



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE**

**ESPACIOS POLÍTICOS EN MALLECO; UNA COMPRENSIÓN DE LAS ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO TERRITORIAL DESDE SUS ACTORES.**

**POR
JOSE TOMAS VENABLES BRITO**

**Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos
De la Pontificia Universidad Católica de Chile
Para optar al grado de
Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente**

Profesor Guía: Jonathan Barton

**Diciembre, 2012
Santiago, Chile**

A mis padres,
quienes me han apoyado
en cada una de las etapas
de este proyecto

INDICE

1.-	Resumen de Investigación	5
2.-	Introducción	6
3.-	Objetivos de Investigación	7
4.-	Escenario y problematización territorial	8
4.1	Características Sociodemográficas	12
4.2	Características Económico productivas	20
5.-	Diseño Metodológico	31
5.1	Tipologías de Investigación	31
5.2	Enfoque Metodológico	34
5.3	Diseño de Investigación	38
5.4	Técnicas Metodológicas	39
5.5	Análisis de Datos	43
6.-	Marco Teórico	45
6.1.	Territorio y Desarrollo	45
6.2	Espacios Políticos	66
7.-	Dinámicas territoriales del Espacio Político de Malleco	74
7.1	Espacios Políticos, una comprensión desde el contexto y sus actores	75
7.1.1	Contexto Estructural en el Espacio Político de Malleco	76
7.1.2	Actores en el territorio: Comprendiendo la configuración del Espacio Político	95
7.2	Desarrollo Desterritorializado, una consecuencia de la desarticulación de actores y la carencia de espacios políticos de integración	137

8.-	Conclusiones	144
9.-	Bibliografía	158
10.-	Anexos	163

INDICE DE MAPAS, GRAFICOS Y TABLAS

Mapa 1,	Comunas de Malleco	9
Mapa 2,	Índice de Desarrollo Humano por comuna, Araucanía	17
Mapa 3,	Tierras Indígenas en la Araucanía	18
Mapa 4,	Población Mapuche, Región de la Araucanía	19
Mapa 5,	Uso de suelo, Malleco	23
Mapa 6,	Cambio de superficies agrícolas por región	30
Mapa 7,	Actores por escala territorial	42
Mapa 8,	Plantaciones forestales, comuna de Collipulli	139
Mapa 9,	Interés y Poder en Desarrollo Territorial	147
Mapa 10,	Escala de Acción y Poder en Desarrollo Territorial	149
Gráfico 1,	Evolución pobreza en Araucanía	15
Gráfico 2,	Espacio Político	69
Gráfico 3,	Evolución de la inversión extranjera en la Araucanía	143
Tabla 1,	Estadísticas Sociodemográficas de la Araucanía	11
Tabla 2,	Pobreza comunal, provincial, regional y nacional	15
Tabla 3,	Superficie de explotaciones por comuna, Malleco	22
Tabla 4,	Superficie de las plantaciones forestales por especie, Malleco	26
Tabla 5,	Comparación de enfoques metodológicos	37
Tabla 6,	Escalera de Participación	64
Tabla 7,	Empleo Forestal y derivados en la Araucanía y Malleco	102
Tabla 8,	Porcentaje de ruralidad	116
Tabla 9,	Cuadros comparativos según presupuestos comunales	117

1.- Resumen.

“Espacios Políticos en Malleco: comprendiendo las estrategias de desarrollo territorial desde sus actores” es una investigación que analiza la provincia de Malleco, región de la Araucanía, desde una perspectiva de estudio llamada *espacios políticos*, pretendiendo reconocer las dinámicas y posibilidades que poseen las autoridades, actores sociales y actores económicos para influir en la definición de directrices de desarrollo desde una perspectiva territorial.

La tesis que motiva esta investigación señala que existe una relación entre dicha articulación del espacio político y los deficientes índices sociales y económicos que mantienen a la provincia con los mayores niveles de pobreza de todo Chile.

Dentro de este escenario, se realiza un análisis crítico del modelo de desarrollo forestal propuesto y subsidiado por el Estado central, argumentando que tanto la centralización de las decisiones, como la hegemonía de la industria forestal en decisiones modeladoras del desarrollo, han generado una articulación del espacio político marcado por geometrías desiguales de poder que generan efectos sociales, productivos y culturales que han desterritorializado el desarrollo. Elemento que serán tratados aquí desde la voz de sus propios actores, reconociendo perspectivas, roles y capacidades dentro de un escenario en constante conflicto.

2.- Introducción

La presente investigación se desarrolla en el marco de la obtención del grado de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, especialización impartida por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La cual, a su vez, pretende ser un aporte al estudio “Negotiating New Political Spaces: Claims for redistribution and recognition in Chile and Bolivia”, investigación cuyo objetivo pretende develar y esclarecer las particularidades del escenario político y social sobre el cual se cimientan y posibilitan acciones reivindicatorias de distribución y reconocimiento en la industria Forestal y Salmonera de Chile, y Minera y Gasífera en Bolivia.

Al interior de este marco investigativo, se evidenció relevante profundizar cómo se articulan las estrategias de desarrollo territorial dentro de la zona forestal chilena, dado el conflictivo contexto social y político sobre el cual se han desenvuelto las regiones productoras de madera en los últimos 30 años: Explosivo crecimiento de la actividad sustentado por el programa de bonificación forestal DL701, surgimiento de agrupaciones civiles en defensa de intereses ambientales y sociales, fuertes disputas con comunidades mapuches por reivindicaciones históricas de reconocimiento y evidentes contrastes entre crecimiento económico y distribución social de excedentes.

Instalado dentro de este contexto, el presente estudio pretende comprender cómo dialogan y se valoran las demandas de los actores sociales, públicos y privados al momento de generar estrategias de desarrollo local en la provincia de Malleco, región de la Araucanía, bajo el contexto actual de democracia, aspirando identificar la capacidad de influencia de cada uno de ellos y las dinámicas del *espacio político* que determinan dichas estrategias. Para lo cual será fundamental tener especial atención en los roles que juega cada uno de los agentes colectivos involucrados en la definición de directrices que materializan estas estrategias dentro de la provincia, observándolo desde el prisma que, como señala Håvard Haarstad (2009: 241), define al espacio político como las “Posibilidades y recursos disponibles en las acciones políticas dentro de un contexto estructural determinado (...) que emergen dentro de las condiciones de discurso para la articulación de temáticas políticas colectivas”. Perspectiva, bajo la cual se resalta la trascendencia de la comprensión del cómo se incluyen estos discursos y demandas en la agenda política y cómo luchan por prevalecer en las esferas de decisión, entendiendo que su reconocimiento permitirá acercarnos hacia los elementos esenciales de todo conflicto al interior de un contexto determinado.

Fue para esto fundamental hacer un agudo análisis de la situación política, económica y social de la región, atendiendo los intereses de cada uno de los actores que participan en la conformación de la agenda política de desarrollo, y comprender las relaciones existentes entre los actores que convergen en el territorio, definiendo sus discursos, roles y capacidades al momento de instalar sus propios intereses en la elaboración de programas de desarrollo.

Para abordar este desafío desde el escenario estudiado será trascendental poner especial atención en los efectos que genera la actividad forestal en el territorio, identificar las relaciones que los distintos actores establecen con dicha industria y analizar las distintas estrategias políticas de desarrollo que orientan las actividades socioeconómicas de la provincia, con la finalidad de reconocer roles y relaciones de poder al interior del espacio político de Malleco y conocer cómo se ha logrado (o no) congeniar demandas e intenciones conjuntas de desarrollo. Por tanto será un esfuerzo que se movilizará entre un análisis de sus actores, características socio-políticas y territoriales, aspirando reconocer las particularidades de un escenario que posee una particularidad contextual, económica y social, autodefinida en la interacción sus agentes y en un dinámicas de gobernanza altamente estructurada.

De esta forma, la pregunta de Investigación se define en la comprensión de ¿Como afecta la articulación del espacio político en el desarrollo territorial de la provincia de Malleco?

3.- Objetivos de Investigación.

General: Comprender las dinámicas que articulan el *espacio político* de la provincia forestal de Malleco para reconocer cómo influyen sus actores en la definición de directrices de desarrollo bajo una perspectiva territorial.

Específicos:

1.- Analizar las condiciones económicas, sociales y políticas de la provincia de Malleco, poniendo especial atención en las decisiones que orientan el modelo de desarrollo forestal en las últimas dos décadas.

2.- Identificar los actores que articulan el espacio político de la provincia, revelando discursos, roles y capacidades de influencia en la definición de directrices de desarrollo territorial.

3.- Reconocer cómo influyen las relaciones de poder en la articulación del espacio político de Malleco, con el fin de comprender cómo afecta su geometría en el desarrollo territorial de la provincia.

4.- Analizar y comprender cómo afecta al desarrollo territorial de Malleco el hecho que algunos actores logren instalar sus demandas en las estrategias de desarrollo, mientras otros no lo consiguen de manera satisfactoria.

4.- Escenario y problematización territorial.

Para la presente investigación fue escogida la provincia de Malleco como unidad de estudio, debido a la relevancia de la actividad forestal en su territorio y a ciertos factores económicos, sociales y culturales que resaltan su interés investigativo desde la perspectiva analítica que se pretende:

1.- Altos índices de población mapuche en estado de pobreza, con baja escolaridad y calificación, ubicados en la precordillera rural de la provincia (CONADI, 2009). Condición que vuelve preponderante el estudio de los mecanismos de integración social de etnias originarias al modelo de desarrollo regional.

2.- Gran número de hectáreas plantadas con fines forestales, las cuales, a pesar de su crecimiento expansivo, carecen de industria forestal pesada que procesen la materia prima y ofrezcan mayores posibilidades de empleo a la población (Corvera, 2005).

3.- Altos niveles de desigualdad social presentes en un territorio donde se generan grandes ganancias económicas privadas asociadas a la industria forestal, sin embargo la pobreza de la población alcanza el nivel más alto de la región y el país (ver Tabla 1).

Este último punto fue de gran relevancia para este estudio puesto que determina la condición económica y social de la provincia, estableciéndose como uno de los puntos de conflicto más importante al interior de Malleco y la base empírica que sustenta esta investigación. Por cuanto, en esta línea, el desafío clave apuntará a develar la estructura del espacio político de la provincia, reconocer discursos y relaciones de poder entre

La provincia de Malleco, se sitúa en el extremo Nor-Oriente de la Región, careciendo de salida al mar por ende de puerto marítimo. De capital provincial Angol, Malleco posee una población de 197.960 habitantes (INE, 2012), acogiendo solo un 24% de la población regional y un 1,31% del total nacional, distribuida en 11 comunas (Ver mapa 1).

Respecto al desarrollo y crecimiento de la región, señala el informe sobre sistematización del Cluster Forestal, “la Araucanía es una región que empero de su riqueza natural, cultural y potencial económico no ha logrado superar problemas estructurales de pobreza y desigualdad a pesar de los ingresos generados por las agroindustrias y forestales en las últimas décadas” (MIDEPLAN, 2005; 13), arrastrando carencias producto de su dependencia a los recursos que sostienen sus actividades, a la falta de inversión privada y a la escasez de programas apropiados que impulsen un crecimiento territorial integrado. En Malleco, un 32,3% de personas trabaja remuneradamente y un 31,3% se dedica a quehaceres del hogar, dejando una tasa de desempleo que varía entre 8% y 13% según estacionalidad, valores que también se encuentran sobre el promedio nacional (CENSO 2002, procesado con Redatam).

Acorde a los datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2009, Malleco es la provincia con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en todo el país, con un 33,1%, lo que significa alrededor de 67 mil personas viviendo bajo el límite establecido como mínimo para satisfacer sus necesidades básicas, situación que, según explica el mismo informe, se debe principalmente a la alta tasa de desocupación, a la eminente condición rural de sus asentamientos y a la baja tasa de escolaridad formal de su población (7,8 años promedio). Esto a pesar de encontrarse en una de las regiones que más ha crecido en términos de exportaciones en el sur de Chile gracias a las actividades forestales. Esta crítica y paradójica situación se conformará como uno de los ejes de investigación del presente estudio pretendiendo indagar en las razones aducidas por la CASEN y en otras variables sociales, políticas e institucionales que puedan aportar a la explicación del rezago productivo que experimenta Malleco y sus altos índices de pobreza, desde una comprensión del espacio político de la provincia.

Tabla 1: Estadísticas sociodemográficas de la Araucanía

Provincias / Región	Superficie (km2)	Densidad hab/km2	Población total	Población rural	Población urbana	Mujeres	Hombres	Total pobres	Pobreza (%)
Malleco	13.433	15	223.184	62.354	139.261	101.338	100.227	66.657	33,1%
Cautín	18.409	36,28	667.920	218.773	449.147	337.449	330.471	186.695	28,0%
Región	31.842	27,3	869.535	281.127	588.408	438.837	430.698	253.352	29,1%

Fuente: CASEN (2009).

Un elemento explicativo de la condición actual de Malleco, muestra que gran parte de sus suelos poseen un origen volcánico apto solo para cierto tipo agricultura, lo que llevó hacia fines del SXVII a que gran parte de las comunas de la provincia enfocaran su actividad al cultivo de trigo y cereales, convirtiendo Malleco en el denominado granero de Chile, llegando a producir gran parte de la demanda nacional de estos productos (Garín y Ortega, 2007). Durante varias décadas del SXIX y principios del SXX, esta actividad trajo grandes riquezas a la zona gracias a la llegada de inmigrantes italianos, suizos y franceses que, bajo empresas colonizadoras, trabajaron la tierra y poblaron zonas en Purén, Lumaco y Capitán Pastene donde la presencia de comunidades mapuches significaba una amenaza para los fines ocupacionales y pacificadores del Estado Chileno (Riquelme et all, 2008).

A mediados del SXX este escenario se ve radicalmente modificado tras la potente llegada del sector forestal, actividad que gracias a la bonificación fiscal (DL 701) proclamada en 1974 para estimular la inversión del rubro forestal en zonas de suelos degradados, y a la calificación de la tierra para estos fines gracias a las décadas de intensificación agrícola, logró extender con gran rapidez plantaciones de especies exógenas de pino y el eucaliptus, ganando velozmente terreno tanto en hectáreas de cultivo como en toneladas de exportación (INFOR, 2009), situación que también significó la transformación de grandes zonas de bosques nativos en bosques de especies exóticas, cuyo rápido crecimiento hacen más rentable la actividad. De esta forma se generan diversos impactos ecosistémicos asociados a la actividad, relacionados con una importante disminución de especies nativas que proveían de recursos y alimento a las comunidades humanas y bióticas de la región y con una importante aceleramiento de la desertificación aportado por la intensificación forestal y al gran consumo de agua que necesitan estas especies para crecer con gran rapidez.

De geografía sinuosa y suelos de origen volcánicos, hoy erosionados por la deforestación y sobre explotación de recursos naturales que marcaron más de 200 años de actividad humana, el territorio de Malleco transita entre zonas de rica biodiversidad a zonas donde las décadas de intensificación agrícola y forestal han devastado gran parte de sus riquezas ecológicas, presentando hoy solo retazos o fragmentos de conservación nativa que recuerdan sus fecundidades ancestrales.

En la Región, los bosques nativos alcanzan 937 mil hectáreas, superficie que representa el 6.3% del territorio (CONAF, 2011), dentro de las cuales destacan en Malleco, 4 zonas protegidas (Ver mapa 1), donde la importante presencia de especies endémicas aun pueblan los cordones montañoso con hermosos bosques de Araucarias, consolidándose como uno de los parajes más bellos del sur de Chile, cuna del turismo andino, cultural y ecológico. Sin embargo hoy son solo excepciones dentro del territorio ya que más de 567 mil hectáreas de la Araucanía se encuentran plantadas con especies exóticas para fines forestales, de las cuales 328 mil se emplazan en la provincia de Malleco (Censo agropecuario, 2007)

Un elemento importante a señalar, dado que marca fuertemente el desarrollo productivo que se desarrolla en la provincia, dice relación con la aptitud de sus suelos. Según la clasificación que determina la capacidad de usos de suelos por aptitud, definida por acuerdo internacional, con nomenclatura de I a VIII, donde I son los mejores suelos para la actividad agrícola y VIII superficies improductivas para estos fines, tenemos que los suelos de la provincia poseen diversa capacidad, los que permiten actividades agrícolas, silvícolas y ganaderas, gracias también a la irrigación que les ofrecen los ríos Malleco, Quinco y Cautín, pero que, como veremos más adelante, desde mediados del SXX han sido utilizados en su gran mayoría para actividades forestales, haciendo muy dependiente a la provincia de las operaciones que circundan el monocultivo de pino y eucalipto (Universidad de Chile, 2000).

4.1.- Características Sociodemográficas

Malleco es una provincia que presenta una distribución poblacional heterogénea, pudiendo encontrar comunas de gran extensión como Lonquimay, con una superficie de 3.914 km² y 11.300 habitantes, y otras mucho más pequeñas como Renaico con tan sólo 267 km² y 9.100 pobladores (INE, 2012).

Un 32% de sus habitantes vive en zonas rurales (Ver tabla 1), destacando comunas como Ercilla y Lonquimay donde más del 70% de su población reside en localidades campesinas, convirtiéndola en una de las provincias con mayor porcentaje de población rural a nivel nacional.

El periodo intercensal de 1992 al 2002 muestra que la región tuvo un crecimiento poblacional de un 11,3%, sin embargo este incremento tiene un importante diferencial entre áreas urbanas y rurales. Así, en el área urbana la tasa de crecimiento fue de 22,9%, mientras que en la rural fue de -7,0% (Garín y Ortega, 2007), situación que en la provincia de Malleco se debe a un alza en la migración a centros urbanos como Angol y Victoria, debido a la necesidad de conseguir empleos (Donoso y Otero, 2005).

Por su parte, las estadísticas emitidas y analizadas por SNIT, en base a los censos de 1992 y 2002, muestran que 7¹ de las 11 comunas presentaron una variación intercensal negativa, situación que se ha generado por múltiples factores, dentro de las cuales destaca la nula posibilidad para jóvenes de seguir estudios debido a que no se imparten carreras universitarias en toda la provincia, las empresas forestales necesitan de una escasa mano de obra dejando mucha cesantía, muchos pequeños agricultores debieron vender sus tierras a las forestales porque se vieron obligados a hacerlo ya que no era rentable seguir a contracorriente y sin agua, entre otras razones que analizaremos a lo largo de esta investigación.

Junto a esto destaca que un 50,8% de la población mallequina tuvo como último nivel de estudio la enseñanza primaria, un 20,1% terminó la enseñanza media y solo un 7% posee educación superior, valores todos bajo la media nacional (INE, 2003).

Un 32,3% de personas trabaja remuneradamente y un 31,3% se dedica a quehaceres del hogar, dejando una tasa de desempleo que oscila entre el 8 y el 12%, valor superior al promedio nacional, demostrando un perfil rural, poco calificado y con una alta tasa de población que no percibe remuneraciones económicas estables.

Cabe mencionar que estos últimos datos sobre empleo varían notoriamente durante los meses del año puesto que las actividades agrícolas y silvícolas poseen un carácter estacional, concentrando un alza de mano de obra en el trimestre de verano, y una baja oferta de empleo en los meses invernales, dejando tasas de hasta un 11% de desempleo en el trimestre móvil de clima frío, Julio a Septiembre (INE, 2011).

¹ Curacautín, Collipulli, Renaico, Traiguén, Los Sauces, Lumaco y Purén.

En términos de ramas por actividad, el empleo se distribuye en un 31% ocupado en el sector terciario (servicios), un 30% en actividades relacionadas con la agricultura, silvicultura y pesca, un 13% en comercio y solo un 6% en actividades industriales (CASEN, 2009), mostrando una gran dependencia de actividades primarias y una baja industrialización de su producción, lo cual está directamente relacionado con las malas remuneraciones y con los altos índices de pobreza.

Un dato de gran relevancia para este estudio y para la identificación del perfil sociodemográfico provincial dice que, acorde a los datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN (2009), Malleco es la provincia con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en todo el país, con un 33%, lo que significa alrededor de 70 mil personas en estado de pobreza, índice que se vuelven paradójicos al considerar la alta explotación y exportación de productos forestales que, sin embargo, mantiene a varias de sus comunas con porcentajes de pobreza extremos y sostenidos en el tiempo.

Entendiendo pobreza desde el enfoque multidimensional que presenta la Fundación para la Superación de la Pobreza (2010), es decir, desde un prisma que incluye factores que “no representan sólo insatisfacción de necesidades básicas, sino que también aquellas que se relacionan con la falta de oportunidades y las limitaciones en el desarrollo de capacidades humanas”, se puede observar que la región ha mostrado índices históricos de vulnerabilidad y pobreza, valores que para la provincia de Malleco son aún más críticos puesto que su población no solo carece de ingresos suficientes sino también de oportunidades de trabajo y capacitación. Durante los últimos 20 años el país ha crecido, las oportunidades se han diversificado y las regiones han avanzado, caso que al parecer no aplica del todo para la Araucanía y menos para las comunas de Malleco, presentando realidades alarmantes donde comunas como Angol, Ercilla y Purén presentan índices de pobreza semejantes a los que tenía la región hacia principios de los años 90, y el país hacia la década de los 80s (FSP, 2010).

Grafico 1: Evolución pobreza en Araucanía



Fuente: Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP), 2010

Tabla 2: Pobreza comunal, provincial, regional y nacional (%).

Zona	Tasa de Zona Pobreza (%)	Zona	Tasa de Zona Pobreza (%)
País	15.1	Lonquimay	30.8
La Araucanía	27.1	Los Sauces	34.9
Malleco	33.1	Lumaco	35.9
Angol	40.7	Purén	38.0
Collipulli	34.7	Renaico	28.1
Curacautín	33.9	Traiguén	28.7
Ercilla	36.1	Victoria	31.8

Fuente: CASEN 2009

Los datos aquí expuestos muestran una problemática distribución regional y provincial de la pobreza, demostrando una fuerte concentración en la zona precordillerana y el valle central, comunas donde históricamente ha habido mucha carencia; hacia 1935 el 62% de la población de la Araucanía se encontraba bajo los límites de pobreza (OES. La Araucanía, 2010) donde hoy, a pesar de haber mejorado esos índices, se pueden encontrar las comunas más pobres de la región y el país, todas sobre el 30%. Situación que, como veremos a lo largo de esta investigación, no ha mejorado significativamente en

el tiempo a pesar de la llegada de la actividad forestal ni del esfuerzo de diversos programas estatales que buscan incentivar el emprendimiento y la inversión local.

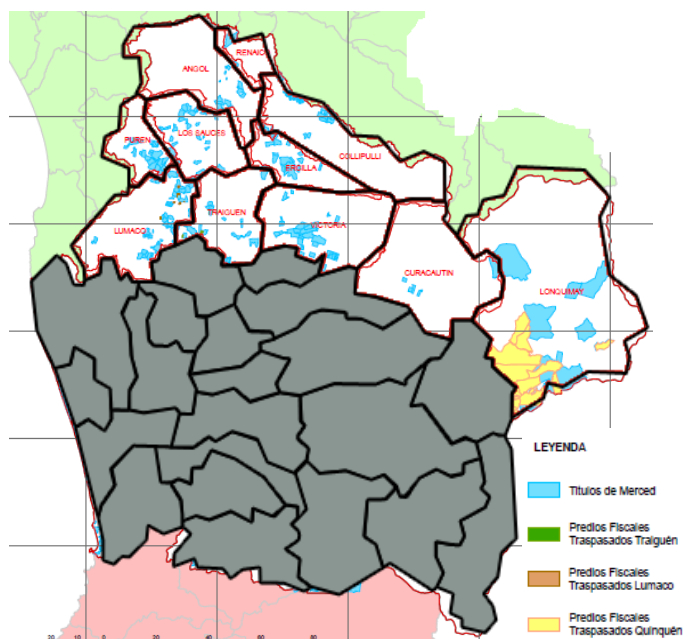
Destaca también, el hecho de que existen problemas de distribución dentro de la región, situación que deja a Malleco en absoluta desventaja frente a su par del sur Cautín, donde se ubica la capital y centro financiera de la región. La falta de industrialización de las actividades, la inexistencia de Universidades para que los jóvenes estudien y se realicen investigaciones, así como la falta de inversión privada en rubros que den buenos trabajos a su población, ya que los trabajos existentes son en su mayoría mal pagados y esporádicos, son algunos de los elementos que explican en parte la condición de retraso y subdesarrollo de la provincia de Malleco, sin embargo veremos en esta investigación que existen explicaciones para comprender por qué sucede esto y qué es lo que permite que esta situación se arrastre por décadas.

Otro indicador muy utilizado para mostrar la condición social de su población, y de gran poder explicativo para comprender el tipo de pobreza existe en esta zonas, es la visión multidimensional de la pobreza que utiliza el PNUD denominada Índice de Desarrollo Humano (IDH), la cual observa la condición poblacional en términos de acceso y oportunidades sociales que mantienen los territorios.

El desarrollo humano es aquí entendido como “el proceso mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas. Ello apunta a reconocer a todos los individuos como sujetos sociales capaces de perseguir la realización del tipo de vida que les parezca favorable” (PNUD, 2006), mediante la ponderación de 3 factores claves: Salud, Educación e Ingresos.

Analizando las comunas de Malleco, se puede observar que en el periodo donde se obtuvieron los datos (2006) todas se ubican bajo el promedio nacional (0.783), destacando los bajos IDH que presentan comunas como Los Sauces, Lumaco y Ercilla, todas en torno a valores que no superan los 0.61 puntos. Condición que demuestra que la pobreza de la provincia no solo se debe a los bajos ingresos percibidos por las familias y la falta de oportunidad laboral sino también a la deficiente cobertura y calidad de servicios básicos como hospitales y establecimientos educacionales (FSP, 2011). Las únicas comunas mejor posicionadas son Angol y Victoria, debido a que poseen clínicas y CFT, el resto solo posee consultorios médicos y colegios hasta enseñanza media.

Mapa 3: Tierras Indígenas en la Araucanía



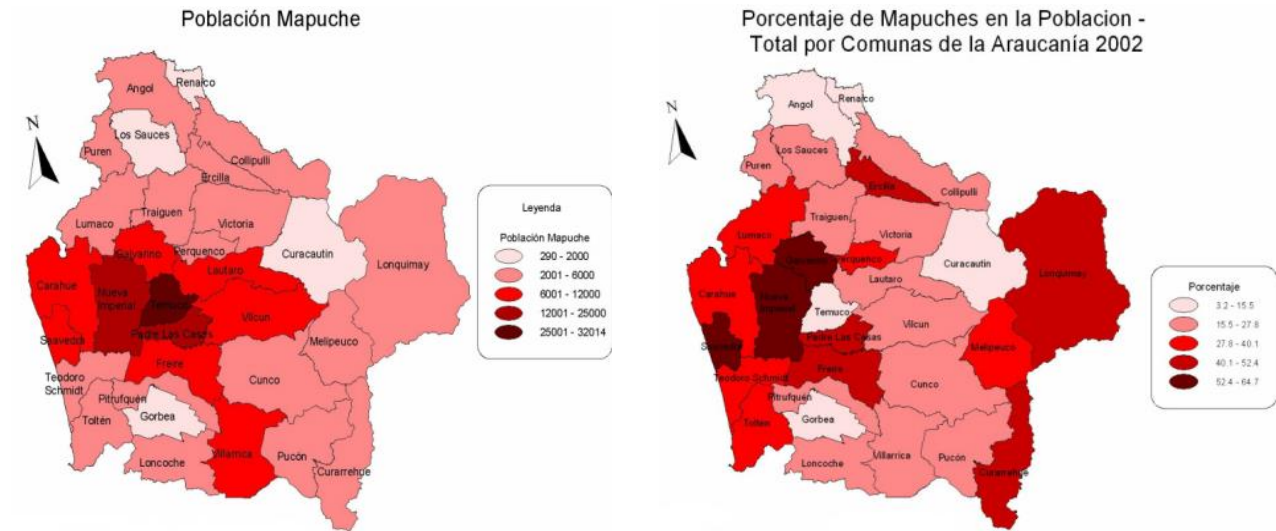
Fuente: CONADI, 2008

A nivel nacional la etnia mapuche está compuesta por 604.349 personas, constituyendo el 4% de la población nacional, asentadas principalmente en las regiones del Bio Bio, Metropolitana, Los Lagos y La Araucanía, siendo esta última donde se concentra la mayor cantidad de mapuches 203.221, representando el 33.63% del total nacional (INE, CENSO 2002).

Destaca en la población mapuche de la región que la gran parte de la fuerza laboral se desenvuelve en empleos de baja calificación del sector agrícola y silvícola, y que la alta tasa de analfabetismo lidera las estadísticas en las regiones donde residen comunidades mapuches (13.3%), afectando principalmente a la población mayor de 60 años (CEP, 2009).

Hoy existen diversas instituciones del Estado de Chile, como CONADI e INDAP, que trabajan con comunidades mapuches a nivel local, intentando que estas salgan de su condición de pobreza y mejoren la situación en que viven, sin embargo, y a pesar de algunos avances logrados, han carecido de resultados satisfactorios para la población indígena, quienes exigen ser escuchados y representados en la esfera política nacional para poder decidir sobre las mejores herramientas que apoyen su propio desarrollo.

Mapas 4: Población Mapuche, Región de la Araucanía



Fuente: Observatorio Económico-Social, UFRO, en base a datos INE, Censo 2002.

Observando los mapas de distribución y porcentaje de población mapuche en las comunas de La Araucanía, se puede observar que, si bien la mayor cantidad de personas se ubican en el centro sur de la Región, provincia de Cautín, al ponderar su presencia con el total poblacional de las comunas, la distribución cambia cuando se observa desde el porcentaje de mapuches por comunas, mostrando una gran relevancia en la cordillera (Lonquimay) y en las comunas precordilleranas de Collipulli, Victoria y Ercilla, comunas donde alcanzan a constituir entre el 20 y el 50 % de la población local.

Es importante aquí mencionar que estas últimas tres comunas mencionadas constituyen lo que la prensa ha denominado como zona roja producto de concentrar el mayor número de enfrentamientos entre fuerzas armadas, empresarios forestales y comunidades mapuches, situaciones que se han debido a los infructuosos esfuerzos por generar mesas de diálogo en torno al reconocimiento de pertenencia de tierras ancestrales, culminando en disputas armadas y belicosas, camino al que la comunidad mapuche ha tenido que recurrir para ser escuchado y considerado dentro de los discursos políticos nacionales.

En el transcurso de esta investigación se profundizará en la relevancia de este pueblo originario al interior de la provincia, pretendiendo develar su actual situación como agentes activos en la conformación de estrategias de desarrollo, y los mecanismos que han permitido acercamientos exitosos entre las partes, con el fin de evidenciar el

escenario (espacio político) sobre el cual se negocia, toman decisiones y se orientan los objetivos de desarrollo de la provincia.

4.2.- Características Económico productivas

A nivel macroeconómico, la región de la Araucanía aporta con un 2.4% del PIB nacional, muy por debajo de lo que aporta el Bio Bio (8.7%), y posee el segundo peor PIB per capita del país; US\$ 4.200 cuando el promedio país es de US\$ 10.196 (ENELA, 2010), situación que ubica a la región entre aquellas que más atrasadas están en cuanto crecimiento económico significa.

Desde los primeros asentamientos colonizadores en la región, hacia principios del SXVI, su principal capital productivo se ha cimentado en la riqueza de sus recursos naturales, así como en su clima y cauces ribereños, los que han sido aprovechados durante siglos para actividades extractivas de carácter agropecuarias y durante los últimos 50 años para la actividad forestal.

La agricultura que se desarrollaba era rica en cereales y trigo, pero también en tubérculos y frutas, actividades que se abrieron paso entre bosques y montañas, tierras indígenas e inviernos prologados, para producir a gran escala y con una gran intensidad, situación que provocó erosión de los suelos y una gran pérdida de biodiversidad (BCN, 2005).

Hoy, en la provincia de Malleco, la actividad silvoagropecuarias concentra el 29% de la ocupación laboral, el comercio un 13% y en menor medida en la enseñanza y actividades ligadas al servicio público, 8,1% y 5,6% respectivamente (CASEN, 2009), dividiendo en dos grandes sectores ocupacionales a la población Mallequina; Primaria (extractiva); de baja calificación y remuneración, y terciaria (servicios), careciendo de actividades propias del rubro industrial que impriman, por un lado valor agregado a la materia prima extraída, y que, por otro lado, genere empleos más calificados, más estables y mejor remunerados. Como ya se mencionó, a mediados del SXX se generó un cambio en la estructura productiva de la región y provincia que ha significado un giro en la actividad y uso de suelo de toda la Araucanía hacia una intensificación y monocultivo de especies forestales, situación que queda demostrada en los datos del INE (2007) “al comparar las variaciones entre los censos agropecuarios de 1997 y 2007, las explotaciones agrícolas disminuyeron un 18%, mientras que las forestales aumentaron un 84%” (Garín y Ortega, 2007), manifestando un claro reemplazo productivo de actividades agrícolas por aquellas de carácter forestal.

Esta tendencia ha significado un importante aumento de las explotaciones de diversos tipos de eucaliptus y pino, ocupando terrenos degradados (no arables) pero también suelos de buena calidad (arables), tradicionalmente de uso agrícola (trigo y cereales), para fines forestales, posibilidad que se abre gracias al aporte subsidiario que entrega desde el año 1974 el Decreto de Ley DL 701, mediante bonificación a la explotación silvícola (75% del costo de forestación y recuperación de suelo), haciendo sumamente rentable la utilización de suelos de aptitud tipo IV con plantaciones forestales.

Por su parte, estudios del Servicio Nacional de Información Territorial (SNIT) muestran que las variaciones del uso de suelo entre los años 1997–2003 indican que en la provincia de Malleco, nueve de sus once comunas presentan tendencias de uso de suelo de la actividad agrícola a la forestal; Angol, Collipulli, Ercilla, Los Sauces, Purén, Traiguén y Victoria. Solo las comunas de Lumaco y Renaico muestran variaciones múltiples de usos, distintas a la intensificación forestal (SNIT, 2003).

La tabla 3 muestra datos muy relevantes sobre la explotación de suelos por comuna, señalando que de las 790 mil hectáreas que componen la superficie explotada de la provincia, casi 100 mil son utilizadas para fines forestales, 69 mil para plantación de cereales y 22 mil para plantas forrajeras, lo cual demuestra una fuerte presencia de actividades primarias de explotación y ganadería en la provincia, destacando la fuerte presencia de explotaciones forestales en comunas como Angol, Lonquimay, Los Sauces y Traiguén, y de actividades agrícolas en Victoria, Ercilla, y Curacautín.

Esto ha generado grandes transformaciones del paisaje y del territorio dado que rápidamente se ha ido fortaleciendo el modelo de monocultivo forestal, el cual, como veremos a continuación, genera serios impactos y externalidades producto de su intensificación, y un escaso aporte en términos de aporte laboral.

Tabla 3: Superficie de Explotaciones por comuna, Malleco

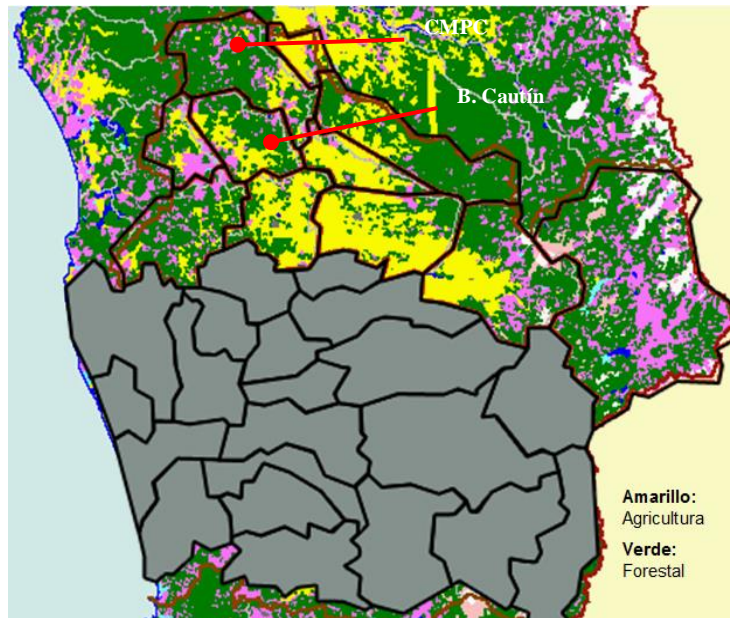
Cuadro 21: SUPERFICIE TOTAL SEMBRADA O PLANTADA POR GRUPO DE CULTIVOS, SEGÚN REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA												
PAIS, REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA	Explotaciones											
	Total	Cereales	Leguminosas y tubérculos	Cultivos industriales	Hortalizas	Flores	Plantas forrajeras	Frutales	Viñas y parronales viníferos	Viveros	Semilleros	Plantaciones forestales
	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)	Sup. (ha)
Malleco	790015,62	69791,5	1327,8	10831,9	874,7	20,01	22290,6	4137	26,58	77,9	850,5	96651,85
Angol	68676,3	862	115,8	175	262,49	1,31	1605,7	1250,6	2,9	21,4	0	23253,3
Collipulli	37683,72	7202,7	37,1	2156,6	114,31	1,8	671,2	693	0,02	0,1	512,7	6384,2
Curacautín	109182,75	5985,6	118,1	38	6,96	0,1	4350,1	51,7	0	0	0	5501,6
Ercilla	27854,9	3666,3	133	431,8	102,7	8,3	849,7	259,7	0	0,3	0	3967,4
Lonquimay	262119,27	46,1	0	0	6,1	0	1434	17	0	0	0	1616,85
Los Sauces	39539,74	2288,8	53,3	26	66,09	0,36	1282,7	213,2	2,14	1,8	0	10576
Lumaco	39360,62	725,7	133,8	100,7	88,68	0,37	239,2	144,7	0,52	0	0	14699
Purén	28313,74	607,3	312,7	60,5	56,25	0	247	79,9	1,04	0,8	0	6039
Renaico	19610,8	1405,7	129,7	737,1	61,22	0,1	2400,5	922	0	48,5	115,5	4789,5
Traiguén	73712,34	15740,2	207,6	2336,1	53,19	7,57	3733,4	242,7	12,94	2	81,1	15818,3
Victoria	83961,44	31261,1	86,7	4770,1	56,71	0,1	5477,1	262,5	7,02	3	141,2	4006,7

Fuente: PLADECO Traiguén 2010-2014, en base a datos del Censo Agropecuario, INE 2007

La industria forestal es una de las actividades económicas más importantes del país (3.1% del PIB nacional) y la que más ha crecido en las últimas décadas en Chile gracias a la liberalización económica de la década de los 70s que permitió privatizar la industria, también gracias al gran impulso al crecimiento de la actividad que significó el subsidios DL 701 otorgados hasta hoy por el Estado y gracias al favorecimiento de un modelo de crecimiento económico que consolida el monocultivo como oportunidad de desarrollo del territorio.

En la región de la Araucanía esta actividad se sustenta por más 1.300.000 ha de bosque y 360.000 ha de plantaciones de pino y eucalipto para uso netamente forestal, focalizando su producción en un 72% de pino y un 18% de eucalipto (INE Araucanía, 2007), concentrando gran parte de la producción regional a la venta de productos derivados de la celulosa y madera enchapada (ProChile Araucanía, 2010).

Mapa 5: Uso de Suelo Malleco



Fuente: Mapa Interactivo SNIT, 2007

La imagen digital aquí expuesta sobre ocupación de suelo por actividad, muestra de manera clara la fuerte presencia de plantaciones forestales en la cordillera y precordillera andina y de la costa, actividad que empero de su gran extensión solo posee dos plantas de procesamiento; Planta Pacífico (CMPC) ubicada en la localidad de Mininco, comuna de Angol, donde se procesa la madera y se obtienen 500.000 toneladas anuales de celulosa blanca, aportando con empleo local solo a una población menor de 316 trabajadores, para faenas industriales (CMPC, 2010), y un aserradero de la Empresa Bosques Cautín, ubicada en la comuna de Los Sauces, que emplea a otros 100 trabajadores.

De los 130 mil empleos directos que genera la actividad forestal a nivel Nacional, solo el 10.3 % se genera en la región de la Araucanía y menos de la mitad de este se concentra en la provincia de Malleco (CORMA, 2011), es decir alrededor de 5 mil empleos estables, de los cuales su gran mayoría son de carácter estacional, poco calificados y mal remunerados, a pesar de ser la provincia con mayor presencia de plantaciones forestales en todo el país.

Al interior de Malleco las empresas forestales se han abastecido por décadas de sus propias plantaciones pero también del producto obtenido de un amplio número de micro y pequeños empresarios que venden la madera a las grandes compañías del rubro, las cuales, cabe mencionar, presentan altos niveles de concentración de capital tanto en la

composición del cluster forestal como en sus envíos al exterior, situación que se ve expresada tanto en términos de productos exportados y destinos pero también en la presencia de dos grandes grupos económicos exportadores (Corvera 2005), generando con esto que el 65% de la industria esté en manos de dos grandes trasnacionales, las que controlan no solo el mercado de los productos madereros sino también grandes extensiones de tierras y con esto el recurso más importante para el crecimiento de vida sobre la tierra, el agua (AIFBN, 2011).

Los principales productos que se generan en esta zona son la pulpa cruda y blanqueada, piezas de madera, madera aserrada y derivados de la celulosa, productos que se exportan principalmente a mercados como EEUU, China, Taiwán, Italia y México, generando un total de exportación nacional de US\$4.900 millones y regional de US\$325 millones (CORMA, 2011), concentrando el 15% de las exportaciones madereras a nivel nacional (ProChile Araucanía, 2010), gracias a comunas como Collipulli, Los Sauces y Lumaco que poseen más del 60% de sus suelos con plantaciones forestales, hecho que mantiene a estas y otras comunas con graves problemas de agua y desempleo, percibiendo gran parte de los impactos que genera una industria de esta magnitud: transporte, reducción de especies nativas, etc. Sin percibir beneficios por su instalación dentro del territorio, gracias a la excepción de impuestos que permite el DL 701 y al pago de patentes donde poseen su oficinas centrales, Santiago.

En Chile, esta actividad cobra relevancia en la segunda mitad del siglo XX, transformándose en un polo de desarrollo industrial de trascendencia para la región, liderado por las trasnacionales Arauco S.A. y CMPC, dos de las empresas más grandes del rubro en América Latina, con patrimonio en más de 4 países del continente. Ahora bien, señalan Donoso y Otero (2005) su fuerte y rápido crecimiento ha generando grandes ganancias para la industria pero también ha significado modificaciones en el ambiente y el territorio pues las comunas donde se instalan sus fábricas y plantaciones no siempre se han visto beneficiadas de esta actividad, situación que se percibe en la condición social ya mencionada: bajos niveles de educación, altos niveles de desempleo y grandes brechas de desigualdad. Contradicción que ha manifestado diversos conflictos entre la sociedad civil, las autoridades comunales y las empresas del rubro puesto que gran parte de la población percibe a esta actividad como una industria de carácter irruptiva que modifica las estructuras de los pueblos cercanos a las plantaciones y fábricas, sin generar grandes aportes locales. En ocasiones, señala el mismo artículo, dicha irrupción origina más

deficiencias que beneficios debido principalmente al uso de infraestructura pública para fines privados y por la generación de impactos en cuencas y medio ambiente, situaciones que han generado barreras y divergencias en cuanto a la responsabilidad sobre las externalidades provocadas por la industria y por el gran consumo de recursos naturales que genera (Donoso y Otero, 2005).

