diversas acepciones recogidas bajo el paraguas teórico del desarrollo territorial, forman el manto teórico bajo el que yace el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Este Plan, si bien incorpora nociones bastante cercanas al desarrollo endógeno, planteando dinámicas desconcentradoras y proclives a que la toma de decisiones remitentes al territorio posean una consideración local, haciendo partícipes de este proceso a los actores sociales que forman parte del territorio, adolece de la necesaria fuerza social y política que logre empujar procesos de desarrollo que dinamicen la Provincia de Arauco y la conviertan en una región alejada de la periferialidad que sufre en la actualidad. La situación de periferialidad de la que es objeto la Provincia de Arauco excede largamente la dimensión económica, acoplándose con aristas sociales, culturales e ideológicas, lo que dificulta aún más el logro de las metas deseadas por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.

Las políticas públicas destinadas a zonas especiales, deben necesariamente lidiar con una tensión constante entre lo particular y lo general. Si bien el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas ha incorporado procesos que pueden calificar dentro de lo que se

conoce como medidas *bottom-up*, es decir desde “abajo” hacia “arriba”, dando cuenta del deseo por dinamizar ciertos campos potenciales de desarrollo inexplorados dentro del territorio, esta situación se ve obstaculizada por la extrema concentración de actores tanto económicos como sociales, los cuales controlan la agenda “desarrollista” de la Provincia de Arauco. En tiempos donde el vocablo político ha cambiado desde la gobernabilidad hacia la gobernanza, dando un sentido impostado de horizontalidad a la gestión del territorio, son los actores provenientes de la gran empresa forestal quienes hegemonizan la discusión respecto a los lineamientos futuros en materia de desarrollo territorial de la Provincia de Arauco. En este contexto, la movilización de recursos en pos de dinamizar la capacidad de ciertos sectores económicos se ve mermada debido a su insuficiente fuerza social en relación al sector forestal. La situación anterior da cuenta de la inexistencia de un modelo de desarrollo que abogue por acortar las brechas y la cohesión territorial. Más allá de que desde el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas planteen como objetivo central la promoción del “buen vivir” en la Provincia de Arauco, el abordar una tarea como la señalada sin tomar en consideración a la gran empresa forestal, teniendo en mente que ésta es propietaria de prácticamente el 60% de la superficie total de la Provincia de Arauco, es una estrategia errónea que no indaga en la raíz del conflicto.

(...) nosotros aspiramos a que se pueda generar en la Provincia de Arauco una condición de armonía y de felicidad en torno a las personas que se desarrollan y viven ahí, eso implica en que se aseguren las condiciones de un buen vivir cierto, que se aseguren las condiciones de acceso que generan ese buen vivir, como por ejemplo el acceso al trabajo o el acceso a la salud que son básicas dentro de lo que significa el desarrollo humano y por otra parte que se desarrollen las condiciones de un entorno que sea además el que genere las condiciones de un buen vivir desde el punto de vista de lo que significa el medio ambiente, la sustentación de los que viven ahí, la seguridad de los que viven ahí y la prolongación en el tiempo de estas políticas que permitan ser una Provincia de Arauco que se permitan desarrollar en el tiempo con condiciones que sean las mismas que en cualquier otro lugar del país. Eso es lo que aspiramos más o menos como programa o podríamos aspirar como programa, ahí me salgo un poco de lo

que es el tema técnico. (Coordinador Regional del Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas).

Si bien se menciona como objetivo implícito del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas el logro del "Buen Vivir", se señalan solamente algunos aspectos básicos ligados a la armonía, a la felicidad o a la igualdad de oportunidades, adoleciendo la conceptualización de un corpus conceptual más densamente poblado. Ciertamente, no es un concepto que forme parte de la matriz conceptual del desarrollo vigente en la institucionalidad pública del territorio. Como se expresó previamente, la carencia de un modelo estructural de cohesión territorial obstaculiza el alcanzar un desarrollo policéntrico, es decir un modelo de desarrollo descentralizado que logre hilvanar los potenciales endógenos de los distintos territorios con una dinámica que fortalezca a los actores regionales. Por lo tanto, se hace imperativo intentar conectar un desarrollo endógeno con una mirada de orden más estructural, lo que podría sonar a primera vista un tanto contradictorio. Esta visión se orienta a fomentar la participación de los territorios en la toma de decisiones, pero a la vez de impulsar un proceso a mayor escala que sea capaz de cambiar el enfoque bajo el que se ejecutan las políticas de desarrollo en Chile. Lo anterior se anida en la insuficiencia en que se han traducido las numerosas políticas públicas implementadas en la Provincia de Arauco, las que, si bien han contado con la movilidad de sus capacidades endógenas y de recursos a las zonas rezagadas, han sido incapaces de garantizar convergencia territorial. Aquella visión del desarrollo "desde dentro", concentrada en los diversos enfoques de desarrollo territorial, debe ser puesta en diálogo necesariamente con una visión del desarrollo de naturaleza estructural, dado que de lo contrario los esfuerzos se tornarían insuficientes. La política regional, si desea abogar por el policentrismo y dejar atrás la periferialidad de la Provincia de Arauco, no debiera ir desconectada de la política de desarrollo a nivel nacional.

