

Expansión forestal en Ñuble y reestructuración social y productiva a nivel local. Percepción de los actores¹

M. Julia Favaz Y*

RESUMEN

Una de las transformaciones de mayor impacto ocurridas en el sector rural de Chile en las últimas décadas es la expansión de las plantaciones forestales. En la Región del Bío-Bío, ubicada en el centro-sur del país, se concentra gran parte de la actividad forestal del país, con un millón de hectáreas plantadas, el 25% de las cuales se encuentra en la provincia de Ñuble, la que en las dos últimas décadas prácticamente ha triplicado su superficie plantada. En el marco de una investigación más amplia sobre la expansión forestal en dicha provincia, el artículo presenta los resultados de un estudio sobre la percepción de un conjunto de actores sociales involucrados respecto a la expansión de las plantaciones forestales y sus impactos. Asimismo, se discuten los factores que inciden y fundamentan tales percepciones. Este estudio se realizó en base a entrevistas en profundidad a actores locales afectados por la expansión forestal y a autoridades de nivel local, provincial y regional.

ABSTRACT

The rural areas in Chile have been experimenting several transformations in the last decades. One of the most relevant is the expansion in forest plantations. Most of the forest activity of the country is concentrated in the Bio-Bio Region, located in the central-south part of the country, with plantations reaching one million Ha. 25 per cent of which is concentrated in the province of Ñuble which in the last two decades has increased its plantations three times.

As part of a wider research about the expansion of forest plantations in the aboved mentioned province, this article presents the results of a study about the perceptions of a group of relevant social actors concerning the expansion of forest plantations and its impacts. Additionally, the factors associated to these perceptions are analyzed. This study was based on the information collected through semi-structured interviews to local actors affected by the forest expansion and to local, provincial and regional authorities.

1. INTRODUCCION

Una de las transformaciones de mayor impacto ocurridas en el sector rural de nuestro país en las últimas décadas es la expansión de las plantaciones forestales. El desarrollo silvícola y de la industria forestal ha estado apoyado en políticas de fomento del estado, particularmente para el establecimiento de plantaciones; en grandes

volúmenes de inversión privada externa; y en una gestión empresarial innovadora, tanto en el área de la producción como de la comercialización. Esto ha significado que el sector forestal se haya constituido en uno de los más dinámicos de la economía nacional, aportando alrededor de un 3,5% al PIB nacional, lo que representa un aumento de aproximadamente un 30% en relación a su participación en 1974, año en que se dicta el

Este documento se ha elaborado en el marco de la investigación: "Impacto de la actividad forestal en la estructura territorial del sector productivo de la provincia de Ñuble" (Universidad del Bío-Bío, Depto. de Ciencias Sociales, realizada con los Prof. Jaime Rebolledo Millagra y Cristián Loyola Gómez que contó con el apoyo de la Dirección de Investigación de la Universidad del Bío-Bío. Agradezco a los profesores mencionados sus aportes y a Viviana López, egresada de Antropología, su valiosa colaboración en el trabajo de terreno.

* Profesora de Sociología en el Depto. de Ciencias Sociales de la Universidad del Bío-Bío

D.L. 701 de Fomento Forestal, con tasas de crecimiento anual superiores a las de otros sectores de la economía. Por otra parte, contribuye con alrededor de un 12% a las exportaciones del país.

Estas cifras, inobjetables para unos, aparecen discutibles para otros en términos de la concentración de la actividad forestal en grandes conglomerados asociados a empresas multinacionales, de sus efectos medioambientales, de la distribución de los beneficios generados, especialmente a nivel de comunas y territorios locales donde no se aprecian los efectos que reflejan las cifras macroeconómicas. Por otra parte, las grandes plantaciones industriales se ubican en territorios que se caracterizan por altos índices de pobreza rural, en los que se generaron grandes expectativas sobre el efecto que esta actividad podría tener en el desarrollo local y, en definitiva, en la calidad de vida de la población rural. Sin embargo, los actores sociales no observan un impacto de la expansión forestal en la reducción de la pobreza a nivel local, evidencias que tampoco se muestran en estudios en otras regiones del país.²

En la región del Bío-Bío se concentra gran parte de la actividad forestal del país, región en la que presenta un gran dinamismo, lo que se aprecia en casi un millón de hectáreas plantadas, en el crecimiento de su aporte al producto, en los grandes volúmenes de inversión, especialmente en el área de industrialización del producto y en su importante participación en las exportaciones, por mencionar las dimensiones más relevantes. Por

otra parte, la expansión de las plantaciones forestales, en conjunto con otros factores derivados también de la internacionalización de la economía y de las nuevas condiciones de los mercados, ha estado generando en el sector rural procesos de reestructuración social y productiva, cambios en la identidad social y económica, y una percepción particular de los actores sociales involucrados, lo que ha ido impulsando nuevas formas y necesidades de articulación social y de gestión del desarrollo local.³ Todo lo anterior reafirma la importancia de abordar esta temática en nuestra región.