Por su parte, las especies introducidas en Chile, generan problemas serios al ambiente donde se instalan, hecho demostrado por diversos estudios nacionales e internacionales (Zimmermann, 1992; AIFBN, 2008), sin embargo gran parte de los suelos donde se plantan estas especies se encontraban ya degradados y con escasa materia orgánica superficial para ser utilizada para fines agrícolas, lo que limita fuertemente su posibilidad productiva.

La escasez de agua es otro gran problema que se le atribuye a la masificación del monocultivo forestal, esto pues para que las especies crezcan a gran velocidad, necesitan una gran cantidad de agua: El eucalipto consumen entre 20 y 40 litros diarios de agua y el pino entre 15 y 25, dependiendo de su edad y estado del suelo (Huber et al, 2010), situación que modifica tanto cursos superficiales de agua como napas subterráneas, reduciendo su disposición para otras actividades productivas y para el consumo humano. Estos impactos los han estado sufriendo por años comunas como Lumaco, Ercilla y Purén, donde la no disponibilidad de ríos con origen glaciar, han hecho muy escaso el recurso debido a que las napas freáticas que retienen las aguas de lluvia son consumidas por las extensas e intensas plantaciones forestales, limitando el recurso incluso en su extracción de pozos profundos. Esta situación la comparten varias comunas de la provincia y ha modificado la vida del campesinado y de trabajadores recolectores quienes ya no poseen vegetación para extraer sus productos porque solo crece pino y eucalipto, especies que han modificado el hábitat y extinguido plantas nativas de las cuales antiguamente se obtenían frutos silvestres como el boldo, la hierba de San Juan y el Llantén (Barreau, 2010). La conversión de bosques nativos, praderas y campos agrícolas por plantaciones forestales ha significado una transformación de ambientes ecoculturales, masificando el monocultivo, situación que afecta e impacta la disponibilidad de agua para la población, acidifica el suelo y desplaza toda vegetación nativa, dejando solo fragmentos menores en el paisaje del tradicional bosque Araucano.

Tabla 4: Superficie de las plantaciones forestales por especie, Malleco.

	Superficie		Total Forestal
	(ha)	%	
Eucalyptus (Nitens y Globulus)	92.190	43%	Juntos Componen el 65.2% de las explotaciones forestales de la provincia, el resto son micro y medianos empresarios silvícolas.
Pino (radiata y Oregón)	121.426	57%	
Total	213.616	100%	

Fuente: Censo Agropecuario 2007.

Como se percibe en la tabla 4, la situación en Malleco es distinta al resto del país, al menos en cuanto tipo de especie explotada. Digamos que, si el promedio nacional de explotación de eucaliptus está en torno al 20%, en las comunas de la provincia, esta proporción aumenta significativamente, alcanzando un 43% promedio, gracias a que esta especie es mucho más eficiente en términos de crecimiento y tanto o más resistente a suelos degradados, transformándose en una excelente oportunidad de inversión para el micro y macro empresario. Teniendo en cuenta que el eucalipto es una especie de gran consumo de agua, este dato es muy importante de ser analizado y contrastado con la realidad puesto que es una importante razón explicativa al por qué comunas como Lumaco, Purén o Collipulli, mantienen graves problemas hídricos. Situación que, si bien no puede ser atribuida únicamente a la actividad forestal, sin duda ha empeorado el escenario gracias a su crecimiento extensivo.

4.2.1.- Actividad Forestal, desde sus orígenes a la actualidad.

El origen de esta actividad y de su establecimiento como modelo productivo en la región se origina a mediados del SXX bajo la idea de una visión de desarrollo cimentada por una actividad que fortaleciera la economía de las regiones con bajos índices productivos, aprovechando el potencial silvícola que ofrecen sus suelos, queriendo hacer crecer rápidamente las exportaciones por medio de una nueva fuente de inversión que reutilice los suelos degradados por la intensa agricultura que se generó desde la llegada de los españoles. Bajo este concepto, la actividad forestal se instala fuertemente entre la VII y X

región de nuestro país, plantando especies exógenas de gran productibilidad por su rápido crecimiento y gran resistencia a terrenos degradados. Así es como en 1930 se fija la primera política nacional de recuperación de suelos que incentiva la forestación de especies nativas mediante la aplicación de franquicias tributarias a pequeños y emergentes productores forestales, dando inicio a una política que, apoyada en sus inicios por CORFO, concibe el desarrollo forestal como una actividad clave en el crecimiento económico del país y de las regiones del sur chileno (Casals, 1999).

En las dos décadas siguientes esta actividad se vio fortalecida por la elaboración de planes de reforestación que entregaban créditos orientados a la plantación de especies nativas, manteniendo así su carácter extractivo no industrial, siendo recién en 1957 y 1959 la construcción de las dos primeras plantas de celulosa, en manos de privados (CMPC), ubicadas en Laja y San Pedro de la Paz, Región del Bío Bío.

La década del 60 marca para esta actividad un incipiente proceso de industrialización, caracterizado por la masificación de especies exóticas de rápido crecimiento (Pino y Eucalipto), junto con un fuerte impulso de la actividad basado en la promoción de exportaciones, materializado en la triplicación de superficie plantada para fines forestales (más de 35 mil hectáreas al año) y la llegada de nuevas empresas inversionistas que se integraron al mercado, como es el caso de ARAUCO y Constitución en 1964, el grupo económico forestal más grande del país en la actualidad (Frêne, 2010)

Sin embargo, el hecho más importante y relevante para comprender el auge y desarrollo de la actividad forestal en estas regiones del país, así como sus implicancias socio territoriales, radican en una decisión política que da un impulso subsidiario sin precedentes bajo la promulgación del Decreto de Ley DL701, elaborado en 1974 bajo el gobierno militar, la cual, junto al establecimiento de una política de privatización y neoliberalización de mercados, marcó el desarrollo presente y futuro de las regiones donde se instaló esta actividad productiva, creciendo a gran velocidad en términos extensivos e intensivos gracias a empresarios visionarios quienes compraron terrenos al Estado y a privados a muy buen precio, para desarrollar actividades silvícolas.

El Decreto de Ley 701, así como sus posteriores modificaciones (1998 y 2004), tienen como objetivo principal el impulso al desarrollo forestal en suelos degradados, mediante tres líneas de incentivo:

- Bonificación para la forestación y manejo de bosques (administración, poda y raleo) en suelos de aptitud preferentemente forestal: Subsidio equivalente a un

75% de los costos netos de establecimiento y manejo de bosques (1974).
Aplicable a todo tipo de empresa, sin importar su tamaño

- Bonificación a pequeños propietarios para realizar actividades de forestación y manejo de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal: Tiene como objetivo la entrega de un subsidio equivalente al 90% de los costos netos de plantación por las primeras 15 hectáreas y del 75% por las restantes, específicamente para pequeños propietarios (ampliación de 1998). En 2004 este beneficio se restringe únicamente a pequeños y medianos empresarios.
- Inexpropiabilidad de terrenos forestales sujetos a la bonificación y exención absoluta de impuestos territoriales y a los recursos creados (Méndez, 2005), hasta dos años después de la primera cosecha.

Estos estímulos a la inversión permitieron un crecimiento exponencial de la superficie explotada a nivel nacional; de 30.313 hectáreas en 1973, a 107.805 en 1976 y 2.200.000 en 2010 (CONAF, 2011), sobre la base de una ausencia total de obligaciones en inversión y tributación local.

Por otro lado, acompañado a la activación forestal (DL 701), se promovió una liberalización de mercados y la venta de los activos del Estado que significaron que hacia 1980 el 99.9% de la actividad estuviese controlada por privados, permitiendo una concentración económica que llevó a que en 1990 dos empresas trasnacionales (CMPC y Arauco) controlen más del 60% de la industria nacional (AIFBN, 2008).

La década de los 90, por su parte, responde a la evolución y madurez de esta actividad, destacando el fortalecimiento de un marco general que persiste en fomentar el desarrollo forestal bajo la ampliación de incentivos estatales y una escasa regulación de mercados, permitiendo el robustecimiento del modelo forestal, así como su ampliación hacia mercado internacionales. Situación que ha significado solventar una economía de carácter oligopólica que mantiene en manos de privados gran parte del territorio (AIFBN, 2008) y que hoy se consolida como la segunda actividad económica más importante del país, con un aporte del 3,1% del PIB nacional y exportaciones que alcanzan los MUS\$ 5.452 (INFOR, 2008), alimentando problemas sociales y económicos como la concentración del capital y la desigualdad social provocada por la ausencia de regulaciones de mercado y una nula socialización de excedentes, elementos que serán analizados en detalle a lo largo de esta investigación.

Para comprender la magnitud y fuerza con que se instala esta actividad se puede mencionar que en la región de la Araucanía, la superficie de plantaciones forestales creció entre los años 1974 y 1999 en un 470%, siendo la provincia de Malleco la con mayor crecimiento e intensificación de esta actividad y la principal abastecedora a nivel regional de madera y una de las primeras a nivel nacional. En Anexos (1) se encuentra una breve reseña de las principales empresas forestales que mantiene inversiones en la provincia y de las especies plantadas.

Por último, señalar que en términos de exportaciones regionales, los números muestran que los principales productos enviados al exterior en el año 2010 fueron la celulosa con US\$ 312 millones y una participación del 64% a nivel regional, cereales con US\$ 46 millones y una participación del 9.6% y maderas chapadas y contraenchapadas con US\$ 27 millones y un 5.5% de participación exportadora regional (Pro Chile, 2010), lo que demuestra que más del 70% de las exportaciones regionales forman parte del rubro silvícola, por sobre los 340 millones de dólares anuales, presentando una alta dependencia de la actividad y una alta tendencia hacia el monocultivo forestal.

4.2.2.- Cultivo de cereales, leguminosas y tubérculos.

Desde la llegada de inmigrantes españoles a la Araucanía hasta la primera mitad del SXX, la agricultura de cereales era la actividad productiva más importante de la región, mostrando una gran extensión y desarrollo en comunas como Traiguén, Renaico, Purén y Los Sauces, localidades donde la producción de leguminosas, trigo y plantas forrajeras eran el sustento económico y la base del mercado local que intercambiaba sus productos con el resto del país, Argentina e incluso con Norte América (Ministerio de Agricultura Araucanía, 2010).

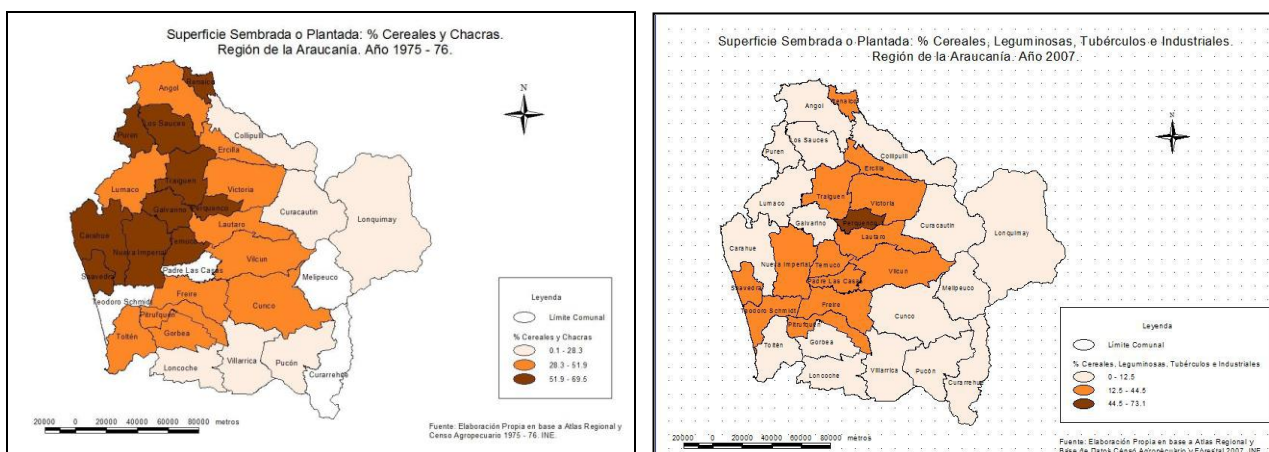
Como ya se mencionó, desde la segunda mitad del SXX se modificó drásticamente el escenario productivo de la Araucanía y Malleco dado que los suelos se vieron erosionados por los largos años de explotación agrícola y una merma en el rendimiento del trigo y chupadura del grano (Sánchez, 2008), lo que generó que el cultivo de especies que necesitan riego constante y el bajo precio de su importación, hicieran cada vez menos rentables su producción, incidiendo en una conversión hacia plantaciones para fines forestales.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha generado una reconversión importante del uso productivo de sus suelos, aumentando el cultivo de tubérculos, frutales y semillas, donde destaca la papa, manzana, frambuesa y berries (INDAP Araucanía, 2011)

A pesar de esta reconversión y la llegada de nuevos productos agrícolas, su extensión muestra una importante baja en los últimos 35 años debido a la llegada de empresas forestales, teniendo hoy una presencia importante solo en cuatro comunas del valle central de Malleco (Ver mapa 6), situación que hacia 1975 era radicalmente distinta: Renaico, Los Sauces, Purén y Traiguén, destinaban más del 50% de sus suelos para estos fines, y otras cuatro comunas poseían más del 30% de sus tierras cultivadas con cereales y leguminosas (ODEPA, 2011).

Actualmente esta actividad económica sigue siendo un pilar importante para la provincia, a pesar de que su centralidad ha sido desplazada a un tercer lugar en términos productivos y a un segundo lugar en términos de exportación (BCN, 2005).

Mapa 6: Cambio de Superficies Agrícolas en la Región



Fuente: Fundación Pobreza (FSP), 2010

5.- Diseño Metodológico

Las siguientes páginas presentan las decisiones que dan estructura y orientación al diseño de esta investigación, comenzando con la presentación de las decisiones epistemológicas tomadas, justificaciones y los mejores caminos para abordar un estudio de realidades en construcción social.

Por metodología, señala Gloria Serrano (1994; 18), entenderemos al “conjunto de operaciones y actividades que, dentro de un proceso preestablecido, se realizan de una manera sistemática para conocer y/o actuar sobre la realidad”. De esta forma, el término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas en una investigación (Taylor y Bogdan, 1986), en tanto enuncia cómo se proporcionará una explicación a nuestras preguntas medulares que orientan la misma. Ahora bien, son los intereses investigativos los que llevan a elegir entre los distintos caminos metodológicos a seguir. De esta forma, el método, comprende las herramientas escogidas por el investigador para indagar cierto fenómeno, con el fin de buscar respuestas a nuestras preguntas de investigación desde una postura epistemológica seleccionada. Sin embargo, caminos hay muchos, por cuanto es de crucial relevancia reconocer todas las herramientas disponibles y, sobre estas, elegir la mejor y más eficaz, así como el mejor plan de acción y la más adecuada técnica para obtener los resultados perseguidos.

De esta forma, la definición de la metodología y los métodos o herramientas de investigación, representan la enunciación manifiesta del enfoque epistemológico sobre el cual se trabajará, la perspectiva que nos llevará hacia el logro de ciertos objetivos y hacia la comprensión fenoménica desde determinado punto de vista, cumpliendo un rol fundamental dentro de la investigación ya que constituye la declaración teórica y práctica sobre el modo de abordar e indagar un fenómeno o realidad.

5.1.- Tipologías de investigación

El primer paso para definir el alcance que pretende la presente investigación, reconociendo a priori que nuestro interés dice relación con la comprensión de fenómenos relativos al comportamiento humano, es la definición de su tipología. Según Dankhe (1986), existen cuatro tipos de investigación del comportamiento humano: Descriptiva,

explicativa, correlacional y exploratoria, clasificación muy importante, debido a que según el tipo de estudio variará la estrategia de investigación, por tanto también su diseño, la recolección de datos y el muestreo (Hernandez Sampieri, 1994). Entonces, ¿De que depende que nuestro estudio tenga una tipología y no otra, o más de una? Básicamente depende del enfoque que le quiera dar el investigador y del estado de conocimiento del tema.

Los estudios exploratorios se emplean cuando “el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Hernández Sampieri, 1994; 70). Para la presente investigación, esta tipología tiene una gran concordancia con nuestros objetivos puesto que existe poca literatura sobre la aplicación del concepto “espacios políticos” desde un punto de vista territorial (Engberg-Pedersen and Webster ,2002; Haarstad and Fløysand, 2007; Haarstad 2009), y no existen estudios sobre la relevancia de éste en el desarrollo de las regiones forestales chilenas, menos en la provincia que se analizará.

Podremos decir, entonces, que en un principio, y dado a la escasa investigación del tema dentro del contexto estudiado, el presente acercamiento tendrá un carácter exploratorio donde el discurso y la construcción de relatos jugará un papel fundamental en tanto revele realidades particulares al interior del espacio político en cuestión.

Con esto buscaremos aumentar el grado de familiaridad hacia un territorio hasta ahora relativamente desconocido, acercándonos a la comprensión de las interacciones entre agentes diversos y donde se presentan fenómenos que, debido a su carácter multiescalar (presencia de agentes globales y locales), exhiben un alto grado de complejidad e interrelación sistémica.

Ahora bien, “Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el 'tono' de investigaciones posteriores más rigurosas” (Dankhe, 1986; 412). Esto lleva a proponer esta tipología como el primer acercamiento hacia nuestro diseño metodológico, más no el único.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, -comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986), el cual, debido a su interés, se centra en la medición y/o evaluación de aspectos y dimensiones que caracterizan el fenómeno a estudiar. Las metodologías más utilizadas en este tipo de investigaciones aspiran a comprender, de manera aislada, los atributos

que afectan un fenómeno, utilizando estudios de medición, análisis estadísticos y observaciones de variables sobre un fenómeno.

Esta tipología no marcará la pauta en esta investigación debido a que no se pretenderá realizar descripciones ni medir conceptos sino abordar un fenómeno desde su construcción emergente e intersubjetiva.

Los estudios correlacionales tienen como propósito medir el grado de relación que exista entre dos o más conceptos o variables, en un contexto particular (Hernández Sampieri, 1994; 72). Su utilidad radica en conocer cómo se puede comportar un concepto (Ej: Pobreza), reconociendo el comportamiento de otro(s) (Ej: Relaciones de Poder). Ahora, si bien, esta investigación aspira a comprender una realidad o fenómeno (relación entre articulación de espacio político y estrategias de desarrollo territorial) y el condicionamiento que genera uno sobre otro, no pretende encontrar razonamientos causales ni modelos factoriales sino un cuerpo explicativo que ilumine sobre ciertos aspectos sociales, políticos y económicos al interior de un territorio marcado por la presencia de agentes diversos que presentan capacidad de influencia desigual en la toma de decisiones locales.

Por último, los estudios explicativos centran su interés en la explicación del por qué ocurre un fenómeno y bajo qué condiciones sucede, a la vez que propone un enfoque de este. La explicación entonces no centra su esfuerzo en describir ni medir el peso que tiene una variable sobre otra sino que aspira a comprender por qué se genera un fenómeno y cómo se relacionan sus elementos internos. En cierta forma, podría decirse que las investigaciones explicativas y las correlacionales tienen un grado de similitud en tanto buscan explicaciones de cambio, sin embargo difieren en términos de profundidad ya que la correlación busca grados de incidencia de un elemento sobre otro, en cambio la explicativa aspira a un entendimiento amplio del fenómeno o realidad. Para esta investigación, este enfoque y sus herramientas se ajustan con gran precisión dado que nuestro interés, como se dijo anteriormente, aspira a describir una realidad pero también se orienta hacia la búsqueda de explicaciones que permitan entender cómo se construye y articula el espacio político que caracteriza a la provincia de Malleco y cómo esto tiene grados de incidencia sobre otras condiciones sociales y económicas en la provincia, desde la comprensión de sus dinámicas internas y los roles que juegan los agentes en el territorio.

En resumen, diremos que la presente investigación, y a la luz de los argumentos ya expuestos, aspira a comprender los elementos relacionales que permiten revelar las dinámicas internas que caracterizan esta caja negra (espacio político), por medio de un

acercamiento Exploratorio y Explicativo del tema en cuestión, que transparente cómo se articulan las relaciones de poder en el territorio y como se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de Malleco.

5.2.- Enfoque Metodológico

El fenómeno que se abordará en esta investigación dice relación con la comprensión de aspectos sociales, políticos y territoriales, por tanto involucra la comprensión de realidades en construcción social (Berger y Luckmann, 1994) que deben ser entendidas desde la propia perspectiva del actor y no desde características objetivas, medibles y/o comparables. Será, por cuanto, un desafío que se abordará desde la teoría fenomenológica, con el objeto de examinar el modo en que se experimenta, percibe y construye el espacio político del sistema territorial estudiado, tal y como se da en su contexto natural.

Elegir un método depende, entonces, mucho de lo que se quiera investigar y de lo que se pretende con ello, por cuanto de los resultados que se quieren lograr, ya sea una descripción, una explicación, un análisis estadístico o comparativo, etc.

Recaemos aquí en un punto trascendental para definir el enfoque metodológico dentro de una investigación; el enfoque teórico o conceptual. El fundamento que motiva toda herramienta metodológica tiene su base en una decisión teórica sobre cómo conceptualizar, observar y conocer un fenómeno. De esta forma, señala Kuhn (1978; 47) “un modelo conceptual es una representación de la mente de un sistema que existe en la realidad y emerge de los datos observados”. Ahora, dado que líneas conceptuales hay mucha, será necesario hacer un recuento de las posibilidades metodológicas que abre la investigación, con el fin de evidenciar las fuerzas motoras que llevan a tomar un camino teórico y metodológico en desmedro de otro.

La teoría positivista como método de estudio de hechos sociales, se origina a finales del SXIX, bajo el alero del paradigma racionalista cuantitativo, con la premisa de que el único conocimiento posible es obtenido bajo el método científico (monismo metodológico). Sus precursores, John Stuart Mill, August Comte y Emile Durkheim, afirman que toda actividad científica, debe efectuarse en el marco del análisis de los hechos verificables por la experiencia, premisa que desciende del cientificismo Francés del mismo siglo. Postura epistemológica que persigue explicaciones fenoménicas con independencia de los

estados subjetivos de los individuos, centrando su propósito en explicaciones causales que aspiran a la generación de leyes universales por medio de pruebas empíricas que emanan de la observación de los hechos mismos.

Durkheim (1938, pág. 14), por ejemplo, afirma que “el científico social debe considerar los hechos o fenómenos sociales como "cosas" que ejercen una influencia externa sobre las personas”. De esta forma, las herramientas más comunes en la investigación social positivista vienen a ser instrumentos cuantitativos que se orientan hacia la comprensión deductiva de los fenómenos, basado en aproximaciones que convierten la unidad de estudio en un “objeto” capaz de ser aprehendido por medio del reconocimiento de patrones observables y documentables como lo permiten los cuestionarios, datos estadísticos, inventarios, etc.

Ahora, si bien estas herramientas metodológicas son de gran relevancia ante el develamiento de ciertos niveles de conocimiento fenoménico, para la presente investigación no representan la mejor opción puesto que carecen de comprensión sobre “Las fuerzas que mueven a los seres humanos como seres humanos y no simplemente como cuerpos humanos... como materia significativa. Son ideas, sentimientos y motivos internos” (Duglas, 1970; 9) que permiten entender los hechos sociales como fenómenos en construcción constante y relacional, más no como objetos independientes y objetivos.

El método estadístico, por ejemplo, nos muestra que un fenómeno puede ser comprendido desde la descomposición de variables independientes que afectan una única variable dependiente, llámese hecho social. De esta forma, la acumulación de información pertinente para con la explicación de la variable dependiente, entregará las funciones y correlaciones que existen entre los elementos para comprender el fenómeno en su integridad, buscando un conocimiento sistemático, comprobable, comparable, medible y replicable (Serrano, 1994).

Como veremos en el transcurso de este apartado metodológico y a lo largo de toda la investigación, esta metodología, si bien es válida y útil para estudiar cierto tipo de fenómenos y hechos sociales, no es la más adecuada para abordar los objetivos perseguidos puesto que el interés manifiesto de la presente pretende indagar en la relevancia que tienen los actores en la configuración de estrategias de desarrollo territorial, por cuanto interesará revelar relaciones, discursos y roles de los agentes que comparten un espacio político determinado, buscando explicaciones hacia la comprensión de los elementos que posibilitan la coexistencia de realidad tan disímiles en un mismo

territorio, como sucede con los altos ingresos del sector productivo forestal versus los niveles de pobreza más altos de todo el país.

La segunda perspectiva teórica que ha prevalecido en el estudio de las ciencias sociales es la fenomenológica, la cual posee una larga trayectoria en filosofía y sociología (Hegel, Husserl, Berger y Luckman), sin embargo no es hasta la segunda mitad del SXX, luego de la segunda Guerra Mundial, que cobra relevancia científica, abriéndose a temáticas de investigación principalmente desde la interpretación fenoménica.

Los principales aportes de la fenomenología a la investigación son (Serrano,1994):

- a.- Otorga a la experiencia subjetiva inmediata como la base del conocimiento
- b.- Aporta al estudio de los fenómenos desde la perspectiva de los sujetos
- c.- Centra su interés en conocer cómo las personas experimentan e interpretan el mundo social que construyen en interacción.

Según los fenomenólogos, “la realidad está constituida no solo por los hechos observables y externos, sino también por significados, símbolos e interpretaciones elaboradas por el propio sujeto a través de una interacción con los demás” (Serrano, 1994; 27), de esta forma su foco se centra en la identificación de reglas que subyacen y gobiernan los fenómenos sociales, por tanto, en la reflexión en y desde la praxis social.

De esta forma, el individuo es un sujeto interactivo y comunicativo que comparte significados creados por el hombre y para él, por eso la comprensión de conductas sociales no puede explicarse sino a través de de la interpretación que los sujetos realizan de sus propias interacciones. Enfoque teórico que se alinea precisamente con la intención de esta investigación en tanto interés por revelar visiones, discursos y prácticas de los agentes que interactúan en el territorio

Ahora, si bien los fenomenólogos y positivistas buscan un mismo objetivo, lograr respuestas, toman diferentes caminos para llegar a estas, ocupando distintos tipos de metodologías. “El fenomenólogo busca comprensión por medio de métodos cualitativos tales como la observación participante, la entrevista en profundidad y otros, que generan datos descriptivos y explicativos” (Taylory Bogdan, 1986: 15), métodos que proporcionan un mayor nivel de comprensión personal de los motivos y creencias que están detrás de las acciones de las personas (Serrano, 1994)

A la luz de los anteriormente expuesto, se definirá como enfoque metodológico el estudio cualitativo en tanto se constituye como un modo de encarar el mundo empírico que se caracteriza por ocupar cierto tipo de herramientas de trabajo que tienden hacia la interpretación fenoménica desde sus agentes intervivientes. Desde aquí abre al entendimiento de lo cotidiano y subyacente que caracteriza un hecho social.

Serrano (1994), resume en el siguiente cuadro las diferencias entre enfoques, resaltando aquellos puntos para lo que cada uno es más óptimo de utilizar.

Tabla 5: Comparación de enfoques metodológicos.

ENFOQUE CUALITATIVO	ENFOQUE CUANTITATIVO
Aboga por el empleo de métodos cualitativos	Aboga por el empleo de métodos cuantitativos
Fenomenológico: Se interesa en comprender la conducta humana desde el propio marco de referencia de quien actúa	Positivista Lógico: Busca los hechos o causas de los fenómenos sociales, presentando escasa atención a los estados subjetivos de los individuos
Observación naturalista sin control	Medición penetrante y controlada
Subjetivo	Objetivo
Próximo a los datos; perspectiva desde dentro	Al margen de los datos; perspectiva desde fuera
Fundamentado en la realidad, orientado a los descubrimientos, exploratorio, expansionista, descriptivo e inductivo	No fundamentado en la Realidad, orientado a la comprobación, confirmatorio, reduccionista, inferencial e hipotético deductivo
Orientado al proceso	Orientado al resultado
Válido: Datos reales, ricos y profundos	Fiable: Datos sólidos y repetibles
No generalizable: Estudio de casos aislados	Generalizable: Estudio de casos múltiples
Holista	Particularista
Asume una realidad dinámica	Asume una realidad estable

Fuente: Serrano, 1994; 33.

Ahora bien, los problemas de diseño que puedan surgir de la metodología cualitativa producto de la falta de cánones, procedimientos o reglas específicas que estructuren el análisis de los datos, así como por su vulnerabilidad en términos de la forma cómo se debe considerar el contexto (Miles, 1984), significarán un reto, como a todo investigador que trabaja este enfoque, y una posibilidad de descubrir el mejor camino para estudiar las características del espacio político de Malleco, más no será una amenaza a su validez

científica. Sobre este punto quisiera recalcar que no se pretendió obtener un esquema empírico sobre cómo se posicionan los agentes en el espacio sino, más bien, entender mediante la emisión de sus propios discursos, cómo se desenvuelven, relacionan y construyen las relaciones de poder al interior de un escenario político determinado y de un sistema territorial marcado por hitos sociales que estampan cierta identidad propia a la provincia. Hecha esta aclaración se podrá avanzar con mayor claridad y confianza hacia la persecución de los objetivos investigativos, comprendiendo que el relato o discurso “es” un dato científico para con nuestros fines, pues el modo como se construyen las relaciones y se articulan las dinámicas sociales dependen profundamente de cómo se observan y categorizan los actores desde una perspectiva subjetiva y personal.

5.3.- Diseño de investigación

Ahora bien, reconociendo que la presente investigación pretende observar la realidad en el territorio mas no modificar ningún elemento utilizado como variable experimental, diremos que los sujetos y sus relaciones serán analizadas desde su ambiente natural, su construcción en flujo, y desde sus particularidades fenoménicas, significando esto que no se realizará ninguna intervención experimental que intente probar o comparar una hipótesis fuera del espacio analizado.

Dentro de las investigaciones no experimentales, Hernández Sampieri (1994) reconoce dos tipos de diseño; transversal y longitudinal.

El diseño longitudinal busca analizar cambios en el tiempo de determinadas variables y en la relación que presentan, con el fin de obtener inferencias respecto a sus determinantes y consecuencias.

El diseño transversal, en cambio, recolecta datos en un tiempo único. Su propósito es describir variables, y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado (Hernández Sampieri, 1994; 247).

La presente investigación utilizará un diseño transversal dado que el interés investigativo busca reconocer las relaciones y variables que se desenvuelve el espacio político actual de la provincia de Malleco, sin perjuicio de que esto signifique analizar fenómenos de cohorte temporal, como la evolución de la pobreza en la provincia o la historia de los pueblos mapuches en el territorio. Esta decisión metodológica fue tomada en virtud del tiempo y alcance de la investigación, reconociendo que un diseño longitudinal podría significar un aporte importante al tema en cuestión, más los recursos no lo permiten, por

lo que se perseguirá reconocer la situación actual de los agentes intervinientes en el territorio, sus roles y posibles conflictos para con otros agentes y conectar este reconocimiento con las particularidades de las estrategias de desarrollo territorial regional y local.

5.4.- Técnicas Metodológicas: Recolección de datos.

Como señala Denzin y Lincoln (2011: 53):

“El foco de la investigación cualitativa es, inherentemente, multimetodológico. El uso de múltiples métodos, refleja un intento por asegurar una comprensión en profundidad del fenómeno en cuestión. Dado que la realidad objetiva es inasible; conocemos una cosa solo mediante sus representaciones, la triangulación metodológica viene a ser una alternativa de validación, una estrategia que potencia la complejidad, riqueza y profundidad de la investigación”

Ahora bien, luego de definir el enfoque metodológico que mejor se adecua a los objetivos de investigación y el diseño más pertinente, es fundamental especificar que técnica e instrumento permitirán “ir” hacia los datos para intentar aprehender la realidad.

En esta etapa hay que tener sumo cuidado con la utilización y manipulación de la información obtenida puesto que, como señala González Rey (2007; 27), “el instrumentalismo (técnica) es la reificación del instrumento dentro de la actividad científica, caracterizada por ser la única vía legítima de producción de información”. De esta forma, el discurso o dato obtenido representa la evidencia empírica sobre la que se construirá un argumento investigativo, por lo que deben evitarse distorsiones o manipulaciones propias del contacto investigador-investigado, sin por esto limitar el uso interpretativo que se pueda realizar con estos. El instrumento, entonces, “es toda situación o recurso que permita la expresión del otro dentro del contexto de relación que caracteriza la investigación (...) El instrumento es una herramienta interactiva, no una vía objetiva generadora de resultados capaces de reflejar directamente la naturaleza de lo estudiado independientemente del investigador” (González Rey, 2007; 30).

La investigación cualitativa abre decena de posibilidades instrumentales, sin embargo, para los fines actuales se utilizarán dos tipos, aspirando recolectar información desde el

discurso de los propios agentes que interactúan en el territorio y desde el análisis de documentos relativos al tema en cuestión.

Fuentes de información;

Entrevistas en profundidad por medio de la utilización de pautas semi-estructuradas a informantes claves. Esta herramienta conversacional permite al investigador descentrarse del lugar de las preguntas para integrarse en una dinámica de conversación, que va tomando diversas formas, haciéndose responsable de la producción de un tejido de información que implique con naturalidad y autenticidad a los participantes (González Rey, 2007; 32).

El objetivo y finalidad de este instrumento es “la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 1986; 100). Siguiendo con el argumento, “las entrevistas cualitativas han sido descritas como no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas”, por cuanto su libertad conversacional permite profundizar en aquello que el investigador estime conveniente así como dejar de lado aquello menos relevante, conduciendo el diálogo desde y hacia aquello que ilumine el camino argumentativo.

Ahora, la elección respecto a quienes entrevistar para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación, depende de lo que se quiera obtener con ellas. Cuando nuestros interlocutores son informantes directos y participes del grupo, colectivo o institución que se quiere analizar, se denomina informante clave puesto que su relación y conocimiento sobre el tema (desde dentro) permite convertir al entrevistado en una fuente fidedigna de información respecto al discurso que mueve a dicho colectivo o institución.

El fuerte de este instrumento se cimenta en el diálogo directo, cara a cara, y en la capacidad de presenciar directamente el discurso, experiencias y argumentos que sustentan su relato, mediante el esclarecimiento de experiencias humanas directas y subjetivas.

Respecto al tipo de entrevista realizada, la modalidad semi-estructurada en profundidad “permite conocer a la gente lo bastante bien como para comprender lo que quiere decir, creando una atmósfera en la cual es probable que se exprese libremente (...) obteniendo una narración precisa de acontecimientos pasados y de actividades presentes” (Taylor y Bogdan, 1986; 105) que posibilitan una comprensión detallada y profunda que justifican

sus visiones y prácticas, sin tener un guión previamente definido sino tan solo una secuencia de temas por abordar.

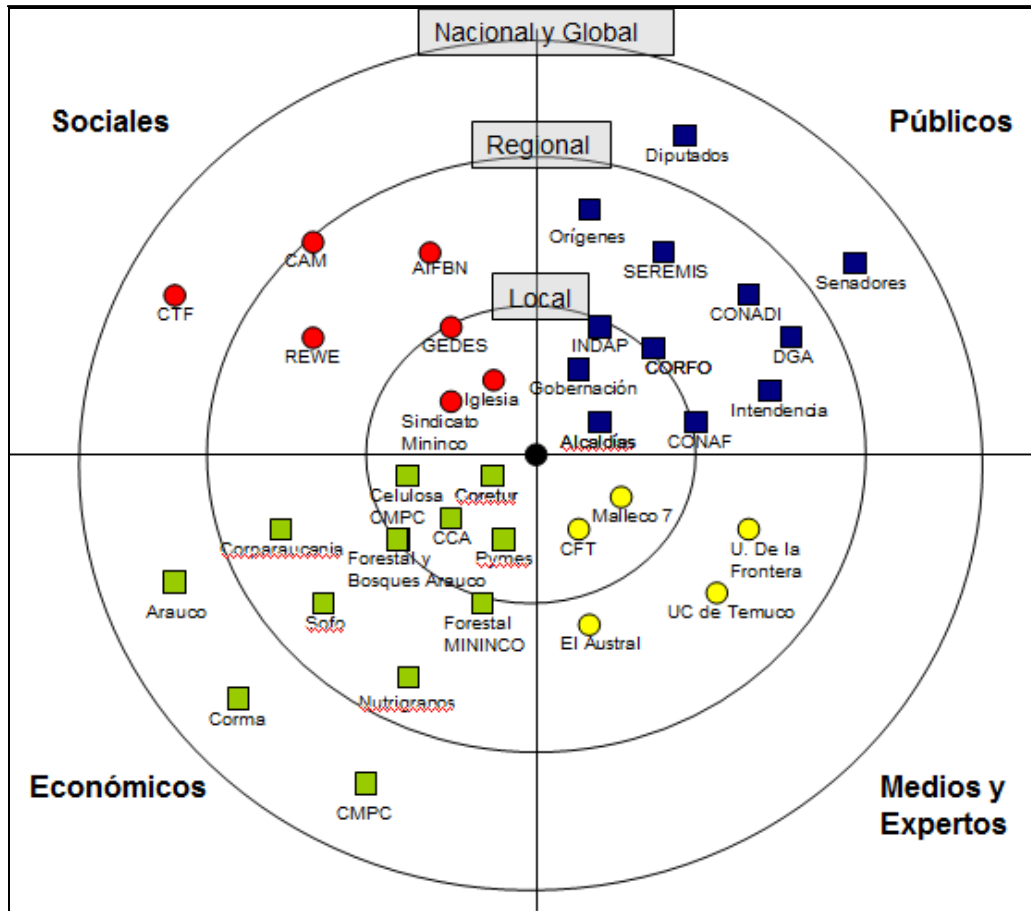
Por su parte, para la selección de informantes se realizó un muestreo teórico que consistió en identificar los grupos, colectivos e instituciones influyentes en la toma de decisiones sociales, económicas y políticas, con la finalidad de reconocer el amplio espectro de agentes que conforman el espacio político de la provincia e ir tras su relato.

Por medio de esta técnica, y queriendo obtener la visión y discurso de todos los actores relevantes en el desarrollo del territorio, se identificó relevante entrevistar:

- Agentes Sociales: Colectivos sociales (sindicatos, asociaciones gremiales y cooperativas vecinales, etc.), comunidades mapuches y Organismos No Gubernamentales (ONG)
- Agentes Económicos: Forestales (Arauco S.A. y CMPC), Agroindustrias (productoras de cereales y frutas) y Actividades locales menores.
- Agentes Públicos: Autoridades provinciales, regionales y locales (Municipios). Junto con autoridades relevantes para con el modelo de desarrollo del territorio (CONAF, CONADI e INDAP).
- Agentes Expertos y Medios de Masa: universidades, CFT y prensa escrita.

El listado de actores entrevistados, categorizado por tipo e institución que representa, se encuentra en el Anexo 2. La Pauta de Entrevista se encuentra en el Anexo 3.

Mapa 7: Actores por escala territorial.



Fuente: elaboración propia.

Análisis de documentos y estrategias de desarrollo. Esta segunda fuente de información buscará recolectar, sistematizar y orientar el análisis de información bibliográfica por medio del estudio conceptual e histórico de temáticas pertinentes con la investigación, buscando, como señala el primer objetivo específico de esta investigación, examinar las “condiciones económicas, sociales e institucionales de la provincia de Malleco, poniendo especial atención en las fuerzas motrices que han impulsado su desarrollo”.

Junto a esto, se analizarán las estrategias formales de desarrollo regional y local (comuna), con el fin de descubrir las directrices que guían sus propuestas estratégicas y comparar la concordancia que tienen estas con la superación de condiciones sociales y económicas que aquejan a la población, y verificar si, por el contrario, reproducen relaciones de poder determinadas por la visión del poder central (Estado) y/o por agentes predominantes de carácter social o económico.

5.5.- Análisis de datos e información.

El análisis y sistematización de la información recopilada por medio de las entrevistas, será realizado por medio de una técnica denominada “análisis de contenido de discurso”, cuya finalidad busca estructurar redes conceptuales que orienten el desarrollo argumentativo con base en los propios relatos emitidos por los entrevistados.

Al respecto, Laurence Bardin (1996; 32) señala que el análisis de contenido es “el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendentes a obtener indicadores por medio de procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes”, manifestando un énfasis en la captación de significados, definición de la situación y punto de vista del emisor.

De esta forma, el análisis de contenido intentará comprender al interlocutor en su discurso así como el ambiente en que se desenvuelve, teniendo en cuenta las significaciones del mensaje comunicativo (latentes y profundas) y de aquello que hay detrás de las palabras (Abela, 2000).

La ventaja que entrega el análisis de contenido por sobre otras técnicas de análisis discursivo es que puede generar conocimiento por medio de observaciones no textuales, de esta forma la entrevista, como técnica metodológica, es rica en tanto discurso pero también en tanto escenario de enfrentamiento presencial con el interlocutor, permitiendo analizar conductas no verbales y sentidos comunicativos, dando posibilidad a interpretaciones generadas por el diálogo y la observación.

Siguiendo la metodología propuesta por Bardin (1996), aquellos elementos más importantes de analizar en un discurso serán la presencia, frecuencia, intensidad, dirección, orden y contingencia de lo expuesto. Con esto se codifica el mensaje y se conceptualiza el contenido, permitiendo ordenar y sistematizar según tema cada una de las señales emitidas por el interlocutor.

Cuadro Resumen, Diseño Metodológico

Tipología	Enfoque		Diseño	Técnicas (instrumentos)	
	Teoría	Método		Fuentes	Análisis
Exploratorio Explicativo	Fenomenología	Cualitativo	Transversal - No experimental	<p>1.- Entrevistas en profundidad a agentes económicos, sociales y autoridades públicas,</p> <p>2.1. Documentos y Estrategias de Desarrollo Regional y Comunal, y</p> <p>2.2. Documentos históricos de etnias originarias y evolución de pobreza en el territorio.</p>	<p>1.- Análisis de contenido de discurso y 2.- revisión de documentos teóricos y prácticos;</p> <p>Conceptualización y estudio de estrategias de desarrollo regional y local.</p>

6.- Marco Teórico.

Los objetivos y alcances de la presente investigación requieren de una comprensión de elementos teóricos que delimite el prisma bajo el cual serán analizadas las temáticas y discusiones que existen en torno a los temas centrales aquí tratados, para lo cual será fundamental definir los horizontes teóricos desde donde se abarcará cada uno de los elementos utilizados como base del argumento, y dar una orientación al enfoque investigativo, dando pie a la utilización de herramientas metodológicas que llevarán este estudio hacia un nivel de comprensión de la realidad que sostiene a los territorios forestales de nuestro país.

Primero que todo será trascendental definir lo que se entenderá por Desarrollo Territorial así como sus alcances teóricos y prácticos, con la finalidad de esclarecer lo que se comprenderá por estrategias de desarrollo y sus alcances sociales, políticos y económicos, para luego identificar cada uno de los elementos que implican un desarrollo del territorio, volviendo este enfoque un elemento útil para la comprensión práctica y analítica de la unidad territorial estudiada, y el sustento de lo que se entenderá posteriormente como modelo de desarrollo forestal para la provincia de Malleco.

6.1 Territorio y Desarrollo

El concepto desarrollo territorial ha sido comprendido y abordado desde diversas perspectivas y dimensiones, variando según objetivos, escalas, límites administrativos y prácticas, en ocasiones circunscribiendo su comprensión en visiones meramente económicas de una unidad geográfica delimitada administrativamente. El capítulo 6.1.1 presentará con mayor profundidad este concepto, sin embargo, cuando hablemos aquí de desarrollo territorial nos referiremos a un “enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo” (Alburquerque, 2003: 8). Por cuanto refiere a un estado de articulación entre los distintos aspectos que componen un conjunto de elementos socioeconómicos, socioculturales y socioambientales de una unidad particular, entendido al territorio como una unidad que debe entenderse desde su complejidad relacional, multidimensional y sistémica.

Ahora bien, antes de profundizar en las distintas dimensiones que abre el concepto de Desarrollo Territorial, es necesario aclarar qué entenderemos por desarrollo y territorio.