Por ello, si se pretende generar un modelo de desarrollo que persiga la sostenibilidad ambiental, la gobernanza, la cohesión social y el policentrismo, se hace necesario lidiar con actores que exceden a la Provincia de Arauco. Si bien se recogen los deseos por dinamizar los potenciales endógenos del territorio, éste último es entendido al margen de las disputas por su significado. El territorio no es una entidad inerte, sino que es constituido a través de diversas narrativas que le dan cuerpo, las que se encuentran en disputa y construyen socio-

históricamente los procesos de desarrollo anclados en los territorios. En la Provincia de Arauco se comete un grave error al implementar una política pública omitiendo la existencia del sector forestal, aseverando que éste último no posee “brechas”, aludiendo a un entendimiento subsidiario del Estado, el que solamente debe actuar en las áreas no atractivas para los actores privados. En este contexto, donde la política pública actúa solamente subsidiariamente, no es abordada la problemática de fondo, dejándose inalterada la correlación de fuerzas dentro de la gestión del territorio, dado que se acentúa la desconexión entre el Estado y la gran empresa forestal, en un escenario donde la gobernanza territorial es dominada por la gran empresa forestal, muchas veces en desmedro de la promoción de otros sectores económicos. Este entorno de gobernanza desbalanceada no se altera con la política pública de rezago, ya que no se hace cargo de la dialéctica entre el territorio y el sector forestal. La promesa de iguales oportunidades independientemente del territorio de procedencia, se ve truncada producto de la falta de voluntad política para destrabar una situación que se ampara en la contradicción entre un sector forestal exitoso y una política pública que ha sido incapaz de promover la inclusión social.

Con este telón de fondo, la tradicional dicotomía entre Estado y mercado, entendidos ambos conceptos como antagónicos, tiende a desmoronarse. La razón de ser de esta situación radica en que la implementación de políticas públicas orientadas a combatir el rezago, así como también la inyección constante de recursos por parte del Estado hacia la Provincia de Arauco, no ha contribuido a mermar el impacto del sector forestal en el territorio. Más allá de la promoción de la expansión forestal mediante el DL – 701, otro aspecto a considerar en este problema es el rol que juegan las políticas públicas. Tal como ha ocurrido en otros rubros tales como la salud o la educación, el neoliberalismo chileno logra a través de la regulación estatal la promoción de ciertos mercados cautivos y, a su vez, la expansión de éstos (Ruiz, 2015), por lo que la provisión de recursos por parte del Estado no asegura necesariamente la retirada del mercado, sino que en algunos casos hasta implicaría una suerte de impulso hacia este último. Por ello es que la inyección de recursos económicos hacia áreas calificadas como rezagadas no ha significado un retroceso del mercado por parte del Estado, como hipotéticamente podría suponerse, sino que la situación se torna aún más compleja al constatar que, al dejarse de lado al sector forestal, se está promoviendo la indeterminación de la expansión forestal en el territorio. Esta situación propicia que, quizás sin proponérselo,

los sucesivos planes de desarrollo enfocados en la Provincia de Arauco, de los cuales su última versión es el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, terminan por contribuir a la gestación de un modelo de desarrollo territorial que da contención y reproduce las inequidades. Si bien los objetivos propuestos por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas expresan de forma explícita una cuestión contraria a la señalada, lo concreto es que, a diez años de implementarse el Plan Arauco, con una inversión que en total alcanza los \$843.790 millones, contemplando los tres planes de desarrollo destinados a combatir el rezago de la Provincia de Arauco, los efectos no son del todo visibles en el territorio. El juicio de los Alcaldes es negativo, ya que, como se planteó con anterioridad, hace tres gobiernos que se han estado ejecutando planes de carácter especial en la zona, sin embargo los resultados de las políticas no han sido del todo alentadores, por lo que la percepción generalizada por parte de la ciudadanía hacia los diferentes planes de desarrollo plasmados en la Provincia de Arauco es bastante negativa.

La evidencia respecto a la inequidad producida debido a los procesos de desarrollo es indesmentible, siendo numerosos los ejemplos que ilustran esta situación. El Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas posee como objetivo precisamente estimular procesos de desarrollo que vayan en la dirección opuesta, es decir aminorar las disparidades socio-económicas producidas como efecto de los procesos de desarrollo económico. La particularidad del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas es que pretende hacer ello fomentando aquellas áreas “potenciales” de desarrollo dentro del territorio. Es decir, aludiendo a la idea de que el desarrollo obedece exclusivamente a una lógica propia del territorio, desentendiéndose de los enfoques estructurales, quienes suelen endosarles la responsabilidad a factores exógenos al territorio. Sin embargo, el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas adolece de la debida musculatura social para concretar sus objetivos. Reconociendo que ha contribuido a la generación de capital social dentro del territorio, el peso de estos actores no posee equilibrio respecto al que detenta el sector forestal, lo que genera un tanto la lápida de este tipo de iniciativas.

En un escenario donde la Provincia de Arauco se presenta como un territorio caracterizado por la dependencia de recursos fiscales, una economía débil y un poder desmesurado de la gran empresa forestal (Galdames, 2006), una de las vías a través de las que se podría

engendrar una dinámica alternativa es la dotación de una mayor capacidad política al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Lo anterior necesariamente tendría que ir de la mano con acciones desconcentradoras y descentralizadoras hacia los territorios, lo que implicaría un cambio estructural en materia institucional. Por otra parte, estas medidas tendrían que conectarse con una adecuada pertinencia territorial, lo que involucra la inserción del elemento territorial en la construcción de las políticas públicas, cuestión que ha incorporado el Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados en la Provincia de Arauco. Sin embargo, más allá de la movilización de la capacidad endógena y la inversión pública vertida en la Provincia de Arauco, este territorio todavía no ha visto aún satisfecha la promesa de superación del rezago establecida por el Plan de Desarrollo de Territorios Rezagados.