El presente estudio, se centra en la exploración y análisis de la percepción que los actores sociales involucrados tienen de la expansión forestal y de sus impactos a nivel macrosocial y local, como también de los factores que inciden y fundamentan tales percepciones. Como lo señala Amintman, el sector forestal involucra todas aquellas relaciones de producción ligadas a la explotación forestal y a la industrialización de los productos forestales primarios, lo cual implica actividades silvícolas y de extracción, manufactura forestal primaria, secundaria y de servicios. Para propósitos de este trabajo, sin embargo, dada la naturaleza del desarrollo del sector y la importancia económica del bosque en Ñuble, nos centraremos en el análisis de las percepciones sociales frente a la expansión de las plantaciones forestales, que es la actividad con mayor presencia en la provincia y que ha tenido un impacto mayor en sus territorios y en la percepción de

² Un estudio sobre los efectos socioambientales de la expansión forestal en la Novena Región, sin desconocer los positivos indicadores macroeconómicos del sector forestal y los aspectos ambientales positivos de la forestación, muestra que las comunas con más de 30% de superficie forestada tienen promedios de pobreza superiores a los del grupo de comunas con menos de 5% de superficie forestada, poniendo también de manifiesto la existencia de efectos ambientales diversos y negativos. Ver Urra, A., Pöschel, P. y Stuardo, A.: "Efectos socio-ambientales de la expansión forestal en la Novena Región" en *Investigación y Desarrollo*, vol. XIII, No. 1, pp. 40-47, marzo 1997.

³ Los procesos de reestructuración social y productiva en los sectores rurales de Chile y América Latina, producto de la globalización, han sido puestos de manifiesto en libros, artículos y seminarios. Dentro de la perspectiva de la sociología rural ver, por ejemplo, Liñán, L.: "Los retos del siglo XXI en la agricultura chilena" en *Investigación y Desarrollo*, vol. XIII, No. 1, pp. 40-47, marzo 1997; y Chacón, N. y Cárdenas, C.: "El desarrollo rural en Chile: un desafío" en *Investigación y Desarrollo*, vol. XIII, No. 1, pp. 40-47, marzo 1997; entre otros.

la actividad forestal global.⁴

Dentro de nuestra investigación, se consideró importante relevar la dimensión de los actores por considerar que, en las perspectivas actuales del desarrollo local, constituye un elemento central para construir estrategias de desarrollo local coherentes y consensuadas y desarrollar los procesos de negociación que son necesarios para lograrlas. Por otra parte, existe la creencia generalizada, y fue también una hipótesis que orientó nuestro estudio, de que a nivel local se manifiesta una percepción mayoritariamente negativa respecto a esta actividad económica en localidades con alta forestación. Nuestro objetivo, por tanto, apuntó a caracterizar las percepciones de un conjunto de actores locales y analizar los factores asociados a ellas.

II METODOLOGIA DEL ESTUDIO

Dados los objetivos planteados y enfrentados a delimitar los actores sociales a considerar en el estudio, en esta primera aproximación al tema la opción fue incluir actores directamente afectados en su vida cotidiana por procesos de forestación y a autoridades comunales, por cuanto ellas deben incorporar el tema en su gestión y accionar y tienen una visión amplia del desarrollo local. Como representantes del primer tipo de actores, se eligieron campesinos y productores que hubieran experimentado procesos de relocalización de sus residencias y/o de transformación de sus actividades productivas y dirigentes de organizaciones campesinas; el segundo tipo de actores se circunscribió a las

autoridades municipales. Ello, además, se complementó con las visiones de autoridades provinciales y regionales en relación a cómo se percibe la contribución de la actividad forestal a la economía local, regional y nacional, y en relación a las cuales se contrastaron las percepciones de los actores locales.

El diseño metodológico utilizado combinó métodos y técnicas cuantitativas con estrategias metodológicas de tipo cualitativo. En efecto, se realizó un trabajo de recopilación y análisis de información censal, catastros y estadísticas forestales, en tanto la información relativa a la percepción de los actores sociales se recolectó a través de entrevistas semi-estructuradas, la que fue analizada en base a técnicas cualitativas. Las entrevistas fueron grabadas, luego transcritas en forma textual y, a partir del análisis de esos textos, se identificaron los elementos centrales que conformaban las percepciones de cada tipo de actor seleccionado.

Se definió una muestra intencional de actores locales afectados o ligados al proceso de forestación en tres comunas del preandino que evidencian una alta forestación, San Fabián, Coihueco y Pemuco, seleccionándose 12 casos de pequeños productores que se desplazaron de sus lugares de residencia habitual como efecto de procesos de forestación o fueron afectados por ella. La selección de los entrevistados se realizó en base a un criterio de amplitud de situaciones sociales asociadas a la expansión de las plantaciones forestales.⁵ Además, fueron entrevistados tres dirigentes de organizaciones campesinas.

