

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

M. Julia Fawaz 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 above 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.

I. 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 D.L. 701 de Fomento Forestal, con tasas de

¹ Este documento se ha elaborado en el marco de la investigación "Impacto de la actividad forestal en la estructura territorial del sector preandino de la provincia de Ñuble", Universidad del Bío-Bío, Dpto. de Ciencias Sociales, realizada con los Prof. Jaime Rebolledo Villagra 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 Dpto. de Ciencias Sociales de la Universidad del Bío-Bío.

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, inobjetable 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 Ammtman, 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

² Un estudio sobre los efectos socio-ambientales 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 20% 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 biofísicos negativos. Ver Unda, A., Poschen P. y Stuardo A. "Efectos socio-ambientales de la expansión forestal en la Novena Región", en *Ambiente 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 diversos estudios y seminarios. Dentro de la perspectiva de la sociología rural ver, por ejemplo, Llambí L., "Los retos teóricos de la sociología rural latinoamericana", Ponencia al V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, ALASRU, México, 1998 y Giarraca N. y Cloquell S. (Comp.) *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*, Ed. La Colmena, CLACSO, Bs. As. 1998, entre otros.

la percepción de 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 Amtmann C. y otros, "Incidencia del sector forestal en las transformaciones rurales de la provincia de Valdivia", Ponencia al IV Congreso Chileno de Sociología, 1992. Será importante, sin embargo, analizar las formas de articulación de los actores sociales 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 secano interior de Ñuble y la polémica que al respecto se ha suscitado en la región.

⁵ De este modo obtuvimos tres casos de desplazamiento de residencia por acuerdos con la empresa forestal que adquirió el terreno en el cual ellos vivían y les entregó 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 medieros que se transformaron en trabajadores temporal es con residencia en un villorrio rural; dos casos de reacomodación habitacional en un villorrio rural con redefinición intergeneracional de la actividad productiva tradicional, por cuanto los hijos se han incorporado como trabajadores de empresas contratistas de complejos forestales, y dos micro empresarios 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 minoritariamente 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 concentración en la industria forestal y

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
ÑUBLE	419. 249	180. 000	42, 9
TOTAL	1. 734. 305	391. 208	22, 6 %

Fuente: INE, Censo de Población 1992

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 regional 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 beneficiaría 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 presenta

CUADRO 2
REGION DEL BIO-BIO. 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*, Univ. de Concepción, Año 11, No. 26, abril 1997

⁷ *Plan Piloto de Gestión Estratégica del Sector Silvoagropecuario 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*, Seremi 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. Seremi de Agricultura, *Plan piloto de gestión estratégica*, op. cit.

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 Decreto 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.⁹

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.¹⁰

III FORESTACION Y REESTRUCTURACION SOCIAL Y PRODUCTIVA

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

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)	224. 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 al VI Censo Nacional Agropecuario, Octava Región. INE, 1997 y al Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile, CONAF- CONAMA, 1997

⁹ 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 Coyuntura del Sector Forestal. Región del Bío-Bío*. Corporación Nacional Forestal, Dirección Región del Bío-Bío, Primer Semestre, 1998

¹⁰ Si bien diversos estudios han abordado 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 villorrios de la misma comuna

tiene diversas dimensiones, expresándose en transformaciones en el ámbito productivo, económico, social y cultural.¹¹ 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 tuberc	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	s/i	1.314	
Forrajeras	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

¹¹ Estas dimensiones han sido incorporadas en el concepto de *agricultura ampliada* y en diversos análisis sobre los procesos de modernización en el ámbito rural. Al respecto ver Manuel Chiriboga "Modernización democrática e incluyente", *Rev. Latinoamericana de Sociología Rural*, ALASRU, Valdivia, 1992 y Giarracca N. y Cloquell S. (Comp.) *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales*, Ed. La Colmena, CLACSO, Bs. As. 1998, en particular el artículo de Sergio Gómez, "Novedades en la agricultura chilena", 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

forestal, 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%
Arauco	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 Recursos Vegetacionales, CONAF-CONAMA 1997*