9. Conclusiones

En primer lugar, se debe ser enfático en que esta investigación no se propuso el establecimiento de una relación causal entre dos o más variables, por lo que asumir que la expansión del sector forestal gatilla la condición de rezago de la Provincia de Arauco, o bien que las políticas públicas implementadas en la zona desencadenan el rezago, exceden los propósitos de este trabajo. Como bien se señaló a lo largo de la investigación, la condición desventajada de la Provincia de Arauco, tanto en el contexto regional como en el nacional, posee un origen anterior al establecimiento del sector forestal en el territorio de la Provincia de Arauco. Por otra parte, es también importante mencionar que la aplicación de políticas públicas destinadas a impulsar el desarrollo de la Provincia de Arauco no son una cuestión novedosa, sino que contrariamente la Provincia de Arauco ha sido objeto de diagnósticos, estudios, estrategias de desarrollo y políticas públicas orientadas a mitigar la condición desfavorable en materia de desarrollo social y económico por parte de las distintas administraciones estatales en las últimas décadas. Hay que remontarse hasta mediados de la década del cuarenta para encontrar los primeros indicios de políticas especiales destinadas a la Provincia de Arauco, por lo que los últimos tres planes especiales – Plan Arauco (2007-2010), Arauco Avanza (2012-2014) y Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (2014-2018) -, más allá de tener una mayor repercusión mediática y tener una pertinencia territorial mayor a las políticas anteriores, no constituyen el primer esfuerzo que realiza el Estado para aminorar las brechas en variables sociales y económicas que presenta la Provincia de Arauco.

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 aplicadas de manera ineficaz
- Inexistencia de diseminación 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 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 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, 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.

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 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. 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 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.

El caso del turismo en la Provincia de Arauco es bastante contradictorio. Si bien es mencionado como un sector que presentaría las condiciones idóneas para su despliegue, dadas las condiciones paisajísticas e históricas que presenta el territorio, todavía no se avizora como una marca distintiva de la Provincia de Arauco. Con la reciente creación de la Región del Ñuble, la Provincia de Arauco es a menudo calificada como la zona turística que exhibe la Región del Biobío, sin embargo el panorama actual dista bastante respecto a ello. A simple vista, la expansión forestal de la que ha sido objeto la Provincia de Arauco en las últimas tres décadas ha mermado la capacidad del sector turístico para erigirse como un actor importante en la zona. Desde la perspectiva de los miembros de la mesa de turismo, perteneciente al Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, la óptica es contraria al expansionismo forestal, principalmente debido a los impactos ambientales que esta genera, lo que entorpece el desarrollo del turismo en la zona. No obstante, pese a que en el discurso se es enfático por parte del Estado en endosarle la responsabilidad de esta situación al accionar de la industria forestal, en los hechos se actúa omitiendo las operaciones expansivas de la industria forestal. Los únicos actores que han sido capaces de mermar el crecimiento de las plantaciones forestales desde Cañete hacia el sur de la Provincia de Arauco ha sido el pueblo mapuche, quienes a través de la recuperación de tierras están intentando construir un entendimiento distinto de la relación entre ser humano y naturaleza.

En este contexto, se entremezclan una pléyade de diferentes maneras de comprender lo sustentable, explorándose múltiples formas de llevar este concepto a la práctica. Mientras por un lado se encuentra la perspectiva de la gran empresa forestal, ejemplificada en la adquisición de estándares internacionales que corroboran que su manejo forestal es adecuado de acuerdo a aquellos parámetros, el del gremio turístico se concibe como una forma de resguardar el patrimonio social, económico y ambiental del territorio. Por otra parte, aparece la observación que hace el Estado correspondiente a la sustentabilidad del territorio, el cual

aspira a desarrollar una política pública que acorte las brechas sociales y económicas, tomando en consideración la sostenibilidad como un criterio ineludible para el logro de estos objetivos.

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 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 que, pese a poner en cuestión al modelo forestal, no ha sido capaz de poner obstáculos 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 movilizando 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.



10. Referencias bibliográficas

Abramoway, Ricardo (2006) Para una teoría de los estudios territoriales. Recuperado desde http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363090150abramovay_2006_teor%C3%ADa_estudios_territoriales_1_RIMISP_CARDUMEN.pdf el 25-06-16

Acosta, Alberto (2009) La maldición de la abundancia. *Comité Ecuménico de Proyectos CEP*. Quito, Ecuador.

Agnew, John A. (2013) Arguing with Regions, *Regional Studies*, 47:1, Pp. 6-17

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

Aliste, Enrique (2015) Sustainability and Territory: An Approach to Shape Development from the Perspective of the Imaginary. *Springer International Publishing Switzerland*.

Alonso, J (2005) En defensa de la teoría del desarrollo. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*.

Alonso, J (2009) América Latina y las trampas del progreso. *El País.es*.

Álvarez, Ruben y Acevedo, Jaime (2010) El Territorio como factor de desarrollo. *Semestre Económico*, volumen 13, N° 27, pp. 39- 62

ARAUCO (2015) Memoria Anual. Extraído desde http://www.arauco.cl/file/file_6231_16502-memoria_arauco-2015.pdf el 6-7-16

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

Ávila, Alberto y Muñoz, Juan Carlos, 2014. Superficie de Suelos Potencialmente Disponible para Forestación Región del Bío Bío. *Instituto Forestal, Chile. Informe Técnico N° 201*. 23 pp.

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*.

Barro, Robert; Sala-i-Martin, Xavier; Jean Blanchard, Olivier; Hall, Robert E. (1991) Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*. No.1, 107-182.

Benita Maldonado, Francisco J. y Gómez Meza, Marco Vinicio (2013) El Rezago Social en Áreas Metropolitanas de México. *Estudios Económicos*, Vol. 28, No. 2(56), pp. 265-297

Berdegué, 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.