La amplia literatura que toca estos temas presenta variadas definiciones de ambos conceptos, sin embargo para fines comprensivos y operacionales se entenderá “Desarrollo” como el proceso continuo de cambio cimentado en la interacción de personas, comunidades y sociedades, y en los productos que estas acciones generan hacia el bien común (Carcomo, 2006), teniendo total precaución de no limitar este concepto a lo que se comprende por crecimiento económico agregado ni PIB.

Por su parte, el concepto “Territorio” merece un análisis más profundo en términos de su construcción teórica. La concepción clásica desarrollada principalmente por la geografía física y humana, comprendía al Territorio como un espacio geográfico delimitado administrativamente, asociado a ciertas comunidades humanas que lo habitan y a las actividades productivas que definen su economía. Sin embargo, veremos que el territorio es más que su población y geomorfología, es una construcción social compleja que se construye en la interacción de componentes sociales, espaciales y temporales, elementos que se relacionan dinámicamente a lo largo de la historia particular de cada unidad territorial (Riveros Román, 2000).

Una revisión de nociones acerca del sentido de territorio, nos lleva a reconocer tres grandes orientaciones teóricas:

a.- Territorio como *reflejo* de la sociedad en el espacio.

En esta concepción, el espacio toma la forma de una página en blanco sobre la que se inscribe toda acción de la sociedad (Riveros Román, 2000). Esta teoría se enmarcan dentro de la corriente de la sociología urbana, liderada por Manuel Castells, quien afirma que la ciudad moderna y contemporánea es el fiel reflejo de las dinámicas sociales que han caracterizado el último siglo. Bajo la visión de esta perspectiva, a todo cambio social le sucede un cambio territorial en relación unívoca, por cuanto el territorio no es más que un espacio moldeable que se modifica por el accionar del hombre, careciendo de toda relación dialéctica que incluya cierta interacción mutua ni intervención temporal.

b.- Territorio como efecto de la sociedad en el espacio.

Los efectos que genera la dinámica social en el espacio son de carácter directos e indirectos, proponiendo una relación causal que incluye la dimensión temporal en su análisis, pero que sigue siendo una relación unívoca entre sociedad y territorio. El gran problema que presenta este tipo de teorías es que la relación causal se presta para equivocaciones por correlación espurias, permitiendo explicaciones lineales que alejan a la sociedad del territorio, sesgando su comprensión como elementos dinámicos y en constante construcción dialéctica (Riveros Román, 2000).

c.- Territorio como producto de la interacción entre sociedad, espacio y tiempo.

Esta visión presenta una complementariedad biunívoca al presentar una doble interacción entre sociedad y espacio. Se establece entonces que

“la producción de territorio integra a la persona en lo que crea. Lo crea, envuelve y afecta (...) donde la relación sociedad-espacio se encuentra mediatizada por diversas estructuras: organizacionales, funcionales, espaciales y físicas, en un marco de dinámica social. Proceso que se ha denominado de concreción creciente, una perspectiva analítica que intenta mostrar los procesos de interacción entre sociedad y espacio” (Riveros Román, 2000; 2).

Generando una comprensión del territorio como un espacio socializado donde “los sistemas de actividad, así como los lugares adaptados y las redes, surgen como aspectos relevantes en el proceso de espacialización a partir de situaciones a-espaciales en un proceso retroalimentado e interligado” (Riveros Román, 2000; 2).

Esta última perspectiva teórica sobre territorio es la que orientará esta investigación, alejándose de las concepciones presentadas de “efecto” y “reflejo” puesto que permite comprensiones más integrales sobre lo que determina y caracteriza a un territorio determinado, entendiendo a este como un elemento que se transforma a lo largo de la ocupación humana pero que a su vez se convierte en el contexto que permite y modifica ciertas conductas y patrones de comportamiento colectivo que, como entidad creada temporal y socialmente, constituye un recurso para quien lo habita, configurando una

identidad particular caracterizada por dinámicas sociales, productivas, culturales, institucionales, etc. Dentro de un marco multisistémico que trasciende su carácter local pero que desarrolla cierta identidad gracias a las particularidades que su espacialidad ofrece, entendiéndose que no es posible la existencia de una sociedad sin territorio, fundamento de la unidad y base de definición de toda acción social (Hiernaux y Lindon, 1997).

La identidad territorial, por ejemplo, es una característica que implica diversos factores identificables en un espacio determinado que, por un lado, define el espacio delimitado incluyendo a la sociedad que lo habita y aprovecha, y por otro, se convierte en el sustento que lo condiciona, convirtiéndose en un medio y un recurso autogenerado recursivamente que se caracteriza por su dinámica que obedece a las leyes del cambio social, temporal y espacial de sus propios elementos. De esta forma, los distintos actores que convergen en un territorio conforman lo que se entiende e identifica como tal, creando sus propias dinámicas productivas, sociales, culturales y políticas, en un escenario que establece sus propias relaciones, funciones y dinámicas hacia dentro pero que a su vez se enmarca en un contexto mayor, sobre el cual afecta y se ve afectado debido a intercambios propios de las sociedades humanas global.

Respecto de la comprensión de territorio como unidad sistémica, señala Boisier (2002: 12)

“Un nuevo marco cognitivo, indispensable para respaldar una acción con probabilidad de éxito, incluye dos formas cognitivas de comprensión: un conocimiento “estructural”, capaz de enseñarnos que todo territorio organizado es simultáneamente un *sistema*, que es un sistema considerablemente *abierto*, y que es un sistema *complejo* en el sentido del paradigma de la complejidad; y un conocimiento “funcional” que nos permita descubrir y entender la *causalidad* y la *dinámica* contemporánea de los dos procesos de cambio social más importantes para todo territorio, el crecimiento económico y el desarrollo societal. Ello lleva a investigar cómo se articula un territorio con los procesos globales que están en marcha en el mundo (el nuevo *entorno*) y a descubrir las causalidades contemporáneas del crecimiento y del desarrollo (el nuevo *interno*)”.

Bajo esta perspectiva señalada por Boisier comprenderemos el territorio de estudio, provincia de Malleco. Como un espacio socializado que se auto-crea, determinado por su estructura y características económicas, culturales, ambientales y sociales; de preeminencia forestal, con altos índices de población rural e indígena, y con un amplio

número de habitantes bajo los límites de la pobreza, pero también como un territorio que se define por las políticas de gobernabilidad que plasman las autoridades nacionales, regionales y locales sobre este, conformando un sistema propio que presenta funciones, discursos y relaciones de poder entre actores que definen su dinámica interna y su forma de comunicarse con el entorno. Elementos fundamentales para comprender las dinámicas que conforman el escenario sociopolítico sobre el que se “crea” el territorio, denominado por la literatura como “espacio político” (Haarstad, 2009.), concepto de gran relevancia para comprender lo que entenderemos por desarrollo “del” territorio, y que será discutido con posterioridad, pero que, sin embargo, es importante mantener presente en tanto relevancia y comprensión para visualizar cómo será abordado el concepto de desarrollo territorial y el de estrategias de desarrollo local.

6.1.1- Desarrollo Territorial

Desde una concepción clásica, el Desarrollo Territorial es aquel proceso de cambio fundado en la interacción de personas y actividades productivas, dentro de ciertos límites de definición demarcados por aspectos político-administrativos y socio-culturales, que aspiran a ampliar las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población que habita un determinado territorio. Definición que si bien no parece generar mayor problemática en su enunciado, carece de profundidad y especificidad, sobre todo cuando se visualiza dentro del contexto global que caracteriza nuestras sociedades actuales.

Entendiendo el desarrollo como un proceso continuo de cambio que somete, en este caso a un territorio, a ciertos aspectos del mismo hacia un cierto estado de realización y complejidad de sus elementos, se puede percibir que representa un objetivo que define un norte hacia donde se aspira llegar, meta que como señala la teoría sistémica no se encuentra fuera de si mismo ni pretende representar un carácter teleológico sino que se halla dentro del dominio de relaciones específicas que componen su organización y materialización como sistema concreto en el espacio, cuyas dimensiones se orientan hacia la realización de producción de lo propios componentes que lo constituyen (Maturana y Varela, 1973). Sin embargo el *cómo* se lleva adelante este desarrollo representa un desafío mayor, entendiendo que cada uno de los actores presentes en el territorio poseen visiones y discursos particulares respecto a los medios para alcanzar ciertos fines.

De esta forma emergen elementos que marcan la pauta en términos de desarrollo, centralizados en aspectos cuantitativos como el crecimiento económico, la gestión del territorio, la creación de empleo y la disminución de brechas de desigualdad, elementos por cierto muy relevantes en toda aspiración de desarrollo, empero no suficientes para comprender el fenómeno integral y sistémico que merecen sus amplios horizontes temáticos. Esto debido a que existen otros elementos, que llamaremos de orden socio cultural, que tienen mucha relevancia dentro del concepto de desarrollo territorial, como lo son la capacidad territorial de tomar sus propias decisiones internas (descentralización), el impulso que imprime la innovación y la diversificación en los aspectos productivos, la visualización de horizontes bajo perspectivas sustentables y la consolidación de sinergias entre actores que comparten espacios y fuentes de recursos, elementos todos de fundamental relevancia para la integración de los diversos discursos y visiones sobre desarrollo que se materializan en las diversas instancias de gobernanza y participación social.

Ahora bien, teniendo en cuenta que definir un modelo de desarrollo territorial es una tarea altamente compleja, ¿cómo la definiremos y cuáles son sus herramientas de acción? Comprendiendo que el elemento que da unidad de enfoque al estudio es el territorio, entenderemos el desarrollo de éste desde una perspectiva integral que lo define como una “propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado” (Boisier, 2006; 62). Enfoque que aporta principalmente en su visión como fenómeno emergente puesto que lo enmarca y posibilita gracias a la interacción de agentes de un sistema socio cultural. Característica funcional que no puede, por tanto, encontrarse únicamente en la comprensión de sus partes sino que brota de la construcción conjunta que aporta cada una de ellas al todo, al sistema, pudiendo comprenderse únicamente desde una visión holística y compleja de la unidad de estudio.

La complejidad interna (organización social, gobernabilidad, economía productiva, etc.) y la externa (mercados, comunicación, etc.) son elementos que afectan y repercuten constantemente la composición y estructura de los sistemas que interactúan, elemento importante a comprender porque un territorio y su definición de desarrollo se encuentra en constante interacción con otros sistemas que modifican y transforman la identidad de éste, conformando sistemas de orden mayor que explican las formas cómo se desarrollan los elementos internos de un territorio entendido como sistema. El ejemplo más evidente de esto se representa en los efectos que la globalización de mercados genera a nivel local en territorios donde la llegada de empresas de carácter global transforma el entorno

y la identidad de poblados medianos y pequeños, imponiendo su visión territorial sobre el desarrollo local, modificando las dinámicas sociales y culturales que anteriormente constituían su identidad. La irrupción de las empresas forestales en las regiones del sur de Chile son el claro ejemplo de esta transformación local provocada por dinámicas económicas globales.

De esta forma, el desarrollo territorial queda entonces referido a un encuentro entre dinámicas exógenas y condicionamientos endógenos, como resultado de la interacción entre la sociedad y el territorio, por cuanto “se concibe el desarrollo de una región o territorio como resultante de la superposición de procesos exógenos de expansión y acumulación de capital, y por tanto sujeto a su lógica, y de procesos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potencialidades a través de la organización y la innovación. Más aun, se considera que la forma específica de incorporación de los procesos exógenos depende en alto grado del desarrollo de la matriz social regional y de su capacidad de acción” (Uribe-Echeverría, 1996; 8). Escenario donde las acciones productivas, la acumulación, la población, y, por cierto, el territorio, forman parte del todo que permite y posibilita cierto tipo o modelo de desarrollo, definido por sus elementos, la interacción que presentan entre ellos y por la relación que establecen con otros sistemas y con el sistema mayor que lo abarca, llámese región o país. Esto último se hace evidente pues, si bien un territorio determinado puede ser visualizado como un sistema con estructura e identidad propia, al formar parte de un territorio mayor y compartir un conjunto de normativas, leyes y perspectivas de desarrollo, cultura, etc. Es también sensible, dependiendo del grado de autonomía que disponga, al marco común de políticas definidas por su gobierno nacional. Claro aquí es el ejemplo del resultado que generó la promulgación del DL 701 el año 1974, y el posterior auge del rubro forestal en Chile.

De esta forma, el Desarrollo Territorial “Local” queda entendido como “un proceso de crecimiento y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: Una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente , una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local y de su gente” (Vasquez-Barquero, 1988; 42).

Al respecto, es necesario mantener presente que “el desarrollo regional (entendiendo región como un sistema territorial)² es un proceso localizado de cambio social sostenido que busca como finalidad última el progreso permanente de la región, el territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en las diferentes instancias de ese ordenamiento” (Mender, 2001. En Rimisp, 2009; 37). Por cuanto, para elaborar un análisis local de desarrollo, hablar de territorio favorece el estudio desde esferas regionales, al menos en cuatro dimensiones (Abramovay, 2006).

1.- Promueve una ampliación de horizontes que resalta la organización e interacción de elementos propios del territorio y sus dinámicas de interacción social, instalándose por sobre las delimitaciones netamente sectoriales de producción económica.

2.- Genera una distinción entre crecimiento económico y procesos de desarrollo. El abordaje territorial exige el análisis de las instituciones alrededor de las cuales se organiza la interacción social localizada, no se trata de examinar cómo se forman y cómo se pueden reducir los costos de transacción, sino de abordarlos desde un ángulo histórico y de la influencia que sobre ellos ejercen las fuerzas sociales que los constituyen (North, 1994)

3.- El estudio empírico de los actores y su organización se vuelve trascendental para comprender aspectos locales, estimulando el estudio de los mecanismos de gobernanza pública subyacentes a la composición y acción de los consejos de desarrollo desde su diversas escalas y atribuciones (Abramovay, 2006; 3).

4.- La visión de territorio enfatiza la manera como una sociedad utiliza los recursos de los que dispone en su organización productiva y, por lo tanto, en la relación entre sistemas sociales y ecológicos (Folke y Berkes, 1998). Los territorios son el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción, lo cual abre un interesante campo de cooperación entre las ciencias sociales y naturales para el conocimiento de esta relación (Abramovay, 2006; 2, 3).

Ahora bien, en términos de herramientas de acción, el desarrollo territorial se moviliza, al igual que su definición, dentro del ámbito de la disposición y promoción de elementos internos del sistema, y la integración de pautas definidas por el sistema mayor que los acoge, llámese región y/o nación. Lo que significa que, como tal, dispone de herramientas para elaborar estrategias propias de desarrollo, sin embargo depende de Planes, Programas y Proyectos (PPP), definidos por las políticas nacionales, que en nuestro país

² Comentario explicativo personal.

poseen un carácter sectorial. Un ejemplo atinente al tema muestra que en el año 2006, Chile apostó por promover un slogan que sería la carta de presentación a los mercados del mundo, potenciando su producción y mejorando sus niveles de exportación. “Chile potencia Alimentaria y Forestal” se transformó en la consigna que promovería “las políticas internas y la coordinación de acciones para que tanto la institucionalidad pública como la privada contaran con un marco regulatorio y un entorno operativo adecuado para avanzar en el desafío de ubicar a Chile dentro de los diez principales países exportadores de alimentos del mundo” (ODEPA, 2011).

Para los fines comprensivos del tema en cuestión, este caso aporta a la explicación del cómo una política nacional se conforma en una estrategia común que emplaza al sector privado a invertir en cierto rubro, por medio de incentivos tributarios y marcos regulatorios que benefician su producción. Para el caso particular de estudio esto tiene una relevancia trascendental puesto que incentivar una actividad primaria como la agrícola y forestal, se favorecen modelos de desarrollo que apuestan por la monoproducción y no por la diversidad económica. Ahora bien, los efectos y consecuencias de la actividad forestal sobre el territorio de estudio se analizarán con mayor profundidad a su debido tiempo.

Por el otro lado, existen diversos mecanismos y herramientas que promueven el desarrollo interno, por medio de estrategias locales y regionales que potencian la economía, el desarrollo social, la preservación ambiental, etc. Esferas que, entendidas desde un carácter sistémico, siempre se encuentra en constante relación con el entorno directo e indirecto, gracias al enlace económico y cultural que generan los efectos de la globalización. Fenómeno que el sociólogo sistémico Niklas Luhman denomina “acoplamiento estructural”, relación no causal entre un sistema y su entorno.

Para analizar el caso de Chile, es necesario volver al concepto de desarrollo territorial y a los elementos que lo conforman, reconociendo el grado de autonomía de sus territorios subnacionales, la utilización de sus recursos, la cobertura de necesidades básicas, las condiciones medioambientales de estas, las posibilidades de impulso a la innovación, el empoderamiento ciudadano, y las realidades particulares de cada territorio.

Al respecto señala Carlos De Mattos (1986), el fenómeno del desarrollo en América Latina, y en particular el Chileno, se ha conformado bajo una estructura territorial de desarrollo caracterizado por la existencia de subsistemas centrales que dominan al resto bajo una dependencia centro-periferia que limita la autonomía y posibilidad soberana, generando relaciones de asimetría. Reflejo de la forma que toma el capitalismo en países

subdesarrollados, estructurados heterogéneamente y con procesos de industrialización tardía.

Reconociendo lo señalado por De Mattos, la presente investigación aspira ser un aporte a la comprensión del cómo son orientadas las políticas territoriales en Chile y cómo estas afectan en el desarrollo de un territorio en particular, entendiendo las dinámicas que lo condicionan y posibilitan desde el accionar de sus actores.

A continuación se profundizará en los elementos que enfrenta todo desarrollo territorial, teniendo especial atención en las interacciones que mantiene un sistema hacia su interior y hacia su exterior, y en la forma que esto determina su organización política, social y económica para enfrentar la complejidad global.

6.1.2.- Territorios locales en escenarios globales.

La globalización es un fenómeno que ha marcado todo aspecto de la sociedad en los últimos 60 años de nuestra historia, provocando diversas consecuencias económicamente favorables, ofreciendo posibilidades de alcance a nuevos mercados, promoviendo un crecimiento acelerado de intercambios comerciales, etc. pero también engendró amenazas para territorios que luchan por prevalecer en un escenario donde la creación de un único espacio mundial de interdependencias, flujos y movilidades, crea una nueva estructura económica y cultura que modifica los patrones locales, antiguamente volcados hacia el consumo y la demanda interna, generando una nueva división del trabajo y una nueva geografía del desarrollo donde coexisten regiones ganadoras y perdedoras (Bervejillo. 1996).

Marco mundial dentro del cual las nuevas relaciones local-global se constituyen como el soporte conceptual de las nuevas estrategias de desarrollo de los diversos territorios, puesto que este nuevo espacio llamado "Sistema Global" genera incidencias importantes en los territorios y comunidades locales, dependiendo de su estructura social, económica y cultural, pero también en su historia y capacidad de enfrentar los cambios que el modelo impone.

Al aumentar la complejidad generada por el despliegue de sus múltiples dimensiones; Productivas, tecnológicas, económicas, culturales, físico-ambientales y político-institucionales, los territorios sufren transformaciones espaciales y sociales que trascienden al orden local propio, integrándose a redes globales de producción e intercambio cultural de orden mundial. En este escenario, las comunicaciones y el

intercambio mercantil sin fronteras se convierten en el nuevo código del espacio global, fortalecido por tecnologías que permiten la acción a distancia y el control centralizado de procesos altamente complejos y geográficamente dispersos, que tienden hacia la mayor productividad y flexibilidad coordinada (Bervejillo. 1996), permitiendo disociar espacialmente las distintas unidades productivas y sus distintas fases, sin romper la unidad funcional de dicho proceso, maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización (Castells. 1989; 13)

Ahora bien, para esta investigación es muy importante reconocer cual es la relevancia de este fenómeno para con el análisis del territorio. Es por esto fundamental entender cuales son sus efectos y consecuencias. Cuando hablamos de globalización se hace referencia al despliegue de los múltiples factores ya mencionados, sin embargo el punto central de donde se generan todas las transformaciones espaciales y sociales, provienen del cambio provocado por el intercambio productivo y comercial que permiten las nuevas tecnologías y la apertura de barreras fronterizas ante la comercialización mundial, develando una nueva geografía económica donde coexisten regiones y sistemas urbanos organizados en redes y cadenas que complejizan y diversifican los fenómenos territoriales (Savy, 1990).

Bajo este nuevo paradigma globalizado, la complejidad se vuelve un elemento central puesto que se abren diversos caminos hacia el desarrollo, dependientes de la capacidad de integración de tecnologías, la capacidad de orientar y gobernar los territorios, la facultad de generar sinergia entre los actores que convergen en la región y la habilidad para formular estrategias que proyecten modelos de desarrollo sostenibles en el tiempo. Por cuanto el modelo de desarrollo como tal, pierde su carácter teleológico propio de la modernidad, volviéndose más relacional y amplio dado su carácter multifactorial.

Al respecto, señala Bervejillo (1990; 8), “el modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprosesos y las historias y estrategias locales. El diseño de estrategias en la fase de transición asume un alto valor político, en la medida en que está en juego un abanico de opciones, y no un mero determinismo tecnológico”

Así la nueva geografía cultural que trae consigo la globalización, provoca complejizaciones y tensiones entre uniformización y diferenciación, pues, por un lado emergen sistemas globales de consumo de bienes culturales que homogenizan la concepción de desarrollo, convirtiéndolo en un fin en si mismo, pero por otro, fortalecen las distinciones de inscripción territorial puesto que los territorios deben mostrarse como opciones rentables, atractivas y con ventajas comparativas manifiestas para la inversión extranjera.

Diremos entonces que hablar de lo local y lo global ya no es hablar de cosas ni escalas distintas, sino de realidades que se entrelazan espacial y culturalmente dentro del espectro territorial acoplado estructuralmente, expresando sus cualidades emergentes según contexto y estructura que lo define e identifica como tal.

En otras palabras, la globalización provoca una reestructuración de los territorios, generada por la difuminación de límites físicos y espaciales que promueve la apertura de intercambios culturales y económicos, que modifica las estructuras territoriales preexistentes, dando como resultado un nuevo espacio de geometría variable, modificando el escenario de desarrollo territorial particular por uno que entrelaza lo endógeno con lo exógeno formando una nueva unidad multiescalar y multidimensional (Castells, 1989).

Ahora bien, este nuevo escenario puede representar una amenaza pues el desvanecimiento de las fronteras y la pérdida de autonomía genera que las decisiones y procesos exógenos ganen peso en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno (Bervejillo, 1996), presentando una desterritorialización del desarrollo que puede manifestarse, según dotación y capacidades territoriales, en:

- Marginación o exclusión: En una economía globalizada, la producción local debe volverse competitiva y rentable ante nuevos mercados. De no serlo, las regiones débiles enfrentan amenazas de estancamiento, exclusión o retroceso.
- Integración subordinada: El desarraigo territorial que promueve el modelo global, puede volver a una región dependiente de actores globales externos que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local (De Mattos, 1994).
- Fragmentación y desmembramiento económico social: Las diferencias en términos de acceso y capacidad dentro de un mismo territorio pueden generar desigualdades y distanciamientos de los distintos sectores sociales, traducándose en dualización entre las capas de población globalizadas y las restantes (Sassen, 1992)
- Crisis ambiental: El mercado global, cimentado en lógicas capitalistas, tiende a la maximización de excedentes sin ponderar los efectos ambientales que genera su actuar. Bajo este modelo, los más afectados son aquellas economías que, impulsadas por la competitividad de mercado y, en ocasiones, a su subordinación territorial, materializan su producción en modelos de desarrollo no sustentables.

El tema del presente estudio toca la medula de este tema, volviéndose un elemento central en la comprensión del fenómeno local, pues pensar hoy en Malleco o en localidades como Angol, Victoria o Ercilla es sinónimo de Industrias Forestales o Arauco S.A. dado que su territorio es hoy cuna y sustento del mayor número de hectáreas plantadas para fines forestales en todo Sudamérica, entregando así, sus propios horizontes de desarrollo en las manos de las grandes transnacionales que controlan esta actividad y gran parte del territorio y economía local (AIFBN, 2008).

Sin embargo, la globalización también puede presentar ventajas en términos de acceso a recursos, mercados y oportunidades, permitiendo generar redes interterritoriales que potencien la economía e integración global. Ahora bien, como señala Carlota Perez (1989), este escenario es una oportunidad solo para aquellos territorios en niveles medios desarrollo y dotados de capacidad estratégica relevante, de no encontrarse en estas condiciones sus efectos no son beneficiosos, pues modifica las ventajas comparativas de los territorios, provocando un reacomodamiento que deja a regiones como ganadoras y a otras como perdedoras.

En un contexto global, las estrategias territoriales se traducen en la herramienta fundamental para encauzar y fortalecer el desarrollo de una región o localidad pues materializan un aprendizaje y una hoja de ruta que orienta la estructura interna para enfrentar condiciones de capacidad dentro del sistema-territorio, permitiendo su inserción en escenarios globalizados.

En palabras de Sergio Boisier, estrategia refiere, a diferencia de un plan que alude a la presencia de un agente único (Estado), a “un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias y materia, por consiguiente, de negociación” (Boisier, 1995; 3)

Esto significa que las nuevas orientaciones suponen una revalorización de la oferta territorial específica, y a la vez un impulso al protagonismo del sistema de actores locales y regionales que revalorizan aspectos como la innovación, el desarrollo tecnológico y territorial, el encadenamiento productivo de potencial endógeno, la descentralización, etc. (Bervejillo, 1996). De esta forma el esfuerzo de las estrategias territoriales de desarrollo se vuelven un elemento que compete a todas las esferas que conforman el territorio, necesitando de voluntades políticas y acuerdos de integración social que aspiren a la proyección de formas de desarrollo que integren a todos los agentes involucrados y que, a

su vez, evite reproducir los peligros de fragmentación social, crisis ambiental, marginación o subordinación económica, que puede traer consigo la desterritorialización del desarrollo.

6.1.3.- Gobernanza y Descentralización del desarrollo territorial.

La creciente complejidad de los actuales sistemas sociales y económicos han requerido de nuevas y mejores estrategias de coordinación y gobernanza para enfrentar la creciente incertidumbre que presenta el escenario global. En virtud de esto, es de trascendental importancia evaluar y definir el rol que juegan las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil en la conducción de un territorio y/o región, y la importancia que tienen los procesos de negociación dentro de las esferas que guían su desarrollo. Para estos fines, primero será necesario aclarar lo que se entenderá por Gobernanza, sus funciones, alcances y componentes, y a su vez, abrir la discusión sobre la relevancia que tienen los grados de autonomía en la ejecución y proyección de estrategias de desarrollo regional y local.

La concepción clásica de gobernabilidad la define como la capacidad de los gobiernos de ejercer poder sobre cierta población y/o territorio, tomando a estas como objetos sujetos a políticas públicas a las que se deben someter. Se caracteriza por tener un carácter verticalista y centralizado, depositando su legitimidad en alguna de las tres formas señaladas por Max Weber (1921) como mecanismos de ejercicio del poder sin presencia de coacción física:

Legitimidad Tradicional: Descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde tiempos primigenios y en la legitimidad de los distinguidos por esa tradición para ejercer esa autoridad.

Legitimidad Carismática: Reconocimiento de confianza personal a un caudillo calificado por razones de notabilidad y/o carisma.

Legitimidad Racional: Descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones establecidas y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad.

Ahora bien, autores post racionalistas, más cercanos a la teoría de sistemas, definen la gobernanza como el conjunto de acciones y capacidades para tomar decisiones relevantes en relación a opciones y estilos de desarrollo, y en relación al uso de los

instrumentos correspondientes para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, por medio de negociaciones que emergen de los discursos que emiten los actores que comparten un territorio (Boisier, 1993).

Definición que permite comprender que no solo se ha cambiado el enfoque sobre el sentido de gobernanza, sino que también el de legitimidad pues, como señala el PNUD (1997; 363), este concepto ahora “comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y dirimen sus diferencias”. Incluyendo, por tanto, toda forma (mecanismos y procesos) en que es ejercido el poder y el modo en que los distintos agentes sociales incrustan sus demandas y posturas en instancias decisorias, legitimado su discurso en el hecho de formar parte del sistema que los agrupa como parte implicada en la determinación.

Como se puede percibir, esta nueva concepción realza el carácter democratizante y descentralizado que presenta el ejercicio de poder pues, si bien implica definir una forma de tomar decisiones bajo propiedades vinculantes, se presenta como una capacidad compartida, ya no centralizada en una única figura gobernante (Estado), entre todo agente capaz de formalizar su propio discurso y hábil al momento de entablar presiones sociales o políticas para ser considerados dentro de las esferas de decisión, convirtiéndose en un agente de poder. Ahora bien, ¿cómo puede esto ser posible bajo un modelo centralista y verticalista como el nuestro?

En América latina y especialmente en Chile, este cambio requirió de profundas transformaciones en todo tipo de ámbitos. Chile fue desde sus albores cimentado sobre un régimen presidencialista que concebía el Estado unitario como la figura magnánima de soberanía y dominio territorial. No es hasta la constitución de 1925 que disposiciones legales tendieron a comenzar una paulatina descentralización de los órganos administrativos del país, creando cargos como las intendencias regionales, cuya labor otorgaba ciertas responsabilidades a provincias y municipios. Sin embargo, este proceso de aparente distribución del poder y democratización de las decisiones, que luego avanzó con la regionalización de los años 80, ha significado solo ciertos avances en esta línea pues, como señalan diversos análisis, esta distribución ha significado más una suerte de desconcentración administrativa que un cambio real de descentralización de la gobernanza en los distintos territorios nacionales.

Ahora bien, dado que la finalidad del presente apartado de la investigación es discutir y presentar los enfoques teóricos que enmarcarán el estudio, no se hará un recuento o

análisis histórico del tema, más solo se dirá que la realidad en América Latina dista de poder ser homogenizada por sus grandes distinciones políticas y culturales, sin embargo podemos destacar que en Chile, luego del retorno de la democracia (1990), se ha generado un paulatino cambio de enfoque que ha hecho de agrupaciones civiles y privadas entes capaces de poner sobre la mesa sus demandas y negociar intereses en conjunto a los poderes fácticos, transformando el significado que con anterioridad se tenía sobre gobernabilidad, a pesar de anidar aun características del más arcaico modelo presidencialista de comienzos del SXX.

De vuelta en la definición de Gobernanza, podemos percibir que bajo el enfoque presentado por Boisier y el PNUD, la gobernabilidad territorial queda enmarcada en la triada que reúne; Ciudadanía, inversión privada y gestión pública, mediada por instrumentos reguladores e indicativos conformados por planes, proyectos y estrategias que impulsan y promueven el desarrollo del territorio, al mismo tiempo que lo protege y orienta.

Diremos entonces que la Gobernanza hace referencia a una capacidad de liderar y gobernar un territorio altamente complejo y diverso, en todas sus escalas, por medio de mecanismos que canalizan las demandas sociales, económicas e institucionales, transformándolas en orientaciones que definen la identidad del sistema-territorio y en proyecciones de desarrollo para este.

Entra en juego aquí un concepto ampliamente utilizado por la política contemporánea para hablar y orientar el desarrollo: estrategia. Este elemento, ya tratado anteriormente, es clave de comprender puesto que hace referencia a una planificación analítica, a la construcción de una hoja de ruta que oriente el presente y futuro de una región o territorio, estableciendo las directrices que visualizan en conjunto los elementos presentes, proponiendo una batería de acciones en torno a fines concretos. A su vez, estrategia anida un carácter prospectivo e integral en su definición que involucra la apropiación y participación de cada uno de los actores y componentes de un sistema en pos de su desarrollo presente y futuro, convirtiendo el stock o capital (económico, humano, ambiental e institucional) en una inversión para el desarrollo de cada elemento del sistema-territorio.

Por ende la planificación y la elaboración de políticas públicas que orienten el desarrollo de los territorios, por medio de estrategias de largo aliento, son elementos fundamentales

dentro del análisis, en tanto herramientas de gobernabilidad que elaboran, encausan y potencian el bienestar de la región.

La amplia literatura que toca estos temas ha focalizado su interés en los procesos y formas de administración del territorio, haciendo hincapié en las diversas estructuras de gobernanza nacional y las modalidades que ha significado transferir facultades de decisión hacia niveles inferiores de administración, bajo el concepto de descentralización. Cabe aquí preguntarse ¿Cómo Gobernar un complejo y vasto territorio hacia el bienestar de todos sus agentes intervinientes? ¿Qué beneficios reporta la descentralización a sus territorios en términos de gobernabilidad? Diremos primeramente que descentralización es un fenómeno que, a diferencia de la desconcentración, implica una transferencia de poder y gobernabilidad a territorios subnacionales para que elaboren sus propias estrategias de desarrollo acorde con sus características, oportunidades y ventajas competitivas, de manera autónoma. Al respecto, plantea Sergio Boisier, “Desarrollo territorial y descentralización son dos procesos que en la práctica se combinan en un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza tanto social como política.”(Boisier, 2006; 33) Lo que significa que bajo la ausencia de un proceso descentralizador, es imposible desplegar un verdadero desarrollo territorial, dado que este último necesita del poder y autonomía necesaria para elaborar sus propios horizontes y mecanismos de gobernanza, mediante la generación de capital humano capacitado, manejo de soberanía presupuestaria y la consolidación de competencias institucionales que permitan gobernar, contando con capacidades humanas y un cuerpo institucional que respalde su facultades. Este es un proceso que, para Boisier (2006; 42), requiere de su total comprensión para ser llevado a su correcta aplicación pues “descentralización es un concepto que se despliega en tres dimensiones: la funcional, la territorial, y la política. En su totalidad implica una redistribución de poder que normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias.”

Señala la CEPAL (2005; 30) “con la descentralización se buscaba principalmente generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social.” Apuntando hacia transferencias que mejoren la distribución territorial y social de oportunidades, empoderando a las regiones pero también a las personas.

Antes de discutir sobre el rol que juega cada uno de los agentes participantes en el territorio y profundizar sobre la relevancia que tienen los procesos de negociación dentro del ámbito de gobernanza y descentralización, es importante hacer una distinción entre descentralización y desconcentración, dos conceptos comúnmente confundidos y/o malinterpretados que merecen su aclaración pues difieren en contenido, alcance y finalidad conceptual.

La desconcentración, a diferencia de lo anteriormente expuesto sobre descentralización, representa un fenómeno que alude un cambio en la distribución espacial de variables como puestos de trabajo y vivienda, más no en las competencias de decisión y gobierno. Siendo más exacto, refiere a la transferencia de competencias de decisión y de recursos desde el gobierno central, hacia organismos de jerarquía inferior dependientes de él (Ej: SEREMIS), por cuanto no significa modificación alguna del modelo vertical presidencialista (Rodríguez, 1995), totalmente diferente de lo anteriormente explicitado como “descentralización” por Sergio Boisier; Transferencia de poder hacia niveles subnacionales más autónomos.

Hecha esta distinción podemos avanzar hacia la definición de roles y funciones que cumplen los actores sociales y económicos en el territorio, uno de los elementos centrales de esta investigación, recordando siempre que el desarrollo de una región o provincia depende de su capacidad para tomar sus propias decisiones, por ende de la estructura de gobernabilidad que esgrima. Un territorio con poder de decisión sobre su desarrollo es un territorio que genera su propia identidad, capaz de fomentar un crecimiento endógeno desde y para el sistema, y de generar estrategias propias por medio de negociaciones entre agentes del territorio, velando por el bienestar del sistema y de cada uno de sus componentes.

6.1.4.- Participación ciudadana e inclusión social: empoderando al actor local.

Un elemento clave para el desarrollo mediante una acción democrática y descentralizada, tiene que ver con la generación de espacios de participación e inclusión social en la toma de decisiones. Esto significa integrar a quien según el modelo de dominación tradicional del Estado Nacional, no posee la capacidad real de incidir en la toma de decisiones, con esto nos referimos a la ciudadanía común. Actualmente la ciudadanía es cada vez más importante y tomada en cuenta como actor partícipe de las instancias decisoras de los procesos que inciden en la calidad de vida de las personas, sin embargo, no siempre

existe el espacio y la posibilidad de ser parte de ese espacio que dispone de la capacidad para decidir sobre el camino que se desea tomar.

El espacio público, señala Habermas (1973; 61) es

“un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. [...] Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público”.

De esta forma, lo público queda dentro del dominio de todo aquello en que distintas personas puedan tener interés común, entonces, en aquello que la ciudadanía demanda por ser cumplido mediante mecanismos colectivos de participación social. Continuando con el argumento,

“Precisamente, cuando el ejercicio del dominio político se subordina efectivamente a la demanda pública democrática, logra el espacio público político una influencia institucional en el gobierno por la vía del cuerpo legislativo. El título «opinión pública» tiene que ver con tareas de crítica y de control, que el público de los ciudadanos de un estado ejercen de manera informal (y también de manera formal en las elecciones periódicas) frente al dominio estatalmente organizado” (Habermas, 1973; 61).

Ahora bien, según señala el Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA), organismo que procura la inclusión de las distintas demandas comunitarias para evaluar y fiscalizar los impactos socio-ambientales de proyectos, planes y programas públicos y privados, lo propiamente público, es decir los espacios de participación ciudadana, permite que las personas se informen y opinen respecto a diversos temas que podrían afectarles, entregando una visión crítica y relevante para que las autoridades tomen decisiones con bases sólidas y transparentes.

Al respecto, diversos textos y estudios muestran que existen distintos niveles de participación ciudadana, según el grado de involucramiento en las instancias de toma de decisiones. Arnstein (1971), señala la siguiente escala donde se definen distintos grados y clasificaciones de participación.

Tabla 6: Escalera de Participación

8	Control Ciudadano	Poder Ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Asociación	
5	Apaciguamiento	Participación Simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No
1	Manipulación	Participación

Fuente: Arnstein, 1971.

En esta escalera se observa que existen diversos niveles de profundidad en la participación de instancias políticas y sociales, surgiendo la pregunta ¿Qué relevancia tiene la ciudadanía frente a los procesos de formulación de políticas públicas y elaboración de directrices de desarrollo?

Esta pregunta nace al alero del análisis de gobernanza que Chile efectúa en sus diversos territorios, entendiendo que estos diversos niveles significan espacios reales donde el ciudadano común puede o no influir en la toma de decisiones que le competen directa o indirectamente.

De esta forma, “La capacidad de un mecanismo institucional de participación ciudadana para influir en las políticas públicas está determinada tanto por la concepción que la autoridad tiene sobre la relevancia de este componente democrático, como por su manifestación a través del diseño institucional del mecanismo.” (Vargas, 2010; 2).

La participación ciudadana, supone una re distribución del poder entre los individuos que comparten cierto territorio, legislación, cultura, etc. Así la participación supone una integración de los distintos grupos y actores en instancias políticas, administrativas y de interés social, que influyen en la vida de muchas personas, siendo así una ventana hacia el ejercicio del poder (Arnstein, 1971). Sin embargo, estas ventanas pueden tener

distintos grados de ejercicio real y otros de apariencia donde algunas prácticas no significan estados significativos y verdaderos de participación del poder, mientras otros sí lo presentan.

La Tabla 6 muestra una clasificación de las diversas prácticas de participación ciudadana, clasificando mediante una tipología de ocho niveles donde cada uno corresponde al nivel de influencia que logra la ciudadanía en la determinación de diversos procesos. Los dos niveles inferiores de la escalera muestran prácticas donde la participación se limita a informar y calmar a la ciudadanía, mediante acciones “No Participativas” debido a que carecen de instancias de influencia y participación real, limitándose a “educar” y/o “comunicar” sobre ciertas decisiones, más no son instancias de diálogo y discusión abiertas a la integración de visiones distintas.

Del nivel tres (3) al cinco (5), representan un nivel de participación simbólica que permite instancias de consulta y respuesta, sin representar con esto un cambio profundo en la estructura de poder y toma de decisiones.

Los niveles superiores muestran niveles de participación real donde la población o ciudadanía puede negociar y establecer diálogos con las instancias de poder, influyendo directamente en la toma de decisiones y en los asuntos de gobernanza.

Si bien este esquema es una clasificación teórica elaborada por Arnstein, donde no se podría clasificar una población y/o sociedad completa dentro de un nivel o categoría, es un referente importante para conocer los distintos tipos de mecanismos y alcances de participación ciudadana que ejercen los espacios políticos, entendiendo que cada uno de estos responde a distintos objetivos que responden a los intereses de quién ejerce el poder y abre dichas instancias.

En Chile, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, fue aprobada el año 2010, estableciendo nuevos derechos de asociaciones, reconociendo principios y normas generales, creando un registro nacional de personas jurídicas, el estatuto de organizaciones de interés público, entre otros elementos. Esta nueva ley pretende situar en el municipio las competencias para que las organizaciones participen en cuestiones públicas, introduciendo consejos comunales como órganos consultivos sobre cuestiones pertinentes de escala comunal y regional, dando un paso importante hacia la introducción de organismos civiles en decisiones públicas.

En síntesis, la participación ciudadana es una instancia donde el Estado, la sociedad y los diversos actores de un territorio o nación, se relacionan, abriendo oportunidades para acceder al “poder”. Es aquí de donde nace el concepto “empoderar” un concepto que surge al alero de la palabra “poder”, transformándose en un verbo que acciona dicho poder. Así, empoderamiento es el verbo que refiere a tener “poder”, pero ¿qué poder se pregunta uno?, el “poder” de decidir.

6.2.- Espacios políticos

6.2.1. Entendiendo el concepto de Espacios Políticos

El concepto espacios políticos ha intentado en los últimos años aportar a la comprensión de los fenómenos sociales, políticos y territoriales congeniando la relevancia de los actores y las consecuencias que su articulación tienen para con los territorios, análisis potente en nuestros tiempos donde las barreras espaciales se han hecho cada vez más difusas gracias a la apertura de un gran espacio global que nos hace partícipes de un solo gran territorio que entrelaza escalas y culturas, generando vínculos, relaciones e interdependencias propias de la dinámica de la globalización.

El peso y relevancia de la aplicación de este concepto en estudios de carácter explicativos como el presente, radica en la riqueza que se obtiene en la fusión de temas políticos sobre gobernanza, con aspectos socio territoriales, de esta forma el espacio político se convierte en un concepto de gran complejidad y capacidad analítica para entender, por ejemplo, cómo se estructura la toma de decisiones en un territorio o espacio determinado, acercándose así a la comprensión del cómo se orienta y sostienen las visiones de desarrollo de éste, mediante la identificación de capacidades de influencia de los diversos actores sociales, políticos y económicos. De esta forma, el concepto *espacios políticos* se relaciona directamente con los conceptos de *poder*: Capacidad de influencia de actores frente a tomas de decisión. *Gobernabilidad*; medios de acceso y práctica de democracia y participación ciudadana. Demandas sociales; Reconocimiento de intereses y demandas de la sociedad, etc. Mediante la identificación de las múltiples demandas de los agentes territoriales que comparten una realidad espacial y social, y del reconocimiento de las posibilidades políticas que poseen cada uno para instalar sus propias demandas en las instancias de decisión dentro del sistema territorio que los relaciona.

Para entender el concepto es importante primero esclarecer lo que se entiende por política, para luego profundizar en las diversas concepciones que han definido el concepto de *espacio político*.

Por política se entiende desde la Grecia antigua, todo aquello que compete a la “polis” o ciudad estado, es decir, refiere tanto a lo que tiene que ver con la legislación como con el gobierno de esta. La política, según señala Aristóteles (S. IV A.C.), es aquello que hace al hombre un ser social e inteligente distinto de las bestias, aquello que permite la subsistencia en sociedad y que da un orden a la convivencia de los hombres.