¹² Leyton, José, *El fomento de la actividad forestal y su impacto sobre el desarrollo rural en Chile*, Cepal, 1986. Asimismo, *El sector forestal en la VIII región*, Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, Región del Bío-Bío, marzo 1998 (mimeo), Rodolfo Contreras, *Más allá del bosque*, Amerinda Estudios, 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 preandino como en el secano 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 Silvoagropecuario. 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 cuanto a su capacidad para generar empleos de mejor calidad que

CUADRO 6
REGION 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 Cruz, M. E. y Rivera, R. *Pobladores Rurales*, GIA, 1989; Guevara, S. y otros, *Actividad forestal y asentamientos de población. Provincia de Ñuble, Región del Bío-Bío*, CELADE, 1994; Carrasco S. y otros, *Chile. Región del Bío-Bío: Reconversión forestal y pobreza*, CELADE, 1995; Castañeda, P. y Salamé, A. M., *20 años de fomento forestal en la Araucanía: transformaciones agrarias y pobreza rural*, Rev. de Trabajo Social, Univ. Católica, Stgo., 1995

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, des-poblándose 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 tomo 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 multinacionales y que tienen sus centros decisionales fuera de las comunas

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, cifra que representa el 44% del empleo forestal nacional, de acuerdo a estimaciones de la Seremi de Agricultura de la región. Al respecto, ver *Plan piloto de gestión estratégica y El sector forestal de la VIII Región*, Seremi de Agricultura, op. cit.

¹⁶ Al respecto ver, por ejemplo, J. Miguel Yarmuch, *Municipio y desarrollo local rural*, ILPES, oct. 1997 y Echeñique, J., Domínguez, J. I., y Cox, M. *La agricultura chilena del 2010. Tres visiones sociopolíticas*. ODEPA, M. de Agricultura, febrero 2000.

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 forestal 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 muchos otros), De Mattos, Carlos *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*, Dcto. ILPES; Boisier, S. *El vuelo de la cometa*, Dcto. ILPES, 1997; Long, N. *Globalización y localización: nuevos retos para la investigación social*, en Lara S. y Chauvet M. (comp) *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, Plaza y Valdés, Méx., 1996

IV. - PERCEPCION SOCIAL DE LOS ACTORES.

La preocupación por profundizar en el análisis de la percepción sobre la expansión forestal de un conjunto de actores sociales afectados por tal proceso es congruente con los enfoques teóricos “orientados al actor” propios de un paradigma constructivista o interpretativo. En el marco de la discusión sobre los procesos de reestructuración en el ámbito rural, tal orientación teórica nos remite al debate más amplio sobre los vínculos globales-locales, y nuestra perspectiva fue centrar el análisis en cómo los actores sociales considerados perciben y reinterpretan los procesos de reestructuración productivos, la dinámica de la población y los nuevos desafíos de gestión del desarrollo local que en mayor o menor medida constituyen respuestas a tendencias globalizadoras. Dentro de esta perspectiva, los agentes sociales del sector rural son considerados actores sociales, en tanto no sólo responden a estímulos, sino que a partir de su acción y dentro del margen de maniobra del que disponen, van participando en la construcción de la realidad social y de los espacios en los cuales realizan sus proyectos de vida.¹⁸

La percepción de los actores es importante porque constituyen un elemento primordial en el conocimiento de la realidad, de los problemas que enfrentan las personas y de las posibles alternativas de solución o mitigación de sus efectos. En palabras simples, si queremos tener información sobre una determinada situación y sobre los fundamentos de la acción social, un primer camino factible es preguntarles directamente a los individuos involucrados. Ellos conocen esa situación, pueden descubrir problemas no perceptibles fácilmente para

quienes no están involucrados en la situación y, aun cuando esa percepción no correspondiera con exactitud a lo que efectivamente está ocurriendo en la realidad, es un elemento real para quienes así lo perciben, de manera tal que, su acción responde tanto a referentes objetivos y estructurales, como a sus interpretaciones de la realidad social. Por lo tanto, en las elaboraciones descriptivas y explicativas de la realidad es importante considerar tanto el aspecto objetivo y estructural como la perspectiva de los actores y su definición de la situación. Por otra parte el desarrollo encuentra su fundamento en el desarrollo y la satisfacción de las personas, y no sólo en indicadores macroeconómicos promisorios. Si las personas y los grupos sociales no sienten que los esfuerzos de desarrollo del país han significado mejoramientos en su calidad de vida, o en el caso que nos ocupa, que la actividad forestal tienda a producir verdaderos espacios de desarrollo, la expansión de las plantaciones forestales no tendrá significación real para ellos. Creemos que esta información es relevante tanto para las autoridades que definen las políticas públicas como para los gestores del desarrollo local y para el sector privado involucrado.