Berdegué, 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.

Blackman, Allen y Rivera, Jorge (2011) Producer-Level Benefits of Sustainability Certification. *Conservation Biology*, Vol. 25, No. 6. Pp. 1176-1185

Bloomfield, Michael John (2012) Is Forest Certification a Hegemonic Force? The FSC and its Challengers. *Journal of Environment & Development*. 21(4) 391–413

Blumer, Herbert (1954) What is Wrong with Social Theory. *American Sociological Review* 18:3-10.

Boisier, Sergio (2001a) Crecimiento y Desarrollo Territorial Endógeno. Observaciones al Caso Chileno. *Documento preparado para ser presentado al Seminario Internacional DESARROLLO ENDÓGENO EN TERRITORIOS EXCLUIDOS*. Región de la Araucanía, Temuco, Chile.

Boisier, Sergio (2001b) Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? *En: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

Boisier, Sergio (1999) El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo. *R.B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS*, N° 2. Pp. 39-53.

Boisier, Sergio (1976) La Teoría de los Polos de Crecimiento en las Estrategias de Desarrollo Regional en América Latina. *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*.

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.

Boisier, Sergio (2007) Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad. *Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad de Alcalá, España*.

Bull, G. Q., Bazett, M., Schwab, O., Nilsson, S., White, A., & Maginnis, S. (2006). Industrial forest plantation subsidies: Impacts and implications. *Forest Policy and Economics*. 9, 13–31.

Canals, Mauricio (2014) Los Trabajadores Forestales de la VIII Región. Condiciones de Vida y Horizontes Políticos 1990-2013. *Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Santiago, Chile.

Carrere, Ricardo y Lohmann, Larry (1997) El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estrategia papelera internacional. *Movimiento Mundial por los bosques*.

Carrasco, Noelia y Salas, Ricardo (2016) Inflexiones y dilemas ético - políticos del capitalismo en el Centro Sur de Chile. A propósito de la globalización forestal. *Revista Izquierdas*, 27. Pp. 105-123

CEPAL/ILPES (2012) Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa. *CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias N° 70*.

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.

Cloud, Dana L. (2007) Corporate Social Responsibility as Oxymoron-Universalization and Exploitation at Boeing. En: May, Steve/Cheney, George/Roper, Juliet: „*The Debate Over Social Responsibility*, Oxford: University Press, pp. 219-231

CMPC (2015) Memoria Anual. Extraído desde <http://www.cmpccelulosa.cl/CMPCCELULOSA/archivos/file/CMPC-Memoria-2015.pdf> el 7-7-16

Commission of the European Communities (2008) Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength. *Bruselas, Bélgica*. Recuperado desde http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf el 13-04-17

CONAF (2014) Plantaciones y Pobreza en Comunas Forestales. Forestación y Estilo de Desarrollo. *Gerencia Forestal*.

CONAF (2013) CONAF, Por Un Chile Forestal Sustentable. *Ministerio de Agricultura*. Extraído desde http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382992046CONAFporunChileForestalSustentable.pdf el 8-7-16

Cossalter, C., Pye-Smith, C. (2003) Fast-Wood Forestry—Myths and Realities. *Center for International Forestry Research*, Jakarta, Indonesia.

Crane, A., Matten, D., and Spencer, L.J. (2013). Corporate Social Responsibility in a Global Context, in: '*Corporate Social Responsibility: Readings and Cases in a Global Context*. Abingdon: Routledge, pp. 3 -26

Crowther, David (2012) A Social Critique of Corporate Reporting. Semiotics and Web-based Integrated Reporting. *Gower e-books*. Recuperado de: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781409441892_sample_949559.pdf el 12-3-16

Cuervo, Luis Mauricio (2004) Estudios de convergencia y regional en América Latina: balance y perspectivas. *Investigaciones Regionales*, núm. 5, pp. 29-65.

Cuervo, Luis Mauricio (2012) Ética territorial. Ética y discusión política. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Salud (ILPES)*. CEPAL – Serie Desarrollo Territorial N°12.

Davoudi, Simin (2005) Understanding territorial cohesion. *Planning Practice & Research*, 20:4, Pp. 433-441

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.

Delamaza, Gonzalo y Thayer, Luis Eduardo (2013) ¿Qué piensan las regiones, cómo se comportan los territorios? Delimitando territorios para la gobernanza a través del análisis comparado de percepciones y prácticas en tres regiones del sur de Chile. *Ponencia presentada al XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología*. Recuperado el 19-07-07 desde http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7_DelamazaG_ThayerE.pdf

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

Dos Santos, Theotonio (2002) Teoría de la Dependencia. Balance y Perspectivas. *México, Plaza y Janés*.

Durán, Francisco (2015) TODA LA RENTA SE DESVANECE EN EL AIRE. Una crítica desde la economía clásica y la sociología a las políticas de desarrollo productivo territorial (1990-2015). El caso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. *Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Magíster en Políticas Públicas*.

Estrategia Regional de Desarrollo (2000) Gobierno de Chile. Región del Bio-Bío. Recuperado de: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66552_recurso_1.pdf el 4-4-17

Ervin, Roger (1955) Industry in the Concepción Area of Chile. *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 14, No., Pp. 271-286

Escobal, J. (2014) Trampas Territoriales de Pobreza y Desigualdad en el Perú. *Serie Documentos de Trabajo N° 136. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Escobar, Arturo (2015) Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. *Medellín: Ediciones UNAULA*, 184 p.

Falabella, Gonzalo (2015) Miradas interdisciplinarias a los nudos del desarrollo en Chile. *Dictus Publishing*.