A diferencia de la concepción reduccionista moderna de política que entiende “lo político” como aquello que refiere únicamente a la institucionalidad partidista y a los modelos económicos que representan, la concepción clásica (Grecia) posee una riqueza que rescata de lo político todo aquello que concierne y por ende importa y hace participe al ciudadano. Como señala Habermas (1971), haciendo referencia a la concepción clásica de lo político, el espacio público es aquello que permite el ejercicio de lo político porque es aquella instancia donde se dialoga y se hace referencia a aquello que concierne a las decisiones que toma el poder.

La política ha estado siempre ligada también a la concepción de Estado y Gobernanza ya que representan la figura y el método mediante se ejerce el poder que la política busca administrar. Ahora bien, como estos temas ya se han trabajado con anterioridad en este marco teórico, solo se presentará el concepto desde donde se entenderá, sin profundizar en las extensas visiones que han intentado definir lo que es *la política*.

Se entenderá por la política en el sentido que señala Chantal Mouffe (2007), como aquello que refiere al modo en que se constituye la sociedad. Desde esta perspectiva, la política es entendida en el sentido de *lo político*, como un acto ontológico de relación entre lo que son los hombres y aquello que posibilita su condición de existencia (Heidegger, 1929). En este sentido, señala Mouffe, la política es el espacio de desenvolvimiento del poder y el manejo de conflictos, haciendo una clara distinción entre lo que se entiende por la política y lo político:

“Concibo lo político como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a “la política” como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la

coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político” (Chantal Mouffe 2007; 16)

De esta forma, la política es un espacio de relación donde los seres humanos solucionan aquello que la convivencia entra en conflicto. Es la instancia donde los seres humanos intentamos acceder a decisiones que competen a la sociedad.

Ahora bien, entrando a la comprensión de lo que refiere el concepto *espacio político*, podemos encontrar que, según señala Webster y Engberg-Pedersen (2002), lo importante para comprender el concepto y su relevancia no es la identificación de sus actores sino entender cómo éstos ejercen política en sus propias escalas:

“A main aspect of political space is not the organizations themselves, but the possibilities for actors to bring about change through local organizations” (Webster y Engberg-Pedersen 2002: 15).

Respecto a la comprensión del concepto, señala Oseland: *“This might be changes of different characters, and the rate of success might also vary, the importance here is placed upon the possibility of influence. This possibility is shaped by various factors, both internal to the group or the organisation and external, such as the local culture and norms, the networks the organisation participates in; in other words, the meaning systems of the agents and their social fields”*. (Oseland, 2010; 17)

Tanto Webster y Engberf-Pedersen como Oseland hacen referencia a un elemento fundamental para entender este concepto y su trascendencia en la comprensión del campo social estudiado, el cual dice relación con analizar cómo algunos actores logran influenciar las decisiones del campo político (nacional o local), posibilidad que, como señala Oseland, está determinada por cuestiones internas y externas, es decir, por determinaciones propias y contextuales. Esto hace hincapié en un elemento muy importante donde se debe comprender que el espacio político es una concepción que comprende, por un lado, la relación entre actores sociales, económicos, institucionales, etc. Y por otro, entiende estas relaciones dentro de un espacio determinado por un contexto estructural que lo contiene y condiciona (Ej: globalización). De esta forma pretende dar una comprensión holística y sistémica de lo que permite cierta estructuración del poder y la relación que tienen los actores de un territorio con su contexto y entre ellos.

Floysand (2010; 6) señala que “estudiando los distintos tipos de actores y sus negociaciones en los espacios políticos, se puede obtener una comprensión sobre la interrelación entre el contexto estructural, las prácticas políticas y cómo y por qué algunas demandas políticas pueden ser más efectivas que otras.” Esto muestra un enorme potencial al complementar la capacidad de los actores para ser escuchados y considerados, con la posibilidad que el contexto estructural permite en su capacidad de considerar a todos los actores en la definición de políticas para, por ejemplo, el desarrollo de este.

Por cuanto, diremos que analizar el espacio político de un territorio es una forma de pensar y considerar la importancia que tienen los actores, estructuras sociales de gobernanza y el contexto que lo enmarca, dentro del múltiple y complejo escenario contemporáneo, entendiendo que cada uno de los actores posee sus propias visiones e intereses sobre el territorio. De esta forma Espacio Político viene a ser el concepto que explica el escenario de negociación y articulación de estos intereses, en el cual muchas veces algunos agentes territoriales logran tener más poder que otros, configurando geometrías de poder concentradas en grupos que debido a su poder económico y/o político, logran instalar sus intereses por sobre el de otros.

Gráfico 2: Espacio Político



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como lo grafica el esquema aquí presentado, el espacio político de una región o territorio, representa el escenario multidimensional, multiescalar y multifactorial que agrupa a los diversos actores presentes en el territorio, y que aspira a comprender cómo se articulan las relaciones de poder (influencia) entre ellos y cómo se enfrentan los

diversos intereses, visiones y demandas sobre las acciones que orientan el desarrollo del territorio.

Para lograr comprender la estructura de este espacio político es fundamental, primero que todo, identificar que existe un escenario común que los relaciona, sustenta y engloba, este escenario es el territorio. En la presente investigación se analizará la provincia de Malleco como unidad de estudio debido a que este territorio, además de ser una unidad administrativa, comparte ciertas características sociales, económicas y culturales que le permite ser comprendido como un sistema territorial complejo, dinámico y con la presencia de actores en constante interacción.

Segundo, este espacio político se compone y estructura por la articulación de agentes territoriales identificables, los cuales se agruparán, según naturaleza y función, en cuatro dimensiones analíticas:

- Económicos: Agentes que presentan inversiones o actividades económicas dentro del territorio, y que busquen hacer prevalecer sus demandas particulares en el territorio.
- Públicos: Autoridades públicas a nivel comunal, provincial, regional y nacional que tengan injerencia en las decisiones territoriales sobre desarrollo.
- Sociales: Agentes colectivos de carácter social que tengan un discurso y visión propia, y que intenten ser considerados dentro del desarrollo del territorio.
- Medios de Masa y Expertos: Agentes que tengan una trascendencia pública o experta sobre temas relacionados con el desarrollo del territorio.

Los actores territoriales son el tercer elemento fundamental para la comprensión de este espacio político pues son quienes, mediante su capacidad de elaborar un discurso y establecer presiones políticas, logran o no ser parte de esta estructura de decisiones sobre el desarrollo del territorio. En esta teoría, los grupos sociales y las personas están incrustadas en un amplio campo social, campo que representa ciertos patrones particular de relación social que permiten y/o coartan la agencia de algunos actores” (Fløysand, 2010; Pg 6).

De esta forma, el elemento importante será no solo reconocer la relación existente entre actores sino la fuerza, presión y/o intención que puede generar un actor sobre otro, influyendo así en la dinámica general del espacio político del territorio.

Es importante aquí destacar que, bajo esta concepción, el territorio es la unidad común que los agrupa, sin embargo, existen agentes que tienen presencia dentro del territorio pero que pertenecen a una dimensión espacial mucho mayor. Es el caso de las Empresas Forestales en Malleco, quienes tienen presencia transnacional, las autoridades regionales y nacionales, las agrupaciones sociales regionales y los medios de prensa interregionales, todos agentes que tienen presencia y un rol dentro del territorio pero cuyo horizonte de acción trasciende la provincia.

Finalmente, y para lograr una comprensión general del Esquema 1 y del concepto aplicado, se observa que al centro se encuentra un rectángulo que muestra el Desarrollo del Territorio como el núcleo de la articulación de dimensiones y actores territoriales, esto pues los diferentes esfuerzos por prevalecer visiones, intereses y demandas son por medio de negociaciones y presiones que apuntan hacia cierto modelo de desarrollo del territorio, de esta forma, queda condicionado como aquello que, producto del desenvolvimiento del espacio político, orienta sus horizontes hacia donde las influencias, acciones y decisiones de los actores que componen el territorio lo encauzan.

6.2.2.- Contexto estructural en escenarios políticos globalizados.

Como se señaló previamente, la comprensión y análisis del espacio político de un territorio necesita del entendimiento de aquello que rodea y condiciona dicho espacio. De esta forma, el contexto estructural no es un elemento externo y/o ajeno a la comprensión misma de las dinámicas que ocurren dentro del territorio, sino el escenario sobre el cual estas son posibles.

Cierto es que este escenario cambia a lo largo del tiempo, de manera dinámica y relacional, sin embargo, constituye el entorno que condiciona y limita, o permite, su accionar.

Observando esta perspectiva desde la visión sistémica, señala Luhman (1998), las relaciones de dominio entre sistemas tendrán que estar determinadas primordialmente por las relaciones de dependencia que cada uno mantenga con sus entornos. Por lo cual, el entorno, o contexto estructural, cobra una relevancia fundamental al constituirse aquello que los diferencia como unidad dentro de la relación sistemas-entorno.

Bajo esta comprensión, una provincia como Malleco posee un entorno inmediato y también un contexto estructural que condiciona fuertemente el sistema territorio, dentro del cual se puede encontrar la legislación chilena, el modelo de desarrollo regional, el contexto político económico chileno, las relaciones de intercambio y comercio internacional, etc. Elementos todos que, como se verá en el argumento de esta investigación, se relacionan con el sistema-territorio, estructurando un espacio político determinado por actores claves que conforman un as de interacciones manifiestas.

6.2.3.- Geometrías de poder y escenarios en desequilibrio.

El concepto geometrías de poder es un término acuñado por la Geógrafa Doreen Massey, cuyo significado dice relación con la articulación y distribución del poder, así como con sus consecuencias y resultados manifiestos.

Con esto propone enfatizar el carácter social de los espacios, en el que tiene lugar una compleja red de relaciones a nivel del entorno, la comunidad, el país o la dimensión global. (Doreen Massey, 2005)

Por geometría de poder se entiende entonces, un ordenamiento de elementos con significación en el espacio, entendiendo que el poder, como elemento intangible y dinámico, posee manifestaciones espaciales y reconocibles, principalmente cuando se entiende que el espacio no es estático y neutral sino una manifestación de las relaciones que ocurren como espejo y reflejo de las dinámicas sociales (Doreen Massey, 2005)

Ahora bien, entendiendo que “el poder” es aquello que le permite a ciertas personas o instituciones tomar decisiones vinculantes, el Estado Nación, como unidad político administrativa por antonomasia, es quien mejor representa en nuestros tiempos, la figura del poder.

Acercando este concepto con el de espacios políticos, señala Boudreau, “en el contexto del proceso de restructuración del Estado, se observa que los resultados del análisis de espacios políticos no refieren solo a la actividad de los movimientos sociales, sino también a la interacción dinámica entre el Estado y los actores de la sociedad civil” (Boudreau, 2007; 259).

Como señala Boudreau y Massey, la articulación de una geometría de poder está vinculada a diversos elementos que confluyen en el espacio, dentro de este existen actores que poseen una mayor capacidad de influencia que otros (más poder), y otros que

poseen una menor capacidad de influencia, sin embargo todos se manifiestan en dinámicas entre sociedad y Estado.

El aporte que entrega esta comprensión dentro de la presente investigación será reconocer las relaciones de poder que articulan el espacio político de Malleco, aspirando a entender el ordenamiento que lo configura, los actores que lo dominan y su influencia en la toma de decisiones, mediante el reconocimiento de acciones que se manifiestan en el espacio político, y que, como consecuencia, articulan dinámicas entre actores territoriales.

7.- Dinámicas territoriales del Espacio Político en Malleco.

Cómo se ha expuesto en los apartados anteriores, hay diversos elementos que hacen de Malleco una provincia que anida contradicciones y problemas sociales, económicos y culturales que sumen al territorio en desequilibrios inestable para su desarrollo, situación que, como veremos a continuación en voz de sus propios actores, corresponden a múltiples factores que hacen del modelo de desarrollo una piedra de tope para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, situación que, como se argumentará, sobrevienen de un problema de carácter transversal que tiene relación con una falta de oportunidades e integración en las esferas de decisión sobre desarrollo del territorio, situación que ha generado fuertes desconfianzas y críticas sociales hacia un modelo político que no deja espacios reales de participación, basado en una visión de desarrollo comandada por conglomerados privados que ostentan una gran influencia en las decisiones políticas a escala local y regional en desmedro de los intereses y demandas de los actores con menor poder político y económico.

Desde aquí, y basado en las particularidades sociales, culturales y productivas que esto ha generado en el territorio estudiado, se analizarán las razones que mantienen a Malleco en los niveles más críticos de pobreza, desempleo, precarización laboral y desigualdad distributiva, desde la observación de la articulación de actores en su espacio político, basando la investigación en el discurso recopilado por entrevistas semi estructuradas realizadas en Octubre del 2011 y Enero del 2012.

El reconocimiento y comprensión de discursos, permitió entender la capacidad de los actores de influir en las decisiones del territorio e identificar los principales elementos que están en juego en torno al desarrollo de cada una de las comunas que componen la provincia, entendiendo cómo se relacionan unos con otros y con su entorno, buscando esclarecer la importancia que tiene la estructuración de determinadas geometrías de poder en el desarrollo territorial de Malleco.

De esta forma, conocer la configuración del espacio político de Malleco, aporta en el sentido de conocer los recursos disponibles que poseen los agentes colectivos de la provincia en torno a un accionar y a un discurso sobre la orientación del desarrollo en el territorio. Aquí el discurso es un elemento clave de análisis ya que muestra la capacidad de influencia que posee el actor en el campo político y social, conociendo también el

grado de articulación que posee con el resto de los actores al interior del espacio político determinado por estructuras de gobernanza y relaciones de poder.

A lo largo del siguiente análisis veremos cómo la articulación del espacio político explica cómo las concentraciones y presiones que moldean el desarrollo de la provincia, provoca desigualdades socioeconómicas como resultado de la adopción de un modelo que prioriza el crecimiento macroeconómico por sobre un desarrollo que opte por un modelo más inclusivo de sus territorios.

Junto a la identificación de actores es importante reconocer cuales son las características del espacio político de Malleco, cómo se estructura y qué capacidad de influencia poseen aquellos que presentan un alcance local y aquellos que tienen un alcance global, para con esto intentar comprender la relación que tiene esta estructuración política con los bajos índices sociales y de desarrollo que mantiene la provincia. Para esto será fundamental poner atención en las redes de poder que estructuran este espacio político, así como en las relaciones que conforman estos entramados donde convergen actores de distintas características y escalas.

7.1. Espacios Políticos, una comprensión desde el contexto y sus actores.

La relevancia del análisis de espacios políticos en Malleco radica en querer entender el carácter explicativo que entrega la observación de instancias donde los diferentes actores de un territorio son (o no) capaces de instalar sus discursos en las instancias de decisión regional, provincial y local, y con esto generar influencia en las dinámicas territoriales desde su propia escala de acción, elemento fundamental para reconocer la relación que existe entre estas capacidades u oportunidades y las deficientes condiciones sociales que aquejan a la población Mallequina. Es, desde esta perspectiva que se analizará el espacio político del territorio, entendiéndola como la capacidad que tienen los ciudadanos, como individuos, o bien como miembros de organizaciones de tipo asociativo, de influir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas e inversiones privadas para el desarrollo del territorio (Walliser, 2003).

Al respecto se reconoce en el territorio graves problemas estructurales que se presentarán analíticamente, con el fin de, primero, presentar las dinámicas que caracterizan el contexto estructural sobre el que se articula el espacio político, y luego identificar cómo aporta este escenario a la definición de geometrías de poder en el

territorio, para finalmente, explicar cómo afecta y condiciona esta estructuración al desarrollo de la provincia y sus habitantes.

7.1.1.- Contexto Estructural en el Espacio Político de Malleco

Chile posee un Estado unitario, democrático y presidencialista que ostenta un fuerte centralismo administrativo en el poder ejecutivo desde la constitución de 1925 y su posterior reformulación en 1980, condición que se cimienta en la idea de dominio del territorio nacional bajo un único mandato constitucional, legislativo y ejecutivo que extiende su accionar en todas las regiones del país mediante autoridades subnacionales del poder central. Si bien esta estructura de dominio se basa en la igualdad de la ley para todos sus habitantes, ha significado para todas las regiones un estado de dependencia innata ante las ordenanzas y estrategias emanadas desde el gobierno central (Finot, 2001).

Bajo esta configuración política, el Estado representa su imagen en las escalas regionales con la figura del Intendente, y del Gobernador en su escala provincial, cargos públicos que se preocupan del bienestar, prosperidad y desarrollo de la población y el territorio, mediante la planificación de las actividades productivas, sociales y culturales (Gore Araucanía, 2010), acorde a la definición de políticas nacionales emanadas desde el Estado, actuando como órgano ejecutivo y brazo extensivo del poder central.

Si bien este modelo ha ido avanzando en términos de entregar más responsabilidad y poder de decisión a los territorios subnacionales, la práctica muestra que un Estado unitario como Chile, en los últimos años ha avanzado más en el sentido de una desconcentración administrativa que en una descentralización distributiva del poder, lo que ha significado, por un lado, una limitación de espacios participativos para los actores sociales, una baja capacidad de decisión local sobre su desarrollo, y una gran imposición de modelos económicos productivos provenientes de decisiones centralizadas que no se adecuan a la realidad local, situación de crucial relevancia para el presente análisis tanto por la falta de empoderamiento local que significa para la sociedad civil como por el rol asistencial entregado a los gobiernos municipales.

Al respecto, los actores entrevistados expresan su descontento por la baja capacidad de incidir en las decisiones y la gran centralidad y relevancia que adquieren las medidas provenientes del Estado central en las propias directrices de desarrollo del local.

Expresión que muestra una evidente falta de capacidad para formar parte de las esferas de decisión en el territorio, producto de políticas jerarquizadas que carece de espacios de participación en las decisiones.

“No somos nosotros quienes priorizamos líneas o formas de desarrollarnos porque a veces no tenemos iniciativa legal para proponer temas. Por eso nosotros creemos que, por ejemplo, el Intendente debe ser elegido popularmente, pero quien esté a cargo del desarrollo de las regiones debería ser alguien elegido por la región.” (G. LLanos.

Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

La falta de iniciativa legal de las autoridades locales, es decir la carencia de posibilidades legislativas para proponer leyes que permitan orientar el desarrollo de una provincia o región, constriñen el espacio político dificultando la participación de actores sobre decisiones locales que bien podrían dar una orientación propia desde las ventajas que se poseen. En la cita, el consejero Llanos critica el hecho de que el Estado es quien toma las grandes decisiones, dejando a las autoridades locales como voces opinantes más no propositivas de cambios reales.

Al respecto se puede evidenciar que esta estructuración política no solo deviene una imposibilidad para la sociedad sino también para quienes forman parte del aparato público, como es el caso del Consejeros Regionales, quien siendo parte del núcleo político que vela por el bienestar de su población, pose un campo de acción restringido por las orientaciones que impone el Estado, evidenciando una forma política de encauzar el desarrollo bajo una organización verticalista, donde las autoridades subnacionales tienen una dependencia clara de las decisiones que toma el poder central

“todos sabemos que estamos en un gobierno centralista, por cuanto, más allá de que nazcan ideas desde la intendencia, tiene que haber un contexto de apoyo a nivel nacional (central), la generación de estrategias de desarrollo es más bien de arriba hacia abajo, no desde abajo hacia arriba. En ese sentido un proceso descentralizador propiamente tal no existe.” (Gonzalo Llanos, Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

Lo aquí expresado por Gonzalo Llanos queda demostrado en la función que cumplen organismos regionales de primer orden, como son los consejos regionales y seremías,

quienes, como se muestra a continuación, carecen de toda capacidad decidora al momento de influir en las orientaciones de desarrollo.

“Aquí la seremía tiene una doble dependencia, primero del ministerio propiamente tal y por otro lado, dependiendo del propio intendente. Por otro lado, dependemos también de las políticas que se llevan a nivel central, por lo tanto podríamos decir que existe una doble dependencia.” (Jorge Rathgeb, Seremi Agri. com. pers., 18-01-2012)

Este inconformismo respecto de la centralidad de la toma de decisiones se encuentra presente también a escala comunal, donde los municipios deben hacer frente, con las escasas herramientas que disponen, a los efectos que se provocan a escala local, Ej pobreza, pero que provienen de decisiones estructurales que orientan el modelo de crecimiento y desarrollo a nivel país. El Alcalde de Lumaco, señala al respecto:

“El Estado chileno es un Estado demasiado centralista y centralizante, y que no nos pide opinión a nosotros para ver que es lo que se va a desarrollar como sector productivo en el territorio, entonces qué participación nosotros tenemos... ninguna. Finalmente todo proviene de los países más poderosos y de quienes demanden la madera, nosotros no tenemos mucho que hacer en este juego.” (Manuel Painequeo, Alcalde Lumaco. com. pers., 09-01-2012)

De los extractos señalados se demuestra un claro inconformismo en la forma cómo se llevan adelante las políticas que inciden en el desarrollo de la región, mostrando por un lado, una clara limitación de actores regionales y locales en la participación sobre decisiones que orientan el desarrollo de la región, y por otro, una gran hegemonía del Estado sobre la orientación e inversión de carácter regional, evidenciando que la administración de los territorios subnacionales mantiene una lógica centralista que aplica únicamente un esfuerzo de desconcentración de funciones en los territorios más no una descentralización que les permita tomar decisiones sobre su propio desarrollo (Boisier, 1991).

Junto con esto se percibe que, dada esta estructura política administrativa, las autoridades regionales y provinciales terminan siendo meros administradores de las políticas emanadas desde el poder central, sin capacidad real de proponer estrategias

fuera de los márgenes pre establecidos por el Estado y el gobierno de turno, demostrando una capacidad de autodeterminación muy limitada, hecho que también evidencian los servicios públicos.

“Siempre hay una democracia media escondida, como pasa en muchos servicios donde, la dirección nacional coloca ciertas líneas fuertes y nos dice, sobre éste énfasis queremos colocar los puntos, Así llega a la región, pero el que corta el queso es el que corta el queso. Como estrategia tenemos una forma muy centralizada, es decir, nosotros no somos lo que definimos las estrategias” (Jorge Salvo, CONAF. com. pers., 14-10-2011)

Jorge Salvo llega a un elemento muy importante en este primer punto de análisis y que dice relación con las instancias reales de democracia que el modelo permite para las distintas instancias de administración y gobierno. Desde esta perspectiva, la democracia pareciera ser más un horizonte de carácter nominal ya que las mismas instancias territoriales y sectoriales carecen de instrumentos e instancias para definir el desarrollo desde la realidad local, hecho que incluso se vive desde la gobernación provincial.

“Nosotros somos una entidad que gestiona, no somos una institución que genere ninguna actividad económica sino que gestionamos y representamos al presidente, así es como derivo y gestiono.” (José Enríquez F. Gobernador Malleco. com. pers., 20-10-2011)

La estructuración hegemónica de las decisiones sobre los territorios subnacionales tiene aquí un peso muy importante en lo que respecta al desarrollo de los mismos, tema que será una constante en el transcurso de esta investigación y que será analizado con detalle a lo largo de cada sub tema. Por ahora, y como acercamiento introductorio para comprender la articulación de un espacio político definido por su contexto estructural, es importante destacar que las unidades territoriales intermedias, como es el caso de las provincias, poseen un carácter orientado hacia la gestión de presupuestos y la aplicación de instrumentos, más no poseen facultades para generar estrategias o líneas de desarrollo propias para el territorio, una limitación del modelo que ha generado duras críticas por la incapacidad de robustecer y proyectar el territorios desde sus capacidades y fortalezas.

7.1.1.1.- Espacios de participación, una deuda del modelo de dominación nacional.

Un segundo elemento muy claro que evidencia el carácter centralista de la forma de gobernar en Chile, dice relación con la escasa existencia de espacios de participación ciudadana sobre las decisiones locales y regionales en políticas de desarrollo. El modelo de administración nacional entrega a los poderes políticos y económicos la capacidad de orientar las directrices sobre las que se genera el desarrollo, más la ciudadanía, sindicatos y población carecen de todo poder de incidir realmente en las decisiones que orientan los territorios, ya que los espacios existentes no poseen un carácter vinculante, siendo a veces meros espacios de información sobre medidas ya tomadas por otros.

Las políticas públicas, señala Barkenbus (1998), tienen cuatro fases identificables desde su proceso de elaboración hasta la etapa de ejecución. Primero se genera un establecimiento de la agenda guiada por una idea o meta que le da vida, segundo una formulación de la política donde se evidencian las medidas que se tomarán para obtener estas metas, tercero una etapa de implementación en la cual se lleva a cabo la política mediante la aplicación de herramientas, y cuarto una evaluación de la misma donde se hacen ajustes y mejoras. Ahora bien, bajo esta perspectiva que describe perfectamente cómo se elaboran los procesos de elaboración de políticas públicas en Chile, la opinión pública carece de espacios y poder para influir en las orientaciones políticas sobre los temas que les incumben, limitando sus acciones a ser meros espectadores con bajo poder de influencia.

Para clasificar el nivel de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, Arnstein (1971) presenta una escalera de participación que muestra distintos niveles de integración de la opinión pública en la generación de políticas. (Escalera presentada en la Tabla 6 del Marco Teórico).

La realidad de la participación en Chile acorde a estas categorías, señala a continuación el consejero regional Gonzalo Llanos, muestra un estreñimiento a escala ciudadana pero también a escala administrativa debido a la centralidad de las tomas de decisiones y al inmenso poder que ostentan los grupos económicos que manejan la economía.

“El ciudadano común y corriente no tiene mucha incidencia y muchos de nosotros (políticos) tampoco es mucho lo que podemos hacer más allá de levantar el dedo y opinar un poco. Yo he podido entregar ideas pero no he incidido en el desarrollo de la región, no se dan las instancias” (Gonzalo Llanos, Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

Al respecto, el presidente de la ONG GEDES opina que existe un problema de representatividad y combinación de intereses económicos con decisiones de orden político, que genera una asimetría de poder donde los poderes económicos y el Estado marcan la pauta en la definición de horizontes de desarrollo, dejando a la ciudadanía como un elemento aislado que no supera el nivel de participación simbólica en la toma de decisiones sobre elementos fundamentales para los territorios.

“Lo que sucede es que el representante político no solo representa la inquietud de la ciudadanía sino también la de su partido y de algunos empresarios, entonces tiene presiones de todos lados y finalmente va a ceder a ciertas presiones, a las más poderosas, osea la de su partido y de los empresarios, entonces queda un poco de lado la ciudadanía” (Rodrigo Diaz, GEDES. com. pers., 05-01-2012)

La incapacidad de los mecanismos del Estado para escuchar y dialogar con la población queda demostrada en estos fragmentos, donde la ciudadanía y colectividades sociales y laborales carecen de espacios de influencia sobre decisiones que los involucran directamente, situación que se cimienta en la base de la democracia representativa que posee Chile, dado que aquellos elegidos para representar la voz del pueblo, muchas veces terminan cediendo a presiones políticas y económicas y no a las necesidades de la gente. De esta manera los poderes que controlan el capital y la administración política del territorio se alinean dejando espacios de opinión y participación muy reducidos, sobre la base de un modelo de gobernanza que prioriza la voz de sectores productivos de gran escala por sobre el de la población común, abriendo posibilidades de involucramiento que no llegan al nivel de empoderamiento sino al de entrega de algunas responsabilidades o incluso a la mera entrega de información (Espinoza, 2009).

Un problema similar y quizá más crudo viven las comunidades mapuches, quienes ven que su voz es desestimada y menospreciada, incluso cuando está en juego su propio desarrollo. La imposición de programas prefabricados y la incomprensión de su

cosmovisión, ha sido el principal tope al momento de promover acercamientos, generado desconfianzas y hostilidad, problemas que se detallará y analizará en un apartado más adelante, pero que en este fragmento aporta como evidencia hacia la carencia de espacios políticos integrales que jueguen un rol de orientación y formulación de horizontes consensuados sobre el desarrollo local. Dionisio Prado señala al respecto:

“El Estado con sus políticas no consulta, a pesar que hoy tiene el convenio 169 donde está obligada a consultar, pero no lo hace (...) Lo que pasa es que nosotros sentimos que no podemos cambiar nada porque los programas ya vienen cuadraditos” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

El presidente de la Unión Comunal de comunidades Mapuches de Collipulli señala un elemento importante que representa claramente la situación del pueblo mapuche en relación a los espacios de participación, expresando que, a pesar de la existencia del Convenio 169 donde se obliga la consulta a los pueblos originarios y “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (OIT Artículo 2, 1989), en todo plan de desarrollo territorial y proyecto que los involucre como comunidades indígenas, no se sienten participe de las decisiones y mucho menos de la creación de las propuestas de desarrollo. El sentimiento es tal que, tanto pueblos originarios como las organizaciones sociales en general, argumentan que los programas públicos que buscan dar solución a los malos índices sociales carecen de instancias de socialización y participación en su etapa de elaboración, dejando de lado la opinión de sus actores más importantes, imponiendo visiones y formas de dar solución sin pasar por la etapa previa y necesaria del diálogo y consulta, presentando evidencias de una sub-valoración de los actores más numerosos dentro del territorio, la población.

7.1.1.2.- Centralización de las decisiones y el presupuesto, un problema estructural de consecuencias locales.

El hecho de que el presupuesto regional se designe en su gran mayoría mediante políticas de Estado, es otro indicio del fuerte centralismo que caracteriza a Chile bajo una política de transferencia de recursos desde la capital, situación que deja un margen

mínimo a las regiones y provincias para disponer de una autodeterminación política y económica para impulsar modelos de desarrollo desde los territorios. Al respecto, la ley orgánica de administración financiera del Estado, entrega a los gobiernos regionales la responsabilidad de promover el desarrollo social y cultural, planificar el ordenamiento territorial y fomentar las actividades productivas, sin embargo, los instrumentos de inversión que posee la intendencia regional y el gobierno provincial se limitan a programas y fondos concursables donde intervienen autoridades regionales y municipales, como es el caso del FNDR y el IDR. Actualmente, los 364 municipios del país solo deciden sobre el 10% de los recursos propios, el resto del presupuesto es gestionado y aplicado desde el Estado central, situación que deja maniatados a municipios y gobiernos locales en términos de invertir desde sus propias perspectivas de desarrollo.

“el problema de la centralización es tremendo, de hecho hoy solo un 10% del presupuesto regional se destina desde la región, el resto lo destina del poder central. Y no es sólo el capital sino en la calidad de la educación y otros. Pero como algunos tienen el poder, no van a dejar que otros entren a su espacio de privilegio.” (Diego Benavente, Corparaucanía. com. Pers, 07-12-2010)

Como señala Diego Benavente, tan solo el 9 o 10% del presupuesto anual de la región, es ejecutado por políticas emanadas desde la misma, el resto es parte de políticas emitidas por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) o directamente desde los organismos sectoriales, órganos dependientes del Estado central, demostrando una centralidad en la designación de presupuestos y en la orientación de políticas sobre desarrollo. Esta concentración en la toma de decisiones se materializa en la priorización de las líneas escogidas por el Estado como la medula del desarrollo, mediante la diseminación de un aparataje administrativo; Intendencia, gobernación, etc. Que juega un rol de ejecución más no una función de gobierno empoderado que pueda decidir sobre los mejores caminos para el territorio. Esto significa que los recursos ya vienen asignados dejando muy poca capacidad y poder de decisión sobre su propio desarrollo en las escalas locales.

El efecto del centralismo llega a niveles que las mismas personas del aparato estatal reconocen sus defectos, los cuales perjudican principalmente a localidades pobres y

rurales como Malleco, dada la falta de visión y comprensión de los problemas locales que las aquejan.

“La centralización es un tema que nos ha preocupado desde siempre y en el que hemos avanzado poco porque todo va por temas legislativos que, además es muy difícil ya que el concepto centralista del país hace casi imposible cuando los recursos no se quieren entregar a las regiones más pobres.” (Gustavo Kausel, Consejo Regional. com. pers., 11-01-2012)

La distribución inequitativa de recursos es un elemento evidente de esta estructuración de poder, hecho que queda demostrado en lo que señala Kausel, cuando señala que los recursos son distribuidos de manera inequitativa dejando a las zonas más pobres con menos recursos y menos posibilidades de surgir, limitando el desarrollo mediante una incapacidad de articulación local del espacio político y de sus actores.

Ahora bien, como señala el catedrático de la Universidad de la Frontera, Ronald Cancino, el meollo radica la orientación de directrices sobre inversión, ahí comienza el efecto centralizador que ejerce el aparato estatal sobre los territorios.

“Cuando se genera un acuerdo sobre temas de directrices de desarrollo, se coordina de acuerdo a aportes entre instituciones pero las distintas instituciones como INDAP o SAG ponen un porcentaje mínimo para que se decida sobre estos temas, pero la inversión real sigue siendo sobre las directrices nacionales o sectoriales, y esa es una restricción importante que genera los límites de la centralización” (Ronald Cancino, UFRO. com. pers., 18-01-2012)

A pesar de la existencia de instancias de diálogo y acuerdo presupuestario donde se consideran las particularidades del territorio y las demandas de la población, éstas disponen de presupuestos raquíticos y esporádicos, impidiendo un desarrollo consistente y continuo de actividades distintas a las que prioriza el Estado.

De esta forma, la destinación de recursos y definición de líneas de desarrollo queda en manos de las directrices que el órgano central defina como necesarias y prioritarias, dejando una baja capacidad de injerencia de organismos locales: municipios y gobernación, sobre el manejo de recursos para satisfacer necesidades de su población.

Desde esta perspectiva el desarrollo no es visto desde ni hacia el territorio, menos como una propiedad emergente que nace del mismo (Boisier, 2006), sino como un camino al que, mediante orientaciones paternalistas, se llega luego de tomar el camino que unos pocos decidieron para el resto.

Carlos de Mattos, señala al respecto (1986; 43) “el fenómeno del desarrollo en América Latina, y en particular el Chileno, se ha conformado bajo una estructura territorial de desarrollo caracterizado por la existencia de subsistemas centrales que dominan al resto bajo una dependencia centro-periferia que limita la autonomía y posibilidad soberana, generando relaciones de asimetría”. Demostrando así que este modelo de dominio es conciente de ello y de las limitaciones que presenta.

La visión territorial presentada por Boisier (2002) en el marco teórico de esta investigación señala que se deben tener otros elementos en consideración: convergencia de los actores, relaciones y dinámicas que fortalecen la identidad local, etc. De esta forma el problema parece cimentarse en la poca capacidad de converger y posibilitar espacios políticos donde todos los actores puedan influir y formar parte de las decisiones que orientan el desarrollo del territorio, cosa que por el contrario se evidencia bajo una estructura vertical de dependencia que deja poca capacidad a los actores locales de formar parte de las decisiones sobre como orientar su desarrollo.

Según señalan los entrevistados, la necesidad de disponer de presupuesto destinado desde los territorios es una cuestión fundamental porque son los propios actores quienes conocen sus necesidades y debilidades. Si el problema es estructural, como demuestra serlo en la región de la Araucanía, y más aun en Malleco, entonces ¿Por qué no se les pregunta a las autoridades, empresarios y campesinos donde necesitan inversión? La respuesta a esa pregunta se irá develando poco a poco mediante esta investigación, conociendo la estructura de los espacios de participación política y las capacidades que cada actor tiene para influir en decisiones respecto al desarrollo propio y del territorio.

Un segundo elemento que se evidencia del modelo de distribución y disposición de presupuesto en Chile, tiene que ver con el sistema centralizado de tributaciones de las empresas que actúan en los territorios, hecho que perjudica a comunas pobres como las que se encuentran en la provincia de Malleco al no tener la obligatoriedad de tributar en la comuna donde tienen emplazada su actividad sino en cualquier comuna donde la empresa posea una filial. Como señala Fernando Peña de la UCT, al tributar donde

poseen su casa matriz, casi siempre en Santiago, se pierde todo compromiso con la localidad donde se emplazan sus plantas industriales y fuentes productivas, lo que significa una fuga de capital que bien podría aportar a los problemas sociales de las comunas y regiones donde las condiciones son crudas y la desigualdad evidente.

“Uno de los grandes problemas en la Araucanía es que las casa matrices están en Santiago. Las boletas y pagos de impuestos son en la capital. Empresas grandes con cede en regiones no creo que encuentre acá. Por esto, uno de los problemas que existe es que las empresas no tienen un compromiso con la región desde el punto de vista territorial.” (Fernando Peña, UCT. com. pers. 06-12-2010)

Junto con esto está presente el problema del bajo aporte que dejan las trasnacionales en los territorios donde poseen plantaciones, hecho que se debe, por un lado, al sistema de tributación centralizado, pero también a la aplicación del Decreto de Ley DL 701, decreto que tiene dentro de sus puntos centrales dejar exento de tributación territorial, durante la primera cosecha, a las empresas que desarrollen actividades silvícolas. Medida tomada con fines subsidiarios para una actividad que no era rentable en sus inicios pero que gracias a la aplicación del decreto, se expandió rápidamente hasta establecerse en la década de los 90 como la actividad más importante de toda la región.

El empresariado forestal, beneficiado por el decreto de ley, señala que hay al menos dos realidades que se contraponen en relación a la actividad forestal en Malleco. Una dice presenta que ha generado una gran aporte económico y otro que muestra aquellos que dejan de aportar por efectos del DL 701 y a la carencia de normativa tributaria que obligue a las empresas a pagar sus impuestos donde poseen sus industrias y actividades productivas. En este sentido, unos ven el vaso medio lleno y otros medio vacío, sin embargo la evidencia obtenida en estas entrevistas y los resultados del análisis social de la provincia muestra que existen problemas evidentes asociados al tipo de actividad que aquí se desarrolla, más precisamente, a la estructuración tributaria y al modelo de desarrollo propuesto para esta zona, donde sus habitantes se quejan de no percibir ningún beneficio de una actividad que ha crecido en un 400 % en los últimos 30 años y que hoy se posiciona como la tercera actividad exportadora más importante en la economía nacional, mientras la población sigue teniendo el IDH más bajo del país y la tasa de pobreza más alta de todo Chile.

Junto con lo anterior, las autoridades locales y la población se quejan porque las políticas del Estado se orientan principalmente en un crecimiento económico más no en un desarrollo social y productivo que mejore las condiciones de empleabilidad de las personas que de un salto en la dirección de instalar valor agregado a los productos locales, elemento que mantiene a los actores más empobrecidos en un status quo que reproduce las problemáticas sociales sin dar solución de base.

La relevancia de estos temas respecto al reconocimiento de la articulación del espacio político, se evidencia en la concentración de las decisiones presupuestarias que orientan el desarrollo local, un tema que posiciona actores dentro de las esferas de poder e influencia, y deja a otros sin posibilidades reales de incidir, problema no solo relevante sino que fundante de gran parte de los problemas que afectan al territorio.

7.1.1.3.- Políticas de Estado y realidad local: dos mundos en aparente disociación.

Junto con el argumento expuesto anteriormente, otro problema actual dice relación con los horizontes de desarrollo de las políticas de Estado, cuyo fin no siempre es conciente de la realidad local que viven sus territorios, generando políticas que parecen no abordar los problemas de fondo ni considerar sus efectos, sino que basan su orientación en la rentabilidad macroeconómica que significan para el país, manteniendo situaciones críticas de pobreza estructural en escenarios ya marginados y relegados.

La provincia de Malleco es quizá el caso más emblemático y gráfico de este problema que se repite a lo largo de todo Chile, debido a la afectación que significa la falta de visión de desarrollo de largo plazo por parte del Estado, hecho que según señalan los entrevistados, queda demostrados en la rápida expansión de la actividad forestal sin regulación ni planificación territorial conciente de sus consecuencias, dejando a su paso problemas ambientales, sociales y culturales que, en vez de solucionar los problemas de pobreza y desempleo, han promovido éxodos poblacionales, sequías y enardecido conflictos con las comunidades mapuches residentes.

El problema radica, según la voz de los diversos actores entrevistados, en la falta de visión territorial del desarrollo, es decir, en la poca comprensión que se tiene sobre la importancia de la articulación e interrelación de los distintos actores y elementos del territorio en cuanto dimensiones ambientales, sociales, económicas y culturales, hecho

que, por el contrario, se ha orientado principalmente desde parámetros mercantiles, explotando recursos en pos de la maximización de rentabilidad económica, bajo la idea de que dicho crecimiento signifique por chorreo una mayor prosperidad para sus habitantes. Esta situación, como muestran los bajos índices sociales de Malleco, no ha ocurrido, sino por el contrario, la pobreza y el desempleo se han mantenido producto de diversos factores que han provocado que el desarrollo humano se haya estancado como consecuencia del bajo aporte local que generan las actividades forestales, actores llamados a levantar la región. Al respecto, Manuel Painequeo, Alcalde de Lumaco señala:

“En la comuna nos hemos visto afectado especialmente por las políticas de desarrollo de los distintos sectores productivos, que son emanadas desde el centro del país. Los distintos gobiernos han sostenidos de que este territorio son de actitud netamente forestal. Entonces ahora nosotros estamos invadidos por las transnacionales que son industrias que no nos permiten ningún desarrollo para la comuna, sino por el contrario, han afectado enormemente, especialmente el ecosistema, y eso indudablemente repercute en la vida de cada una de las familia.” (Manuel Painequeo, Alcalde Lumaco. com. pers., 09-01-2012)

Las políticas nacionales que incentivaron el crecimiento de la industria forestal desde la década del 70, han generado diversos cambios en la dinámica territorial, cambios que han aportado en menor medida al empleo de la población, pero también han significado modificaciones en la mecánica social, cultural y productiva, transformaciones que en su génesis poseen una decisión política de Estado sobre sus territorios, pero que en su desenvolvimiento no han sido del todo reguladas ni planificadas, provocando externalidades negativas a las comunidades, actividades productivas y asentamientos humanos, demostrando así el gran poder modelador que tiene la aplicación de una política de incentivo subsidiario (DL 701), en territorios susceptibles a transformaciones estructurales de carácter socio-productivas, socio-políticas y socio-culturales.

A modo de síntesis de este primer acápite de análisis, se quisiera resaltar que la dinámica centralista del Estado es un elemento que genera repercusiones en distintas esferas del desarrollo para Malleco, pero principalmente tiene relevancia cuando se analiza desde las dificultades que este tipo de administración de los territorios genera en su espacio político, puesto que propone una estructura de base centralizada y jerárquica donde los actores

políticos y sociales de alcance local (Alcaldes, universidades, población local, etc.) tienen muy poca injerencia en las decisiones de su propio desarrollo, capacidad y potestad que, como veremos en el punto siguiente, queda en manos de los poderes económicos que controlan las actividades productivas de la provincia

7.1.1.4.-El desarrollo del territorio en manos de privados, un riesgo del modelo.

No es sino hasta los procesos de liberalización económica ocurridos en la década de 1970, bajo la dictadura de Augusto Pinochet, que se dio paso a una visión de desarrollo nacional basada en una economía liberal que reemplaza al modelo Cepaliano de sustitución de importaciones, por uno con mayor énfasis en el crecimiento de las exportaciones, inversión privada y aumento de la producción de materias primas, medida de corte económico, bajo génesis político, que impactó fuertemente en los sectores productivos localizados en áreas rurales a lo largo de todo el país (Barton et al., 2010). Estas medidas significaron la generación de un rápido y fuerte crecimiento de actividades como la minería en el norte y de la industria forestal en el sur, entregando el proyecto de desarrollo a manos de empresas privadas bajo la consigna de crecimiento productivo por ventajas comparativas, socialización de excedentes por medio del chorro y la apertura de mercados internos a la dinámica global por medio de TLC³.

Para Daher (1990), la apertura de Chile a los mercados internacionales revela la gran importancia que tienen los índices macroeconómicos para el desarrollo del país, situación que se ha plasmado en desmedro de políticas territoriales y sociales que focalicen sus esfuerzos en sinergias que resalte la interacción de elementos propios del territorio bajo una visión sustentable de la utilización de los recursos disponibles (Boisier, 2006; Abramovay, 2006). Esto ha significado para algunas regiones serios problemas de desigualdad y conflictos asociados al poco apoyo que reciben producto del modelo de desarrollo basado en el paradigma liberal de crecimiento económico y una política centralista de dominio.