Obviamente la percepción de los actores está influida por una serie de factores sociales, económicos y culturales; como por ejemplo, su ubicación en la estructura productiva, por su dependencia de la actividad forestal, por su lugar en la estructura social, por su capacidad de visualizar los procesos macro y micro sociales, por el conocimiento que tengan sobre la problemática considerada, por su exposición a medios de comunicación y a grupos determinados, por su rol de autoridad en las jerarquías establecidas, por referimos a algunas

¹⁸ Estas perspectivas teóricas han sido ampliamente tratadas por diversos autores. Para planteamientos globales al respecto ver, por ejemplo, Ritzer, G *Teoría Sociológica Contemporánea*, McGraw Hill, Méx. 1993; Llambí, L. “Los retos teóricos de la sociología rural latinoamericana”, ponencia al V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Mex. 1998; Long, N. “Globalización y localización: nuevos retos para la investigación social”, en Lara S. y Chauvet M. (comp) *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, Plaza y Valdés, Méx. 1996; Castells M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura.*, Alianza Editorial, Madrid, 1998; Infestas, A. “El enfoque paradigmático en Sociología”, (Dcto. de trabajo) Univ. de Salamanca, 1999; entre otros.

que han surgido como relevantes en nuestro análisis. Asimismo es pertinente considerar que en situaciones de transformaciones profundas, como las que está experimentando hoy el sector rural, se hace más complejo descubrir e interpretar la trayectoria de las percepciones y expectativas de los actores.

RESULTADOS

En general, se observa en todos los actores considerados un alto grado de conocimiento y comprensión del desarrollo forestal. Aun los que se muestran contrarios a la expansión forestal, reconocen que el sector constituye un aporte a la economía del país y un pilar fundamental del desarrollo regional, opinión que se manifiesta con mayor fuerza en funcionarios y autoridades regionales, provinciales y municipales, en ese mismo orden de importancia.¹⁹ Es interesante destacar, además, que los entrevistados manifiestan tener interés por esta problemática y desean ampliar su información al respecto, tanto a nivel de su dinámica y desarrollo a nivel del país en su conjunto como a nivel local.

En relación a las percepciones de los actores sociales entrevistados, encontramos diferencias significativas entre ellas. En general, se puede afirmar que mientras más local es el actor, más negativa es la percepción respecto a la expansión de las plantaciones forestales y, consecuentemente, menor es la visualización de que esta actividad pueda ser capaz de generar un desarrollo sustentable dentro de los territorios locales. Por otro lado, los actores sociales situados en el ámbito provincial o regional realizan un balance más positivo de la actividad forestal. En efecto, hacen presente las fortalezas de la región del Bío-Bío, incluida la provincia de

Ñuble, para la actividad forestal, la existencia de amplias superficies de suelo de aptitud forestal que aún no han sido forestadas en las cuales podría fundamentarse un proceso adicional de expansión forestal, dado que no tienen un mejor uso alternativo y, sin negar la existencia de costos sociales e impactos negativos en las localidades forestadas, los consideran superables en la medida que sean enfrentados adecuadamente por los agentes económicos pertinentes. Se hace a continuación una descripción y análisis de las visiones y percepciones específicas que caracterizan a los distintos actores entrevistados.

1.- Percepciones de actores regionales y provinciales.

Los actores vinculados a organismos regionales, sectoriales y provinciales, no obstante reconocen costos e impactos negativos en las localidades forestadas, destacan sus beneficios económicos y sociales tanto para el país como para la región, los que se expresan en las cifras de aporte al PIB, su dinámico rol en las exportaciones y en el retomo generado, entre otros. Es así como, junto con reconocer la emergencia de problemas sociales a nivel de las comunas y de las localidades con altas tasas de forestación, también la consideran una oportunidad de ocupaciones de mayor productividad a futuro y una posibilidad promisoría para los pequeños productores, desde una perspectiva de manejo integral de sus predios. Esto último lo consideran aún más relevante frente a la nueva ley de fomento forestal, que modifica el D. L. 701 de 1974, orientándolo de manera preferente hacia la pequeña propiedad agrícola y a la recuperación de suelos degradados.