⁴ Amadori C. y otros, "Iniciativa de la actividad forestal en las transiciones socio-culturales de la provincia de Valdivia", Ponencia al IV Congreso Chileno de Sociología, 1992. Será importante, sin embargo, analizar los formas de articulación de los actores locales y de construcción de estrategias de desarrollo local en comunas con presencia de un complejo agroindustrial forestal; esto es aún más relevante ante la probable instalación de una planta de celulosa en el segundo interior de Chile y la política que a respecto se ha suscitado en la región.

⁵ De este modo circuitos pequeños de desplazamiento de residencia por nuevos con la empresa forestal que adquiere el terreno en el cual ellos viven y les entrega una hectárea de terreno en otro sector de la comuna; tres casos de pérdida de inserción rural por venta de pequeñas propiedades a empresas forestales; dos casos de mujeres que se transformaron en trabajadoras temporales con residencia en un villorio rural; dos casos de reacomodación habitacional en un villorio rural; la transformación intergeneracional de la actividad productiva tradicional por cuanto los hijos se han incorporado como trabajadores de empresas capitalistas de complejos forestales y los microempresarios forestales de nivel local. Las entrevistas se completaron entre septiembre y noviembre de 1998.

En relación a los municipios, en estas mismas comunas se aplicó un cuestionario a las autoridades comunales y, a objeto de ampliar la representación de las autoridades locales, se envió el cuestionario a 12 alcaldes de las comunas con mayor forestación de la provincia, solicitándoles que lo respondieran en conjunto con el Director de la Secretaría Comunal de Planificación, para obtener una postura institucional frente a los temas planteados. De ellas, ocho respondieron el cuestionario, por lo cual obtuvimos un universo de 11 municipalidades: El Carmen, Coihueco, Coelemu, Pemuco, San Fabián, Pinto, Portezuelo, Ranquil, San Nicolás, Trehuaco y Quirihue.

Por último, como marco de percepciones de nivel más amplio que el local, se realizaron entrevistas en profundidad a autoridades provinciales y regionales, entre las cuales se entrevistó a la máxima autoridad de gobierno de la provincia de Ñuble, un Consejero Regional representante de la provincia de Ñuble, un funcionario de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y uno de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura.

II ANTECEDENTES GENERALES DEL AREA DEL ESTUDIO

La provincia de Ñuble forma parte de la región del Bío-Bío, ubicada en el centro-

sur del país. Esta región, con una superficie de 36.929,3 km², lo que representa aproximadamente un 5% del territorio nacional, está organizada en cuatro provincias: Concepción, Arauco, Bío-Bío y Ñuble, y cincuenta y dos comunas.

Ñuble es una provincia de alta ruralidad y mayoritariamente agrícola en su actividad económica; se ubica sin embargo en una región que en términos globales tiene características diferentes, principalmente por el peso urbano de la provincia de Concepción. Según el Censo de 1992, la población de la región alcanza a 1.784.000 habitantes, lo que constituye el 13,5% de la población nacional, siendo la segunda región más poblada del país. Presenta un 23% de población rural, cifra que encierra notables diferencias interprovinciales, por cuanto en la provincia de Concepción existe una gran concentración de población urbana, la que alcanza a 95,4%, en tanto Ñuble exhibe una alta ruralidad, con un 43% de población rural y una alta concentración de pequeños productores agrícolas.

La región también es importante a nivel nacional desde el punto de vista económico y productivo, generando alrededor del 10% del PIB nacional regionalizado y mostrando un gran dinamismo en la evolución de sus exportaciones, las que han crecido a tasas promedio superiores al 10% en las dos últimas décadas, con una fuerte concentra-

CUADRO 1
REGION DEL BIO-BIO. POBLACION TOTAL Y RURAL POR PROVINCIA

PROVINCIA	TOTAL	RURAL	%RURAL
ARAUCO	149.701	48.931	32,7 %
BIO-BIO	323.910	123.170	38,0
CONCEPCION	841.445	39.107	4,6
NUBLE	419.249	180.000	42,9
TOTAL	1.734.305	391.208	22,6 %

Fuente: INE, Censo de Población 1992

ción en la industria forestal y pesquera.⁶ Dentro de su estructura productiva predomina la rama industrial, luego el sector servicios y en tercer lugar se ubica la agricultura (incluyendo silvicultura, pesca y caza), la que aporta con un 10% al producto regional. También en su contribución a la generación de empleo, la agricultura, silvicultura, caza y pesca se ubica en el tercer lugar, después de servicios e industria manufacturera. En la provincia de Ñuble se aprecia en cambio una situación diferente, dado que en ella la agricultura asume un rol preponderante tanto como actividad productiva central en la dinámica económica de la provincia como en cuanto a generación de empleo.