Falabella, Gonzalo (2015) Nudos del desarrollo en ocho regiones de Chile. *Postura presentada al Congreso ALAS 2015*.

Falabella, Gonzalo y Gatica, Francisco (2014) Sector forestal-celulosa, agricultura de secano e industria en el Gran Concepción: ¿encadenamiento productivo o enclave? *Revista CEPAL 112*. Pp. 197-215.

Faludi, Andreas (2006) From European spatial development to territorial cohesion policy, *Regional Studies*, 40:6, Pp. 667-678,

Farris, Massimiliano (2013) Desarrollo rural en tiempos de globalización. Análisis crítico de las políticas públicas en su aplicación de casos de estudio (España e Italia). *Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid*.

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.

Fernández, María Ignacia (2009) Institucionalidad Pública Desconcentrada y Gobernanza Territorial en Chile: Desafíos para un Desarrollo Territorial Equitativo. *FLACSO*. Recuperado desde: <http://redsurconsultores.cl/documentos/otras/INSTITUCIONALIDAD%20PUBLICA%20Y%20GOBERNANZA%20DESCONCENTRADA.pdf> el 5-4-17

Fernández, M.I.; Remy, M.I.; Scott, J. y Carriazo, F. (2013) Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial. *Documento de Trabajo N°23*. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Fernández, José M. (2010) Teorías del Desarrollo Endógeno. Recuperado el 19-07-17 desde <https://jfernandar.files.wordpress.com/2013/03/capitulo-vi.pdf>

Flyverg, Bent (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, Pp. 219-245.

Frene, Cristián y Núñez, Mariela (2010) Hacia un Nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*. 47: 25-35.

Friedmann, Milton (1970) The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*.

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.

Fujita, Masahisa y Krugman, Paul (2004) La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. *Investigaciones Regionales*, núm. 4, primavera, 2004, pp. 177-206

Gaitán, Flavio (2014) Auge, Ocaso y Resurgimiento. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.

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*.

Gatica Neira, Francisco (2012) Prácticas empresariales con potencial de vinculación territorial: el caso del sector forestal chileno. *Revista de Geografía Norte Grande*, 52: 127-143.

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

Germani, Gino (1965) Política y Sociedad en una Época de Transición. De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas. *Editorial Paidós*. Buenos Aires.

González Casanova, Pablo (2006) El colonialismo interno. *En publicación: Sociología de la explotación. Pablo González Casanova*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

González Hidalgo, Marien (2015) ¿Agua para quién? Escasez hídrica y plantaciones forestales en la provincia de Arauco. Iniciativa “Agua que has de beber”. *Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, AIFBN*

Gwynne, Robert N. (1996) Direct Foreign Investment and Non-Traditional Export Growth in Chile: The Case of the Forestry Sector. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 15, No. 3. Ppp. 341-357

Gwynne, Robert N. (1993) Non-Traditional Export Growth and Economic Development: The Chilean Forestry Sector Since 1974. *Bulletin of Latin American Research* Vol. 12, No. 2. Pp. 147-169

Harvey, David (2003) The New Imperialism. *Oxford University Press*. New York, United States.

Hermansen, Tormod (1972) Polos y Centros de Desarrollo en el Desarrollo Nacional y Regional: Elementos de un Marco Teórico para un Enfoque Sintético. *Revista EURE*. Pp. 55-96. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD, Ginebra, Suiza.

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

Hirschman, Albert (1983) La estrategia del desarrollo económico. *Colección Estudios CIEPLAN N°10*. Pp. 89-110

Horton Smith, David e Inkieles, Alex (1966) The OM Scale: A Comparative Socio Psychological Measure of Individual Modernity. *Sociometry, Vol. 29, No. 4, An Issue on Cross-Cultural Studies (Dec., 1966)*, pp. 353-377

Hiss, Stefanie (2013) The Politics of the Financialization of Sustainability. *Competition and Change, Vol. 17 No. 3, Pp. 234-47*

Ilustre Municipalidad de Cañete (2007) Plan de Desarrollo Comunal 2008-2012. *Programa de Actualización de Planes de Desarrollo Comunal Gobierno Regional Bio-Bio - Subsecretaría de Desarrollo Regional*. Recuperado desde http://www.municanete.cl/documentos/doc_010_121005101004.PDF el 25-7-17

Ilustre Municipalidad de Contulmo (2012) Documento Final PLADECO. *Geosur Consultores*. Recuperado desde <http://www.contulmo.cl/Transparencia/Documentos/pladeco.-pdf> 7-8-17

Ilustre Municipalidad de Curanilahue (2010) Plan de de Desarrollo Comunal 2011-2015. *Universidad del Bio-Bio, LEE*. Recuperado desde: http://www.munichue.cl/transpachue/actos_resoluciones/pladeco.pdf el 7-8-17

Ilustre Municipalidad de Tirúa (2013) Plan de Desarrollo Comunal 2014-2019. *Universidad de la Frontera, IDER*. Recuperado desde <http://www.munitirua.com/Transparencia/Otros-antecedentes/PLADECO%20TIRUA%202014%20-%202019.pdf> el 28-8-17

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

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

Kay, Cristóbal (2009) Development strategies and rural development: exploring synergies, eradicating poverty, *The Journal of Peasant Studies*, 36:1, Pp. 103-137

Kay, Cristobal (1991) *Latinoamerican Theories of Development and Underdevelopment*. Routledge. Londres.

Kopp, K. (2014) Conventional or alternative development? Varying meanings and purposes of territorial rural development as a strategy for the Global South. *Geographica. Helvética.*, 69, Pp. 271–280.