De esta forma, el desarrollo de sus territorios se ha visto fuertemente influido por la decisión política de abrir la economía chilena a mercados internacionales, significado un fuerte vínculo entre el Estado y empresas privadas, estructurando las capacidades de acción y decisión desde una mirada de la libre competencia y la acumulación de capital, medida que posiciona los intereses macroeconómicos por sobre el de los actores locales,

³ Tratados de Libre Comercio

como asociaciones gremiales, comunidades campesinas e indígenas e incluso por sobre la voluntad de los propios municipios, quienes con el pasar del tiempo y el crecimiento de industrias extractivas, como la forestal, se han visto condicionadas a una función suplementaria de las decisiones tomadas por actores globales, debiendo incluso mitigar sus consecuencias cuando éstas afectan a la población (Arocena, 1995; Schlotfeldt, 2000. en Barton et al., 2010).

En Malleco y en gran parte de la región de la Araucanía, las trasnacionales forestales han adquirido desde la década del 70 gran parte de los suelos para fines silvícolas bajo procesos de sustitución de bosque nativo y recuperación de suelos degradados, acción que fue posible gracias al Decreto de Ley (DL 701) que significó una bonificación del 75% de todas las etapas de producción, demostrando con esto una relación de intereses y visiones de desarrollo entre el Estado y la industria forestal, hecho que tenía como finalidad incentivar una actividad y dar un impulso para fortalecer una industria que hasta entonces no representaba una oportunidad rentable para la región, mostrando así una clara política de empresarialización del territorio (Harvey, 2001), incentivando la inversión privada y la creación de oligopolios económicos para impulsar la economía de la región. Esta decisión, como veremos en el transcurso de esta investigación, ha sido muy cuestionada porque su actividad genera un escaso aporte al desarrollo social del territorio y, a su vez, provoca serios impactos locales asociados a su dinámica productiva y rápida extensión, como sucede por ejemplo con la poca disponibilidad que existe del recurso hídrico en los meses estivales debido al gran consumo de agua que poseen pinos y eucaliptus en los ritmos de crecimiento que se mantienen para la actividad forestal.

Una de las medidas de la liberalización económica que más ha impactado el territorio es el ya mencionado DL 701, una medida que consistía en dar un incentivo a la actividad forestal por medio de una bonificación a la producción y la exención de tributación territorial, sin embargo, aquello que permitió el gran desenvolvimiento de la industria fue que el Estado de Chile realizara un traspaso de activos de gran parte de los terrenos fiscales de la región y de todas las empresas e industrias forestales que poseía, entregando la tarea de desarrollar la actividad a manos de privados. Estas dos acciones del Estado llevaron a una rápida empresarialización de la actividad y un crecimiento exponencial de plantaciones forestales en el territorio, evolución que comenzó a sustituir

la actividad agrícola, principal rubro de la región durante más de 150 años, significando un cambio en la dinámica social y territorial de la Araucanía, Bio Bio y El Maule.

“El DL 701 se aplicó, desarrolló absolutamente una industria con importantes sumas de dinero y eso desarrolló toda un área, pero eso tiene, como todo subsidio, aspectos negativos y positivos. Los negativo son aspectos que significa el florecer de dos grandes grupos económicos que dejan todo en prácticamente dos manos y también un impacto social, a través del desplazamiento de una actividad productiva de mayor intensidad de uso de mano de obra (agricultura) versus otra que es relativamente lenta en su desarrollo y bastante mecanizada, la forestal” (Andreas Kobrich, SOFO. com. pers., 16-01-2012)

Como señala aquí Andreas Kobrich, la decisión de invertir en una actividad como la forestal significó, por un lado, gastar dinero del fisco, en una actividad privada, apostando por un desarrollo del territorio basado en una actividad que genera problemas ambientales y sociales, dada las características propias de su industria.

Aquí el tema de la desregulación territorial de la actividad es otro elemento que se suma a la escala de repercusiones puesto que su enorme necesidad expansiva, ha significado que todo suelo de aptitud forestal e incluso aquellos de uso no preferentemente forestal, podían ser sujetos de la bonificación, sin importar quienes habitaran esos terrenos o quienes colindaran con sus plantaciones. Como es de prever, esta situación trajo consigo muchos conflictos con comunidades mapuches y agricultores quienes se vieron rodeados por plantaciones forestales, teniendo que vender y migrar en muchas ocasiones o cambiar su rubro para poder subsistir, dejando el poder económico en manos de quienes se transformaron en los dueños de gran parte del suelo en la Araucanía

“esta política (DL 701) fue creada bajo la dictadura de Pinochet, y él lo único que le interesaba era que el país fuera productivo a cualquier costo porque necesitaba plata, entonces se invirtió en el subsidio que no apuntaba a los pequeños agricultores ni mapuches sino a las grandes empresas.” (Dionisio Prado. Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

Otro impacto local que ocasiona el subsidio entregado por el DL 701 dice relación con que actividades no apoyadas desde el fisco comienzan a perder terrenos en términos de competitividad económica dado que no reciben apoyo alguno del Estado, de esta forma

los predios de actividad agrícola que mantenían a decenas de trabajadores, comenzaron a ser plantados con especies forestales como el pino y el eucalipto, ejemplares que no necesitan de mano de obra sino hasta los 10 años de plantados.

De esta forma, el DL 701 como medida política basada en la aspiración de desarrollo territorial por medio del crecimiento económico privado, ha significado que los actores económicos que controlan el capital tengan una preponderancia y capacidad de incidencia mayor en los espacios de discusión sobre el desarrollo de la región, provincia y comunas, articulando un espacio político que presta mayor atención a la rentabilidad económica que generan las grandes empresas, y una desigualdad hacia la población y los gobiernos locales, quienes, debido a los impactos que genera estas grandes industrias transnacionales, terminan en su gran mayoría, haciéndose cargo de los impactos que las transnacionales forestales provocan.

Un serio problema que se ha generado producto de la liberalización económica y de la adopción del paradigma de supervivencia del más fuerte, dice relación con la evolución de un rubro altamente concentrado y monopolizado por dos o tres grupos económicos, situación que se debe, según señala Sapelli (2002), a la falta de competencia de mercado para una actividad, específicamente en el rubro forestal, debido a que el mercado de trabajo en estas regiones es débil, se debe hacer una gran inversión para mantener plantas industriales por lo que solo grupos económicos de gran poder pueden adquirir y monopolizar el rubro, tal y como lo han hecho.

El Estado de Chile adopta una posición netamente reguladora en estos casos, fiscalizando mercados y temas laborales, sin embargo ha entregado todas las posibilidades para que las transnacionales promuevan la acumulación y engendren monopolios como los que ocurren en el sector forestal donde empresas como CMPC y Arauco S.A. controlan casi el 70% del rubro.

De esta forma, la concentración económica ha generado en Malleco y gran parte de la región, un grado de constricción de los mercados productivos que ha significado una reducción de influencia de los rubros de menor tamaño e injerencia económica, y por cierto de la población, en las esferas políticas, situación que ha significado críticas que apuntan sus argumentos hacia las empresas forestales, culpándolas de ser los causantes de las grandes desigualdad social y económica que caracteriza al territorio.

Haciendo un análisis del modelo, se observa que es su configuración estructural quien permite estas grandes desigualdades, escenario sobre el cual las empresas aprovechan las oportunidades y la hacen realidad. Desde esta perspectiva, la hegemonía que logran los actores monopólicos provoca problemas, sin embargo, esto solo es posible si el modelo político económico lo permite e incentiva. Por años el cuerpo político que gobierna nuestro país ha instalado la idea de que el crecimiento de la economía nacional hará que todos suban al carro del desarrollo, sin embargo la realidad muestra que no siempre ha sido así, por ejemplo Malleco es parte clave en el desarrollo de una gran industria transnacional que percibe grandes ganancias económicas, pero su evolución durante los últimos 40 años muestra que en las comunas donde se han instalado el mayor número de hectáreas de plantaciones forestales, el desempleo es el denominador común y la pobreza su evidente resultado.

Surge así el cuestionamiento ¿Cuál debiese ser el rol del Estado para levantar estos territorios tan deprimidos socialmente? El diputado Venegas señala sobre este tema:

“Esta dinámica de relacionamiento económico productivo no es una cuestión azarosa, es una cuestión planificada que obedece a un modelo económico de desarrollo económico productivo. No creo en un modelo especialmente para esta zona, en la que el Estado está ausente y deja todo a las reglas del mercado, porque entonces ahí quien tiene más poder es que impone las condiciones.” (Mario Venegas, Diputado. com. pers., 06-01-2012)

El Diputado Venegas es enfático y claro al señalar que existe una gran concentración de riquezas en la región y que esto es el resultado de una concepción del desarrollo basado en la exportación de una materia prima que en el crecimiento de su actividad genera nuevas dificultades locales para su población. También señala críticamente el hecho de que el Estado se ausente de los procesos de desarrollo, entregando el poder de orientar el territorio a los grupos económicos y a las dinámicas de mercado. Elementos que en Malleco parecen ser el freno que impiden el desarrollo de su gente y de sus pueblos, mostrando serios problemas generados por la ausencia de un Estado promotor e integrador, y por un alto grado de concentración del poder económico y político en las mismas manos.

Ahora bien, un elemento que se relaciona con la concepción de Estado capitalista liberal, tiene que ver con la equivalencia que se concibe entre crecimiento económico y desarrollo

del territorio. De esta forma, son los precios los que determinan el uso de los suelos, pero aquí existe una bonificación por un uso de suelo específico que favorece en términos de rentabilidad y manejo a una industria específica, generando problemas de competitividad. Así es como creció y se dispersó por todo el territorio la actividad forestal, sin embargo, el crecimiento no ha sido suficiente para el desarrollo de Malleco y la Araucanía, y las claves para lograr el salto necesario parecen estar lejos del modelo adoptado

Una de las características importantes del modelo neoliberal instaurado en Chile es que se posibilita y enmarca en el contexto de mercados globalizados donde la rentabilidad comparativa señala el tipo de actividad que mejores ingresos genera y por ende el tipo de producción que se establecerá, mediado por equilibrios de mercado basados en la autorregulación y la libre competencia con una intervención pública casi nula en medidas económicas (Friedman, 1966). El problema surge cuando se deja de lado toda riqueza tradicional y propia por su menor rentabilidad económica, problema que en Malleco se agudiza con el desarrollo de economías de escala en la actividad forestal, permitiendo nutrir y proyectar el crecimiento de una industria que es propietaria del 50% de los suelos de la región y que concentra en dos grandes empresas el mercado maderero de Chile. Un elemento clave aquí tiene que ver con la creación de monopolios naturales que se generan con las economías de escala, un fenómeno donde el tamaño y la escala de acción de la actividad económica dominante, derriba toda posibilidad de competencia, manteniendo un poder de mercado significativo, y por cierto un poder también relevante sobre las decisiones de desarrollo a nivel país. Desde la perspectiva del análisis del espacio político, esto muestra la gran relevancia que poseen los actores privados en las decisiones locales, ya que una industria de carácter transnacional como la forestal puede moldear no solo las relaciones productivas sino también modificar los patrones tradicionales de vinculación social, cultural e incluso los equilibrios ambientales, un elemento riesgoso para territorios que entregan su futuro en manos de privados.

En Chile, CORMA es la institución que vela por el bienestar de los productores forestales, operando como una corporación gremial que representa a las grandes empresas del rubro, haciendo de ella una voz fuerte donde no existen otras actividades productivas que poseen el respaldo de transnacionales del tamaño de CMPC y Arauco S.A.

De esta forma, la centralidad del aspecto económico ha terminado desplazando todo asunto extra económico: social, cultural, ambiental, etc. Hacia el espectro de materias que

debiesen solucionarse por medio del crecimiento de la misma, llevando un trato que Rodrigo Díaz (GEDES) señala como clientelista, sistema donde la concesión de prestaciones se da por medio de intercambio de favores, en este caso, apoyo para destrabar conflictos propios del crecimiento de la misma actividad.

“Lo económico es la columna vertebral del modelo y más aun, la acumulación, entonces ves a una comunidad que tiene otros factores como lo ambiental que si son relevantes; como la tierra y el agua. También tenemos temas culturales que el gobierno lo ve desde su mirada, más bien como una cuestión folclórica. Entonces se maneja lo político solo en el termino de interlocutar con alguien que es tu cliente, cosa que he visto en muchas comunidades donde dirigentes son clientes de INDAP o del municipio” (Rodrigo Díaz, GEDES. com. pers., 05-01-2012)

Rodrigo Díaz pone en manifiesto aquí un tema muy sensible que tiene que ver con el modo de interlocutar con el otro, con la sociedad, señalando que el único código que impera es el económico, de forma tal que todos pasamos a ser clientes de alguien, principalmente de quien controla el futuro de una nación, el Estado. Así todo lenguaje se transforma en códigos monetarios y toda acción social en un intercambio de medios de comunicación simbólicos generalizados, donde el ciudadano común no es más que un observador en la reproducción de los sistemas sociales donde el dinero es el medio hegemónico de desenvolvimiento social (Luhman, 1993).

Explicado el contexto sobre el que se desenvuelve la provincia de Malleco, en los siguientes capítulos se profundizará la importancia de los actores que conforman el territorios y la relevancia que tienen sus modos de articulación para con la configuración de su espacio político y la orientación de su desarrollo.

7.1.2.- Actores en el territorio: comprendiendo la configuración del Espacio Político

7.1.2.1 Participación ciudadana y articulación de directrices de desarrollo.

El modelo de gobernanza en Chile supone un medio de dominio y organización administrativa del poder donde las demandas sociales son canalizadas mediante representación directa, para que las decisiones tomadas respondan a la voluntad

colectiva, legitimándose mediante mecanismos participativos y democráticos. Sin embargo, la democracia representativa ha mostrado en Chile traer en su práctica varios problemas al momento de recoger la voz de la ciudadanía, dado que las instancias creadas para sintonizar las demandas del pueblo con sus representantes políticos, poseen una escasa validación y peso real, principalmente cuando los agentes colectivos carecen de recursos humanos y económicos que les permitan ser un actor influyente en las dinámicas sociales y territoriales. De esta manera, la planificación territorial, los programas de desarrollo productivo y los distintos instrumentos de asistencia que suponen instancias de implicación social activa, han carenciado, de espacios de participación vinculante donde los actores locales; campesinos, microempresarios, comunidades indígenas, etc. Discutan sus inquietudes y logren plasmar sus iniciativas originadas desde sus propias virtudes y demandas, situación que, más allá de la buena fe de sus gobernantes, fecunda y reproduce un problema estructural que dice relación con la identidad de los territorios y la imposibilidad de definir sus propios caminos mirando al futuro, origen y base de la desigualdad que mantiene nuestra sociedad chilena (Valenzuela, 2003). Gonzalo Llanos y el presidente de la Asociación mapuche Rewe, plantean este punto desde diferentes posiciones de poder, sobre un mismo escenario social, mostrando que la incapacidad de hacer parte a la población de las decisiones sobre el desarrollo local, deja un vacío que, por un lado, genera mucha frustración e impotencia en la ciudadanía, y que por otro lado, termina entregando ese poder a las grandes empresas que dominan la economía local, actuando impunemente con métodos de presión económica que desvanecen la capacidad de los actores locales de formar parte de los espacios políticos del territorio, estrategia que con el pasar de los años ha encrudecido los conflictos sociales hasta el punto de volverse una bomba de tiempo.

“Tengo miedo que no se puedan canalizar las demandas de la población de manera espontánea y lamentablemente el Estado cree que la mejor forma de afrontar esto es reprimiendo. Mas allá de interese políticos, son cosas de base que nacen de la desigualdad que se vive como sociedad”. (Gonzalo Llanos, Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

“Los planes de desarrollo no lo hacen los mapuches sino las autoridades y ellas lo hacen sin conocer el tema de fondo. No tenemos posibilidad de ser parte en este tema. (...) hay mucha imposición, del Estado y de las empresas forestales. Recuerda que cada empresa

tiene su modelo para atender las necesidades de los campesinos de su alrededor. Lo que hacen es poner paños fríos al conflicto.” (Jorge Reinao, Rewe. com. pers., 16-01-2012)

Los problemas de espacios de involucramiento y participación social, son un claro indicador de la articulación del espacio político, elemento que, junto a la debilidad de instancias participativas, muestran una evidente fragilidad del rol que cumplen los actores sociales en la configuración de estrategias de desarrollo. Esto pues, si bien existen instancias que promueven la participación, como el convenio 169 de la OIT donde se obliga a consultar antes de toda intervención que afecte a algún pueblo originario, y como los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) instrumento que basa sus principios orientadores en la participación ciudadana, la realidad muestra que las instancias de participación son espacios que carecen de un poder de decisión real para la ciudadanía, los centros de estudio y las ONGs, caracterizándose por ser instancias de legitimación institucional que se activan porque la legislación así lo contempla, pero que sin embargo su verdadero poder de vinculación es muy limitado y esporádico, concentrado las consultas en épocas previas a elecciones. Cancino toca aquí un punto muy relevante:

“Existe poca participación vinculante porque si a mi me invitan a participar pero mi opinión da igual, entonces no voy más, en cambio si me invitan y hay detrás una lógica que respalda los acuerdos, debiesen facilitarse la integración. (...) En definitiva, son los mecanismos de control social y gobernanza, basado en mecanismos de participación vinculante, los que debiesen permitir que efectivamente se haga que los distintos saberes se pongan de acuerdo y queden plasmados en una norma, pero eso no ocurre sino al revés.” (Ronald Cancino, UFRO. com. pers., 18-01-2012)

La práctica muestra que no son los mecanismos de control social los que orientan las decisiones y el desarrollo en el territorio, sino al revés, elemento que vulnerabiliza más aun al actor social, despojándolo de su capacidad de participación e influencia en las decisiones que le competen.

Al respecto, los resultados del diagnóstico regional de participación ciudadana elaborado para generar la Estrategia de Desarrollo Regional de la Araucanía (ERD, 2010-2022) muestran que los tres puntos más importantes a trabajar según los actores regionales consultados son:

- Promover una visión sistémica del desarrollo donde la sustentabilidad sea observada en relación con la multiculturalidad, los emprendimientos locales y la necesidad de dar un impulso a la innovación.
- Desarrollar una mayor capacidad de tomar decisiones en la región sobre temas claves del desarrollo, cosa que revela un tema aun pendiente en La Araucanía: La descentralización política
- Promover una EDR que permita alcanzar metas de desarrollo que pongan en su centro el desarrollo humano y la felicidad de las personas que habitan la región.

Analizando estos tres elementos priorizados por los actores sociales de las distintas comunas de la región, se puede observar que todos revelan la necesidad de hacer de las estrategias de desarrollo un instrumento más participativo y propio, que se haga cargo y potencie las riquezas del territorio desde el robustecimiento de instancias que permitan tomar decisiones en la región y en las propias localidades, poniendo en el centro de discusión a la población, tema que, como lo señala Ronald Cancino, ocurren en el sentido inverso. Esto quiere decir que la norma es la que marca los límites de acción dentro de los cuales las instancias de participación y saberes expertos (Universidades, ONGs, CFT, etc) deben acomodar su accionar acorde a los espacios posibles, dinámica que, como señala a continuación Rodrigo Díaz, constriñe los espacios de participación hacia niveles básicos, casi exclusivamente de validación y consulta, configurando un espacio político altamente jerarquizado y hegemónico.

“En Chile hay una democracia representativa y ahí radica uno de los problemas, por eso trabajamos mucho la participación. Si tenemos una democracia representativa finalmente son ellos quienes toman las decisiones, por ejemplo, los plebiscitos no son vinculantes, entonces la participación siempre se da a nivel de consulta” (Rodrigo Díaz, GEDES. com. pers., 05-01-2012)

Las instancias de participación y diálogo son herramientas de la sociedad para emplazar a las autoridades hacia la fusión de horizontes y la construcción de escenarios prósperos para una comunidad o territorio, sin embargo, esto solo es posible cuando existe algún mecanismo que nivele poderes y logre que el diálogo sea una conversación entre iguales. En Chile, la geometría de poder que estructura los espacios políticos y por ende las capacidades de incidir en el desarrollo de los territorios, muestra que todo intento por

sentarse a construir horizontes comunes termina siendo un monólogo que carece del carácter dialéctico necesario para conformar instancias realmente participativas, transformando los espacios políticos en escenarios jerarquizados donde las pequeñas ventanas que logran algún resultado a favor de las demandas sociales, parecen merecer una respuesta de obediencia y agradecimiento por sus actos, cuando debiese ser el deber de las autoridades el hacerse cargo del bienestar de la población ya que fueron elegidos como representantes de sus demandas.

Ahora bien, entendiendo esta articulación del espacio político, surge otro factor importante, el surgimiento de actores que ostentan el poder. En Malleco, las empresas forestales actúan como cluster, manteniendo una gran relevancia en la toma de decisiones económicas, situación que ha afectado a la sociedad mallequina, pudiendo encontrar diversas manifestaciones críticas al modelo de desarrollo forestal de la región, donde los impactos ambientales y sociales generados por la masificación de la actividad forestal han dejado estéril y perpleja a la población sin poder hacer nada a pesar que frente a sus ojos han desaparecidos bosques nativos, secado su vertientes y modificado sus hábitat, transformando suelos que antaño eran praderas y cultivos en plantaciones forestales que arrasan con el frágil equilibrio ecosistémico de la Araucanía.

Sin embargo se puede verificar una expresión mayor cuando se analiza la realidad del pueblo mapuche y su escasa inclusión en las instancias de participación en los espacios de construcción de estrategias de desarrollo local.

“Yo siempre digo que el presidente de la republica se llena la boca hablando de que él llama a un dialogo pero en realidad eso no existe, son cosas que dicen para que la gente piensa que es así, pero no sucede.” (Luis Jara, Comunidad JAP. com. pers., 18-10-2011)

La exclusión del pueblo mapuche en las instancias políticas es un elemento que ha mantenido por décadas un escenario de constante conflicto y lucha. Sus demandas y particularidades culturales han significado duras batallas en lo político y social. Sin duda su situación y actitud frente a los cambios de las últimas décadas revisten una similitud con el campesinado mallequino, sino más feroz, elementos que se analizarán con mayor detención y profundidad en el capítulo 7.1.2.7. Lo importante es reconocer aquí el sentimiento de exclusión de los actores sociales en los espacios de articulación de

directrices para el desarrollo, un elemento clave en el reconocimiento del espacio político en Malleco.

7.1.2.2.- La visión empresarial del desarrollo en Malleco.

Otro actor fundamental en el escenario territorial y político de Malleco, son los agentes económicos, representados principalmente por el empresariado Forestal presente en la provincia y la región, quienes, como todo agente económico, poseen una visión del desarrollo visualizado desde sus intereses y posibilidades, plasmando una clara orientación hacia el crecimiento de la economía, más no un compromiso real hacia el territorio. Empero su discurso parece ser muy contrario a las críticas que se le hacen a su actividad.

De los relatos obtenidos en las entrevistas a gerentes de dos de las tres grandes compañías forestales de la provincia (Arauco S.A. no accedió a dar entrevistas), se puede observar que bajo su visión, el desarrollo de una región como La Araucanía, se cimienta principalmente por el nivel de exportaciones y el Producto Interno Bruto (PIB) que generan sus actividades comerciales y productivas, espacio donde la industria forestal ha ayudado mucho en el crecimiento económico regional. Dicho de otro modo, para los empresarios del rubro forestal, el desarrollo del territorio se orienta bajo los indicadores macroeconómicos que se obtienen dentro de un periodo de tiempo, donde, observando la Araucanía bajo ese prisma, la actividad forestal ha sido un pilar fundamental para elevar las exportaciones, permitiendo un crecimiento de la productividad en la región.

Bajo el modelo presentado por el empresariado, el aprovechamiento de las riquezas naturales se convierte en el sustento de la economía del territorio, tornando los recursos naturales el motor y fundamento del desarrollo regional. Entendiendo la importancia de la actividad forestal en la zona y el crecimiento de ésta versus el detrimento de otras actividades, como la agricultura, señala Fernando Raga.

“En esta zona forestal son los precios los que te dan las señales de cómo se usan los territorios, los precios y las regulaciones, entonces es mucho menos social que moviéndose por incentivos. Ahora, tiene consecuencias sociales, obviamente, pero esas

son consecuencia de algo, y ese algo es una cosa que se dio por razones económicas.”

(Fernando Raga. Gerente de Desarrollo, Forestal Mininco. com. pers., 06-10-2011)

En la cita aquí presentada se entiende de manera clara cómo la industria forestal ha tomado el papel protagónico no solo en la economía regional sino también en la toma de decisiones sobre el desarrollo, sobre todo cuando se comprende que los precios de la tierra y del producto final (celulosa, papel, etc.) son los que determinan si un suelo es utilizado con fines forestales, agrícolas, industriales, etc. Basado en parámetros económicos definidos por la política de exportación chilena. Sin embargo “aun cuando el sector forestal tiene importancia para el modelo exportador chileno, a nivel global carece de poder negociador y no participa en la fijación de los precios, por tanto depende de los auges y caídas de los países desarrollados” (OLCA, 1999: 10) y del valor en que se transa la celulosa en mercados como Chicago o Londres. Este elemento es de gran relevancia si se recuerda que la actividad forestal, a diferencia de otras actividades productivas, genera bajo aporte en empleo local y en ocasiones es incompatible con actividades agrícolas y ganaderas, razón de diversos conflictos con pobladores locales que ven como las riquezas de su tierra terminan siendo exportadas a todo el mundo sin percibir beneficio de ello.

Ahora, si bien toda actividad económica posee sus propios intereses y fines comerciales, la actividad forestal tiene la particularidad de necesitar grandes extensiones de tierra para desarrollar su producción, generando diversas complejidades y conflictos con sus vecinos ya que se compite con el uso de los recursos vitales para toda actividad extractiva. Según lo señala el Gerente de Desarrollo de Forestal MININCO, las críticas a la actividad forestal son en su gran mayoría infundadas pues se le exigen elementos que no tienen que solucionar ellos como empresarios:

“Lo que ocurre aquí es como si te fueras a meter en medio de la población más pobre de Chile y te instalas en una casa reluciente con muros de mármol. Estas metido con practicas industriales, silvícolas, moviendo recursos de un lado a otro, pasan riquezas por las narices de personas súper pobres, entonces el contraste de la situación socio económica es una fuente de preocupación porque generas una mayor tensión por estar ahí.” (Fernando Raga. Gerente de Desarrollo, Forestal Mininco Y Presidente CORMA. com. pers., 06-10-2011).

El primer elemento que permite comprender la postura del presidente de CORMA es que todas las críticas hechas a la actividad son infundadas porque, a pesar de haber tensión en algunos puntos, la industria forestal ha aportado mucho a la superación de la pobreza y el desempleo, permitiendo reutilizar suelos que, dada su erosión, no eran viables de ser utilizados con otros fines. De esta forma, el desarrollo y avance de Malleco y La Araucanía se debe gracias al aporte que ha hecho en los últimos 40 años la industria forestal y el dinamismo que esta genera. Ahora bien, ¿Cuánto han aportado realmente a la región y la provincia?

Tabla 7: Empleo Forestal y derivados en la Araucanía y Malleco

Araucanía	Casos	% Empleo
Silvicultura, extracción de madera y actividades de tipo servicio conexas	9.966	3,58
Producción de madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles, fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	6.049	2,17
Fabricación de papel y de productos de papel	356	0,13
Total	16371	5,88

Malleco	Casos	% Empleo
Silvicultura, extracción de madera y actividades de tipo servicio conexas	5.205	8,63
Producción de madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles, fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	1.411	2,34
Fabricación de papel y de productos de papel	282	0,47
Total	6898	11,44

Fuente: INE, 2002.

Como presenta la tabla 7, el aporte en empleo generado por la actividad forestal es significativo pero limitado, sobre todo si se considera que es la actividad económica más importante de la región, pero, sin embargo, aporta solo un 6% del empleo regional y un 11.4% del empleo en Malleco. Ahora, como señala Andrade:

“Los niveles de ingreso de los trabajadores forestales muestran que el 82% se encuentran bajo la línea de la pobreza, según un estudio del Programa de Economía del Trabajo para la Región del Bio Bio y la Araucanía” (Andrade, 2007).

Teniendo esto en consideración, podría uno preguntarse, ¿La industria forestal genera un aporte significativo e importante para la población?

Al respecto, argumenta Francisco Reveco, que la mala calidad de los suelos es lo que justifica la expansión de la actividad, volcando las regiones de Bio Bio y La Araucanía hacia una inminente condición forestal, actividad que aprovecha un recurso suelo muy erosionado por la intensificación agrícola del SXX, permitiendo el desarrollo de una industria que genera grandes aportes a la región:

“cuando hablamos de comunas tremendamente pobres, de las que son forestales, tiene mucho que ver con algo físico concreto que, primero, es la erosión de los suelos, razón que para mi, es una de las principales razones de pobreza de este país” (Francisco Reveco, Sub Gerente de Asuntos Públicos, Forestal Mininco. com. pers., 10-01-2012)

Si bien Francisco Reveco asume algunos errores cuando se han destruido bosques nativos para la plantación de pinos o eucaliptos, hoy los estándares de producción hacen de la industria una de las más rigurosas y exigentes con el medio ambiente y la población, de no ser así, señalan los entrevistados, no sería viable ni rentable el negocio. Esto les permite desarrollar su actividad y seguir creciendo gracias a las modificaciones y prolongaciones que se le han hecho al DL 701 (la última fue hecha el 2011) y a la perpetuación de sus beneficios.

Ahora bien, según señalan los actores entrevistados, el hecho de desarrollarse en suelos erosionados condiciona el tipo de actividad que se puede realizar, escenario donde la industria forestal aparece como la mejor opción para dar posibilidades de utilización de suelos, sin embargo existen diversos impactos asociados que no han sido tratados y que actualmente generan barreras para la actividad agrícola y el abastecimiento de agua para la población, tema sobre el cual los empresarios señalan no ser culpables de todo lo que se les critica:

“El tema del agua por ejemplo, es un tema técnico pero principalmente un tema político, es decir tenemos que abordarlo y ser muy claros en el aspecto técnico pero si no estamos claros que también es un tema político no vamos a poder solucionarlo (...) en términos políticos hay que partir, primero que nada, sobre la base de que mucho de lo que se le critica al sector forestal está entre lo que denominamos los mitos” (Pedro Jaramillo, Presidente Bosques Cautín. com. pers., 18-01-2012)”

De lo señalado se puede comprender que, tanto el tema técnico como político se entremezclan, principalmente cuando se señala que el Estado no se ha hecho cargo de los problemas endémicos de la región, como es la sequía que ataca desde hace ya varios años a la Araucanía.

La visión del empresariado forestal estuvo por muchos años cimentada en la idea de crecer independiente de su entorno, sin embargo, hoy la visión es en parte diferente, principalmente porque se entiende que para crecer como actividad es necesario integrar a los vecinos y tener buen trato con ellos. Así es como se han desarrollado programas como el Plan de Buena Vecindad de Forestal Mininco, filial de CMPC, donde se ha dado énfasis y apoyo en empleo, emprendimiento, educación y cultura a la población local. Esfuerzo que ha generado buenos frutos, a pesar de mantener focos de conflicto con comunidades mapuches que no quieren a las empresas en los territorios donde ellos habitan

Por último, señalar que dentro de la estructuración del espacio político de la provincia, el sector forestal ostenta una gran capacidad de decisión gracias a su importancia en la economía local, como por la vinculación que existe entre el empresariado y el poder político, razón por lo que deben ser considerado como un actor clave en lo que resta de la investigación ya que su capacidad de influencia juega un papel fundamental en la comprensión de la geometría de poder que estructura el espacio político del territorio, por ende, en las razones que permiten entender el modelo de desarrollo que orienta las decisiones políticas, sociales y económicas de Malleco.

7.1.2.3.- Actores privados en el territorio: Las consecuencias de la expansión de la industria forestal.

La evidencia presentada en los capítulos anteriores muestra que la actividad forestal ha generado diversas consecuencias desfavorables para el territorio, una de las cuales es el despoblamiento de las zonas rurales producto del cambio de actividad productiva y de la imposibilidad de generar agricultura en suelos cada vez más desertificados. Ahora bien, el problema ahí recién comienza puesto que estas personas removidas de sus medios y herramientas de vida tradicional llegan a las ciudades y poblados sin tener posibilidad de trabajar, gestando lo que se denomina como “bolsones de pobreza”, una masa poblacional que carece de conocimiento técnico y preparación profesional para desenvolverse en labores propias de la ciudad, provocando más pobreza y desempleo. Esta situación le ha significado a los gobiernos locales una mayor preocupación por las urgencias generadas por esta masa desempleada en desmedro de las temáticas podrían generar un desarrollo integral del territorio.

“Nosotros muchas veces, con nuestras políticas no vamos a abordar las causas sino las consecuencias. Se dice que la agricultura no es rentable, preferibles las forestales, sin embargo hay que ver qué genera esta actividad en el territorio. Los últimos censos muestran que provocan un desarraigo por falta de empleo, creando bolsones de pobreza en Angol, Victoria, etc.” (Gonzalo Llanos, Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

Esta situación descrita por el Consejero regional de la Araucanía, genera un círculo vicioso donde se incentiva una actividad económica, como la forestal, cuyo accionar provoca consecuencias que deben remediar las autoridades y gobiernos locales, generando un doble gasto: Subsidio a la actividad forestal e inversión en programas sociales, debiendo gastar mucho dinero en apalear las consecuencias que genera la presencia masiva de plantaciones forestales en el territorio.

El jefe de Planificación de la comuna de Angol señala al respecto:

“De esta forma el municipio más que un planificador en ese sentido, se preocupa más de reducir posibles impactos y hacerse cargo de las demandas que estos impactos o problemáticas producen, que es básicamente deterioro de caminos, abasto de agua y empleo.” (Omar Riquelme, SECPLA Angol. com. pers., 18-10-2011)

De la cita se puede reconocer que en términos de planificación territorial no es mucha la capacidad que los mismos organismos municipales poseen para revertir esta situación, teniendo que orientar sus esfuerzos a cuestiones puntuales y urgentes más no a una planificación robusta del desarrollo, demostrando un elemento crítico respecto a la estructuración de la geometría de poder que caracteriza el espacio político de Malleco, donde los agentes locales carecen de capacidades de cambio, versus el gran poder de decisión que posee el Estado central y las empresas forestales sobre la incidencia en el desarrollo del territorio.

Ahora bien, el problema aquí presentado se enrudece cuando las soluciones emanadas por el Gobierno central y los municipios no apuntan a corregir el origen del problema sino que se enfrasan en la inmediatez de la dificultad, entregando soluciones de corto plazo que, como señala Ronald Cancino, se preocupan más de remediar las consecuencias de políticas anteriores que permitieron el crecimiento desregulado de una actividad con consecuencias sociales nefastas para el territorio, que de propender hacia un escenario propicio para que la población se desarrolle de manera íntegra y disponga de las herramientas necesarias para esto.

“Lo que consume gran parte de sus energías (Municipios) es intentar reparar las tensiones y problemas de cuestiones extraterritoriales que se están generando. De hecho la lógica de la política pública se hace cargo de los problemas que la política anterior dejó. Si aquí hay repercusiones de un efecto no regulado o dimensionado, hay que hacerse cargo de esto.” (Ronald Cancino, UFRO. com. pers., 18-01-2012)

La pregunta que se evidencia es ¿Quién se hace cargo de los impactos generados por las actividades productivas que nacen al alero de una determinación política que subsidia una actividad (forestal), pero que a su vez genera impactos negativos en su despliegue?

A modo de cierre de este acápite del cuerpo argumentativo, es importante recordar que los municipios son una pieza clave en la articulación del desarrollo a escala local, sin embargo, en Malleco, debido a la fuerza de la contingencia política, al accionar de las grandes empresas emplazadas en el territorio y a la imposibilidad económica y humana de promover un progreso ecuánime de su población, han debido orientar sus esfuerzos

hacia la generación de lógicas de contención que se preocupen casi únicamente de las consecuencias, ya que no tienen los medios para generar políticas robustas que permitan una planificación propia del desarrollo, entregando la tarea del desarrollo a las empresas privadas, actores llamados a impulsar la economía y proporcionar empleo y condiciones de vida a la población.

7.1.2.4.- Actores político en el sistema, un entramado de intereses y cuoteos.

Los actores políticos componen el tercer actor que se analizará para comprender las particularidades sistémicas de Malleco, agentes muy relevantes dado su poder en la definición de directrices de desarrollo y su transversalidad en la articulación del espacio político.

Un problema muy común en las democracias representativas del mundo y que aqueja también a nuestra sociedad chilena dice relación con problemas asociados al sistema político y la manipulación partidista de intereses que, como señala el Director de la ONG GEDES, se manifiesta en “cuoteos”⁴ políticos donde lo importante deja de ser el representar los intereses de la ciudadanía sino desarrollar proyectos que permitan ganar votos y dominar territorios dentro de la pugna partidista.

El sistema político democrático que se desarrolla en Chile, según el índice de democracia 2010 elaborado por el grupo económico británico The Economist, corresponde a un modelo de democracia denominado “defectuosa”, caracterizado por poseer un método de elección del aparato legislativo mediante un “sistema binominal”, sistema creado bajo la dictadura militar que busca mantener controlada la apertura política por medio de la formación de un sistema bipartidista, que en Chile agrupa dos grandes coaliciones; La centro izquierda (Concertación) y la centro derecha (Alianza por Chile). Aclaración importante para comprender cómo se genera la representación política en Chile y cuales son sus defectos. Duras críticas se han hecho respecto a la baja posibilidad de ser electos personas que no son parte de estas coaliciones, razón que termina haciendo de las elecciones un entramado de intereses y cuoteos políticos más que un acto republicano democrático y representativo.

⁴ Palabra utilizada en la jerga coloquial, que dice relación con la asignación de cuotas negociadas entre partidos políticos, con el fin de generar representación partidista.

“Aquí cada consejero tiene su cuota, entonces el consejero dice; yo tengo mis clientes entonces apruebo este proyecto y así aseguramos votos, etc. Ahí no queda ningún proyecto en los FNDR por calidad sino porque tienen clientes, cuestiones que le hacen mal al país porque finalmente la gente termina haciendo proyectos por gastar plata, no con una visión de desarrollo de la región que apunte a superar barreras de pobreza, desempleo, etc.” (Rodrigo Díaz, GEDES. com. pers., 05-01-2012)

Dado este sistema de gobernanza centrado en los intereses partidistas, las personas no tienen capacidad de participar en las instancias de elaboración de estrategias de desarrollo, limitando el espacio político a negociaciones donde el ciudadano, sindicatos, agrupaciones indígenas, etc. Tienen un rol de clientes frente a los poderes políticos, donde existe una oferta de proyectos de infraestructura y mejoramiento de servicios que se negocian a cambio de votos para mantener el poder.

La manifestación más clara de este control del sistema político y de los espacios de participación es que, como señala Rodrigo Díaz, la fuerte institucionalidad del Estado se hace presente en los territorios mediante medidas y programas que antes de consultar a la población, ya tienen definido en qué efectuar la inversión y como orientar el desarrollo, de esta manera, los espacios de participación quedan incrustados en medio de procesos de elaboración de estrategias como meras consultas instrumentales para la elaboración de diagnósticos y la solución de problemas puntuales (Montecinos, 2007) más no se generan instancias reales donde los microempresarios y la población puedan definir sus propias estrategias de desarrollo basadas en sus fortalezas y la solución de sus debilidades, problema que se basa, como ya se mencionó, en la dinámica del sistema político chileno y en la estructuración de gobernanza de los territorios, emanada de la ley orgánica constitucional de administración regional (ley 19.175) donde se establecen barreras para promover una participación democrática que permita generar instancias donde la política se mueva de abajo hacia arriba y no de manera inversa.

Al respecto, Dionisio Prado, presidente de la Unión Comunal Mapuche de Collipulli señala un punto importante, donde recalca que la falta de soluciones reales para el pueblo mapuche y la ciudadanía de la provincia, se deben a que quienes ostentan el poder político están más preocupados de obedecer a sus coaliciones y no de representar al

pueblo, lo que ha significado una incomprensión de las necesidades de fondo que aquejan al territorio.

“La voz cantante en la región son los senadores y diputados, pero hoy ellos tienen pugnas tan grandes que no representan al pueblo sino a los partidos políticos y los partidos no se han dado el tiempo de conocer cual es la realidad de la gente, así los senadores y diputados terminan siendo marionetas y parece que todos están amarrados, entonces no se avanza en nada” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

Del relato de Rodrigo Díaz y Dionisio Prado, se puede desprender que la articulación del poder político se desenvuelve, como señala Niklas Luhman en su obra “Teoría de la Sociedad” (1993), de manera operativamente cerrado y comunicativamente abierto, lo que determina que posea sus propias dinámicas y códigos comunicativos, cuyas posibilidades de acción se limitan a la elección de códigos binarios *Poder/Carencia de Poder*, dentro de un entorno o contexto determinado. Ahora bien, desde esta perspectiva de análisis, Luhman señala que todo sistema posee medios para comunicarse con otros sistemas, por ejemplo el social, sin embargo, como sistema clausurado operativamente, se comunica con sus propios códigos y tiende a caer en vicios y a encontrar respuestas en su propia dinámica interna, manteniendo al hombre y el contexto social como un elemento del entorno mas no como una unidad constitutiva del propio sistema. De esta forma, cuando el sistema social se estructura de manera tal que los organismos públicos ejercen un dominio absoluto y soberano sobre las personas, estructurado bajo premisas de baja comunicación y escasos espacios de participación, toda acción que se escape de sus patrones funcionales estructurantes, queda reducido a meras “irritaciones” que carecen de relevancia para el sistema. De esta forma “el sistema (político) tiene, la libertad de encontrar en sí mismo las causas de la irritación y aprender de ella, o bien imputar la irritación al entorno y así de tratarla como casual, o bien buscarle su origen en el entorno y quitarlo” (Luhmann, 1993: 57).

La participación social es, entonces, desde una perspectiva de la teoría de sistemas, un acto que solo se puede concebir como relevante si el origen del sistema político (función), tiene el objetivo de integrar las diferentes visiones de la sociedad, de lo contrario, el espacio político, entendido como sistema, se reduce a sus propias operaciones internas (clausura operacional) y a los intereses u objetivos de desarrollo priorizados por él: Poder y crecimiento económico, coartando la posibilidad de que grupos de menor poder político

y económico puedan instalar sus demandas e intereses en la agenda pública, debido a que el sistema político solo tiene interés en instalar comunicación con aquellos grupos o sistemas que aportan a sus propios intereses, más no toma atención a las irritaciones que pueden generar los grupos humanos de menor poder. De esta forma las agrupaciones mapuches, agricultores y toda la sociedad civil queda al margen de los espacios de decisión política sobre el desarrollo en territorios como Malleco, dinámica que se basa y reproduce gracias a la estructura definida por la función de los sistemas políticos en Chile, y razón que explica la baja participación social en la priorización de objetivos para el desarrollo, por ende en la condición social de territorios como Malleco, donde la pobreza aparece como un resultado evidente de la exclusión social en las instancias de decisión políticas.

7.1.2.5.- Espacios articuladores del desarrollo, una evidente carencia del sistema.

La articulación de instancias y espacios donde los actores logren influir en las decisiones es un elemento fundamental para comprender un territorio, sin embargo, como se ha señalado, en Malleco el problema radica en la falta de políticas que impulsen el desarrollo desde una perspectiva territorial, donde la falta de espacios formales e institucionales en los que se articulen las demandas de los diferentes actores presentes en el escenario político de la provincia no se han hecho manifiestos, generando problemas de identidad y desarrollo social.