¹⁹ Esta constatación es concordante con los resultados de una encuesta realizada en 1996 por la Corporación de la Madera, a una muestra de hogares de clase media de 600 personas de Santiago, 100 de Concepción, 100 de Valdivia y 100 de Puerto Montt, además de una muestra de 100 profesionales y 100 jóvenes. En ella se muestra que una alta proporción de la población reconoce que han aumentado las plantaciones y disminuido los bosques nativos, reconoce a la empresa privada como la principal encargada de esas plantaciones, identifica al pino y al eucalipto como las especies más dinámicas en el desarrollo forestal y puede diferenciar, más exactamente que antes, las especies nativas de las introducidas.

Frente al tema de la emigración rural en comunas con alta forestación, en general los actores de nivel regional y las autoridades provinciales no perciben que el avance de las plantaciones forestales haya sido el factor más importante en dicho proceso. Tal apreciación la fundamentan en términos de la existencia de otros factores, incluso preexistentes al fuerte aumento de las plantaciones forestales, que estarían influyendo en tales procesos, como son la pobreza estructural, la baja calidad de la tierra, los bajos rendimientos de los cultivos e incluso degradación de los suelos por el uso de tecnologías agrícolas inadecuadas, la insuficiencia en la capacidad de absorción de mano de obra en las comunas rurales y la dificultad de acceso a servicios básicos, entre otros. No obstante, reconocen que la expansión forestal no ha contribuido a aminorar esa situación, como tampoco ha aportado a mejorar los niveles de pobreza local. Antes bien, podría haber inducido formas de reordenamiento poblacional al interior de las comunas que han dado como resultado una redefinición y relocalización de situaciones de pobreza estructural, contribuyendo también, en alguna medida, a la migración rural-urbana.²⁰

No se cuestiona a este nivel el papel de la actividad forestal como elemento central en el desarrollo de la región del Bío-Bío y de la provincia de Ñuble, manifestándose sí que el sector debe enfrentar y resolver una serie de desafíos que, de persistir, podrían tanto limitar su desarrollo como también fortalecer percepciones negativas en la población, e incluso provocar resistencias en los pequeños productores a incorporar el árbol en el manejo integral de sus propiedades. Entre los desafíos que este tipo de actores sociales plantea a la actividad forestal destacan los siguientes:

- mantener los ritmos de crecimiento de la actividad forestal;
- incorporación de los pequeños y medianos propietarios al desarrollo silvícola, aprovechando la ley 19.561 e impulsando mecanismos para que estas categorías de productores utilicen efectivamente los incentivos disponibles y no queden al margen de ellos, como ocurrió durante el período de vigencia del D. L 701;
- fomentar en el sector rural la generación de pequeñas y medianas empresas que agreguen valor a los productos y generen empleos de mejor calidad, como también dar mayor valor agregado a los bosques y al producto maderero
- en el plano medioambiental, cumplimiento de las normativas existentes y progresiva y permanente incorporación de tecnologías de punta no contaminantes, especialmente en el ámbito de la industrialización del producto forestal;
- fomentar el manejo sustentable del bosque nativo, para evitar así su deterioro y disminución;
- mejorar la situación social y económica de los trabajadores forestales y regularizar su situación laboral;
- apoyar la consolidación de alternativas productivas, agrícolas y no agrícolas, y la capacitación de la mano de obra desplazada, en áreas que experimenten fuertes procesos de forestación, a través de la acción coordinada de la municipalidad, o asociación de municipios si así fuere necesario, y los organismos públicos y privados pertinentes;
- establecimiento de marcos regulatorios para el desarrollo local. Especial énfasis se dio al tema de ordenamiento territorial y al fortalecimiento de asociaciones o coordinación de municipalidades de áreas homogéneas, para

²⁰ Esta situación se hizo ya notar en el estudio preparado por José I. Leyton para CEPAL/FAO en 1986, quien postula que en una primera etapa la población rural que migra lo hace a zonas rurales aledañas, para trasladarse después a zonas urbanas. Concluye también que la emigración del sector rural en las comunas con mayor proporción de plantaciones se ha producido fundamentalmente por el cierre de aserraderos pequeños que fueron absorbidos por unos pocos altamente mecanizados., Leyton I. José y otros *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, CEPAL, N. U., Stgo. 1986.