Kyriacou, Andreas P.; Muinelo-Gallo, Leonel; Roca-Sagarés, Oriol (2016) Regional Inequalities, Fiscal Decentralization and Government Quality: Empirical Evidence from Simultaneous Equations. *GEN - Governance and Economics research Network. Universidad de Vigo*. Recuperado de <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1501.pdf> el 15-05-07

Larraín, Jorge (1989) *Theories of Development. Capitalism, Colonialism and Dependency*. Basil Blackwell. Cambridge, USA.

Lázaro, Laureano (2002) Desarrollo regional/desarrollo local: viejos y nuevos paradigmas. *SEMINARIO ESTUDIOS REGIONALES EN ANTIOQUIA*.

Leiva, Nayadé (2005) El Desarrollo Territorial y Local desde el Discurso de las Organizaciones Sociales de las Ciudades de Talca y Curicó en la Región del Maule. *Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile*. Extraído el 17-7-07 desde http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2005/leiva_n/sources/leiva_n.pdf

León, M. (2015a). Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador. *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)*. Quito.

León, M. (2015b) Buen Vivir, limitarianismo y línea de riqueza. Versión preliminar. *III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador*.

Lewis, W.A. (1957) *La Teoría del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica. Traducido por: Rodolfo Stavenhagen.

Lukkonen, Juho (2010) Territorial cohesion policy in the light of Peripherality. *TPR*, 81 (4) Pp. 445-466

Mac-Clure, Óscar y Calvo, Rubén (2013) Desigualdades y Tipos de Territorios en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 34*, Pp. 467-490

Manosalva, Daniela (2004) Estudio del Proceso de Certificación Ambiental en las Empresas Forestales. Década 1992-2002. *UNIVERSIDAD DE CHILE. FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES. ESCUELA DE CIENCIAS FORESTALES. DEPARTAMENTO DE MANEJO DE RECURSOS FORESTALES*. Tesis para optar al grado de Ingeniero Forestal.

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

Ministerio Secretaría General de Gobierno (2012) Arauco Avanza. Programa de Desarrollo Integral Año 2012-2014. *Gobierno de Chile*.

Merchand, Marco (2007) Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores. *Análisis Económico*. N°49, vol. XXII.

Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, 60. Available from: http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed_articles/refereed60.pdf

Meijers, E.J.; Waterhout, B. y Zonneveld, W.A.M. (2007) Closing the GAP: Territorial Cohesion through Polycentric Development, *Refereed Articles, Oct, no 24, European Journal of Spatial Development*

Miller, Thomas (2006) The Politics of Forests and Forestry on Chile's Southern Frontier, 1880s-1940s. *Hispanic American Historical Review*. 86:3.

Myrdal, Gunnar (1979) Teoría económica y regiones subdesarrolladas. *Fondo de Cultura Económica*, México.

Moguillansky, Graciela (2010) Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile. *CEPA, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España*.

Moguillansky, G.; Ramírez, E.; y Furnaro, A. (2013) Las Políticas de Desarrollo Productivo en Chile 1990 y 2012. *Documento de Trabajo N°19. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Rimisp, Santiago, Chile.

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.

OECD (2013) Regions at a glance: Chile. *Marseille, France*. Recuperado de: <http://rag.oecd.org/media/rag/profiles/Country%20statistics%20profile%20Chile.pdf> el 24-5-17

OECD (2009) Territorial Review: Chile. Recuperado el 17-07-17 desde http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789264060791-en

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

Osorio, Jaime (2011) El Neoestructuralismo y el Subdesarrollo. Una Visión Crítica. *NUEVA SOCIEDAD* 183. Pp. 134-150

Overdeest, Christine (2010) Comparing forest certification schemes: the case of ratcheting standards in the forest sector. *Socio-Economic Review*. Volume 8. Pp. 48-76

Overdeest, Christine y. Rickenbach, Mark G. (2006) Forest certification and institutional governance: An empirical study of forest stewardship council certificate holders in the United States. *Forest Policy and Economics* 9, 93– 102

Peña Sánchez, Antonio (2004) Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía. *Departamento de Economía General, Universidad de Cádiz*. Recuperado el 18-07-17 desde <http://minerva.uca.es/publicaciones/asp/docs/tesis/pena.pdf>

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.

Perroux, Francois (1964) La economía del siglo XX. *Barcelona. Ariel*.

Pérez, Carlota (2010) Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *REVISTA CEPAL 100*. Pp. 123-145.

Phelan, Mauricio (2014) Notas para la métrica del Buen Vivir. *Cuenca, Ecuador*

Pike, Andy R.; Rodríguez-Pose, Andrés; Tomaney, John (2014) Local and Regional Development in the Global North and South. *Progress in Development Studies 14, 1*. Pp. 21–30

Pike, Andy; Rodríguez-Pose, Andrés y Tomaney, John (2017) Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies, 51:1*, Pp. 46-57

Pike, Andy; Rodríguez-Pose, Andrés y Tomaney, John (2007) What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies, 41:9*, Pp. 1253-1269

Plan Arauco (2007) Plan Arauco – Ministerio de Obras Públicas. *Gobierno de Chile*.

PNUD (2004) Las Trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas de Chile (1994-2003). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. MIDEPLAN, Gobierno de Chile.

Pollard, Sidney (1991) La conquista pacífica: la industrialización de Europa., 1760-1970. *Universidad, Prensas Universitarias*. Traducción de Jordi Pascual. Universidad de Zaragoza.

Preston W, Peter (1999) Capítulo III, Teorías Contemporáneas del Desarrollo. *En: Una Introducción a la Teoría del Desarrollo*. Editorial Siglo XXI: México.