Al respecto, varios entrevistados señalan que los espacios formales de diálogo que aspiran a la articulación de directrices de desarrollo, se limitan a instancias, como señala Ronald Cancino, “virtuales” puesto que el modelo político-económico que sustenta nuestra sociedad, posee en su ADN una estructura jerárquica donde los poderes económicos tienen un peso de mayor relevancia que el de pequeños productores, incluso que gobernantes locales, debido a la presencia de grandes compañías trasnacionales emplazadas al interior del territorio, como CMPC y ARAUCO, empresas que poseen una industria desarrollada que aportan con el 80% de las exportaciones regionales y que generan directa o indirectamente una parte significativa del empleo regional, sosteniendo su economía. Este hecho, como veremos a lo largo de esta investigación, les permite instalar sus visiones bajo influencias de carácter económico en los ámbitos políticos, con la consecuencia de entregar la posición central en la toma de decisiones para el desarrollo del territorio a actores que ocupan redes de nivel global, cuya influencia

alcanza a un mayor número de redes y niveles que aquellos que sólo se mueven en escalas locales (En Barton,. Et al 2010).

Al respecto señala el catedrático de la Universidad de la Frontera,

“En la implementación de creación de estrategias de desarrollo hay una gran dificultad que empieza con el tema de la participación, donde a veces se generan choques fuertes entre las partes porque, si por ejemplo, pones a conversar en un misma mesa a empresarios forestales con comunidades mapuches, queda la embarrada porque son visiones contrapuestas y la producción de consensos ahí siempre opera por cuestiones jerárquicas o sea depende de quien tiene el sartén por el mango.” (Ronald Cancino, UFRO. com. pers., 18-01-2012)

Esta posición privilegiada que se mantiene gracias a la estructura del modelo político neoliberal de Chile, donde las empresas globales (transnacionales), son llamadas a ser las encargadas de impulsar la economía pero también de generar empleo, dotar de servicios públicos y aprovechar los recursos disponibles, las transforma en agentes muy poderosos y con una voz muy relevante dentro del espacio político nacional y local, sobre todo cuando actúan como bloque monopólico, dado que se les ha entregado el rol de ser los agentes promotores del desarrollo, incluso cuando esto “supone riesgos para las economías locales y para una integración beneficiosa de todos los actores involucrados (Barton,. Et al. 2010).

Ahora bien, este riesgo para la integración de actores y las economías locales, deviene de un problema de definición de roles donde el Estado dicta las normas del juego, a la espera de que las empresas comanden el desarrollo y la sociedad se beneficie de éstas por medio del crecimiento macroeconómico.

Desde esta perspectiva, y retomando el análisis sistémico de Luhman, los actores sociales resultan ser meros espectadores de las decisiones que toman los agentes que controlan los espacios políticos, posicionando al hombre como parte del entorno, subvalorando su capacidad de influencia dentro del sistema social a ser un mero espectador. El paternalismo de dominio es una práctica muy presente en el modelo de gestión territorial, sin embargo, esto provoca conflictos con las economías locales y la población, sobre todo cuando se viven dicotomías socioeconómicas tan patentes bajo un

mismo escenario, hecho que, como se ha ido argumentando, se aprontan como el origen y razón de las grandes desigualdades del territorio.

Por su parte el pueblo mapuche esgrime reparos similares a lo aquí expuesto, dado que la ayuda presentada por CONADI y el actual PDTI presentan instrumentos ya estructurados, que buscan una solución desde un punto de vista externo a las comunidades, promoviendo una conducción del desarrollo basada en la imposición de soluciones, acción que recuerda los períodos fecundos de la monarquía y el despotismo ilustrado.

“Nosotros (pueblo mapuche) no nos sentimos participes de las decisiones que se toman en la región. Éstas se toman para la comunidad pero no nos preguntan qué queremos para nuestras tierras sino que simplemente nos ofrecen sus programas. Además todo depende del alcalde que exista. Como todo es una razón política, si la comunidad no les cae bien, no entregan recursos.” (Luis Jara, Comunidad JAP. com. pers., 18-10-2011)

Ahora bien, y en palabras de Fernando Constanzo, presidente del sindicato N°1 de CMPC, se evidencia también una ausencia de instancias institucionales que se preocupen de las diferentes demandas sociales. Aquí, el problema radica en que a falta de instancias formales donde se reúnan los actores involucrados de una temática, como pueden ser las mesas de diálogo y consejos de desarrollo, las negociaciones individuales, terminan desarticulando el diálogo social, rompiendo la sinergia que genera la fuerza colectiva.

“Lo que hace falta es un diálogo social pero institucional que esté normado, donde el Estado juegue un rol preponderante de articulación entre los actores; el mundo empresarial y el mundo social y sindical.” (Fernando Constanzo, Sindicato CMPC. com. pers. 04-07-2011)

De aquí se puede desprender la falta casi absoluta de instancias tripartita donde los sectores productivos, el Estado y la población, logren dialogar y consensuar visiones que, basados en el diálogo y en acuerdos que no antepongan los intereses de unos por sobre otros, permitan fusionar horizontes y orienten el desarrollo desde la comprensión territorial que busca la confluencia de sociedad, espacio y tiempo (Riveros Román, 2000). Situación que Marcelo Cartes, Director de Malleco 7, la describe como un producto de la falta de organización de los actores del territorio, que reside del trato patronal que históricamente caracterizó el vínculo social de los sectores rurales de la provincia y que hoy se reproduce

en el modelo de desarrollo, personificado en los grandes empresarios como los antiguos latifundistas y señores patronales, personajes que ayer y hoy han ejercido su dominio sin percibir mayor contrapeso desde las esferas sociales.

“Lo que explica la falta de organización y denuncia (de los problemas que afectan a la población) tiene que ver con que aquí no hay grandes empresas que contraten trabajadores, entonces no hay grandes sindicatos ni organizaciones sino una relación patronal de la gente campesina.” (Marcelo Cartes, Malleco 7. com. pers., 14-01-2012)

Otro elemento identificado en los relatos de los entrevistados, que tiene directa relación con los medios de articulación de decisiones y las posibilidades (o imposibilidades) de construir un territorio cimentado en la integración de sus actores, se desprende de lo señalado por Ronald Cancino, indicando que, si bien existen espacios y posibilidades de desarrollar instrumentos participativos que permitan integrar a los diversos actores territoriales, la realidad muestra que los distintos niveles jerárquicos que ordenan y disponen el territorio no están articulados, lo que significa que el PDR puede contradecir al PLADECO de una comuna, imponiéndose el primero sobre el segundo por orden jerárquico, hecho que muestra que los instrumentos no se condicen con las dinámicas del territorio entendido como sistema sino que se planifica y gestiona como un conjunto de elementos inconexos donde domina el de mayor peso político, mostrando una falta de coherencia e integración entre los distintos niveles de planificación y formulación de las estrategias de desarrollo.

“En la Araucanía hay diferentes espacios (de articulación de demandas sociales) pero si lo ves como un sistema, este tiene diferentes posibilidades de entrada en distintos niveles jerárquicos, entonces, se pueden trabajar en hermosos planes de desarrollo comunal, pero hay mucha diferencia entre una comuna y otra, entonces hay un problema de articulación del territorio para generar ese tipo de instrumentos, y así mismo en la articulación de los PLADECO. Entonces el problema es que los instrumentos no se articulan en un mismo nivel, entonces pasa también por una desregulación de la norma y de los instrumentos” (Ronald Cancino, UFRO. com. pers., 18-01-2012)

Esta situación señalada por Cancino clarifica un problema de gran relevancia que ocurre entre la diferencia de resultados de la planificación local y la regional o nacional, puesto

que, las instancias locales pueden tener espacios participativos, pero, si las estrategias regionales y nacionales tienen planes diferentes finalmente son estos los que priman como visión global, situación que se manifiesta de manera patente en la definición de desarrollo propuesta para las regiones de la Araucanía y Bio Bio, impulsando un modelo forestal que anida consigo varios problemas sociales y ambientales que terminan por afectar a la población y al sistema territorial en su conjunto. Al respecto, el Alcalde de Lumaco señala que la articulación de geometrías de poder que se manifiesta en la región, se observa en que las decisiones sobre el desarrollo local son tomadas por agentes externos al propio territorio, hecho que se perciben desde los esfuerzos que deben hacer las municipalidades para gobernar sus territorios.

“nosotros como gobiernos comunales, que vivimos la realidad a diario y que tenemos contacto directo con la gente, tenemos que hacer lo que las gente nos dice que es lo que quiere para la vida de sus familia, pero esa visión comunal interna choca con el modelo que se impone desde el centro, entonces tenemos que tomar algunas estrategias para poder avanzar en lo que nosotros pensamos que es lo correcto.” (Manuel Painequeo, alcalde Lumaco. com. pers., 09-01-2012)

Aquí el Alcalde Painequeo expresa y robustece el argumento anteriormente elaborado, señalando que las diferencias entre los diversos ordenes jerárquicos que inciden en el desarrollo del territorio, provocan que los gobiernos locales deban hacerse cargo de todas las demandas sociales, tarea que recae en su gran magnitud sobre los municipios, quienes, tienen la difícil tarea de velar por el bienestar de su población con un bajísimo presupuesto y capital humano. Esta realidad común que se vive en todas las comunas de Malleco posee diversas causas, sin embargo los actores entrevistados señalan que aquella que posee mayor impacto social es el hecho que las grandes transnacionales controlan los suelos y el desarrollo del territorio, sin embargo, su aporte al territorio es muy reducido en términos de empleo y tributación.

En el modelo de administración y dominio del territorio chileno, la labor de promoción del desarrollo mediante la acción de los municipios, de zonas rurales con bajo PIB per cápita, es una tarea sumamente difícil, principalmente cuando se trata de gobernar territorios que durante muchos años han luchado por superar bajos índices de desarrollo económico y humano que sumen en la población en una profunda pobreza. Esta realidad que mantiene

Malleco, según señalan los entrevistados (Venegas, Quiñones, Vilches) se deben principalmente al bajo manejo de presupuestos para invertir en sus comunas y en la población, limitando su actuar a políticas de contención y de respuesta tardía a lo que las grandes actividades productivas generan en el territorio.

Como señala el propio Secretario Regional de Agricultura, el beneficio de las actividades productivas locales no genera el mismo efecto que en otras regiones de Chile, principalmente porque en Malleco esta actividad no requiere de gran cantidad de mano de obra, ni enriquece a las localidades que viven de ella, sino que simplemente las anidan y ven como otros se llevan las riquezas de sus tierras, generando un beneficio local muy menor al que generan otras actividades como la minería en el Norte de Chile.

“Aquí no es así como las regiones del norte donde la minería es el pilar fundamental del tema. Por mucha pobreza o situación de desempleo que haya, el tema minero absorbe cualquier situación de pobreza que pueda existir, por último ocurre lo que se dice la política del chorreo, sin embargo, aquí lo que hacemos es distribuir pobreza en muchos casos.” (Jorge Rathgeb, Seremi Agricultura. com. pers., 18-01-2012)

En síntesis, lo presentado en este capítulo muestra un elemento evidente de la articulación del espacio político, revelando una alta jerarquización de las decisiones, la cual presenta, por un lado, una escasa capacidad de inversión de los municipios, y por otro, un escenario donde la empresa privada es el gran motor del desarrollo económico local, ostentando no solo el poder económico sino también una fuerte influencia en las decisiones políticas, lo que muestra una limitación evidente de los espacios de articulación del desarrollo.

7.1.2.6.- Políticas de contención, un problema de la falta de recursos para impulsar el desarrollo

Una gran dificultad que se manifiesta transversalmente en todos los gobiernos locales de la provincia, es la falta de recursos para distribuir entre las diversas tareas que deben cubrir los municipios: servicios básicos, infraestructura pública, asistencia social, salud, educación, entre otras. Ahora, mayor demuestración es la dificultad cuando se trata de comunas como Lonquimay, Ercilla o Lumaco, que poseen porcentajes de ruralidad por sobre el 60%, ya que esto significa una baja densidad poblacional, bajo nivel

socioeconómico e inexistencia de actividades comerciales e industriales que tributen en la comuna, condición que ha significado para los municipios, disponer de una baja capacidad económica para invertir en proyectos y programas que fomenten el desarrollo de actividades productivas y servicios que brinden una buena calidad de vida a la población. Al respecto de la realidad que viven las comunas de Malleco, el Diputa Venegas señala:

“las municipalidades tienen un presupuesto raquítrico por lo que deben ocupar la vía de postular a cierto proyecto a ciertos recursos externos, no hay muchas posibilidades.

Yo encuentro que hacen esfuerzo pero esfuerzo que no tiene impacto por un tema presupuestario. Yo siento que además tiene que ver con un tema estructural, que la ley no aborda.” (Mario Venegas, Diputado. com. pers, 06-01-2012)

El Diputado aborda un tema de crucial relevancia al señalar que existe un problema estructural donde los municipios carecen de medios para promover el desarrollo local, pero que, sin embargo, poseen grandes responsabilidades para con su gente. El tema aquí dice relación con los medios que tienen los municipios para optar a presupuestos que aporten al desarrollo local, puesto que, en Chile hay un porcentaje considerable de territorios rurales. Sin embargo, en las comunas de Malleco este valor es mucho mayor (ver tabla 8) lo que significa una difícil capacidad de contar con presupuesto y capital humano para orientar un desarrollo que se fundamente en la identidad y riqueza local.

Tabla 8: Porcentaje de ruralidad

%	Chile	Araucanía	Malleco	Ercilla	Lonquimay	Lumaco
Ruralidad	15,2	34,4	32,2	60,15	67,7	64,13

Fuente: INE, Censo 2002

Si a esto se suma el hecho que la actividad económica más importante de la provincia no genera aporte local ni tributa en las comunas, ocurre lo que Benigno Quiñones, alcalde de Purén, expresa señalando cómo ha sido la dinámica del desarrollo tras la llegada y avance de las grandes masas forestales que hoy cubren gran parte del suelo mallequino.

“la gente cuando se ve encerrada le vende a las forestales y se vienen después al pueblo, y con esto aumentamos la cesantía y la pobreza en el pueblo porque en el sector rural pasa que vendió uno, después vendió el otro y quedaste solo.. Así aumentan los cordones de pobreza que tenemos en el pueblo nomás, donde el municipio tiene que hacerse con la canasta familiar.” (B.Q. Alcalde Purén. com. pers., 09-01-2012)

En sus palabras, el señor alcalde señala que el efecto cadena generado por la ausencia de tributación local, causa problemas en la población (migración, desempleo, etc.) pero también en la administración de los gobiernos locales, quienes con muy pocos recursos deben combatir serios problemas de la población.

Con la intención de revertir la desigualdad que pudiesen ocurrir entre comunas de gran población y tributación asociada a actividades económicas millonarias, como es el caso de las comunas mineras en el norte, el Artículo 122 de la Constitución Chilena propone un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos municipales donde se hace repartición de los ingresos generados por las municipalidades gracias a impuestos, patentes, permisos y multas (Fondo Común Municipal). Esfuerzo que si bien va en apoyo de las comunas más pobres, posee varios problemas en su ejecución dado que el mecanismo inhibe los esfuerzos de recaudación e impide el beneficio directo de las comunas que se ven afectadas por las dinámicas de actividades productivas que, como es el caso de la industria forestal en Malleco, genera poco empleo y compite directamente con el desarrollo de otras actividades locales.

En números, y a modo de ejemplo comparativo, el cuadro siguiente muestra la gran diferencia de presupuestos que manejan comunas ricas como Las Condes en Santiago versus comunas pobres como Purén y Ercilla.

Tabla 9: Cuadros comparativos según presupuestos comunales.

Características			Comparación		
Comuna	Población	Presupuesto (2011)	Comuna	Población	Presupuesto comparativo (2011)
Las Condes	249.000	114.522.916	Las Condes/Purén	19.3	76.5
Purén	12.868	1.497.324	Las Condes/Ercilla	27.3	86.4
Ercilla	9.100	1.325.000			

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de municipalidades.

Los datos expuestos en el cuadro comparativo muestran la gran diferencia que existe entre presupuestos municipales de comunas ricas versus comunas pobres, alcanzando la exorbitante diferencia de 86.4 veces mayor en Las Condes que en Ercilla (4 veces más si se ajusta con la población comunal). Diferencia que evidencia la problemática económica que tienen los gobiernos locales pobres para promover desarrollo, sobre todos cuando se compara con los índices de pobreza poblacional donde Las Condes presenta solo un 4% de población en situación de pobreza, mientras que Purén y Ercilla muestran 38% y 36% respectivamente (CASEN, 2006). Gustavo Kausel señala al respecto,

“Lo que pasa es un tema de redistribuciones de los recursos que se obtienen. El Fondo Común Municipal es quien regula y distribuye estos recursos, ahí hay un tema muy difícil porque lo importantes debiese ser que las empresas debiesen entregar recursos acorde a las instalaciones o usos que hacen del recurso suelo y eso no está establecido” (Gustavo Kausel, Consejero Regional. com. pers., 11-01-2012)

El problema radica en lo establecido por la norma de tributación y aporte de las empresas sobre sus territorios, falta de claridad legal que genera desbalances en el ámbito económico pero también en los que aquí nos interesa, la configuración del espacio político, puesto que, si un gobierno local no posee los recursos económicos para impulsar el desarrollo de la población y el territorio, tampoco posee los mecanismos de presión política que les permita ser una agente decidor y reparador de los problemas que el modelo económico-político provoca. De esta forma, los gobiernos locales se ven expuestos a una situación de doble jerarquía (Barton,. Et al 2010) en la que su capacidad se ve limitada por el actuar de las decisiones que toma el Estado central y la acción de las empresas privadas en el territorio, careciendo de las herramientas necesarias para impulsar un desarrollo local con identidad propia, que de la capacidad para ser un agente importante en la toma de decisiones que orienten estas medidas.

El resultado de esta configuración estructural de domino del territorio deja a los gobiernos locales con una capacidad de acción limitada, orientada principalmente hacia la entrega de condiciones básicas para la población, traduciéndose básicamente en políticas asistenciales para entregar agua a los hogares, apalancar recursos del Estado para promover actividades menores de inversión local, mejorar caminos, etc. Tareas que difícilmente apuntan, y a pasos muy reducidos, hacia una real política de desarrollo, más

solo permiten esfuerzos de maquillaje y encauzamiento de recursos hacia los más necesitados. Esta dificultad económica finalmente se transforma en un problema social cuando se analizan los efectos que generan las transnacionales forestales en su accionar productivo y la incapacidad que poseen los gobiernos locales para frenar su avance o planificar los usos de suelo. Señala el Alcalde de Los Sauces:

“Hoy día no tenemos ningún apoyo del Estado que nos diga; aquí tienen para arrendar un camión, pero ahora tenemos que mantenerlo, poner el petróleo, pagarle a un operario, etc. Hoy el agua es un tema, los pozos se secan y nosotros hemos hecho un gran esfuerzo, (...) No tenemos muchas herramientas para controlar el desarrollo forestal, y ha crecido mucho.” (Ramón Vilches, Alcalde Los Sauces. com. pers., 19-10-2011)

Junto con esto, el Seremi de Agricultura manifiesta que está conciente de la situación que viven muchas comunas de la Araucanía, y ve también un problema en el desarrollo de las comunas rurales producto de la transformación social que generó la llegada de grandes masas forestales desde la década del 70, sin embargo reconoce que lo que se hace es mero asistencialismo, más las soluciones de fondo no se generan.

“Lo que se puede hacer se traduce en casi puro asistencialismo. Son muy pocos los que pueden emprender iniciativas propias, porque todos necesitan tener alguien al lado para venderle sus productos, los pocos que viven en el campo se les dificulta cada día más vivir ahí” (Jorge Rathgeb, Seremi Agricultura. com. pers., 18-01-2012)

Por otro lado, la falta de regulación de uso del suelo han dejado una enorme área dispuesta para la utilización con fines forestales, provocando transformaciones socio-espaciales nefastas en su camino, dentro de las cuales se puede destacar un despoblamiento producto de una alta migración campo-ciudad, una modificación de los espacios naturales y una transformación importante de los cauces de ríos.

En el ámbito económico y social, estas transformaciones significan una paradoja fundada en un espiral de inversión que recae en la necesidad de más recursos por parte del Estado para solucionar la condición resultante de aquellos que venden sus predios a las empresas forestales y llegan a la ciudad. Jorge Rathgeb así lo señala evidenciando la necesidad de mantener a la población campesina en el campo para que sigan

desarrollando la agricultura tradicional y/o tecnificada, pudiendo así mantener un mejor nivel de vida que en la ciudad.

“No es un tema sencillo porque para la gente que se va a la ciudad, el Estado debe invertir muchas más lucas (plata) para poder mantener esa persona en la ciudad. En la ciudad se gastan cantidades inimaginables en seguridad por ejemplo, si la mitad de las personas de la ciudad estuvieran en el campo, se ahorrarían” (Jorge Rathgeb, Seremi Agricultura. com. pers., 18-01-2012)

Ahora bien, retomando el tema económico como freno para impulsar el desarrollo local, se puede reconocer que la falta de presupuesto se manifiesta también en la carencia de capital humano que permita dar mejores servicios y oportunidades a la población. Gustavo Kausel señala:

“Nos encontramos ahí con otro tema que ha sido la imposibilidad de fortalecer las plantas de los gobiernos locales y eso está regido desde hace muchos años sin darle la posibilidad a los municipios para que decidan sus necesidades y funcionarios para apoyar el desarrollo local, así los municipios no pueden presentar los proyectos por falta de capacidad crítica local y de profesionales” (Gustavo Kausel, Consejero Regional. com. pers., 11-01-2012)

Como presenta la tabla 9, los presupuestos que manejan comunas como Purén, Lumaco, Lonquimay o Ercilla, son de muy bajo alcance, debiendo reducir sus gastos en servicios a la comunidad pero también en personal municipal, de esta forma, el problema se transforma en un círculo vicioso donde la falta de personal calificado imposibilita la presentación de proyectos al FNDR, traduciéndose en menos posibilidades de impulsar el desarrollo local, avocando los esfuerzos solo a lo imprescindible y prioritario, es decir, hacia lo inmediato y urgente, más no hacia la inversión de más largo aliento.

Un elemento estadístico que permite entender el problema de abordar el desarrollo desde los municipios, es el hecho de que gran parte de las comunas de la provincia de Malleco (6/11) han debido fusionar la Secretaría de Planificación (SECPLAN) con el Departamento de Obras, dejando arquitectos en su jefatura. Hecho que demuestra la baja relevancia que tiene la planificación de los programas a escala local puesto que han debido dar un paso

al costado ante la urgencia de dar solución a las deficientes condiciones de la infraestructura comunal, como caminos, redes de servicios básicos, etc. Elementos básicos que aportan a la mejora en la condición de vida de las personas pero que no siempre son parte de una estrategia que oriente el desarrollo de manera oportuna e integral, sino, como señala Gonzalo Llanos, es parte del atender las consecuencias que otros problemas generan.

“No sacamos nada con atender las consecuencias, por ejemplo con mejorar los caminos, porque si no mejoramos otro tipo de cosas, la gente no va a poder desarrollarse. Si no se tiene agua, herramientas y los medios adecuados, no se saca nada porque qué se va a transportar si no tiene nada para producir. Estamos en una situación de encrucijada.”

(Gonzalo Llanos, Consejero Regional. com. pers., 27-10-2011)

Como se ha evidenciado aquí, la falta de presupuesto municipal es un tema que aqueja principalmente a comunas pobres como las que podemos encontrar en la provincia de Malleco, situación que significa una incapacidad para impulsar el desarrollo local, basada en necesidades endógenas y enfocadas en la población. Una mayor autonomía presupuestaria y mejor distribución de profesionales capacitados, son algunos de los elementos que permitirían a los gobiernos locales administrar mirando hacia el desarrollo del territorio y no como se ha evidenciado en este apartado, hacia la distribución de pobreza social.

Analizando estas condiciones, los gobiernos locales han tenido la difícil tarea de promover e incentivar el desarrollo de sus territorios bajo un estado de pobreza constante, labor que difícilmente logran realizar con perspectivas de largo aliento, debiendo orientar su apoyo a las necesidades más primigenias y básicas de la población.

Bajo este escenario, los gobiernos locales poseen una capacidad reducida de acción, al igual que el gobierno provincial, quien actúa como ente administrador y fiscalizador dentro del aparataje estatal más no como instancia promotora de desarrollo, concentrando su accionar hacia políticas de contención orientadas al abastecimiento de recursos y condiciones mínimas para la población: agua, educación, infraestructura pública, etc. Esto repercute en una incapacidad manifiesta de orientar líneas de acción que emanen desde el territorio, debilitando la capacidad de influencia de actores que debiesen cumplir un rol fundamental para la provincia. En palabras del gobernador de Malleco se evidencia la

carencia de coordinación de programas que impulsen el desarrollo del territorio, limitando su accionar a dar soluciones básicas y urgentes a la población:

“Nosotros como gobierno provincial solo podemos abastecer a las comunidades con agua, haciendo frente dentro de las condiciones existentes, lo cual no es mucho.” (José Enríquez F. Gobernador Malleco. com. pers., 20-10-2011)

En las comunas de Malleco, como ya lo hemos identificado, estas acciones están íntimamente ligadas a las consecuencias que deja en el territorio la intensificación de la industria forestal, transformándose en una tarea muy difícil, casi titánica, al intentar revertir los altos índices de cesantía y pobreza que aquejan a la población sin los medios, recursos y respaldos políticos para invertir en un desarrollo que no signifique programas de salvataje que contengan la falta de trabajo en invierno y permitan disponer de agua en los meses de verano.

Los municipios, por su lado, son los encargados de orientar el desarrollo local y generar planes de acción con las comunidades locales, pero la falta de presupuesto y la escasa capacidad que entrega el modelo de administración territorial, limita su capacidad y rol como ente promotor del desarrollo desde el minuto en que su eficacia se mide bajo la condicionante de los presupuestos concursables. Esto, según, señala Patricia Meynet, se vuelve injusto para aquellos gobiernos locales que no poseen el capital humano para generar proyectos de calidad. De esta manera, quienes tienen más, reciben más, y quienes más sufren los embates del modelo socioeconómico, menos reciben y más profunda se vuelve su pobreza social.

“Todo tenemos que pelearlo a punta de proyectos y ahí es donde estamos un poco pobres de personal, actualmente nosotros en el municipio no tenemos SERPLAC, donde en otros municipios hay varios profesionales, pero aquí como no hay profesionales no se hacen proyectos. Entonces hacemos lo que podemos con lo que tenemos.” (Patricia Meynet, Alcaldesa (S) Ercilla. com. pers., 06-01-2012)

La alcaldesa subrogante de la comuna de Ercilla toca aquí un tema que aflige a casi todas las comunas de la provincia, situación que transforma los problemas sociales de la población en un callejón sin salida puesto que el organismo encargado de promover el

desarrollo y generar cambios a escala local, no posee el capital humano ni las herramientas suficientes para desarrollar estrategias y programas que apunten a dar solución a los problemas que aquejan a su gente. Sin este apoyo a la estructura de administración local, los esfuerzos por salir de los malos índices sociales se vuelven una tarea casi imposible.

Como ya se ha señalado, el apoyo de las empresas a la población y gobiernos locales es mínimo e instrumental, puesto que solo se hacen presente cuando necesitan certificar sus procesos productivos o conseguir algún permiso de obra, sin embargo, su presencia no considera los escenarios sociales ni culturales donde se instala sino que pondera únicamente las riquezas económica que puede absorber de los suelos donde instala sus plantaciones exóticas. Es justo aquí expresar que las empresas forestales han intentado mejorar esta situación con la creación de programas de buena vecindad y apoyo a las comunidades locales, pero, a pesar de sus incipientes esfuerzos, estos recién se encuentran en estado embrionario, caracterizándose por ser intermitentes y focalizados.

Esta situación que ocurre en la provincia de Malleco evidencia un problema estructural denominado “doble jerarquía”, donde los gobiernos locales son despojados de su rol como agente promotor del desarrollo, entregando esta función al Estado, mediante la capacidad que tenga para generar líneas de desarrollo emanadas como políticas desde el nivel central, y a la capacidad que tengan las empresas privadas para hacer crecer la economía, así lo municipios se ven dentro de un sistema donde se sigue “manteniendo una relación jerárquica con las comunas, en la que estas no tienen mayor injerencia que la de manejar los recursos para satisfacer las necesidades básicas de su población”. (Barton,. Et al. 2010; 127)

Este fenómeno estructural otorga una fuerte identidad al Espacio Político de la provincia de Malleco debido al hecho que relega a los municipios a un nivel jerárquico menos relevante que el de las empresas privadas y el Estado, situación que se manifiesta en Malleco de forma tal que estos deben hacer frente a los problemas sociales generados por la actividad forestal desde una posición política menos significativa.

De esta forma, los gobiernos locales han debido limitar su accionar a atacar las consecuencias generadas por la disminución de la actividad agrícola tradicional, el crecimiento de las plantaciones forestales, el aumento de la cesantía y la radicalización del conflicto de propiedad que mantiene el pueblo mapuche con las empresas forestales,

lo que ha significado que su accionar se constriñe a velar por la urgencia más no por el problema de fondo que promueva un estrategia de desarrollo integral e inclusiva para los diversos agentes del territorio, una consecuencia teñida y evidenciada por la articulación desigual del espacio político.

7.1.2.7.- Reconocimiento y Conflicto Mapuche, una lucha histórica contra las transnacionales y el modelo de desarrollo nacional.

Si bien son diversas las causas que han llevado a los enfrentamientos entre las comunidades mapuches y las empresas forestales, la falta de reconocimiento es el origen del meollo, elemento que se percibe al analizar la historia y los relatos de los comuneros mapuches de la región. Este problema se arrastra, desde el origen de la colonización, pasando por la entrega de títulos de merced, hasta nuestros tiempos, tiñendo de conflictividad y enfrentamiento a un región completa.

El hecho de reconocer, basado en el origen etimológico de la palabra, significa *re-cognoscere*, es decir valorar por conocimiento a otro igual o distinto. Este elemento abre el análisis hacia la pregunta sobre el verdadero intento por *cognocere* y aceptar al otro cuando se presenta ante nuestros ojos.

He aquí un componente clave para comprender lo que ha sucedido por decenas de años entre la sociedad chilena y el pueblo mapuche puesto que, como señalan diversos autores (Foerester, 2000; Riquelme, 2008; CEPAL, 2012), la falta de reconocimiento ha llevado a extremos donde al mapuche se le a quitado toda valoración como otro cognoscible e igual, limitando su capacidad de desenvolvimiento identitario hasta el nivel de ser atomizado como cultura y olvidado como raíz ancestral, coartando toda capacidad para influir en su propio desarrollo. A continuación se tratará este argumento desde los propios relatos obtenidos en esta investigación.

Cuando el hombre deja de reconocer al otro como un igual ejerce su voluntad domesticadora para generar dominio, tal y como se hace con las bestias, aplicando represión ya sea por medio de la violencia o el abuso de poder. Por medio de estas dos vías se ha despojado de todo valor al pueblo mapuche, asesinando a sus familias en períodos de la colonización, negándole la capacidad de ser un “yo”, en tiempos donde el paradigma de la sociedad contemporánea se basa en parámetros de rentabilidad económica y acumulación de poder (Riquelme, 2008).

Como señalan a continuación el presidente de UCOM, la desvalorización del pueblo mapuche como etnia rica en cosmovisiones y horizontes propios de desarrollo, ha recalado en la consideración del hombre indígena como un ser de segunda categoría al que no se le otorga la posibilidad de libre elección.

“Yo creo que el sistema hace que no podamos surgir y que nos cueste tanto, porque el temor es a que el mapuche se independice. Nosotros no pedimos que el Estado se haga cargo de nosotros, nosotros podemos hacerlo, pero queremos salir del estado de postergación que estamos.” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

En la Región de la Araucanía el denominado “conflicto mapuche” es un problema social y cultural que lleva presente cientos de años, enfrentando a las comunidades que resisten a la presión del modelo occidental, peleando por tierras de origen ancestral que les fueron quitadas por colonizadores, y que hoy son parte del patrimonio de las trasnacionales forestales.

El problema se remonta al SXIX durante la entrega de títulos de merced, tiempos en que se entregaron tierras a las comunidades mapuches pero sin ninguna garantía de cumplimiento, lo que permitió la compra de predios a precios muy bajos y la apropiación de tierras de origen ancestral por medios abusivos.

“Cuando se dieron los títulos de merced los empresarios fueron corriendo los cercos y apropiándose de nuestros territorios. Después pasó el tiempo del gobierno militar y.. Bueno, la gente sabe hoy cual es su deslinde con los títulos de merced, pero no se respetan, y eso es lo que se está peleando, no otra cosa” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

Por su parte, las empresas forestales aducen estar amparados en la ley chilena y que todo conflicto existente respecto a deslindes con comunidades mapuches es un problema del Estado, no de ellos, porque sus títulos de dominio son transparentes y claros. Argumento que excluiría a las empresas forestales del conflicto, sin darse cuenta que se encuentran en el centro de los problemas y disputas.

Ahora bien, la historia ha mostrado que los esfuerzos han sido difíciles, por no decir imposibles, en cuanto consolidación de mesas de diálogo y el acercamiento entre las

partes, principalmente porque las comunidades argumentan que las autoridades no se han hecho cargo de sus demandas, favoreciendo al desarrollo de grandes empresas que se han enriquecido por décadas, modificando el ecosistema y el equilibrio natural, a costa del usufructo de terrenos que han albergado por muchos años al pueblo mapuche. El descontento ha llegado a tales puntos que las comunidades más radicales, han izado la bandera de la independencia, luchando por la autodeterminación, permitiéndoles así desarrollar su cultura bajo sus parámetros cosmológicos y no bajo el modelo nacional chileno.

Las grandes extensiones forestales y la falta de instancias de reconocimiento y diálogo, han llevado a que las comunidades mapuches vean el modelo de desarrollo con desconfianza y recelo debido a que las grandes empresas forestales han invadido su territorio con plantaciones exóticas y cercos implacables que han puesto fin a la riqueza ecosistémica que algún día primó en los llanos de la Araucanía, trayendo consigo cambios irreversibles en sus costumbres culturales, modificando el suelo, cauces de ríos y todo el hábitat que los proveyó durante centurias.

Los relatos aquí presentados mostrarán las diversas transformaciones que han debido sufrir las comunidades mapuches y el alto grado de desvaloración que los ha mantenido en condiciones de miseria y empobrecimiento de su cultura.

El primer elemento que se observó en cada una de las entrevistas realizadas con los comuneros mapuches muestra un claro descontento con el modelo de desarrollo de la Araucanía, hecho que se cimienta principalmente en el hecho que las empresas forestales no generan ningún aporte a las comunidades, a pesar de ser una industria de alta rentabilidad que convive diariamente con ellos.

“tratamos de ver como conversamos con los servicios públicos y ver como nos acercamos, también con las empresas, sin embargo no tiene ningún impacto en el desarrollo, es como si no existiera, es como ver pasar un avión porque pasa y nada más.”

(Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

La expresión que utiliza Dionisio Prado señala claramente el tipo de relación que mantienen las comunidades y las empresas forestales, señalando que su presencia en el territorio es *como “ver pasar un avión”*, un avión que se lleva sus riquezas pero que no deja beneficio alguno a las comunidades que viven de la tierra y sus riquezas naturales.

Este hecho ha generado un alto descontento porque piensan, por un lado, que les quitaron sus terrenos donde han vivido por siglos, y por otro lado, que ellos son discriminados por su condición, teniendo muy pocas posibilidades de trabajar en faenas extractivas de las empresas. Bajo esta lógica, las comunidades son reducidas a ser un pueblo carente de toda posibilidad de expresión social y cultural, y falta de apoyo por parte de las empresas que se abastecen de las riquezas de la región, acumulando un gran descontento por carecer de posibilidades y apoyo para su desarrollo social y cultural.

Ahora bien, a pesar de ser denominada zona roja por la prensa nacional, Malleco es una provincia donde la gran mayoría de las comunidades no son conflictivas, sin embargo, como señala el presidente de la comunidad Juan Aguaiquil Paillao, la buena convivencia tiene sus límites y estos están muy prontos a traspasarse.

“Nosotros nunca hemos tenido conflictos pero ahora las forestales nos están obligando a hacer una toma de terreno para ocupar nuestras tierras. Ellos avanzan y no miran al resto, por su dinero que ellos tienen y la gente pobre siempre lo van a seguir siendo” (Luis Jara, Comunidad JAP. com. pers., 18-10-2011)

Si bien los datos muestran que la mayoría de las comunidades de la Araucanía no mantienen conflictos violentos con las empresas forestales, hecho que los medios de comunicación de masa se han preocupado de invertir con información que criminaliza a todo el pueblo mapuche, la gran mayoría perciben que el crecimiento económico y el desarrollo de la industria forestal no los beneficia en lo absoluto, sino por el contrario. Esto ha generado que algunas comunidades vean como el único camino posible los medios extremos, y en ocasiones violentos, para no ser pisoteados, equilibrando poderes por medio de la toma de predios y la quema de haciendas forestales.

Una de las explicaciones que dan las comunidades al hecho de que el gobierno chileno no les brinde el apoyo que ellos piden, se debe al temor del desarrollo del pueblo mapuche, ya que con esto se fortalecerían las bases para la independencia, empoderando las voces que hoy acallan bajo la ignorancia, desinformación y represión.

Dionisio Prado, conciente de esto señala:

“En la región falta hacer de verdad la política de responsabilidad empresarial aquí esto se basa en organizar pequeños campeonatos de futbolito y cosas pequeñas para entretener a la gente, pero no se hacen inversiones reales ni duraderas. Eso tiene que ver con el miedo de la empresa privada y también del gobierno de que el pueblo mapuche se desarrolle y luche por el autogobierno y la independencia” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

Bajo esta lógica, la RSE y los planes de buena vecindad de las empresas forestales, se basan en aportes menores a las comunidades vecinas, más no tienen el impacto ni generan las soluciones necesarias para promover el desarrollo del pueblo mapuche sino que apelan a mantener el status quo, sin proporcionar medios de calidad para que las comunidades puedan ser parte del desarrollo del territorio desde sus propias riquezas culturales.

Un elemento que demuestra lo aquí señalado es que teniendo los medios para generar el cambio e integrar a las comunidades dentro de la planificación del territorio, las empresas han optado por traer gente de otras regiones para que trabajen en las plantaciones, negociando con algunas comunidades para apaciguar los posibles conflictos.

Ahora bien, a pesar de existir planes de buena vecindad, como los aplica CMPC y Arauco S.A. la experiencia muestra que su desarrollo no ha permeado a las distintas capas de la sociedad, manteniendo conflictos con comunidades mapuches y generando pobreza en su entorno.

Por su parte, las forestales aducen que ellos no son las culpables ni responsables del problema que aqueja al territorio puesto que hacen esfuerzos por incentivar el desarrollo de los pueblos mapuches, dando trabajo y respetando la normativa legal, sin embargo el problema social y cultural no lo pueden solucionar ellos sino que es tarea del Estado hacerse cargo de estos asuntos.

“Hay conflictos y no conflictos, hay de todo. O sea, si me hablas del tema mapuche, ése es un frente de conflicto y va a existir mientras exista problema ahí. El problema es un problema del Estado de Chile, no es un problema nuestro, entonces ahí tenemos que vivir con lo que hay, no más (...) Siento que nosotros estamos haciendo todo lo que podemos, incluso llegamos a la exigencia más alta que puede existir. Con esto pensamos, bueno, al menos yo hice mi pega.” (Fernando Raga, MININCO CORMA. com. pers., 06-10-2011)

Hoy en día la Certificación es un imperativo para el negocio forestal, proceso que cuenta con el requisito de presentar un plan de manejo que respete cada una de las etapas de generación del producto. La aprobación del Forest Stewardship Council (FSC) es la meta actual de las grandes empresas del rubro, cuyo objetivo aspira a tener prácticas responsables con el medio ambiente y el medio humano, emplazando a las forestales a escuchar y respetar a las comunidades locales, sin embargo, las comunidades sienten que tal invitación al dialogo no es sino un intento de cumplir con los requisitos de la certificación y una pantalla que oculta sus prácticas más no una integración real de sus demandas y necesidades como cultura.

Ahora bien, como señala Fernando Raga, el Estado tiene un rol que no está cumpliendo a cabalidad puesto que los problemas sociales se deben a la falta de oportunidades y a la desintegración del dialogo de los actores del territorio, labor que no está realizando, y que como consecuencia ha traído fuertes enfrentamientos entre el pueblo mapuche y las empresas forestales. Cómo ya fue identificado anteriormente, el modelo de desarrollo de las regiones forestales propone un crecimiento de la industria basado en el respeto de las comunidades, proporcionando los medios para generar un desarrollo integro, sin embargo, dichas oportunidades no se han visto materializadas porque los programas del Estado: Orígenes y PDTI⁵, no han solucionado el problema de fondo que mantiene en conflicto a mapuches y forestales, anidando el sentimiento de que solo son intentos por imponer lógicas capitalistas en el territorio, más no un esfuerzo real para salvaguardar su cultura y costumbres.

Ahora bien, dentro de este escenario de pobreza, desigualdad de oportunidades y diferencias en la capacidad de generar influencias en el espacio político, las movilizaciones públicas y tomas de terrenos privados se han transformado en el único mecanismo para hacer valer su derecho y ser escuchados en las esferas públicas y políticas, ya que esto tiene un fuerte impacto mediático que ha significado el apoyo de organismos internacionales (ONGs) que defienden los derechos del pueblo mapuche, manteniendo una convivencia tensa y en ocasiones violenta con las empresas forestales y los organismos públicos.

⁵ Programa de Desarrollo Territorial Indígena

Si bien los conflictos se presentan durante largos periodos del año, son solo algunas comunas de la provincia las que presentan un grado mayor de conflictividad, dentro de las cuales destaca Ercilla, Collipulli, Lumaco y Purén, comunas donde se concentra la mayor población mapuche y donde no casualmente, más se han expandido las plantaciones forestales. Dionisio Prado señala:

“CMPC son los amos y señores de acá en el territorio y se está como obligados a trabajar con ello, pero entre paréntesis no más. Yo creo que ellos quisieran que nosotros no existiéramos y nosotros queremos que ellos no existieran, pero existimos entonces tenemos que convivir. En ese ambiente se trabaja, un poco con movilización, inconformismo, con programas de contención y muchas complejidades porque a veces la gente negocia de forma independiente entonces se avanza en pequeñas cosas pero no en el fondo.” (Dionisio Prado, Presidente UCOM. com. pers., 12-01-2012)

Como señala el presidente de la UCOM, las movilizaciones se han transformado en el mecanismo por excelencia para hacer valer sus demandas, puesto que perciben no tener espacio ni cabida en el debate público para avanzar en los temas de fondo. Así es como se avanza y retrocede en el dialogo, alimentando una bomba de tiempo que explotará de nos ser tratados los problemas con el debido cuidado y valoración.

Esta bomba de tiempo se produce porque las negociaciones abarcan temas puntuales y calman los ánimos, pero este mecanismo ha demostrado generar otros problemas para la unidad y lucha de las demandas del pueblo mapuche porque se hacen de forma independiente con algunas comunidades, desarticulando estratégicamente la transversalidad de las demandas y al pueblo mapuche como unidad.

Así es como la existencia de diálogos y trabajos conjuntos se reconocen solo en ocasiones puntuales, más no como una integración de las demandas culturales del pueblo mapuche al desarrollo de todo el territorio, percibiendo estas instancias como simulacros de apaciguamiento que no tratan el problema de fondo sino que simplemente maquillan aquellas múltiples imperfecciones del modelo de desarrollo del cual se sienten completamente ausentes.