enfrentar de manera más eficiente problemas comunes, incluidos los del ámbito productivo, y constituir alianzas estratégicas de representación y negociación frente a otras instancias decisionales, públicas o privadas, de nivel regional o nacional, y particularmente frente a las grandes empresas forestales. Ello, junto con posibilitar un crecimiento sostenible y equilibrado del sector forestal, permitiría avanzar en el ejercicio de nuevas formas de gestión del desarrollo local.

2. - Percepciones de actores locales

A nivel local, también se observan percepciones heterogéneas frente a la actividad forestal, predominando aquellas que realizan un balance negativo de la expansión de las plantaciones forestales, ya sea por el impacto negativo para el desarrollo de los espacios rurales involucrados como también por no haber generado los resultados positivos que se esperaban de tal actividad. Se aprecian, sin embargo, diferencias significativas entre autoridades comunales y pequeños productores.

a) Autoridades comunales. El análisis de la información recogida a través del cuestionario a autoridades municipales muestra que seis de las once municipalidades tienen una percepción negativa de la actividad forestal. Las razones se refieren a efectos como migración de población, generación de empleos escasos y temporales, profundización de problemas de pobreza rural, problemas ambientales por reemplazo de bosque nativo y pérdida de fuentes de agua, emergencia de nuevos problemas de carácter urbano (desempleo, déficits de viviendas, delincuencia, por ejemplo) y no cumplimiento de expectativas que se generaron en torno a ella. El resto muestra una percepción positiva en general, no obstante manifestar que en sus comunas han surgido problemas sociales como producto de tal actividad.

Las percepciones positivas son fundamentadas en función de las siguientes consideraciones:

- las empresas principalmente han forestado y reforestado terrenos de aptitud forestal, que no tenían alternativas productivas más adecuadas. Es decir, en opinión de estas municipalidades, se hace un uso adecuado del suelo, evitándose la erosión, no manifestándose un reemplazo significativo de bosque nativo ni de tierras agrícolas;
- el desarrollo forestal, aunque no ha generado un ingreso directo a las arcas municipales, ha dinamizado la actividad económica y comercial local, puesto que se ha producido un aumento de las patentes comerciales, industriales y vehiculares otorgadas. Además, se produce un flujo de recursos al comercio y a los servicios locales;
- la actividad forestal ha constituido una fuente de empleo, especialmente en las etapas iniciales del proceso de forestación, por contratación de mano de obra temporal. Esto ocurre especialmente en el caso de empresas forestales medianas;
- aunque usualmente la actividad forestal se asocia a deterioro de caminos, se reconoce que también se han abierto nuevos caminos para el traslado de la madera y se han realizado arreglos puntuales de vías;
- esta actividad puede y debe constituirse a futuro en el eje central del desarrollo comunal, por su expansión a pequeños propietarios campesinos. También puede constituir base para el desarrollo de industrias locales de elaboración de madera, en la medida que las empresas se comprometan a abastecerlas o se desarrolle una masa forestal independiente de la gran empresa forestal.

Las percepciones negativas de las autoridades comunales se refieren principalmente a los siguientes aspectos:

- desplazamiento de población. Medieros y

de grandes predios adquiridos por las grandes empresas forestales y pequeños propietarios que por diversas razones se sienten obligados a vender, se desplazan a villorrios rurales o a cabeceras comunales. Este fenómeno presiona a nivel urbano, produciéndose una relocalización de la pobreza, déficits de viviendas, cesantía y desempleo, problemas de delincuencia, incluso problemas de convivencia entre vecinos en nuevas poblaciones de viviendas sociales, cuyos espacios no concuerdan con las costumbres campesinas. Estas repercusiones dificultan la gestión local, en la medida que el municipio debe enfrentar presiones para abordar problemas emergentes que no está en condiciones de resolver, como el desempleo o pérdida de dinamismo de la pequeña empresa elaboradora de madera;