Quijano, Aníbal (2001) El Fantasma del Desarrollo. *Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2, Vol. 6 N° 2* (mayo-agosto), pp. 73-90

Quijano, Aníbal (2003) La Colonialidad del Poder. *Centro de Investigaciones sociales (CIES), Lima.*

Ragin, C. (2000) Introduction: cases of what is a case, en: Ragin, C. y Becker, H., What is a case: Exploring the Foundations of social inquiry. Nueva York: Cambridge University Press, pp 1-17

Ramírez, E., Tartakowsky, A. y Modrego, F. (2009) La importancia de la desigualdad geográfica en Chile. *Documento de Trabajo N° 30.* Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ramos, Joseph (1998) Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la CEPAL N°66.* Pp. 105-126

Rametsteiner, Ewald y Simula, Markku (2003) Forest certification—an instrument to promote sustainable forest management? *Journal of Environmental Management* 67. Pp. 87–98

Ranängen, Helena y Zobel, Thomas (2009) Revisiting the ‘how’ of corporate social responsibility in extractive industries and forestry. *Journal of Cleaner Production.* Vol. 84. Pp. 299-312

Resolución 287 (2010) DEJA SIN EFECTO RESOLUCIONES (EXENTAS) N° 804, DE 2002, Y N° 732, DE 2003 Y SUS MODIFICACIONES, Y APRUEBA REGLAMENTO PARA EL FONDO DE PROMOCION DE INVERSIONES PARA LAS ZONAS EXTREMAS Y PARA LAS ZONAS EN REZAGO PRODUCTIVO. Chile, 23 de diciembre de 2010. Recuperado desde <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=261102> el 24-6-2017

Riffo, Luis (2013) 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial. *CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 15*

Rimisp (2008) Investigación Aplicada de Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina: Marco Metodológico (versión 2), *Documento de Trabajo N°2, Programa Dinámicas Territoriales Rurales,* Rimisp, Santiago

Robles, Fernando (2012) Dificultades y paradojas de la observación de segundo orden: Reflexiones en torno al cálculo de la forma. *Revista Mad - Universidad de Chile*, N° 27, pp. 15-33

Rodríguez, David y Valdeoriola, Jordi (2010) Metodología de la investigación. *Universidad Oberta de Catalunya*.

Ruiz, Carlos (2015) De nuevo la Sociedad. *LOM Ediciones*.

Ruiz Ochoa, Wilfrido (2008) Exploración de largo plazo del rezago regional y de las disparidades interestatales del PIB per cápita en México. *Análisis Económico*, Núm. 54, vol. XXIII

Sala-I-Martin, Xavier X. (2006) Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*. N°40. 1325-1352

Scott, Allen J. and Storper, Michael (2003) Regions, globalization, development. *Regional Studies*, 37 (6/7). pp. 579-593

Silva, Iván; Riffo, Luis y González, Sergio (2012) La economía regional chilena en el período 1985-2009. *CEPAL - Serie Desarrollo territorial N°10*.

Sims, Esteban (2010) ODEPLAN/MIDEPLAN: Una Escuela para el Cambio Social. *Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)*. Recuperado de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/odeplanmideplan.pdf> el 25-6-17

Stavenhagen, Rodolfo (1965) Siete Tesis Equivocadas sobre América Latina.

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

Suescun Pozas, María del Carmen; Lindsay, Nicole Marie; Monceau, María Isabel du (2015) Corporate social responsibility and extractives industries in Latin America and the Caribbean: Perspectives from the ground. *The Extractive Industries and Society*. Pp. 93–103

Svampa, Maristella (2016) Debates Latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. *Buenos Aires: Edhasa*

Tamayo, Rafael (2000) Las políticas de desarrollo industrial regional y sus nexos teóricos: desconcentración, laissez-faire e iniciativas locales en México. *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública, México D.F.*

Tello, Mario D. (2010) Del Desarrollo Económico Nacional al Desarrollo Local: Aspectos Teóricos. *Revista CEPAL 102*. Pp. 51-67

Thayer Correa, Luis Eduardo (2011) Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, N°30. Recuperado de <http://polis.revues.org/2291> el 19-07-17

Tomaney, John (2010) Local and regional in times of crisis. *Environment and Planning, volume 42*, pages 771-779

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.

Tricallotis, Marcos (2016) ¿En qué contexto surge la certificación forestal en Chile?: desempeño ambiental, social y económico de empresas no certificadas. *BOSQUE 37(3)*: 613-624.

Valles, Miguel (1999) Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica social. *Editorial Síntesis*. Madrid, España.

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*

Van Dam, Chris (2002) La Economía de la Certificación Forestal: ¿desarrollo sostenible para quién? *Ponencia a ser presentada al Congreso Iberoamericano de Desarrollo y Medio Ambiente “Desafíos locales ante la globalización”, 8 y 9 de noviembre de 2002 - FLACSO-Quito, Ecuador*

Vázquez Barquero, Antonio (2007) Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales N°11*. Pp. 183-210

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

Weber, Klaus y Soderstrom, Sara (2015) Sustainability Discourse and Capitalist Variety: A Comparative Institutional Analysis. En: *Corporate Social Responsibility in a Globalizing World*, edited by K. Tsutsui and A. Lim, 218-248. Cambridge University Press

Winn, Peter (2004) Victims of the Chilean Miracle. Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002. *Duke University Press.*

Whitmore, J (1998) LA IMPORTANCIA SOCIAL Y AMBIENTAL DE LAS PLANTACIONES FORESTALES. Extraído desde <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/005039/tema1/WHITMOREJL.pdf> el 29-11-17