“La manera de dialogo que tienen (Forestales) es un simulacro no más.. Ellos hacen como que conversan para llegar a una solución, pero no la hay. Mientras uno no haga un

conflicto no hay solución para nuestras demandas” (Luis Jara. Comunidad JAP.com. pers., 18-10-2011)

La sensación de ser utilizados junto con la imposibilidad de formar parte de las esferas de decisión territorial, encandecen los conflictos y perpetúan los problemas, alejando a las comunidades de los espacios donde pueden hacer manifiestas sus demandas de manera pacífica y dialógica. El resultado es una sensación de estar siendo instrumentalizados para obtener certificaciones y poder impulsar su negocio, sin embargo la tensión se encrudece al ver que no hay interés en valorar y promover las tradiciones de la cultura ancestral de Chile.

Sobre este escenario, el mapuche queda deslegitimado como actor dialogante y el resto de los actores los percibe como factor de riesgo para sus inversiones y el desarrollo del territorio, limitando su capacidad de acción a presiones violentistas y toma de terreno.

“Si nosotros armáramos un poco de conflicto, a lo mejor seríamos un poco más escuchados porque generalmente las personas que generan problemas se les abren más fáciles las puertas, pero a nosotros que estamos silenciosos no nos toman en cuenta. Eso nos da a pensar que tal vez nosotros tengamos que hacer lo mismo para hacernos escuchar.” (Marcos Millapi, Comunidad PSA. com. pers., 17-10-2011)

La carencia de espacios de articulación y la obstaculización de instancias donde el pueblo mapuche pueda proponer sus demandas para impulsar un desarrollo propio en base a sus conocimientos y costumbres, ha provocado, como señala Marcos Millapi, el pensamiento de que solo los actos conflictivos tiene un resultado en las esferas públicas y por ende en el espacio político del territorio, hecho que muestra constituir el problema actual en una bomba de tiempo pronta a estallar, a la espera de que las comunidades colmen su paciencia y visualicen que el único camino para ser escuchados es por medio de actos basados en la fuerza y el conflicto local, una manifestación más de la falta de espacios de integración que presenta el espacio político mallequino.

Otro argumento señala que si bien, se han hecho diversos esfuerzos por entregar recursos y medios para el desarrollo del pueblo mapuche, estos programas, como señala

Jorge Reinao, tienen ya sus propios objetivos y metas, sin incluir las directrices que impulsen su propio desarrollo en base a sus demandas y cosmovisión.

“Siempre nos han llevado cosas listas, INDAP nos ha hecho paquetes de trabajo, de fomento, etc. Ahora nacen los PDTI, pero a la gente no les resuelve el problema. En vista de eso, decidimos abordar esto desde la comunidad hacia el entorno. Ahí nosotros empezamos a comprometer a las empresas que están en el lugar” (Jorge Reinao, Rewe. com. pers., 16-01-2012)

La Cooperativa Rewe es uno de los emblemas de integración y desarrollo del pueblo mapuche en la región de la Araucanía. Son parte de la cámara de comercio latinoamericana de Estados Unidos, proyectando un crecimiento de sus actividades agrícolas y artesanales en un 200% para el año 2014, sin embargo, como señala Jorge Reinao, presidente de la Cooperativa, el aporte diferenciado que entrega el Estado por ser pueblo originario de Chile los perjudica y les hace más difícil generar desarrollo económico. Entonces, cabe preguntarse ¿El aporte entregado por CONADI, INDAP y el FNDR, son herramientas de calidad para promover un desarrollo auténtico y propio o son simplemente aportes menores que buscan complacer con el mínimo aporte a sus demandas?

Ahora bien, el mayor problema que manifiestan los entrevistados dice relación con una falta de espacios de inclusión en las decisiones que a ellos mismos les compete, evidenciando una grave falta de consideración en los espacios políticos dada la centralidad que existe en los temas productivos de gran escala y la hegemonía que presentan las empresas forestales en las decisiones del territorio. Al respecto opina Reinao:

“Nosotros creemos que las soluciones al problema está en las comunidades nuestras, somos nosotros los responsables de solucionarlo, no es el Estado, no es la empresa, no es nadie más que nosotros, por lo tanto, la pobreza de nuestro territorio se debe a que nosotros no tenemos los espacios ni hemos sido capaces de hacer propuestas que nos den las soluciones a nosotros mismos” (Jorge Reinao, Rewe. com. pers., 16-01-2012)

De los relatos expuestos por Jorge Reinao, se evidencia que el tema de fondo no son solo los aportes monetarios que entrega el Estado sino que la falta de espacios de inclusión donde ellos puedan incidir en el tipo de apoyo que necesita su pueblo, un elemento que ayuda a comprender la baja capacidad de decisión y el bajo poder de influencia que tiene el pueblo mapuche en las tomas de decisiones sobre su propio desarrollo.

Al respecto, “El Estado de Chile ha tenido una política bastante activa hacia los pueblos indígenas en los últimos años. Por un lado, la Ley N° 19.245 (1993) abordó la situación de los pueblos originarios en varias dimensiones como, por ejemplo, el reconocimiento de las etnias y sus derechos como tales, consagración del derecho a la tierra, protección de su cultura, fomento de la participación de la población indígena a través de organizaciones reconocidas por la ley, y la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), cuya finalidad es atender y satisfacer las demandas de los pueblos originarios, especialmente en lo que respecta a restitución de tierras, fomento productivo y fortalecimiento cultural” (Cerdeña, 2009; 28). Junto a esto, se ha ratificado el Convenio internacional 169 de la OIT, cuyo fin aspira a reconocer y respetar a los pueblos originarios, incluyendo su participación y consulta ante medidas y proyectos que sean susceptibles de afectarlos.

Estas medidas han intentado en los últimos años mejorar las condiciones de vida de las comunidades mapuches de la Araucanía, sin embargo los índices y resultados muestran que gran parte de la población persiste en estado de pobreza, 24% en 2006 (CASEN, 2006) y la razón que arguyen los dirigentes entrevistados se focalizan en que las herramientas no han sido las adecuadas ni suficientes.

Al respecto, Marcos Millapi señala que un tema relevante dice relación con la presión y condicionamiento que ponen las autoridades hacia sus apoyos económicos, puesto que los organismos públicos pondrían una soga al cuello a todas las comunidades, exigiendo ciertas conductas y comportamientos.

“En ocasiones queremos manifestarnos pero intentamos no levantar banderas porque según la ley de la CONADI, si nosotros hacemos problemas y somos detenidos por carabineros no podemos seguir siendo dirigentes, entonces la misma CONADI no obliga a tener este apaciguamiento, poniéndonos la soga al cuello para no poder hacer cosas y seamos escuchados.” (Marcos Millapi, Comunidad PSA. com. pers., 17-10-2011)

Sobre esta línea, un elemento que no ha sabido desarrollar aun la Ley N° 19.245 dice relación con la puesta en valor del pueblo mapuche, reconociendo y potenciando su existencia y dignidad socio cultural. A Continuación, la jefa de la Unidad de Desarrollo Nacional de CONADI, señala su opinión respecto a los problemas y posibles soluciones frente a un escenario que reproduce pobreza y problemas culturales.

“Yo creo que la región tiene que poner en valor a los pueblos indígenas, cosa que no se ha hecho. (...) Creo que tiene que haber una sensibilización y todos nos tenemos que hacer cargo. Por ejemplo no hay programas especiales para pueblos indígenas, si tu analizas, los programas que tiene INDAP, salvo el PDTI, están pensados en población campesina no en población indígena, lo mismo los otros servicios; CORFO, SERCOTEC, etc. Por lo que nadie se hace cargo” (Paola Poblete, CONADI. com. pers., 27-10-2011)

Como señala Paola Poblete, todo programa, esfuerzo y medida debiese comenzar con una sensibilización que reconozca al pueblo mapuche como tal y que afronte sus problemas desde su realidad y necesidades, para lo cual es necesario trabajar con ellos, buscando herramientas que se adecuen a sus demandas y visiones de desarrollo, tema que para Paola Poblete debe ser tratado a nivel nacional y desde todas las esferas de la sociedad, puesto que se necesita un reconocimiento de sus diferencias sobre la base de la igualdad de oportunidades para promover su desarrollo respetando la injerencia de sus propios agentes en la construcción de sus propias directrices.

La falta de oportunidades propias para el pueblo mapuche demuestran que el espacio político nacional y de la región no permiten ni valoran esta realidad, visualizando a las comunidades como un foco de conflicto y un riesgo para el país, más no como una oportunidad de dignificar a nuestra cultura ancestral, entregándole herramientas para que se desarrollen bajo sus principios y cosmovisiones y no bajo los moldes que entrega el Estado chileno.

En este sentido, re conoscere significa también ver al otro como un yo, como un ser que posee atribuciones y valores iguales al los de todo ser humano, sin embargo en la Araucanía se han hecho diferencias que despojan de tal valoración a quienes no siguen el patrón del desarrollo desde el modelo nacional chileno. Víctor Hernández ha trabajado en INDAP por más de 10 años y señala que el problema pasa por una voluntad de trabajar el tema desde sus particularidades, generando emprendimientos y abriendo posibilidades

para que el pueblo mapuche crezca en riqueza cultural, para lo cual todo comienza con una valorización que necesita del reconocimiento del otro como un yo.

“Aquí falta integrar la visión mapuche en la estrategia de desarrollo. No es un tema de tener más o menos tierras sino de decidir trabajar en algo, por eso es tan importante la valorización.” (Víctor Hernández, INDAP. com. pers., 21-10-2011)

De esta forma, la puesta en valor podrá abrir puertas hacia la igualdad de condiciones desde la diferencia, permitiendo a las más de 200 mil personas mapuches de la región, formar parte del espacio político y de las decisiones que a ellos mismos involucra.

Finalmente, todo confluye y se materializa en el territorio, generando pobreza y desarticulación del desarrollo, manteniendo por décadas los más bajos índices de IDH del país, altos índices de pobreza y graves focos de conflictividad que han estigmatizado a la región, y principalmente de la provincia de Malleco, como un territorio inestable, de poca inversión privada y donde las autoridades han sido incapaces de revertir la desintegración social provocada por la falta de reconocimiento y valoración de su propia estructura socio-cultural. El Alcalde de Purén, señala al respecto.

“Lo que impide hoy nuestro crecimiento pasa porque en la región de la Araucanía nadie quiere invertir por el conflicto mapuche, incluso ahora se está hablando de terrorismo en la región de la Araucanía y no es bueno que eso aparezca porque lo único que está aumentando es la odiosidad que existe entre el pueblo mapuche y no mapuche.” (B.Q. Alcalde Purén. com. pers., 09-01-2012)

La falta de espacios de participación e integración que sienten las comunidades mapuches, han incentivado en los últimos años la proliferación de focos de conflicto concentrados en comunas como Ercilla, Purén y Lumaco, precisamente donde mayor población indígena se concentra y donde más han crecido las plantaciones forestales en los últimos 30 años, los cuales, sumados a la incapacidad y falta de instrumentos dialógicos que acerquen a las partes en conflicto, han provocado el aumento de la odiosidad, dificultando la llegada de inversión privada que estimule el desarrollo local y mejore las posibilidades económicas para revertir los malos índices sociales de la población.

Situados en este escenario, la inversión privada no se ha visto incentivada sino repelida gracias a que los focos de conflicto hacen de la provincia una zona inestable, vulnerable y riesgosa para la llegada de empresas y compañías que generen ingresos económicos para el municipio y den trabajo a la población.

Ahora bien, como sucede en diversos aspectos, la imagen y reputación de una región es la carta de presentación para la inversión privada, turistas, incluso para la acción del mismo gobierno, elemento que perjudica a toda la región de La Araucanía producto de casos aislado, y en ocasiones mal informados por la prensa, que estigmatizan y dificultan las posibilidades de desarrollo de la región. Fernando Peña, catedrático de la Universidad Católica de Temuco, señala al respecto:

“La imagen de la región y provincia (Malleco) dice mucho hacia fuera, y como el estigma no se circunscribe a solo algunas comunidades o localidades, el precio lo pagan todos, más si se asocia el territorio a una zona comandada por la Coordinadora Arauco Malleco (CAM). Esto genera una imagen en Santiago y como todo se resuelve en Santiago en nuestro país genera un daño importante a la región, en diferentes términos, por ejemplo el empresarial” (Fernando Peña, UCT. com. pers. 06-12-2010)

El hecho que señala Fernando Peña muestra claramente la complejidad del asunto en cuestión, puesto que, la imposibilidad de los pueblos mapuches de decidir en su propio desarrollo ha significado mantener constantes focos de conflicto que inhiben la inversión de las empresas privadas, estancando el desarrollo debido que las empresas son quienes dinamizan la economía y generan empleo, hecho que también significa que haya menos pago de patentes comerciales y menos recaudación por impuestos territoriales, situación que se agrava cuando se suma el hecho de que las únicas empresas que se han instalado (forestales), no pagan dichos impuestos porque el Decreto de Ley DL 701 las exime.

Todo lo aquí señalado ha contribuido a que se origine un círculo vicioso que comienza con la estigmatización de toda la región, gracias a que los medios de prensa han denominado a la Provincia de Malleco como “Zona Roja”, en manifiesto conflicto. Según la Alcaldesa (S) de Ercilla, los hechos ocurridos en su comuna son signos de un conflicto, pero finalmente son los medios de prensa quienes mancillan la provincia porque le entregan

una connotación y tamaño al conflicto que atemoriza a cualquier inversionista, turista y persona que quiera visitar la zona, gatillando un círculo vicioso donde el miedo impide la inversión y la generación de empleos, manteniendo así los niveles de pobreza más altos del país.

“Estamos denominados en los medios como “zona roja, y como zona roja, nadie quiere invertir acá, entonces ¿quien va a querer invertir dinero en una zona que es conflictiva según los medios pos ser zona roja? Y como nadie quiere venir a invertir acá, se genera un círculo vicioso donde no se genera empleo, la gente está cesante y así no se sale nunca de lo mismo.” (Patricia Meynet, Alcaldesa (S) Ercilla. com. pers., 06-01-2012)

El denominado conflicto mapuche posee una data y riqueza mucho mayor a la aquí señalada, sin embargo, para abordar los objetivos de esta investigación, fue necesario tratar algunos de ellos con el fin de realzar los elementos que alimentan y reproducen el desamparo social y económico de la región y provincia, reconociendo que las disputas entre el pueblo mapuche y las empresas forestales es un problema que se reproduce sistemáticamente producto de la geometría de poder que estructura el espacio político de Malleco, donde la falta de consideración y reconocimiento de las comunidades mapuches como actor relevante y preponderante en el territorio, ha significado la ausencia de soluciones satisfactorias, debido al bajo apoyo que han recibido de parte de las autoridades, en desmedro del gran apoyo brindado a las empresas forestales del territorio.

7.2.- Desarrollo Desterritorializado, una consecuencia de la desarticulación de actores y la carencia de espacios políticos de integración.

Hablar de territorio es hablar de un sistema que posee elementos, contexto y relaciones entre sus partes (Boisier, 2002), así el análisis de la interacción en un territorio se vuelve un método de estudio para comprender la configuración de sus estructuras internas y los medios de comunicación utilizados, para abordar como se orientan y configuran sus propios horizontes de desarrollo (Abramovay; 2006).

Es entonces, en el instante que se comprende el territorio como un sistema donde se hace importante estudiar todos los elementos que lo componen, incluyendo las comunicaciones y relaciones que se tienen dentro y fuera del mismo. Es ahí donde toma

importancia también la comprensión del espacio político como aquel que define la capacidad de acción e interacción de sus actores y la posibilidad que cada uno tiene para influir y formar parte de las orientaciones que definen el sistema-territorio.

Ahora bien, el desarrollo de un territorio se encuentra sujeto a diversos factores sociales, económicos y culturales que suponen una haz de relaciones y vínculos entre estos y el contexto socio- ambiental que los sustenta, en una interrelación entre sociedad, espacio y tiempo que determina un presente dibujado por un pasado y proyecciones futuras (Riveros Román, 2000).

Bajo esta perspectiva, analizar el desarrollo territorial de Malleco es una tarea que necesita una comprensión multidimensional que permita la comprensión de los tipos de interacción que existen entre los actores que comparten el territorio (espacios políticos), su evolución o cambio en el tiempo, y la relación que establecen estos con su entorno inmediato (ambiente), entendiendo que los cambios que generan unos sobre otros suponen una acción dinámica y variable que transforma las estructuras sociales, productivas, culturales y económicas del mismo.

Desde esta comprensión, y como se ha visto en los capítulos anteriores, la realidad de Malleco presenta una evidente carencia de visión integral del desarrollo, pudiendo encontrar realidades muy distintas dentro de un mismo entramado de relaciones, razón por la cual existen profundos conflictos que se han arrastrado por décadas, permitiendo que la región de la Araucanía y principalmente la provincia de Malleco mantenga índices de pobreza exacerbados y el IDH más bajo de todo Chile.

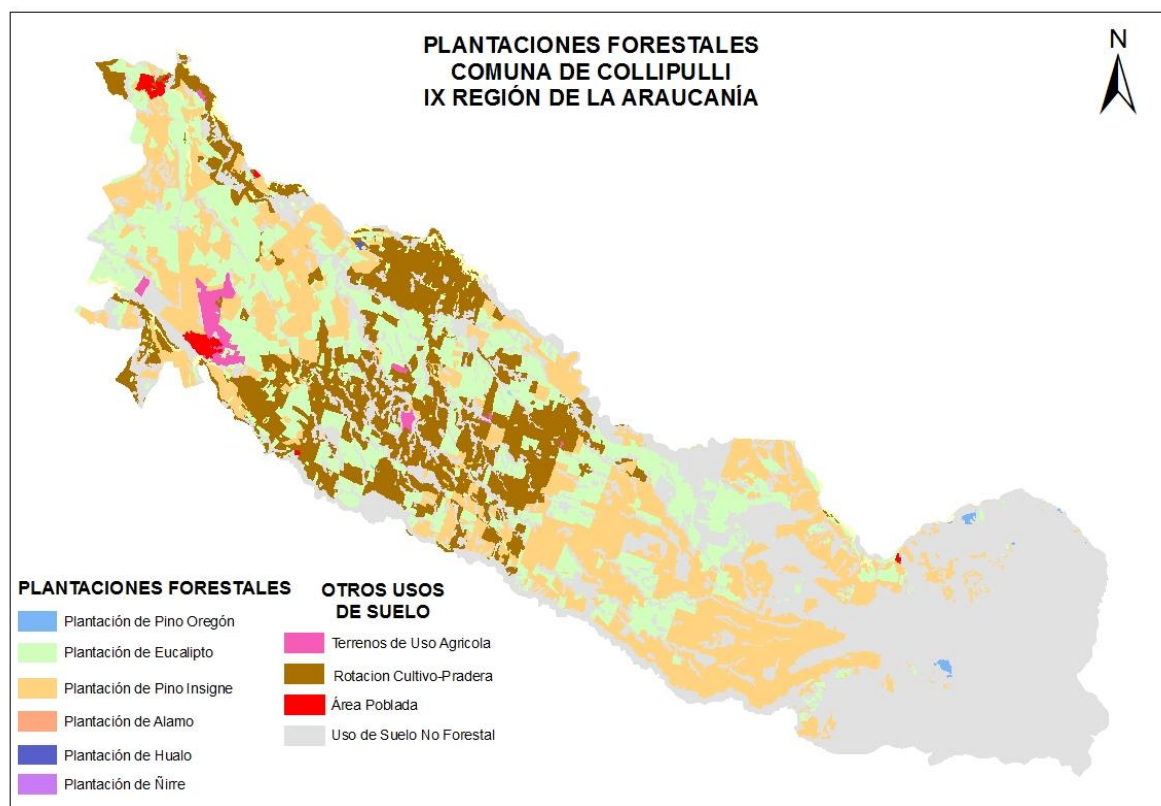
Ahora bien, ¿cómo se articulan las directrices de desarrollo para un territorio como Malleco, donde la confluencia de diversos actores (globales y locales) han vuelto conflictiva y compleja la convivencia?

La llegada y masificación de la actividad forestal a la provincia tiene una gran relevancia en dicha articulación, generando incidencias locales que responden a dinámicas económicas de carácter global gracias a la integración y dependencia de los mercados mundiales que presenta la globalización. Esta llegada y explosión forestal generó diversas transformaciones en el territorio, articulando una nueva geografía económica donde coexisten sistemas de tipo tradicional con nuevas estructuras espaciales que se organizan

en redes y cadenas que complejizan la lectura y orientación de los fenómenos territoriales (Savy, 1990).

Esta nueva configuración de los espacios territoriales ha tendido a favorecer el auge de actores globales (empresas forestales), gracias a la promoción del modelo exportador, generando una alta concentración productiva y económica, significando una alta dependencia de la industria forestal, y una alta concentración de mercados. Lo cual provocó una gran expansión de plantaciones forestales a comienzos de la década del 70, re-configurando radicalmente los espacios naturales y geográficos de la provincia, y con esto las dinámicas sociales, culturales y económicas de los territorios locales, moldeando el ambiente pero también las relaciones entre los distintos actores. A continuación se presenta una figura que permitirá comprender cómo se han expandido las plantaciones forestales en la comuna de Collipulli y cómo influyen los procesos de definición espacial en las determinaciones sobre espacio político y desarrollo de los territorios.

Mapa 8: Plantaciones Forestales, Comuna de Collipulli.



Fuente: Elaboración propia con Argis, en base a Catastro Bosque Nativo. CONAF 2007.

Al observar el mapa de plantaciones forestales de Collipulli se puede entender el peso que poseen las empresas del rubro forestal en el territorio de estudio. Analizando el mosaico se reconoce una predominancia de las plantaciones de Pino Insigne (o Radiata), Eucalipto y suelo en rotación de cultivo o pradera (utilizados con fines agrícolas y forestales), limitando la agricultura y centros poblados a pequeños fragmentos de la comuna. Este fenómeno de configuración espacial ha generado diversos efectos reconocidos en las entrevistas realizadas en esta investigación, dentro de los que destaca: fragmentación del territorio, reducción de la actividad agrícola, migración poblacional hacia centros urbanos, acentuación de sequía, entre otros, pero también se percibe un elemento que no aparece a primera vista pero que sin duda es la fuente de varios de los conflictos del territorio, con esto se hace referencia a los problemas de fragmentación y desintegración social generada por la modificación sociocultural que trajo consigo la expansión de las plantaciones forestales y el predominio de las empresas del rubro en cuestiones políticas, económicas y territoriales.

Esta fragmentación que, como ya se ha presentado en capítulos anteriores, es producida por fenómenos de aislamiento y distanciamiento geográfico entre el campesinado, pero también producto de la presión que las empresas forestales ejercen sobre los predios agrícolas para ser transformados a uso silvícola. De esta manera, la fragmentación no es solo espacial sino también implica una desarticulación social que posiciona a la industria forestal como actor hegemónico dentro del territorio, dejando a la población en estado de vulnerabilidad ante las decisiones que tomen las empresas trasnacionales.

Es así como los procesos de globalización y la consecuente duopolización de la economía Mallequina, muestran que existe un fenómeno de desterritorialización del desarrollo que se manifiesta en que “a medida que el capital y la cultura se globalizan, la propia sustancia de los territorios (su economía, su identidad, su gente) parece volverse volátil, indefinida, incierta.” (Bevejillo, 1996; 10). El mismo autor presenta un elemento que se manifiesta claramente en el territorio de estudio, señalando que estos fenómenos son eminentemente una amenaza en contextos donde la asimetría de poder generada producto de la combinación entre globalización y debilitamiento de la presencia de los Estados Nacionales en territorios subnacionales, termina por afectar a la sociedad local producto del obrar generado por lo agentes externos desterritorializados (Bevejillo, 1996). Carlos de Mattos (1994) agrega a este argumento que la mayor amenaza de la globalización y la concentración de mercados es una integración subordinada del

territorio, donde los actores globales actúan de forma desarraigada para con el territorio, provocando actos incluso irresponsables frente a la sociedad local, elemento que, como se ha argumentado en esta investigación, pareciera claro y evidente en la provincia de Malleco, un problema que funda y sostiene gran parte de los conflictos en el territorio.

Acorde a lo señalado por De Mattos, se puede entender que la industria forestal actúa de esta forma en el territorio, debido a la escala, dimensión y objetivos que posee, sobrellevando una baja responsabilidad local cimentada en desarraigos propios de la lógica económica-territorial capitalista. Baja responsabilidad que queda demostrada en la escasa contratación de empleo local y el bajo aporte al desarrollo de la población:

“De las forestales que tienen patrimonio en nuestra comuna, es muy poco la mano de obra que absorben para su explotación, producto de los adelantos en tecnología y porque las empresas traen a la gente que ya tienen capacitada. Finalmente se nos transforma si en un tema de caminos y puentes que se deterioran porque recursos en las comunas pequeñas casi no quedan, entonces no son hoy día un aporte al desarrollo” (Benigno Quiñones, Alcalde Purén. com. pers., 09-01-2012)

Al respecto señala Pablo Camus:

“La introducción de la ciencia forestal y de especies resinosas como el pino, especie especialmente útil a la economía industrial urbana, la reconversión de una economía rural en crisis y la aparición de grupos económicos que forestan amparados en los beneficios del Estado y en forma exterior a la región, la oposición y expulsión de los habitantes rurales y las críticas ecologistas a los monocultivos forestales, son todos elementos que de alguna forma significan un rasgo característico de los bosques contemporáneos, que en definitiva representan la uniformidad y el fin de la historia local” (Camus, 2001; 142)

Ahora bien, como señala Benko y Lipietz (1994), las diferencias en la inscripción en los sistemas globales alcanzada por los distintos territorios de una nación o región, puede generar un distanciamiento entre las regiones ganadoras y las regiones perdedoras, situación que de no ser bien manejada pueden aumentar la distancia en vez de alzar a los territorios menos beneficiados por las dinámicas de la globalización. Esta realidad, como se ha visto a lo largo de esta investigación, se cristaliza con gran evidencia en el territorio

estudiado, mostrando un grave estado de relego de comunas que, producto de la baja capacidad de influencia de los actores locales, se han mantenido en estados de pobreza y retraso.

Malleco es una provincia pequeña con un alto nivel de localidades rurales en estado de pobreza, condición que para el modelo globalizado no representa mayor oportunidad, definiéndose como un espacio intersticial entre Los Ángeles y Temuco (capital Regional). Como veremos a continuación del fragmento obtenido de la entrevista con el Alcalde de Angol, esta situación es una gran amenaza para el territorio puesto que queda relegado a ser un espacio sin mayor interés para la inversión pública y privada

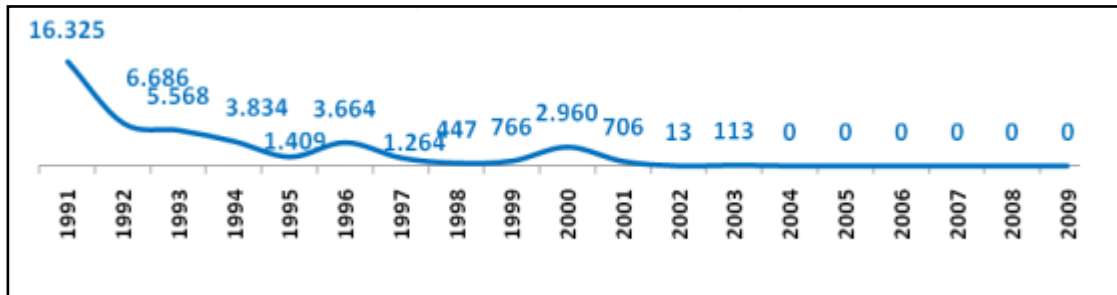
“Angol por mucho tiempo se le ha denominado como comuna del salto. Los Ángeles, Temuco, y todas las comunas que estábamos en el medio, éramos comunas y provincias de salto. La provincia de Malleco era la provincia del salto, y entre ello estaba Angol, eso lo hemos intentado revertir” (Enrique Neira, Alcalde Angol. com. pers., 21-10-2011)

Savy (1990; 110) señala al respecto, “Hoy los polos de interés no son más solidarios de su hinterland, aun para dominarlo: las relaciones se producen de polo a polo, sin contigüidad espacial, entre los nudos de la red, estos no son incorporados en ese movimiento sino dejados a un lado”.

Bajo esta perspectiva, Malleco forma parte de contextos mayores llamados Región y país, donde la provincia actúa como un hinterland que se relaciona y depende de otros territorios donde la industria, los servicios y las posibilidades para las personas se encuentran en estados distintos al de Malleco. Así la dependencia de Angol con Temuco, de Temuco con Santiago y de Santiago con el las economías del mundo, vuelven a las comunas de Malleco territorios dependientes y poco considerados en las inversiones privadas y las políticas públicas, y de esta forma, las capas de dependencia posicionan unos territorios sobre otros, marcando grandes diferencias entre estos

Ahora bien, si a lo aquí señalado se le agrega la estigmatización de la región por estar catalogada como zona roja, se puede entender de mejor forma el bajo nivel de inversión extranjera y por qué se mantienen bajos índices en el PIB per cápita, persistiendo un estancamiento en el crecimiento económico de la región.

Grafico 3: Evolución de la inversión Extranjera Directa en la Araucanía
(En miles de dólares cada año)



Fuente: Plan Araucanía 7, en base a datos de MIDEPLAN.

El sistema territorial solo se puede desenvolver de manera natural y prolifera si se reconocen todas las potencialidades que tienen sus agentes intervinientes, y aquello que ofrecen sus recursos, logrando una interacción virtuosa de estas, sin embargo, la diferencia de objetivos y escalas en la persecución del desarrollo territorial han provocado irrupciones que imposibilitan una evolución armónica y generalizada de la provincia.

Analizados estos puntos, se puede entender que el análisis aquí propuesto presenta un espacio político marcado por una geometría de poder que da una gran capacidad de acción y decisión a las empresas forestales, cerrando el círculo de incidencia en políticas públicas entre proyecciones nacionales y actores privados. Esto ha significado la marginación de capacidades locales para generar sus propias dinámicas de desarrollo, manifestando grandes diferencias entre las proyecciones nacionales y locales.

Como se ha visto en este capítulo, son diversos los elementos que confluyen en el territorio, algunos de los cuales parecen chocar con las intenciones de desarrollo de otras. Esto ha significado la generación de diversos conflictos que, como se han señalado, muestran un territorio en manifiesto desequilibrio y evidente desigualdad. Hechos que tanto por la configuración del espacio político como por la indiscutible desterritorialización del desarrollo, han permitido que Malleco y gran parte de la región de la Araucanía vivan condiciones de alta pobreza y bajo desarrollo humano, un problema que no se ha resuelto en los últimos 40 años a pesar de alojar una de las tres actividades económicas más importantes del país.

8.- CONCLUSIONES

A modo de conclusión para la presente investigación, es necesario hacer un recuento de lo analizado y un examen crítico de los elementos que se han manifestado como relevantes en la configuración del Espacio Político de la provincia de Malleco. Aquí se examinarán los elementos tratados y lo explorado en las entrevistas, evidenciando las situaciones estructurales que marcan e identifican las relaciones de poder en el territorio, reconociendo el rol que cada actor juega dentro de la provincia.

Como se presentó en los acápites anteriores, queda manifiesto que el escenario analizado y la interacción de los actores muestran una cierta articulación de poderes que, incentivado por un modelo capitalista que se orienta a la maximización del provecho económico de los recursos del territorio, conllevan a la identificación de un espacio político marcado por la desigualdad y una pobre participación de los actores sociales en la configuración de las directrices de desarrollo, donde las decisiones del Estado han marcado la pauta alineando su visión con los intereses de las transnacionales privadas que controlan gran parte del territorio, dejando a los actores sociales, incluso a los gobiernos locales, con limitados espacios de decisión sobre su desarrollo (Barton, et al 2010).

Esta situación ha manifestado una evidente falta de espacios articuladores donde se integren los diversos actores que conforman el sistema territorial, generando, como consecuencia, graves desigualdades e índices sociales que sobrepasan los 30 puntos porcentuales de pobreza, una alta tasa de desarraigo campesino evidenciado en altas tasas de migración y altos niveles de desempleo. Elementos que, como se ha tratado a lo largo de la presente investigación, se encuentran íntimamente asociados al modelo de desarrollo que estructura el territorio, y a su vez, a las prácticas de la actividad forestal, que por más de 40 años ha dominado la economía de la provincia, fomentando un modelo de desarrollo que prioriza los intereses macroeconómicos por sobre los intereses locales en su dimensión social, ambiental y cultural.

Los dos primeros elementos analizados en el capítulo 7.1 muestran un fuerte centralismo en la toma de decisiones, destacando una baja capacidad participativa de los agentes sociales, marcado por un Estado paternalista que entrega las herramientas de desarrollo al crecimiento económico de las grandes transnacionales forestales, quienes apoyados por el Decreto de Ley DL 701, han modelado un escenario marcado por monopolios

económicos y un crecimiento del monocultivo forestal, favorecido por las regulaciones territoriales sobre el uso del suelo, provocando conflictos con las comunidades mapuches, escasez de agua para el consumo humano y la agricultura, y la reducción del bosque nativo en zonas de la precordillera andina, todos problemas asociados a la intensificación y masificación del monocultivo de especies exóticas como el Pino y Eucaliptus.

Como se ha señalado, estos problema nacen con la instalación del modelo neoliberal en Chile, cuya materialización significó la instalación de un patrón de desarrollo basado en los recursos forestales para gran parte del centro sur de Chile (OLCA, 1999), hecho que ha demostrado ser la fuente de gran parte de los conflictos y problemas que hoy mantienen a la población mallequina con los más bajos índices sociales del país.

Ahora bien, esta situación de condicionamiento y modelación del desarrollo de la zona centro sur de Chile, se ha visto agudizada en la Provincia de Malleco dada la geometría de poder que estructura su espacio político y el tipo de actividad productiva que aquí se genera; gran extensión de plantaciones forestales pero solo dos industrias procesadoras de la materia prima que puedan generar empleo directo o indirecto para la población local (Ver mapa 5).

Esto debido a que las trasnacionales forestales utilizan el mecanismo denominado economías de escala, concentrando las plantas de procesamiento en pocos lugares con el fin de obtener ventajas comparativas en la formación de clusters, condición que las hace muy rentables pero muy peligrosas para las localidades donde se instalan puesto que su operar y objetivos se encuentran muy por sobre la mirada local donde se emplazan, manejando la industria bajo lógicas económicas de gran escala que desplazan las actividades de menor tamaño, como la agricultura, el turismo y los asentamientos rurales, transformando el ambiente humano y natural como efecto colateral de su operar (OLCA, 1999). Desde esta perspectiva, la escala de los actores juega un rol fundamental puesto que la lógica del desarrollo se configura sobre decisiones económicas que trascienden al territorio, sumergiendo a la provincia en un estado de conflictividad y subdesarrollo, sobre la base de presiones políticas y económicas que configuran el Espacio Político de Malleco.

Analizando las características del espacio político de la provincia, se pueden resumir los elementos claves en los siguientes cuatro puntos:

1.- Escaso espacios de participación en definición de directrices de desarrollo

Las entrevistas realizadas mostraron que los espacios de participación en la toma de decisiones carecen de un carácter vinculante y una verdadera horizontalidad entre actores sociales, económicos y las autoridades, donde el dialogo permita canalizar las demandas locales por medio de espacios de articulación transparentes y con objetivos de desarrollo comunes. Como se presentó el punto 7.1.1, la población se siente muy poco considerada al momento de hacer valer sus demandas para revertir las condiciones sociales en las que se encuentra gran parte de ella. Esto pues, si bien existen algunas instancias donde la población puede hacer manifiestas sus demandas, creen que no son verdaderamente valoradas, por lo que las decisiones sobre el desarrollo del territorio, es decir, los mecanismos de orientación e incentivo económico y social de las comunas, son tomadas por el Estado y aplicadas por sus organismos sectoriales, así como por empresas privadas que poseen una gran influencia en la toma de decisiones económicas y políticas, anteponiendo sus propios intereses por sobre el de los grupos de menor poder de influencia.

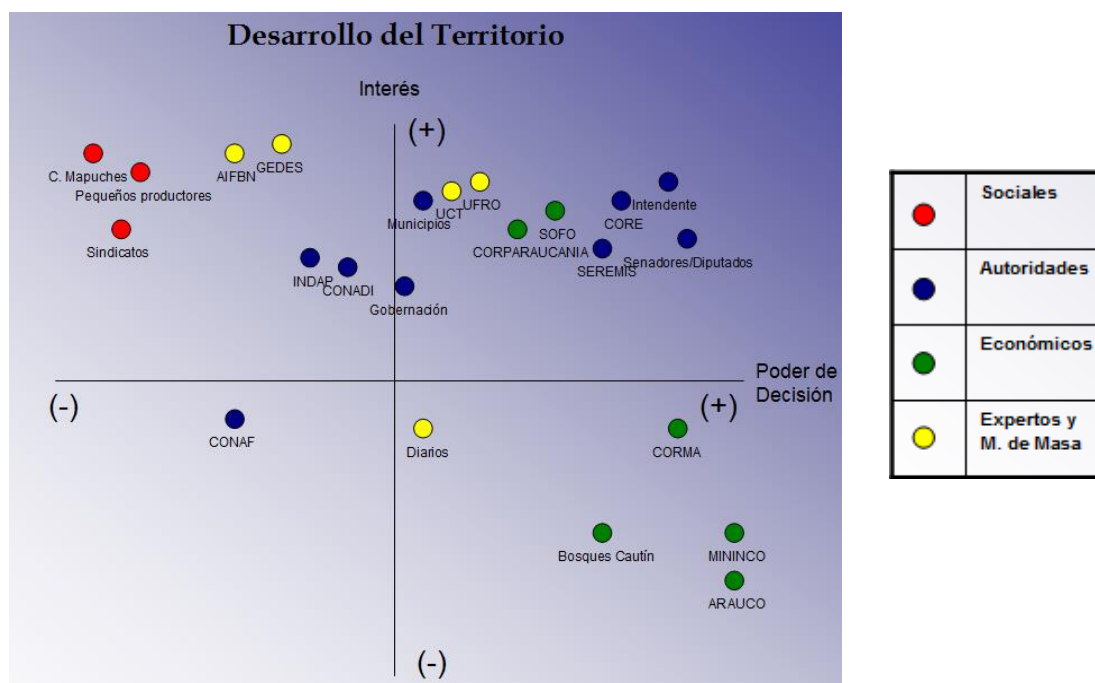
Esta configuración del espacio político de Malleco, estructura una geometría de poder donde los poderes económicos logran instalarse como actores hegemónicos en el territorio, apoyados por decisiones del Estado, quienes, bajo el ideal capitalista de la maximización y el desarrollo por chorreo, dan sustento a una estructura que se moviliza principalmente por intereses creados del empresariado, alimentando la desigualdad y la reproducción de estados de pobreza y vulnerabilidad social. Como se argumenta en los capítulos 7.1.2.2 y 7.1.2.3., bajo esta estructuración del espacio político, los grandes grupos empresariales ostentan el poder económico pero también político, controlando la economía local bajo lógicas globales que trascienden y desatienden los efectos locales, provocando serios problemas de desarticulación social, perjuicio ambiental y una alineación político económica que concentra el poder de decisión en pocas manos, enmascarando, bajo la imagen del desarrollo y el crecimiento de la región, su verdadero rostro, una geometría verticalista del espacio político robustecida por un modelo de desarrollo cimentado en el enriquecimiento de los grandes grupos de poder económico del país que se encuentran detrás de las inversiones forestales.

En el cuerpo argumentativo de la presente investigación se pone en evidencia como se ejecuta el control de las decisiones, mediante un entramado de intereses que funden los poderes políticos y económicos en un solo cuerpo que ostenta la toma de decisiones sobre el desarrollo del territorio, práctica que evidencia la relevancia del estudio de los espacios políticos en zonas donde la combinación de un Estado ausente junto con la entrega de roles de levantamiento del desarrollo a actores privados, configura las dinámicas económicas, sociales, ambientales y culturales del territorio.

A modo de esquema se presenta a continuación un mapa de actores, creado en base a los relatos obtenidos de las entrevistas, cuyo análisis permitirá graficar y comprender cómo se distribuye y conforma el Espacio Político de Malleco, mediante dos ejes temáticos:

- Interés por generar un desarrollo desde una perspectiva territorial que considere cada uno de los elementos que interactúan en la complejidad del sistema.
- Poder de decisión como la capacidad fáctica de influir y tomar decisiones sobre el sistema territorial.

Mapa 9: Interés y Poder en Desarrollo Territorial



El mapa aquí presentado muestra varios elementos importantes a destacar, el primero se observa al analizar la posición que ubica a los actores en torno al eje vertical (Interés), donde muchos actores presentan un alto grado de interés en generar un desarrollo integral del territorio, reconociendo una amplia presencia de actores sociales, autoridades y expertos. Por el contrario, quienes se encuentran en los cuadrantes inferiores son aquellos actores cuyo actuar opera bajo intereses y lógicas propias, como los son las empresas transnacionales del rubro forestal, a quienes los mueve el beneficio propio más no intentan promover el robustecimiento de espacios políticos de integración que incluyan las distintas demandas de los actores que participan del territorio.

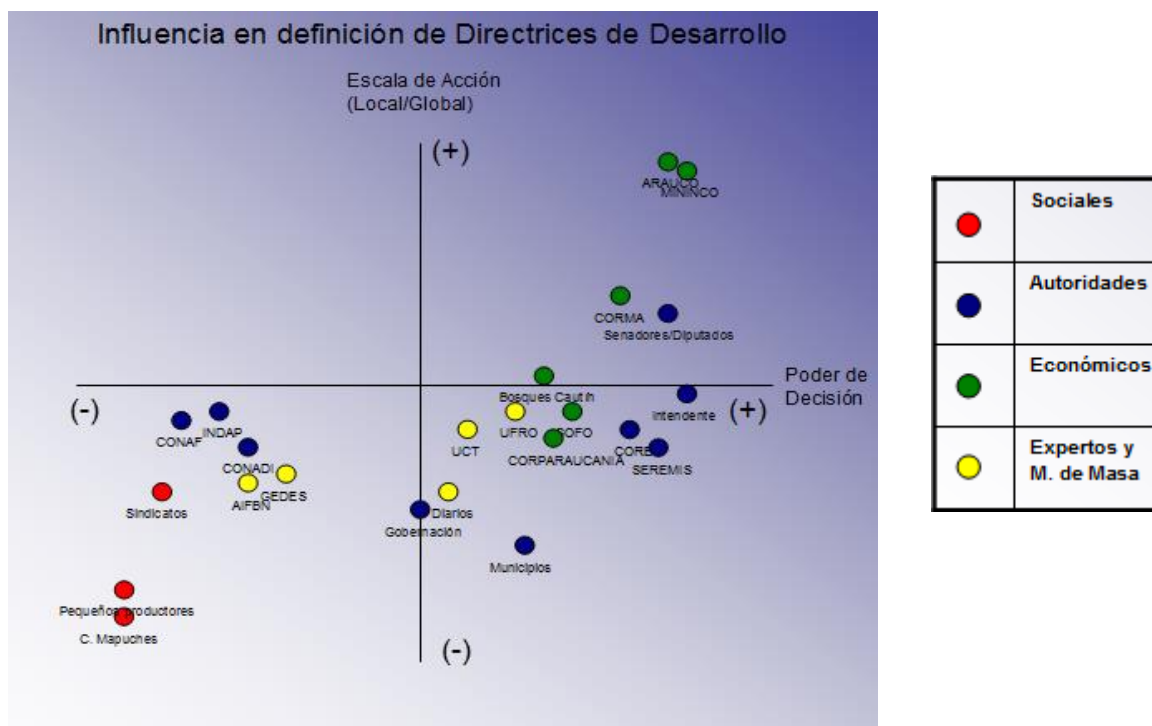
Si se analiza ahora el eje horizontal se observa que quienes poseen mayor poder de decisión son aquellos actores que por su relevancia económica y/o política son capaces de instalar sus demandas como prioridad en las instancias de definición de directrices de desarrollo, encontrando a todos los grupos empresariales del rubro forestal y a las autoridades regionales. Por el contrario, aquellos que poseen menos poder de decisión son, evidentemente, los actores que poseen un rango de acción más local y que carecen del poder económico suficiente para influir en las decisiones que les competen.