En la región del Bío-Bío se concentra gran parte de la actividad forestal del país, cuyo dinamismo se ha traducido en altas tasas de plantaciones, en modernización de la industria forestal, en incrementos importantes de la producción y en su aporte a la generación de divisas que lo ubican como el principal sector exportador en la región. La importancia de la región en el rubro forestal se aprecia también en que la producción regio-

nal abastece el 57% del consumo nacional de madera y produce el 78% de la celulosa y papel, el 45% de la madera aserrada, el 77% de los tableros, el 74% de los rollizos exportables y el 41% de las astillas de exportación⁷.

La industria sectorial del país tiene una importante base de sustentación en esta región, dado que existen más de 940.000 ha de plantaciones forestales, el 44% de las existencias del país, correspondiendo el 86% de ella a bosques de Pino radiata y el 14% a Eucalyptus.⁸ Casi un 30% de éstas se ubican en Ñuble, provincia en la cual la expansión forestal constituye un proceso más reciente que en las otras provincias de la región. Es posible esperar que las plantaciones forestales sigan aumentando en Ñuble, por su extensa área de secano interior y costero con grave erosión que puede ser beneficiaria de la nueva disposición legal forestal, como también por no presentarse en esta provincia los conflictos que se han manifestado en otras provincias de la región y que precisamente han cuestionado el crecimiento forestal y, en particular, al sector transnacionalizado. En el Cuadro 2 se pre-

CUADRO 2
REGION DEL BÍO-BÍO: SUPERFICIE CUBIERTA CON BOSQUES (HA)

PROVINCIAS	PLANT. FORESTALES		BOSQUE NATIVO		TOT. BOSQUE
	Ha	%	Ha	%	Ha
Ñuble	228.486	24,3	236.856	28,7	465.342
Bío-Bío	288.495	30,7	447.268	54,3	735.766
Concepción	176.244	18,8	39.305	4,8	215.549
Arauco	246.460	26,2	100.636	12,2	347.096
TOTAL REGION	939.685	100,0	824.064	100,0	1.763.749

Fuente: Catastro y evaluación de recursos vegetacionales de Chile, Informe Regional Octava Región, CONAF-CONAMA, 1997.

⁶ Informe Económico Regional, VIII de Concepción, Año II, No. 26, abril 1997.

⁷ Plan Piloto de Gestión Estratégica de Suelos Silvicultivos nortío de la Región del Bío-Bío, Secretaría Regional Ministerial de Agricultura Región del Bío-Bío, Concepción, abril 1998; El Sector Forestal en la VIII Región, Secretaría de Agricultura, Concepción, marzo 1998.

⁸ Es útil recordar que la economía forestal chilena se sustenta principalmente en plantaciones forestales de especies exóticas (pino y eucalyptus). En efecto, a nivel nacional aproximadamente el 90% de la madera de uso industrial proviene de este tipo de bosques, lo que a nivel regional se eleva a un 96%. Se aprecia así que el aporte del bosque nativo en la producción industrial de la región no es significativo. Incentivar su manejo, sin embargo, es fundamental para evitar que continúe disminuyendo y/o degradándose, provocándose problemas ambientales. Secretaría de Agricultura, Plan piloto de gestión estratégica, op. cit.

senta la distribución de la superficie cubierta con plantaciones forestales y con bosque nativo en la provincia de Ñuble en relación a las otras provincias de la región.

El uso actual del suelo nos muestra la dimensión relativa de las plantaciones forestales en la provincia de Ñuble. En efecto, en el cuadro No. 3 se puede apreciar que un 19% del suelo de la provincia estaba cubierto de plantaciones forestales en 1997, porcentaje similar al destinado a cultivos agrícolas y sólo superado de manera significativa por el uso en praderas, la cual en un 90% corresponde a praderas naturales. Es interesante destacar que las plantaciones forestales en Ñuble prácticamente se triplicaron en los últimos veinte años, superando con creces la media regional, constituyéndose así en el rubro que presenta un cambio más notable en el período. Sin embargo, la tasa de forestación ha ido disminuyendo en el último quinquenio, tendencia que podría revertirse, al menos parcialmente, con la entrada en vigencia de la ley 19.561 de 1998, que modifica el De-

creto Ley 701 sobre fomento forestal y otorga prioridad en la obtención de beneficios a la recuperación de suelos, dado el alto porcentaje de tierras degradadas que existen en esta provincia.¹⁰

Aun cuando la mayor parte de las plantaciones forestales realizada por empresas y particulares ha ocupado terrenos desnudos y erosionados, una parte de ellas se ha establecido en reemplazo de bosques nativos o en tierras de uso agrícola, que por baja rentabilidad pudieron tener ese uso alternativo, impulsando a migrar a ciertos segmentos de campesinos hacia otras localidades o hacia centros urbanos intermedios.¹¹