Xiaobo Zhang & Kevin H. Zhang (2003) How Does Globalisation Affect Regional Inequality within A Developing Country? Evidence from China, *The Journal of Development Studies*, 39:4, Pp. 47-67

Zonneveld, Wil and Waterhout, Bas (2005) Visions on Territorial Cohesion. *The Town Planning Review*, Vol. 76, No. 1, Special Issue on European Territorial Cohesion, Pp. 15-27

Anexos

Pauta de entrevista

1. Sector forestal

- Contribución a la comunidad; Vínculos existentes con ella
- Desarrollo local de las comunidades vecinas
- Transformación de la industria forestal
- Certificaciones
- Impactos (sociales y ambientales)
- ¿Qué se entiende por modelo forestal sustentable?
- Proyecciones futuras

2. Rezago

- Política pública de rezago; ligazones entre la empresa y el Estado
- ¿Por qué las zonas forestales son declaradas zonas de rezago?
- Particularidades de la Provincia de Arauco; ¿Cuál es el rol del sector forestal?



Desglose del Plan de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de la Provincia de Arauco

- **Puntos estratégicos programa de desarrollo zona de rezago Provincia de Arauco**

- Desarrollo del capital humano
- Infraestructura para el desarrollo
- La vivienda y su entorno
- La salud
- Desarrollo productivo

- **Desarrollo productivo**

- Turismo
- Borde costero
- Agroalimentos
- Pymes



- **Valores del programa**

- Innovación
- Capital social
- Visión compartida

PROGRAMAS Y PROYECTOS EMBLEMÁTICOS

1. HABITABILIDAD LA VIVIENDA Y SU ENTORNO

EL PROGRAMA DE VIVIENDA MÁS GRANDE HASTA LA FECHA: CIERRE DE BRECHAS

10 mil subsidios focalizados, aumento de los subsidios

- Títulos de dominio (1340) cierre de brechas
- Agua: APR Tirúa y varios
- Saneamiento sanitario: PMB Ricardo Lagos, San José de Colico, Antihuala a Araucana Temuco Chico
- Compra de terrenos

2. INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO

- Servicio médico legal
- Plan maestro de aguas lluvias en cuatro comunas: Lebu, Chue, Arauco, Cañete
- Financiamiento ruta Tirúa-Carahue por el tramo de la novena región
- Ruta Curanilahue-Nacimiento
- Circunvalación borde del Lago Lleu-Lleu
- Programa de pavimentación caletas turísticas gastronómicas
- Prefactibilidad del camino Lebu-Paicaví
- Construcción caletas en Isla Mocha, vía obras portuarias
- Dirección de aeropuertos: mejoramiento aeródromo Las Misiones y Refugio aeródromo Lebu
- Conectividad digital internet

3. FOMENTO PRODUCTIVO

- Desarrollar la gestión endógena
- Expandir las capacidades de la gente, impulsar el cooperativismo
- Impulsar desde los pequeños negocios, industrias inteligentes

3.1 TURISMO

- Ser destino turístico, regional, nacional, internacional
- El valor está en las personas
- Identidad, hitos, históricos culturales y geográficos. Diversidad en un lugar
- Intensificar y sofisticar nuestras ofertas
- Tres rutas
 - Ruta Lagos Lafkenche
 - Ruta patrimonial del carbón
 - Ruta gastronómica en caletas, identidad culinaria, accesos
- Puesta en valor del turismo cultural
- Programa de análisis en curso PER: Señalética, capacitación, hitos, tradiciones mapuche y europeas. Google, videos.

3.2 DESARROLLO SILVOAGROPECUARIO

PROVINCIA DE ARAUCO PROVEEDOR DE ALIMENTOS

Provincia de Arauco primer productor de papa de Chile

- La mejor papa, cercana a centros urbanos, buenas semillas. Reconocida a nivel nacional

Provincia de Arauco productor de ganado

- Ganado de mejor calidad, libre de enfermedades fitosanitarias

Provincia de Arauco proveedor de agroalimentos

- Aumentaremos nuestra oferta como proveedores de huevos, miel, quesos, frutillas blancas, hortalizas de la región y el país

Programas

- Plan de comercialización: cooperativismo

- Plan de agua: Canal Cayucupil, pozos profundos, APR
- Plan de praderas
- Plan de capacitación
- Plan de mejoramiento genético
- Asegurar la creación del INIA

3.3 BORDE COSTERO

- Programa de recuperación de las algas: repoblar, capacitación
- Áreas de manejo
- Programa sanitario de productos bivalvos
- Sistema de pesca de jibias, cámaras de frío en botes
- Plan de capacitación

3.4 PYMES

- Desarrollo económico local

4. CAPITAL HUMANO

- Construcción de Instituto Tecnológico Público (ex CFT)
- Programa provincial cooperativismo
- Plan de capacitación SENCE
- Diplomado para profesores y educadores de la provincia
- Nivelación de estudios

5. SALUD

- Hospitales Lebu y Arauco
- SAR Los Álamos
- Escáner Curanilahue
- Médicos especialistas

6. OTROS

- Incorporar Arauco a indicadores INE
- Incorporar Arauco a Índices de Competitividad, ciudades competitivas de Chile

ESTRUCTURA DEL PLAN 2016-2018 ARAUCO

- **Objetivos estratégicos**
 - Lograr el desarrollo productivo: Turismo, Silvoagropecuario, Borde Costero
 - Construir infraestructura habilitante: Vivienda, Vialidad, Conectividad
 - Desarrollar el capital humano: Educación, Salud