Ahora bien, lo que evidencia el mapa de actores es una cuestión clara, la geometría de poder estructura el espacio político de manera tal que quienes poseen una escala económica y/o política mayor, son quienes ostentan mayor poder de decisión, articulando un escenario donde las decisiones sobre el desarrollo del territorio son tomadas bajo una perspectiva verticalista (“de arriba hacia abajo”), donde quienes se encuentran arriba no solo poseen el poder político sino también los medios económicos para ejercer presión e instalar sus demandas por sobre las de otros. Cuestión que, como ya se ha señalado, nace junto al establecimiento del modelo neoliberalista en Chile, cuyo objetivo permite priorizar el crecimiento macroeconómico e impulsar el desarrollo desde la liberalización de mercados y el robustecimiento de la empresa privada.

Sobre este argumento, nace una nueva variable muy importante que dice relación con la escala de acción de los actores en relación a la influencia que tienen sobre la definición de directrices de desarrollo local.

El mapa de actores que se presenta a continuación permite comprender cómo se distribuye el Poder de decisión, según escala de acción (Local/Global).

Mapa 10: Escala de acción y Poder en Desarrollo Territorial



Si se observa comparativamente, la distribución de los actores no varía de manera significativa respecto del mapa anterior, ya que, nuevamente, son los mismos actores quienes se encuentran en los extremos opuestos de los ejes. Aquellos que poseen una menor escala de acción, es decir los actores locales, son quienes menor poder de decisión tienen sobre el desarrollo del territorio, en cambio, las empresas transnacionales y algunos poderes políticos aparecen como actores con mayor poder de influencia en la definición de directrices de desarrollo. Si bien esto no sorprende debido a lo ya argumentado, sin embargo agrega una variable al análisis, presentando de manera más clara y evidente que los poderes económicos de Malleco, es decir, aquellos que poseen una escala de acción que trasciende las fronteras regionales e incluso nacionales, ostentan también una fuerte influencia en las decisiones políticas, obligando a los actores locales a ser meros espectadores dentro de la lógica global de crecimiento económico, dejando a las empresas transnacionales que se encuentran al interior de la provincia, un rol preponderante y protagónico, moldeando una geometría de poder marcada por los intereses empresariales de las grandes forestales chilenas.

Ahora bien, se podría pensar que el crecimiento económico debiese jugar a favor del territorio al impulsa la economía local, generando ingresos para la región, sin embargo, como se señaló en el capítulo 7.1.2, la experiencia muestra que la entrega de la construcción de horizontes de desarrollo a las compañías forestal, ha terminado generando monopolios económicos gracias a la posición privilegiada que entrega el Estado al mantenerlas exentas de tributación y responsabilidades territoriales, cuestión que ha traído consigo una falta de identidad en el desarrollo local, y serios problemas de desigualdad y desempleo, aportado a su vez a los alto índices de pobreza poblacional.

2.- Gobiernos locales sin poder de transformación frente a poder de Estado y Forestales

Un segundo elemento clave que se desprende de las entrevistas y del análisis realizado en los capítulos anteriores, dice relación con una patente incapacidad política de los gobiernos locales (Municipios y Gobernación) para influir en las decisiones medulares sobre desarrollo del territorio. Según lo señala el artículo de Barton (2010), este fenómeno se debe al carácter político estructural de nuestra administración nacional, sobre todo en los territorios menos desarrollados de Chile, debido a la gran capacidad de influencia que se le otorga a las empresas privadas desde la liberalización económica de los años 70, minuto en que el Estado Nacional propone un modelo de dominio territorial basado en decisiones centralizadas y con un fuerte apoyo al crecimiento económico, promocionando el desarrollo por medio de las fuerzas que genera la empresa privada.

Bajo este escenario, los municipios y gobiernos provinciales se han visto carentes de capacidad en la toma de decisiones sobre desarrollo local, debido a la existencia de una “doble jerarquía” que ha traído consigo problemas como “una difícil articulación e integración de los actores locales en procesos globales en los que participan las empresas transnacionales y nacionales –fundamentalmente a través de grupos económicos– y el Estado, representado principalmente por el gobierno central” (Barton et al., EURE 2010: 133).

Este fenómeno político estructural ha llevado hacia una limitación de la capacidad de acción de las políticas territoriales de alcance local, restringiendo su actuar, a políticas de contención socio-económicas para enfrentar las consecuencias que la incapacidad de generar desarrollo territorial ha dejado como resultado. En Malleco, estos efectos se ven patentes con el robustecimiento de la industria forestal en la región y provincia, hecho que, a pesar de las duras críticas suscitadas por Alcaldes como Manuel Painequeo y

Benigno Quiñones (Lumaco y Purén respectivamente), sigue y seguirá siendo la actividad productiva por excelencia en el territorio, sin perjuicio de la ineficacia mostrada para generar desarrollo y para mejorar los bajos índices sociales de la provincia.

Bajo esta perspectiva, los municipios han tenido que limitar su accionar hacia el gasto de energías y capital en desarrollo de programas de carácter asistencial que reparen las consecuencias; extrema pobreza, sequía, etc. Y no en promover un crecimiento integral y robusto para el territorio.

Al respecto, los Municipios de las distintas comunas de Malleco, visualizan que la falta de recursos económicos, junto con la limitada capacidad políticas de decisión y la insuficiente dotación de capital humano, son elementos que se evidencian medulares de la problemática, dado que, carecen de las herramientas administrativas para generar cambios de modelo en el desarrollo local y de la capacidad económica para invertir en programas sociales que trasciendan de las urgencias y el mero asistencialismo.

Este último punto es muy importante de reconocer puesto que es la base de las desigualdades sociales y políticas del territorio. Como hemos visto, El DL701 le ha entregado ciertos beneficios subsidiarios a la actividad forestal; exención tributaria de pago de impuestos territoriales, bonificación del 75% en la reforestación forestal, etc. Ahora bien, estos elementos que parecen ser solo un incentivo para una actividad poco desarrollada hacia la década de los 70, ha terminado por transformar todo el territorio, incluso en su dimensión humana y política. Al no recibir impuestos territoriales, los municipios no perciben ingresos por la instalación y actividad productiva forestal, entregándoles la posibilidad de crecer y desarrollar su actividad sin mayor restricción que la determinación de uso de suelos.

Junto con esto, y gracias a que la estructura política de Chile permite un gran empoderamiento de los grupos económicos, el territorio de Malleco y toda La Araucanía, pasa a ser modelado por las trasnacionales forestales, perneando su poder de influencia hacia las esferas políticas de alcance regional y nacional.

El centralismo político administrativo de Chile es uno de los grandes “culpados” en esta situación, dado que las decisiones tomadas hacia mediados de los años 70, ha generado consecuencias nefastas para los territorios subnacionales, impidiendo dar soluciones a escala local de las consecuencias generadas por una industria que en 40 años no ha provocado cambios significativos en la dimensión social. Para evidenciar esto, se pueden

analizar los índices sociales y laborales presentados en la introducción de esta investigación, y comprender que, si bien las fuerzas que generan un bajo IDH y un alto índice de pobreza poblacional en la Provincia son multifactoriales, existen elementos evidentes que han favorecido la reproducción de ciertos vicios que han impedido un desarrollo del territorio, elementos que tienen que ver con el modelo de desarrollo basado en la producción de una materia prima que necesita poca mano de obra en su proceso de elaboración y por la falta de espacios políticos articulados donde la sociedad y los grupos de menor influencia económica puedan manifestar y participar en sus propias definiciones de desarrollo.

El análisis de esto muestra que, a pesar de que luego de la llegada de la democracia en Chile, la participación fue planteada como eje fundamental del desarrollo social, promoviendo la ampliación de oportunidades de los actores en los procesos de toma de decisión, no obstante, se percibe que los mecanismos de participación mantiene un carácter más bien instrumental en cada una de las instancias existentes.

A escala Municipal esto se demuestra en la participación funcional que se ejerce, enfocada en la consulta en etapas de diagnóstico de políticas locales con un claro predominio en la gestión tecnocrática, más no en la elaboración de las políticas mismas (Montecinos, 2007).

Lo señalado por Montecinos muestra uno más de los profundos problemas de la estructuración administrativa del poder en los territorios, dado que, bajo esta perspectiva y acorde a lo anteriormente señalado, los Municipios carecen de medios para influir en decisiones sobre desarrollo, sin embargo la ley 19.175 sobre la Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y la ley 18.695 sobre Orgánica Constitucional de Municipalidades, limita más aun a la población sobre la toma de decisiones, dejando al ciudadano común en el último escalafón de influencia sobre tomas de decisiones locales, y absolutamente fuera de los espacios políticos donde se debate y articula el modelo de desarrollo local.

De esta forma, problemas críticos como la pobreza en Malleco, son asuntos en que los ciudadanos y los municipios carecen de facultades para hacer frente de manera activa y participativa, debido al limitado espacio de acción que poseen, restringiéndose a etapas consultivas, en el caso de la población, y al desarrollo de programas de contención, por parte de los municipios.

3.- El pueblo mapuche, un actor no reconocido dentro del espacio político mallequino.

El tercer elemento abordado en el cuerpo argumentativo de esta investigación, dice relación con el denominado conflicto entre comunidades mapuches y los empresarios forestales, situación que se trató en el punto 7.1.2.7 con detalle, poniendo énfasis en el escaso aporte que la actividad forestal entrega al desarrollo del pueblo originario del centro-sur de Chile, y a la ausencia de espacios de participación e incidencia sobre las decisiones que tejen su propio desarrollo, basado en una falta de reconocimiento, apoyo, inversión y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Sobre estos asuntos, y no olvidando que el centro del análisis es la configuración del espacio político de Malleco, se observó que el paradigma propuesto por el Estado, como ente coordinador y promotor de políticas públicas nacionales, ha impulsado un modelo de desarrollo que carece de la consideración necesaria para promover desarrollo en escalas locales, anteponiendo los intereses económicos por sobre la articulación territorial de este. Esto ha significado una desatención de las características culturales y poblacionales que componen provincias como Malleco donde comunas como Ercilla y Lonquimay tienen más de 40% de población Mapuche.

Respecto de lo visto sobre el conflicto entre comunidades y empresas forestales, se evidencia el tema de los intereses y la falta de oportunidades para las comunidades mapuches como una constante hace ya varias décadas, comenzando por los títulos de merced, donde se les quitó más de 1/3 de los territorios ocupados anteriormente por las comunidades.

Hoy el problema ha cruzado fronteras y se focaliza en el requerimiento de las comunidades por ser partícipe de la definición de orientaciones sobre su propio desarrollo (cultural, social, económico, etc.), tema que difícilmente ha avanzado hacia una mayor y mejor valoración de los pueblos indígenas, a pesar de los logros obtenidos por la firma del Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos originarios, dificultad que se evidencia en la perpetuación de los conflictos y en el trato que se les otorga.

De esta forma, el manejo de las esferas de poder, la generación de intereses y la poca valoración de los pueblos indígenas, ha conllevado hacia un escenario de desconfianzas, conflictividad y desarticulación del espacio político, manteniendo a la región y principalmente a las comunas que componen la provincia de Malleco, en situaciones de extrema pobreza económica y altos índices de desigualdad social.

Actualmente, como grafica el mapa 10, las comunidades mapuches poseen un poder de decisión muy bajo sobre las políticas territoriales, quedando al margen de gran parte de las instancias definitorias sobre desarrollo. Si bien el Convenio 169 de la OIT obliga la consulta a todo pueblo indígena que se vea afectado por un proyecto o inversión privada y/o pública, estas medidas solo aplican para hechos concretos más no los integran en instancias promotoras y primigenias donde se discutan las directrices que guiarán el desarrollo de los territorios donde habitan las comunidades indígenas.

Ahora, si bien es una tarea difícil dar respuesta a preguntas que orientan esta investigación, como ¿qué significado e implicancia tiene la articulación del espacio político en los bajos índices de desarrollo del pueblo mapuche? O ¿Cuál es la solución para permitir una integración del pueblo mapuche a las orientaciones regionales de desarrollo? Estas no deben ser respondidas solo desde una visión económica sino desde posibilidades reales de participación y definición de sus propios horizontes, lo cual significa respetar y potenciar su cultura, haciendo de esta un patrimonio identitario y propio, más no una piedra en el zapato que distorsione los intereses para con el crecimiento económico.

Junto con lo aquí señalado, se visualiza una segunda línea que trae consigo problemas aparejados como consecuencia del obrar de la industria forestal. Con esto se hace referencia al modelo de desarrollo propuesto para la zona centro sur de Chile, modelo que ha impulsado la monoproducción y la concentración económica, despojando de recursos y herramientas a las comunidades mapuches, limitando su habitar a pequeños predios donde conviven aspirando a la mera subsistencia.

Ante la masificación de las plantaciones forestales, las comunidades se han visto afectados en términos territoriales significando la imposibilidad de acceder a los predios demandados por las comunidades mapuche, donde, además la instalación de monocultivos de pino y del eucalipto ha afectado gravemente su geografía física y humana (Correa y Mella, 2009).

Las afecciones señaladas por estos autores muestran que “En primer lugar, con la sustitución de bosques nativos por plantaciones forestales, asistimos al exterminio de la antigua fauna asociada a los bosques al aplicarse pesticidas que controlan las plagas que

limitan el crecimiento de los pinos, impidiendo con esto la pérdida de valor comercial del producto, logrando con ello romper con el equilibrio natural y afectar la economía campesina que antiguamente realizaba recolección y caza de subsistencia. Relacionado con el uso de pesticidas y tóxicos para proteger el crecimiento de los pinos, “los campesinos que aún viven cerca de las plantaciones se ven afectados ya que a causa del veneno mueren sus animales domésticos. Como consecuencia, los campesinos han sido afectados por el consumo de carne contaminada” (Cruz, 1983; 65). Hechos que han significado que las comunidades mapuches, hayan visto mermadas sus posibilidades de subsistencia, debido a que ya no disponen de tierras donde obtener los productos que les entrega la madre tierra y sus cultivos se han visto afectados por el uso de pesticidas y la sequía que ha encrudecido la región luego de la masificación de las plantaciones forestales.

En términos sociales, la expansión forestal ha redundado en la expulsión de la población rural, debido a que la actividad forestal requiere de mucho menos mano de obra que la agricultura, por lo que muchas familias debieron emigrar de sus comunidades y pueblos, engrosando las masas marginales de ciudades como Temuco, Angol, Victoria y Santiago. Luis Jara, Presidente de la Comunidad Juan Aguaiquil Paillao (com. pers., 18-10-2011), señala que los altos niveles de migración en las comunidades mapuches de Malleco, se deben principalmente a la falta de trabajo para gente no calificada, por lo que las forestales terminan trayendo personas de fuera de la región.

Quienes han querido resistir en sus tierras, quedan prácticamente encerrados por los cordones forestales y no pueden desarrollar huertas y cultivos familiares, fruto del uso frecuente de aviones para lanzar pesticidas y tóxicos, para el control de malezas y plagas, haciendo inviable la economía local (Correa y Mella, 2009).

4.- Desterritorialización del Desarrollo.

El último capítulo del análisis presentó algunos elementos que de alguna manera permitieron comprender y analizar el territorio desde una perspectiva holista, y desde una mirada relacional. Esto fue posible solo gracias a la visión del territorio y de sus posibilidades de desarrollo, bajo una perspectiva sistémica donde la interacción de sus actores toma el centro de interés del análisis, entendiendo así que un horizonte difuso e

indefinido como puede ser el desarrollo, solo se puede entender si se entienden las conexiones y consecuencias que resultan de la interacción de sus agentes intervinientes. Al respecto se señaló que, bajo esta perspectiva, Malleco presenta un grave problema en la visualización y materialización de sus horizontes de desarrollo. Problema que se debe principalmente a la falta de comprensión del territorio como un sistema integrado, trayendo consigo diversas consecuencias que se manifiestan en la articulación de su espacio político.

Primero se evidenció que la fuerte presencia de las trasnacionales forestales en el espacio político mallequino, han significado cambios importantes en los sistemas de vida tradicional, modificación de espacios geográficos, transformación del medio ambiente y de las actividades productivas que permitía la subsistencia de su población. Todas situaciones ya descritas en los capítulos anteriores que cobran relevancia desde esta perspectiva luego de reconocer que estos efectos se deben a la gran expansión de una actividad llamada a ser la promotora del desarrollo pero que, sin embargo, en su actuar ha significado extraer la visión sistémica del territorio, anteponiendo un modelo donde la maximización económica es quien traerá de la mano aquello que saque a Malleco de su estado de pobreza y retraso económico.

Ahora bien, el elemento importante a destacar aquí es que, empero del gran crecimiento de la industria forestal, su llegada no ha significado grandes avances para la población debido a que su operar responde a dinámicas de carácter global que desatienden los intereses locales donde se instalan, trayendo consigo una pérdida de identidad y de horizontes propios para con el desarrollo, elementos que han significado para Malleco un problema recursivo y permanente que mantiene a la región y su población en estados de desesperanza y en ocasiones de conflictividad.

Para finalizar esta investigación, solo resta rescatar que, a pesar de tratarse los distintos temas de manera separada, debido a las características fenoménicas y por las consecuencias de uno u otro hecho, la situación que afecta a la población y al territorio Mallequino posee elementos comunes que permiten su integración y análisis bajo una comprensión como sistema, cuestiones que dadas las características culturales, económicas, sociales y políticas, permiten hacer de esta investigación un aporte a la comprensión de las cuestiones que estructuran y condicionan el desarrollo de este territorio en particular.

Ahora bien, con los elementos aquí señalados quizá se abren nuevas dudas y nuevos horizontes de análisis, sin embargo, aquí se intentó dar una mirada de las muchas que se pueden hacer para analizar un territorio, esperando aportar desde la visión de sus propios actores para con su desarrollo, queriendo entender las razones que lo condicionan. Una mirada que fue entendida desde las posibilidades comprensivas que abre el estudio del espacio político en territorios como Malleco donde la articulación del poder marca fuertemente todas las dimensiones que involucran al hombre y su entorno.

10.- BIBLIOGRAFÍA

- Serrano Pérez, Gloria (1994). Investigación Cualitativa, Retos e Interrogantes. Editorial la Muralla,
- Danhke, G.L. (1989). Investigación y Comunicación. En c. Fernández—Collado y G.L. Danhke (comps). La comunicación humana: Ciencia social. México, Mcgraw-hill.
- Hernández Sampieri y otros (1994). Metodología de la investigación, Mcgraw-Hill, México
- Durkheim, E. (1938).The Rules of Sociological Method. Chicago.
- Taylor,S.J. Bogdan, R. (1992) .Introducción a los métodos cualitativos en investigación. Ediciones Paidós, España.
- Miles, M. Y Huberman, A.M. (1984). Qualitative data análisis. A source book of new methods. Beverly Hills..
- Norman Denzin e Yvonna Lincoln (2011). El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa Vol I. Editorial Gedisa.
- González Rey, Fernando (2007). Investigación cualitativa y subjetividad; Los procesos de construcción de la información. Editorial Mc Graw-Hill. México,
- Bardin, L. (1996). Análisis de contenido 2ª Edición. Editorial Akal.
- Andréu Abela, Jaime (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido. Una revisión actualizada. España.
- Riveros Román, Fernando (2000). Análisis territorial para el desarrollo; Informe Final. Volumen 2: Textos 1. Fondo de desarrollo para la docencia. Instituto de Estudios Urbanos, arquitectónicos y de diseño. PUC.
- Hiernaux y Lindon (1997). ¿En qué sentido las desigualdades regionales? Revista EURE N°68 Vol XXII. Santiago de Chile.
- Maturana H. y Varela F (1973). De Máquinas y seres vivos, Autopoiesis: la organización de lo vivo. Editorial Universitaria. Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio (2006). Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Editorial Puerto de Palos.
- Uribe-Echeverría, F. (1996). Reestructuración productiva y desigualdades territoriales en Chile. Revista EURE Vol 22, N° 65..

- Vasquez-Barquero A (1988). Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo. Ediciones Pirámide, Madrid,
- NORTH, Douglass. (1994), Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge.
- FOLKE, Carl y Fikret BERKES (1998). Linking Social and Ecological Systems: Institutional Learning for Resilience, Cambridge: Cambridge University Press.
- ODEPA, Ministerio de Agricultura (2011). Nuevos enfoques para Chile Potencia Alimentaria y Forestal.
- De Mattos, Carlos (1986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. ILPES D/88
- Federico Bervejillo (1996). Territorios en la Globalización, cambios globales y estrategias de desarrollo territorial. Revista PRISMA, N°4.
- Castells, Manuel (1989). Nuevas Tecnologías y desarrollo regional. Economía y Sociedad, N°2, Madrid.
- Savy, M. (1990). Mutation économique et changement spatial. Vers le territoire des réseaux? Annales de la recherche urbaine. N°46, Paris.
- Castells, Manuel (1989). Nuevas Tecnologías y desarrollo regional. Economía y Sociedad, N°2, Madrid.
- De Mattos Carlos (1994). Capital, población y territorio en la América Austral, ¿Dispersión o concentración?. Seminario sobre distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano. Bariloche.
- Sassen S. (1992). La ciudad global. ALFOZ, N°90..
- Perez, C (1989). Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. ILPES. Chile.
- Boisier, Sergio (1995). La mesoeconomía territorial: Interacción entre personas e instituciones. ILPES, Documento 95/26. Chile.
- Weber, Max (1921). Economía y Sociedad. S.L. Fondo de cultura económica de España. Madrid.
- Boisier, Sergio (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile ¿Utopía o necesidad? Ambiente y Desarrollo, Vol IX-2, CIPMA,
- PNUD (1997). Governance for sustainable human development: A UNDP Policy document, Río de Janeiro.

- Boisier, Sergio (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Finot Ivan (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Revista ILPES, CEPAL.
- Rodríguez Seeger, Claudia (1995). Desarrollo Territorial y Políticas de Descentralización en Chile. Revista EURE, Vol XXI N° 64.
- HABERMAS J. (1973). Kultur und Kritik. Francfort A.M.: Suhrkamp.
- Vargas Cuellar, Marco (2010). Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación. Revista Académica de Investigación.
- Mouffe, Chantal (2007), En torno a lo político.
- Heidegger, Martin (1929). Was ist Metaphysik. Editorial Rústica.
- Massey, Doreen (2005). For Space, SAGE.
- Boudreau J-A (2007). Making new political spaces: mobilizing spatial imaginaries, instrumentalizing spatial practices, and strategically using spatial tools. Environment and Planning. A 39(11) 2593 – 2611.
- Riquelme Patricio, Rubilar Andrea y Gallegos Hugo (2008). Archivos locales de las grandes familias mapuches de Malleco en el SXIX: Antecedentes para una paleografía nagche. Archivos de CONADI.
- PNUD-MIDEPLAN (2006). Las trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas de Chile.
- Marín Alan y Ortega Evelyn (2007). Los efectos de la modernización en el espacio rural de la Araucanía: 1975-2007. Departamento de Ciencias Sociales, UFRO.
- Barreau Antonia y Salas Verónica (2010). Plantas que curan; Compartiendo vivencias y saberes. Taller de Acción Cultural TAC.
- Sanchez, Leopoldo (2008). La sequía en Chile, Instituto de Investigación Agropecuaria, INIA.
- CEPAL (2009). Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Chile.
- Espinosa, Mario (2009). La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Dossier: Ciudadanía y representación.

- Friedman Milton (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid, Rialp
- Luhman Niklas (1993), *Teoría de la Sociedad*. Editorial Trola.
- Montecinos, Egon (2007). Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa; El caso chileno. Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Local, Universidad de Los Lagos. Economía Sociedad y Territorio, Vol VI, N° 23.
- Marquez Poblete, Marco Aurelio (1999). El ordenamiento rural de los espacios rurales en Chile. Revista de Geografía Norte Grande, 26: pgs 113-118.
- Riquelme Luco, Patricio (2008). Archivos locales de las grandes familias mapuches de Malleco en el Siglo XIX. GEDES.
- Cerda, Rodrigo A. (2009). *Estudios Públicos*, 113.
- Correa Cabrera, Martín y Mella Seguel (2009), Eduardo. El territorio mapuche de Malleco: las razones del illkun. Observatorio de derechos de los pueblos indígenas
- Cruz, M. Elena y Rivera, Rigoberto (1983). La realidad forestal chilena, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Santiago de Chile.
- Savy, M (1990). Mutation économique et changement spatial. Vers le territoire des réseaux?. *Annales de la recherche urbaine*. N°46, pg 106-112., París.
- Frêne Conget, Cristián y Núñez Ávila, Mariela (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. Revista Bosque Nativo N° 47, Julio-Octubre: 25-35.
- Benko, G. Y A. Lipietz, Eds. (1994). "Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Valencia, Ediciones Alfons el Magnanim.
- Camus, Pablo (2001). Erosión, inundaciones y forestación: Mitos fundadores del bosque contemporáneo. Revista de Geografía Norte Grande. 28: 133-142.
- Walliser, A. (2003). Participación y Ciudad, Instituto Juan March. España
- Pineda, C. (2002). Mejora de la gobernabilidad en el nivel de Gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario, Ponencia presentada en el *VI Congreso del CLAD*, Lisboa.
- E. Laurelli y J. Lindemboim (1990). Ajuste económico y ajuste territorial en Chile, en "Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales" (113-128). Ediciones CEUR, Buenos Aires.
- Revista Campo Sureño. El renacer productivo de Malleco, con sabor a fruta. 30 de Abril, 2012.

- Sapelli, Claudio (2002). Concentración y grupos económicos en Chile. Centro de Estudios Públicos, N° 88.
- Valenzuela Fernández, Rodrigo (2003). Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- CEPAL (2012). Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos. Colección Documentos de proyectos.
- Zimmermann, Robert C (1992). Impactos ambientales de las actividades forestales; Orientaciones para su evaluación en los países en desarrollo. Roma,
- Casals Costa, Vicente (1999). La política forestal en Chile. Una perspectiva histórica. Iberoamérica ante los retos del siglo XXI. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. N° 45 (16).
- PNUD – MIDEPLAN (2006). Las trayectorias del desarrollo Humano en las comuna de Chile (1994-2003).
- Cárcamo, Héctor (2006). Para una Mejor Comprensión del Desarrollo: Análisis conceptual, lógica para su abordaje e instrumentos para su medición. *Revista Mad*. No.15. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

11.- ANEXOS

ANEXO 1. Principales Empresas Forestales en la Araucanía

Arauco y Constitución S.A.



Empresas Arauco es el grupo económico más importante del sector forestal chileno y de Latinoamérica. Su propiedad está concentrada en un 99.9% en manos de Empresas Copec S.A. Controlada por la familia Angelini. Nace en 1967 con celulosa Arauco y en 1977 es absorbida por empresas Copec. Actualmente posee actividades en Chile, Brasil, Argentina y Uruguay, con un total de 1.6 millones de hectáreas de masa forestal que proporcionan la materia prima para sus productos. Posee 6 plantas de celulosa, 14 aserraderos, 8 plantas de paneles y 6 plantas de manufactura, concentrando el mayor número de plantaciones e industrias en Chile (U. Concepción, 2009).

Su principal producto es la celulosa, constituyendo más del 50% de su producción, la cual se distribuye principalmente a Asia y Norteamérica.

En la provincia de Malleco solo posee plantaciones forestales, careciendo de complejos industriales que procesen la madera. Esto significa que todas las trozas y rollizos son enviados a las plantas Nueva Aldea y Arauco en la región del Bio Bio, para ser transformados en celulosa o paneles de madera.

	División	Función	Malleco
ARAUCO	Forestal	El principal rol del negocio forestal de ARAUCO es abastecer la demanda de sus instalaciones industriales destinada a las más diversas aplicaciones: celulosa, madera aserrada, remanufactura, paneles, molduras y generación de energía.	Forestal Valdivia S.A. posee plantaciones en manos de propietarios medianos y pequeños.
	Celulosa	ARAUCO cuenta con seis plantas de celulosa, cinco en Chile y una en Argentina, las que tienen una capacidad total de producción de 3,2 millones de toneladas métricas, convirtiéndola en la segunda productora de celulosa de mercado del mundo.	
	Madera Aserrada	El negocio de madera aserrada elabora una amplia variedad de productos de madera y remanufacturados con distintos grados de terminación, apariencia y procesos de valor agregado.	

	Paneles	Venta de paneles, con una capacidad instalada de 3,18 millones de metros cúbicos de paneles y 326.000 metros cúbicos de molduras de MDF, en 8 plantas ubicadas en Chile, Argentina y Brasil	
	Bioenergía	Comercialización de energía limpia a partir de biomasa forestal, una Energía Renovable No Convencional (ERNC).	

Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)



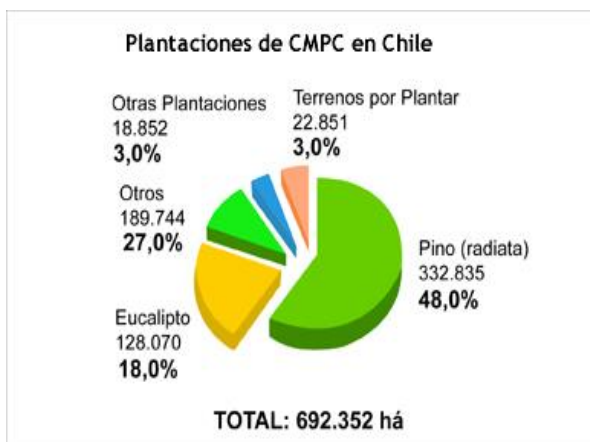
Es la segunda empresa de mayor importancia en el sector forestal chileno y la primera en la Región de La Araucanía. Su propiedad está controlada por la familia Matte, quien posee un 56% de la propiedad, seguida por varias Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) quienes poseen un 14.5% de la propiedad.

Su producción se concentra en Chile, donde posee 700.000 ha de pino y eucalipto, distribuidas en las regiones del Maule, Bio Bio, Araucanía, Los Ríos y Aysén, teniendo también plantaciones de Pino en la localidad de Corrientes en Argentina. Junto a las plantaciones posee cuatro aserraderos, dos plantas de manufactura, una planta de madera terciada (Plywood), tres plantas de celulosa y varias instalaciones que fabrican papel y cartón. Posee presencia, además de Chile, en México, Colombia, Perú y Argentina.

CMPC surge en 1920 como empresa manufacturera de papeles y cartones pero no es hasta mediados de los años 70 que se expande hacia el sur de Chile con plantaciones de pino (U. Concepción, 2009), teniendo hoy cinco divisiones donde genera su capital forestal y lo manufactura produciendo principalmente papel. A continuación cuadro resumen de actividades en Chile.

	División	Función	Malleco
CMPC	Forestal Minico	Administra el patrimonio forestal de la compañía. A través de esta área, la empresa opera en el ámbito de los productos de madera sólida, tales como madera aserrada, remanufactura y terciado, abasteciendo de materia prima también a la industria de la celulosa.	Planta de terciado (Mininco, comuna de Angol), y miles de hectáreas plantadas con fines forestales

CMPC Celulosa	Produce y comercializa a través de tres plantas industriales (Laja, Pacífico y Santa Fe) aproximadamente 2 millones de toneladas al año de celulosa kraft, fibra larga y fibra corta.	Planta pacífico (Mininco, comuna de Angol)
CMPC Papeles	Produce y comercializa cartulinas, papel para periódicos y para corrugar, papel de impresión y escritura. Comercializa en Chile, América, Europa y Asia	
CMPC Tissue	Fabrica y comercializa papeles higiénicos, toallas, servilletas, pañuelos de papel y pañales desechables	
CMPC Productos de papel	Comercializa cajas de cartón corrugado, sacos multipliego, bandejas de pulpa moldeada, etc.	



De las 700 mil hectáreas que posee en Chile, el 48% son pino y un 18% Eucalipto, especies de rápido crecimiento y rica madera para generar celulosa y productos madereros como paneles.

En la Araucanía posee plantaciones propias cercanas a Temuco, y dos plantas en la localidad de Mininco, comuna de Angol,

aunque gran parte de las plantaciones forestales de la provincia de Malleco son fuente de las industrias en manos de privados menores y medianos, quienes comercializan con la empresa a cambio de apoyo en la mantención de plantaciones y resguardo ante incendios.

ANEXO 2: Principales especies introducidas en la región para fines forestales.

Las especies introducidas - o exóticas - son aquéllas que habitan en un lugar diferente a su ecosistema de origen. El pino insigne, por ejemplo, es originario de California Estados Unidos, pero desde el siglo XIX ha sido plantado en Chile y otros países del mundo gracias a su rápida adaptabilidad y crecimiento. Muchas de las especies introducidas han sido traídas a Chile por razones productivas u ornamentales, de las cuales destacan dos especies que se han adaptado rápidamente al clima y suelos del centro sur de Chile.

Pino Radiata:

Árbol resinoso de origen Estadounidense que crece hasta 30m de altura; tronco de 1 m de diámetro. Chile posee la mayor superficie mundial plantada con esta especie por ser de gran interés para la industria forestal gracias a la calidad de su madera y su rápido crecimiento, pudiendo ser utilizada su madera tras 20 años de plantación (fuente). En Chile se utiliza principalmente para la producción de celulosa y compone más del 60% de las plantaciones para fines de la industria de muebles, tableros y celulosa. Su gran adaptabilidad y capacidad para crecer en suelos volcánicos ha estimulado un rápido crecimiento de su utilización, lo que ha generado problemas como el desplazamiento de áreas silvestres y la reducción de suelos agrícolas, generando conflictos sociales y ambientales debido a su explosiva invasión y a la acción de deterioro que provoca en los suelos (acidificación) (Fuente).

Junto a esto, y dado lo profundo de sus raíces, la gran cantidad de agua que necesitan para crecer y su desregulada expansión, sus bosques han sido denominados como una especie riesgosa para los ecosistemas del sur de Chile (Fuente), puesto que modifican ambientes naturales y suelos, significando una competencia directa en cuanto disponibilidad de recursos naturales para la agricultura y la dotación agua para la población. (Fuente: INFOR)

Eucalyptus nitens y globulus:

Árbol de tronco largo y recto, hojas alargadas y fibrosas, oriundo del sur de Australia. Crece más de 60 metros de alto, y por la rapidez de su crecimiento (500 kgs/m³ a los 10 años de edad), se puede encontrar en muchas regiones del mundo para la producción de madera y fabricación de pulpa de papel.

Es una especie de gran adaptabilidad a zonas precordilleranas frías, y en Chile su madera se utiliza principalmente para generar madera aserrada, pulpa y otros diversos usos madereros.

En Chile compone cerca del 18% de las plantaciones forestales, pero en la región de la Araucanía este nivel asciende al 34%, encontrando en Malleco más de 32 mil hectáreas de Eucalyptus nitens y 62.180 ha de Eucalyptus globus a lo largo de sus 11 comunas (Ver Cuadro 3. Censo Agropecuario 2007).

Durante los últimos 40 años su masificación ha sido exponencial, generando diversos problemas ambientales provocados por su gran crecimiento y masificación, lo que ha significado un consumo de recursos hídricos, cerca de 20 litros diarios, y de suelo, que ha imposibilitado la convivencia de esta especie con otras actividades productivas, dejando a localidades enteras sin el recurso más preciado para la vida, el agua. (INFOR, 2008)

ANEXO 2. Actores entrevistados.

Sociales		Económicos	
Cargo / Institución	Nombre	Cargo / Institución	Nombre
Presidente UCOM	Dionisio Prado	Secretario General SOFO	Andreas Kobrich
Presidente Sindicato 1 (CMPC)	Fernando Constanzo	Director Ejecutivo Corporaauca	Diego Benavente
Presidente Asociación Indígena Rewe	Jorge Reinao	Gerente de Desarrollo Mininco (Presidente CORMA)	Fernando Raga
Presidente comunidad Juan Aguaquil Paillao	Luis Jara	Asuntos Públicos, Mininco	Francisco Reveco
Presidente comunidad Pedro Segundo Ancamilla	Marcos Millapi	Gerente General Bosques Cautín (Presidente Corma Araucanía)	Pedro Jaramillo
Presidenta A.G. Los Confines	Rosa Insunza		

Autoridades		Medios de Masa y Expertos	
Cargo / Institución	Nombre	Cargo / Institución	Nombre
Alcalde Purén	Benigno Quiñones	Presidente Asociación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN)	Javier Sanzana
Alcalde Angol	Enrique Neira	Coordinador Laboratorio de Planificación Territorial UCT	Fernando Peña
Alcalde Lumaco	Manuel Painequeo	Investigador IDER-UFRO	Ronald Cancino
Alcaldesa subrogante Ercilla	Patricia Meinet	Director GEDES	Rodrigo Díaz
Alcalde Los Sauces	Ramón	Director Malleco 7	Marcelo

	Vilches		Cartes
SECPLAN Renaico	Guillermo Flores		
SECPLA Angol	Omar Riquelme		
Encargado PDTI-INDAP	Héctor Sanmartín		
CORE Araucanía	Gonzalo Llanos		
CORE Araucanía	Gustavo Kausel		
SEREMI de Agricultura, Araucanía	Jorge Rathgeb		
Jefe provincial CONAF	Jorge Salvo		
Gobernador Malleco	José Enríquez Flores		
Diputado Distrito 48	Mario Venegas		
Jefa Departamento de Desarrollo CONADI	Paola Poblete		
Jefe provincial INDAP	Víctor Hernández		

ANEXO 3: Pauta de entrevistas Semi estructuradas

Datos personales.

Fecha Entrevista: _____
Nombre completo: _____
Profesión: _____ Edad: _____
Organismo, empresa o institución que representa: _____
Función o cargo: _____
Tiempo en cargo y/o rubro: _____
Ciudad de residencia: _____
Ciudad de trabajo: _____

Tema I: Características del organismo, empresa o institución

- 1.- ¿Qué función, meta u objetivo persigue su institución u agrupación en el territorio?
- 2.- ¿Como se estructura u organiza internamente el organismo al que pertenece (dentro y fuera del límite provincial)?
- 3.- ¿En qué lugares tiene presencia física dentro de la provincia?
- 4.- ¿Cómo se toman las decisiones (económicas, institucionales, comunitarias) al interior de la organización que representa? ¿Quién(es) tiene(n) la última palabra al momento de definir líneas de trabajo, estrategias de desarrollo y/o frentes de lucha?
- 5.- ¿Cuanta gente forma parte de la organización que representa y en su división? Qué perfil poseen la mayoría; profesionales, población local, contratistas, etc?

Actores Sociales: ¿Como se sostiene o financia la institución?

Autoridades: ¿Cuales son las estrategias de desarrollo local que promueven y qué alcance y objetivos poseen?

¿Qué programas de fomento económico y desarrollo social (local) se encuentran vigentes en la actualidad?

Actores Económicos: ¿Como se sostiene o financia la institución?

¿Qué estrategia proyectan para los próximos años en la provincia y región: Crecimiento extensivo, intensivo, tecnificado?

¿Cuales son las utilidades anuales que genera la empresa a nivel local y regional?

Tema II: Intereses, discursos y demandas para el desarrollo del territorio.

II.1. Visión y prácticas de la organización

- 1.- ¿Cuales son las potencialidades y ventajas que presenta la provincia en términos de recursos naturales y humanos que deben protegerse para asegurar un desarrollo optimo de sus actividades productivas, económicas y generen un beneficio social local y regional?

- 2.- ¿Cómo afecta a su organismo o institución (positiva o negativamente) el tipo de desarrollo que se lleva a cabo en la zona (Forestal)?
- 3.- ¿Cuales son las orientaciones estratégicas sobre las que se toman decisiones en su institución (maximización económica, resguardo del medio ambiente, protección social, reivindicación cultural, etc.)?
- 4.- ¿Cómo logran posicionar sus intereses institucionales en la discusión política y en los planes de desarrollo local y regional?
- 5.- ¿Existen instancias de dialogo y cooperación con distintas instituciones, organismos o actores privados en torno al desarrollo de la provincia? Cuales son? (Mencione algunas pertenezca o no)
- 6.- ¿Mantienen un diálogo con las comunidades mapuches de la zona? ¿Como son las relaciones y qué tipo de conflictos presentan?
- 7.- ¿Consideran las temáticas ambientales y los problemas sociales (desempleo y pobreza) dentro de sus políticas institucionales? Como las integran?
- 8.- ¿Se consideran iniciativas de capacitación y fomento local dentro de las estrategias de su institución?
- 9.- ¿Existen políticas de participación ciudadana en la toma de decisiones? ¿Como afecta o aporta esto?

Actores Sociales: ¿Se han visto perjudicados o reprimido por las autoridades o agentes económicos en la toma de decisiones locales, por disposiciones regionales e incluso nacionales?

Actores Sociales: ¿Cree ud que existen intereses creados y relaciones de poder que se manifiestan en la toma de decisiones sobre el desarrollo de la comuna, provincia y región?

II.2. Óptica sobre desarrollo local

- 1.- ¿Qué actores forman parte de las instancias de elaboración de estrategias de desarrollo local y regional, y cuales son sus principales demandas?
- 2.- ¿Cómo se articulan demandas e intereses regionales y locales dentro del espacio político de la provincia?
- 3.- ¿Qué función cumplen los sectores productivos en la conformación de estrategias de desarrollo local y regional? Cree que tienen un peso preponderante?
- 4.- ¿Qué rol juega el Gobierno Regional, el municipio y las autoridades en general en la promoción de desarrollo, equidad y oportunidades laborales?

Autoridades: ¿Qué políticas o medidas toman las autoridades para generar integración de demandas y espacios de dialogo entre agentes sociales, públicos y privados?

5.- ¿Qué rol cumplen ONG's y agrupaciones indígenas en la elaboración de estrategias de desarrollo territorial?

6.- ¿A quienes cree se les favorece más con la actual política de desarrollo (nacional, regional y local), y por qué?

7.- ¿Cómo visualiza los horizontes futuros de desarrollo para la región y provincia?

Tema III: Instancias de cooperación y alianzas estratégicas

1.- ¿Como definiría las relaciones con otras instituciones, organismos y/o agrupaciones dentro de la provincia?

2.- ¿Qué tipo de cooperación o alianza estratégica poseen en pos del desarrollo local? Con quienes posee alianzas y qué formas tienen?

3.- ¿Cuales son las razones por la que establecen cooperaciones o alianzas con estas entidades? ¿Y cómo se articulan?

4.- ¿Existen programas de capacitación y/o fortalecimiento micro empresarial que propongan instancias de desarrollo local y comunitario? Cuales y como son?

5.- ¿Existe una integración positiva entre agentes económicos, sociales y políticos, y cómo aporta o perjudica esto al desarrollo integral del territorio?

Tema IV: conflictos y presiones en el territorio

1.- ¿Cuales son los principales conflictos y dilemas que presenta el desarrollo económico y social de la provincia?

2.- ¿Como se han manejado estos conflictos? Han existido presiones políticas, económicas, etc. para que se tome un camino u otro?

3.- ¿Con que institución u organismo han presentado uds. algún tipo de conflicto por choque de intereses y/o visiones de desarrollo? Cómo lo han solucionado?

4.- ¿Qué incidencia tiene el conflicto mapuche en términos políticos y económicos para el desarrollo del territorio?