III FORESTACION Y REESTRUCTURACION SOCIAL Y PRODUCTIVA

La reestructuración social y productiva ocurrida en el sector rural en las últimas dé-

CUADRO 3
PROVINCIA DE ÑUBLE. USO ACTUAL DEL SUELO

TIPO DE USO	SUPERFICIE (hectáreas)	Participación (%)
I. Suelos de cultivos (agrícolas, frutales, viñas, barbecho y descanso)	324.722	18,6
II. Praderas (sembradas, mejoradas y naturales)	405.228	33,5
III. Vegetación forestal		
-Plantaciones forestales	228.486	18,9
-Bosque nativo	230.779	19,1
-Bosque mixto	6.070	0,5
IV. Otros usos (indirecto, improductivos, estériles)	114.520	9,5
TOTAL	1.209.805	100,0

Fuente: Elaborado en base a la *Vegetación Nativa del Bosque nativo*, Octava Región, INE, 1997 y al *Catastro* *Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile*, CONAF-CONAMA, 1997.

¹⁰ Entre 1995 y 1997 la tasa de forestación disminuyó casi a la mitad en la provincia de Ñuble, tendencia menos acentuada a nivel de la región. Al respecto ver *Informe de Actividades de Servicio*, *Fomento Regional del Bío-Bío*, Corporación Nacional Forestal, Dirección Región del Bío-Bío, Primer Semestre, 1998.

¹¹ Si bien diversos estudios han recordado esta problemática, no es fácil determinar su número, especialmente si se toma en cuenta que parte de esa migración ha sido intracomunal, hacia centros urbanos o villorios de la misma comuna.

cadras tiene diversas dimensiones, expresándose en transformaciones en el ámbito productivo, económico, social y cultural.¹ Básicamente, en este artículo abordamos, desde la perspectiva de los actores, las transformaciones en el ámbito productivo, que se aprecian en la emergencia de nuevos sistemas productivos, rubros y especies y reemplazo de otros; las nuevas dinámicas de la población, que se expresan en la emergencia de nuevos actores sociales y otros que pierden su inserción agrícola, con la consiguiente emigración y acentuación de la pobreza rural; y los nuevos desafíos de gestión del desarrollo local, que hoy enfrenta a los organismos responsables al imperativo de avanzar en el proceso de modernización, sin renunciar a la equidad y a la propia identidad, incorporando la participación de todos los actores sociales en dicho proceso. En las percepciones de los actores de la provincia de Ñuble, varias de estas transformaciones aparecen estrechamente asociadas a la expansión forestal, considerándose que ésta habría sido la causa principal de muchos de los cambios que ellos

aprecian en el sector rural o al menos habría contribuido de manera significativa a ellos.

3.1 Transformaciones productivas

El desarrollo agrícola de la provincia de Ñuble históricamente se ha basado en los cultivos tradicionales, con un fuerte componente de cereales, leguminosas, cultivos industriales como remolacha y maravilla, y viñas tradicionales variedad "país". Estos rubros disminuyen en casi un 20% en las dos últimas décadas, lo que es concordante con las tendencias que se aprecian a nivel de todo el país. En gran medida esta tendencia refleja una readecuación del sector silvoagropecuario a las nuevas condiciones de mercado que surgen a partir de la apertura de la economía nacional y a los nuevos hábitos de vida y consumo de la población. Asimismo, los productores incorporan en sus decisiones las oportunidades de asistencia técnica y apoyo financiero que surgen a partir de la expansión de la agroindustria en el área.

CUADRO 4
ÑUBLE. CAMBIO EN LA SUPERFICIE SEMBRADA O PLANTADA (Ha)

Tipo de Cultivos	1976	1997	% Variación
Cereales	97.310	93.680	-3,7
Leguminosas y tubérc	27.966	14.584	-47,9
Cultivos industriales	15.224	13.923	-8,6
Hortalizas y flores	4.064	5.584	37,4
Frutales	1.962	4.672	138,1
Viñas	22.611	11.610	-48,7
Viveros y semilleros	54	1.314	2433,3
Fonajeras	30.977	28.471	-8,1
Plant Forestales	54.634	228.486	318
TOTAL	254.902	402.324	57%

Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios 1976 y 1997, INE, y al *Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales*, CONAF-CONAMA 1997.

¹ Estas dimensiones han sido incorporadas en el concepto de *agricultura múltiple* en diversos análisis sobre los procesos de modernización en el ámbito rural. Al respecto ver Marín y Urbog, "Modernización democrática e inclusión", *Rev. Latinoamericana de Sociología Rural* (LASRI), Montevideo 1992 y Contreras y C. Ojeda, s. (comp.) *Los agricultores del Mercosur: El papel de los actores sociales*, Ed. La Olivera, C.T.A.C.S.O. Bs. As. 1998, en particular el artículo de Sergio Gómez, "Novedades en la agricultura del Sur", entre otros.

El análisis de los cambios que ha experimentado la superficie sembrada o plantada en las dos últimas décadas muestra que las principales modificaciones se refieren a una significativa disminución en la superficie destinada a cultivos agrícolas, especialmente en los rubros tradicionales, con excepción de aquellos asociados a mayores niveles de procesamiento y de apoyo técnico y financiero; un significativo mejoramiento de los rendimientos, especialmente en cereales, que compensa la disminución de superficie; una progresiva consolidación de rubros intensivos hortofrutícolas; una disminución en la superficie de viñas que manifiesta una progresiva sustitución hacia cepas finas; un moderado aumento de la actividad ganadera y una fuerte expansión de las plantaciones forestales, las que en la actualidad llegan a superar las 220.000 ha.

Dentro de este marco, la expansión de las plantaciones forestales, como ya lo señalara Leyton,¹² se basó inicialmente en ventajas comparativas, reforzadas a través de diversas políticas e instrumentos del estado, entre las que se destacan exenciones tributarias, inexpropiabilidad de los terrenos de aptitud fo-

restal, créditos especiales, convenios de forestación y los subsidios, especialmente el D.L. 701 de octubre de 1974. Estos factores, sumados a las favorables condiciones agroclimáticas de esta región, han posibilitado el fuerte aumento de superficie de plantaciones que evidencia la provincia de Ñuble. En el Cuadro 5 se puede apreciar la dinámica de la expansión forestal en Ñuble y en el resto de la región del Bío-Bío.

Es dable esperar que las plantaciones forestales sigan creciendo, si bien a tasas menores que en las dos últimas décadas, por cuanto de acuerdo a estimaciones de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, existen aún en la región más de un millón de hectáreas de aptitud forestal sin uso alternativo. Parte significativa de este suelo pertenece a pequeños propietarios, por lo tanto uno de los desafíos es que, aprovechando los incentivos de la nueva normativa legal, los pequeños productores agrícolas, que en su gran mayoría quedaron al margen de los beneficios del D.L. 701, incorporen el componente forestal en una perspectiva de manejo integral de sus unidades productivas.¹³

CUADRO 5
ÑUBLE Y REGIÓN DEL BÍO-BÍO. PLANTACIONES FORESTALES

Provincias	1976**		1997**		% Variación
	No. Ha	Particip.	No. Ha	Particip.	
Ñuble	54.634	16,0%	228.486	24%	318%
Bío-Bío	121.946	35,6	288.495	30,7	137%
Concepción	87.628	25,6	176.244	18,8	101%
Araucó	77.957	22,8	246.460	26,2	216%
TOTAL REGION	342.166	100,0	939.685	100,0	175%

Fuente: * INE, Censo Agropecuario 1975-76, VIII Región del Bío-Bío

** Catastro Rural y Bosques Vegetacionales, CONAF-CONAMA 1997

¹² Leyton, José. *El momento de la actividad forestal y su impacto sobre el desarrollo rural en Chile*. Cepal, 1986. Asimismo, *El sector forestal en Chile III* (Secretaría Regional Ministerial de Agricultura Región del Bío-Bío, marzo 1998, mimeo); Rodolfo Contreras, *Más allá del bosque*. Sociedad Escritos, 1988, entre otros.

¹³ Esto es especialmente significativo en el caso de Ñuble, por cuanto existe en esta provincia una alta concentración de pequeños productores tanto en el predio como en el sector interior y costero, cuyos predios presentan además condiciones de erosión severa. Un análisis de los cambios productivos, incluido el sector forestal, en la región del Bío-Bío, se presenta en Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, *Región del Bío-Bío. Sector Agropecuario. Plan piloto de gestión estratégica*. A partir de un diagnóstico inicial y de la definición de objetivos de desarrollo se proponen lineamientos estratégicos para asumir los desafíos centrales de cada actividad.

3.2. Forestación y dinámica de la población

Respecto al efecto que la forestación tiene en los movimientos y dinámica de la población, hay diversas opiniones y análisis, a menudo contrapuestos. Nos parece importante referirnos a esta problemática, porque la relocalización de la población y la calidad del empleo son dos variables que afectan significativamente las percepciones sociales respecto a la actividad forestal y, además, están asociadas a la percepción de que profundas transformaciones sociales y culturales y que diversas dificultades en la gestión local están directa o indirectamente vinculadas a la expansión forestal. De hecho, nuestro estudio mostró que la asociación entre expulsión de población y expansión forestal es uno de los factores que más inciden en las percepciones negativas que los actores locales tienen sobre esta actividad.

Como se aprecia en el cuadro 6, la población rural regional, siguiendo la tendencia del país, experimenta una disminución porcentual importante en las dos últimas décadas. La provincia de Ñuble, manifestando

también ese decrecimiento, se mantiene como la provincia de más alta ruralidad de la región. Si bien no es fácil identificar un factor como causa única de los procesos migratorios, por cuanto en general existen diversos factores asociados, de carácter coyuntural o estructural, es indudable que la forestación masiva produce una relocalización de la población residente en las áreas forestadas, la que se desplaza ya sea intracomunalmente o hacia sectores rurales o urbanos de otras comunas. Estudios en el secano interior de la provincia de Ñuble, donde la mayor parte de las comunas son expulsoras de población, así lo muestran, aun cuando al menos uno de ellos concluye que no pudo ser probada una correspondencia estadística entre la expansión física de los bosques y los movimientos emigratorios a nivel comunal.¹⁴ Sin embargo, a nivel de los actores locales, la expansión de las plantaciones forestales se percibe como uno de los factores más importantes en la emigración de la población rural y en la pérdida de inserción agrícola y rural de la población afectada. Estas percepciones negativas se ven reforzadas por las expectativas que a nivel local se generaron inicialmente ante las plantaciones forestales, en

CUADRO 6
REGIÓN DEL BIO-BIO. POBLACIÓN TOTAL Y RURAL POR PROVINCIA

PROVINCIA	1970			1992		
	TOTAL	RURAL	%RURAL	TOTAL	RURAL	%RURAL
ARAUCO	98.784	48.913	49,5%	149.70	148.931	32,7%
BIO-BIO	258.140	134.422	52,1	323.9101	23.170	4,6
CONCEPCION	576.836	52.709	9,2	841.445	39.107	38,0
ÑUBLE	319.585	173.243	54,2	419.249	180.000	42,9
TOTAL	1.253.345	409.287	32,7	1.734.305	391.208	22,6%

Fuente: INE, Censos Nacionales de Población 1970 y 1992.

¹⁴ CROZ, MIE y RIVERA R. Población Rural en Chile. 1980. Guevara, S y otros. *Una interacción y asentamiento de población. Provincia de Ñuble. Región del Bio-Bio*. CELADE, 1994. Carrasco S. y otros. *Chile. Región del Bio-Bio. Reversión forestal y pobreza* (CIT-UNEP, 1992; Castañedo, P y Salas, A M. *El efecto de la tala forestal en la agricultura: transformaciones agrarias y pobreza rural*, Rev. de Trabajo Social, Univ. Cató. del Sur, 1995.

cuanto a su capacidad para generar empleos de mejor calidad que el agrícola, contribuyendo así a aminorar el proceso histórico de migración campo-ciudad, y para conferir un mayor grado de dinamismo al desarrollo local. Estas expectativas parecen no haberse cumplido y contribuyen a reforzar percepciones negativas frente a esta actividad.¹⁵

Por otra parte, a nivel local se constata que la actividad forestal va creando formas particulares de ocupación del territorio, despoblándose las áreas destinadas a la producción forestal y concentrándose territorialmente la población en aldeas rurales o en los sectores urbanos de las comunas, emergiendo y acrecentándose problemas de desocupación, subempleo, déficit habitacional, delincuencia, e incluso conflictos en la convivencia entre vecinos, que municipios pequeños y con pocos recursos se ven presionados a enfrentar e intentar resolver. Esto implica que ellos deben enfrentar problemas que no están en condiciones de resolver, haciéndose de esa manera más compleja su gestión.

3.3 Forestación y gestión del desarrollo local

La profundización de la descentralización constituye una aspiración fuertemente sentida por la población, incluso recogida como objetivo importante por los últimos gobiernos del país. Las propuestas actuales en torno al desarrollo local ponen énfasis en los factores endógenos y en la participación social. Además, en la región del Bío-Bío existe una larga tradición descentralizadora. En este contexto, el escenario local cobra especial relevancia, en tanto allí los intereses y demandas de las personas pueden manifestar-

se con mayor fuerza, contribuyendo a democratizar los procesos de gestión local. Dentro de esta perspectiva, se ha concebido al municipio como la entidad más adecuada para facilitar y coordinar los procesos de desarrollo local, lo que aparece aún más relevante en el sector rural, por el peso relativo que la administración comunal tiene en la planificación y orientación del desarrollo local, por su capacidad para identificar y convocar a los actores sociales locales, por el carácter de su vinculación con organismos y agentes regionales y nacionales.¹⁶ Algunos autores, sin embargo, consideran que el rol facilitador del municipio y más aún su rol de gestor del desarrollo local, puede verse dificultada en situaciones que se caracterizan por la presencia de empresas multinacionales, o de actividades económicas de tipo "enclave", que responden a una lógica diferente a los intereses generales de la localidad.

De hecho, como lo han establecido diversos autores y las entrevistas realizadas, en territorios comunales con fuerte presencia de plantaciones forestales en manos de grandes empresas forestales, se evidencia que la acción de los distintos tipos de actores responde a lógicas diferentes. Por una parte, la gran empresa forestal integrada verticalmente, manifiesta una lógica congruente con la fragmentación geográfica de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa y con una matriz decisional en la que predominan factores exógenos. Esta lógica generalmente se traduce en escasas relaciones con el conjunto de actores sociales del área y escasa integración a nivel local. En efecto, la lógica de los complejos forestales no se liga a las identidades regionales, sino que sus decisiones están determinadas por criterios que responden a estrategias multi-

¹⁵ Su aporte al empleo, sin embargo, es comparativamente bajo, no superando el 8% del empleo total regional equivalente a aproximadamente 21 000 puestos de trabajo, en gran parte empleo temporal, e ínfimo que representa el 44% del empleo forestal nacional, de acuerdo a estimaciones de la Seremi de Agricultura de la región. Al respecto, ver *Plan plurianual gestión estratégica y Ejecución forestal de la VIII Región*, Seremi de Agricultura, op. cit.

¹⁶ Al respecto ver por ejemplo, J. Miguel Yarmuch, *Municipios y desarrollo local rural*, ILPES, oct. 1997 y Echeñique, J., Domínguez, J.I., y Cox, M., *La agricultura chilena en el 2010. Tendencias y perspectivas*, ODEPA, M. de Agricultura, febrero 2000.

nacionales y que tienen sus centros decisivos fuera de las comunas o territorios donde se realiza la actividad de producción primaria. Su objetivo no es promover el desarrollo local, aunque ello puede ocurrir como una externalidad, y sus programas de plantaciones y el territorio a plantar obedecen, no a la identidad o compromiso con él, sino a estrategias de abastecimiento de materia prima necesaria para sus procesos de producción, procesamiento y exportación. Por otra parte, los actores locales manifiestan un mayor compromiso con el desarrollo local, en tanto ellos incorporan en mayor medida la dimensión territorial y mantienen mayores relaciones de interdependencia entre sí, por lo cual probablemente estarán dispuestos a articularse e incluso a llegar a acuerdos con otros, aun a partir de situaciones conflictivas, fortaleciendo los factores endógenos y así su capacidad de respuesta frente a los procesos de globalización que los afectan. El rol del municipio en esta materia adquiere una importancia crucial.

Frente a las consideraciones hechas más arriba, hay posiciones que se han planteado críticamente frente a la posibilidad y viabilidad de proyectos de desarrollo local consensuados en el plano local, en situaciones de internacionalización de las sociedades nacionales, por cuanto se iría imponiendo una paulatina reducción de la endogeneidad decisoria en el ámbito local. Para otros autores, sin embargo, los actores locales siempre disponen de algún margen de maniobra, dado que los procesos sociales no son totalmente impuestos desde arriba o por agentes globales, sino que son también reinterpretados y transformados por los agentes locales.¹⁷

Por lo tanto, aparece importante y necesario conocer la percepción de las autoridades comunales frente a la expansión fo-

restal en sus comunas, para derivar algunas conclusiones concernientes a las posibilidades efectivas de construir colectivamente y endógenamente proyectos de desarrollo local coherentes y consensuados cuando algunos actores sienten que sus acciones o estrategias están siendo limitadas por el despliegue de acciones o estrategias de otros actores, con mayor poder, patrimonio o influencia. El análisis de las percepciones a este respecto nos proporcionará elementos adicionales de gran interés en relación al debate sobre los vínculos globales/locales a partir de la expansión forestal en la provincia de Ñuble. En relación a lo anterior, nuestro análisis muestra que la mayor parte de las autoridades comunales entrevistadas visualiza una falta de coherencia entre la expansión forestal y los intereses generales de la comuna, lo que dificulta el logro de un proyecto de comuna consensuado y coherente y plantea nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local. Tal percepción apunta a poner de manifiesto que, en general, la lógica de asegurar el abastecimiento para sus propios procesos productivos por parte de las grandes empresas forestales, ha dado como resultado una distribución espacial del recurso forestal que no responde a un ordenamiento territorial planificado desde el punto de vista de los intereses generales de la localidad. A menudo conlleva impactos negativos de tipo ambiental, económico o social que, a nivel local, han derivado en problemas emergentes que, ante la demanda de los habitantes de la comuna, la autoridad comunal debe incorporar en su gestión, haciéndola más compleja, en tanto las municipalidades pequeñas no disponen de los recursos e instrumentos suficientes para darles adecuada solución. Por otra parte, sin embargo, se mantiene la expectativa de que la actividad forestal cumpla en algún momento un rol dinamizador en el desarrollo local.

¹⁷ Sobre este tema, ver entre otros autores, Eze Mattos, "¿adónde la descentralización: ¿una nueva pauta en para impulsar el desarrollo local?", Dem. ILPES - Boisier, S., *El rol de la comuna*, Dem. ILPES (1997) Long, S. "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación en el área Latina y Caribeal", *La crisis de la América Latina: desafíos económicos mundiales*, Plaza y Valdés, Méx., 1996.