- un problema central en la percepción negativa de la forestación se relaciona con el empleo generado a nivel local, al que califican como escaso, temporal e inestable. Las grandes empresas han incorporado tecnología de punta, ahorradora de mano de obra, y los contratistas traen mano de obra calificada externa al ámbito territorial de las plantaciones. En menor medida, en el tema del empleo, se menciona como un factor negativo, la incorporación precoz de jóvenes al mundo laboral y la separación de las familias cuando los jóvenes y jefes de familia son reclutados por empresas contratistas. Este último factor fue mencionado también por campesinos de villorrios rurales;
- la no generación de ingresos directos para las municipalidades, aun cuando las plantaciones forestales ocupan una amplia proporción del territorio de las comunas consideradas;
- “la forestal”, es decir la gran empresa forestal que concentra gran parte de los bosques plantados de la provincia, se visualiza como un sector independiente, “un enclave”

dentro de la comuna, que no responde a una lógica de desarrollo local. Se percibe como una organización que utiliza una parte importante del territorio de la comuna, pero que se manifiesta poco abiertas a la comunidad local y poco interesada en la suerte de la comuna, lo que se refleja en que no tiene una representación con capacidad de decisión a nivel local, con la cual las autoridades comunales pudieran dialogar. En este aspecto, lo mismo que en relación a la generación de empleo, los encuestados establecieron una diferencia con el comportamiento que exhibe la mediana empresa forestal.

- en menor medida que los anteriores, se señalan los problemas ambientales derivados del reemplazo de especies, en particular la disminución del bosque nativo en la precordillera por forestación masiva con pino insigne, pérdida de recursos de agua, acidificación de suelos, uso de suelos agrícola. Sin embargo, en el reemplazo o disminución de especies nativas se pone énfasis tanto en el rol de las empresas forestales, por tala rasa, como en su utilización como leña por parte de los sectores campesinos. En todo caso, se hace presente que esas necesidades han ido disminuyendo, al mismo tiempo que lo hace la población rural.²¹

De las afirmaciones recién expuesta deriva, en gran medida, la insatisfacción de las autoridades comunales frente a las grandes empresas forestales, dado que para la mayor parte de los municipios, la gran empresa aparece como un organismo que se escapa a ella, un “enclave”, un agente que normalmente no informa, no participa, no tributa en la comuna y en la cual la autoridad municipal no encuentra un interlocutor válido a nivel local. La percepción es, por lo tanto, que no tiene interés en el

²¹ Esto ya es puesto de manifiesto por Contreras, R. *Más allá del bosque. La explotación forestal en Chile*, Ed. Amerinda, Stgo., 1989.

desarrollo de la comuna en la cual se genera parte de su riqueza y, en definitiva, no se identifica con la localidad ni con sus habitantes. Se visualiza así un agente económico que, teniendo la capacidad de aportar en la definición de un proyecto de comuna y en la resolución de los problemas y desafíos allí existentes, no se involucra ni siquiera en aquellos que ha contribuido a generar,²² los que han contribuido también a complejizar la gestión de los organismos de administración comunal.

b) Pequeños productores agrícolas.

La valoración de la forestación por parte de los pequeños productores y campesinos es mayoritariamente negativa, especialmente entre quienes eran medieros o trabajadores permanentes o temporales de los predios forestados, que no han encontrado un trabajo estable en sus nuevos lugares de residencia y anhelan sus goces, huerta y crianza menor, es decir la producción para autoconsumo que les evitaba la necesidad de desembolso permanente de dinero para sobrevivir. En efecto, ellos deben enfrentar gastos a los que no estaban acostumbrados: dividendos, luz, agua, gas; y además, en el caso de viviendas sociales, no disponen de espacio suficiente para sus huertas y aves, o bien entran en conflicto con vecinos si deciden asumir algún tipo de crianza menor. Los que eran pequeños propietarios y vendieron sus propiedades, en general han adquirido una vivienda o incluso parcelas en otros sectores, no perdiendo, en la mayor parte de los casos, su inserción laboral en la agricultura.²³

Los hombres, especialmente los mayores, se han adaptado con mayores dificultades a la nueva situación. Su percepción es profundamente negativa, porque *“no hay donde*

trabajar; los empleos son temporales; los contratistas sólo reciben gente joven”. En relación a su situación anterior, ellos manifiestan que *“se echa de menos; estaba re’bien antes, mejor que ahora, criaba harto ganado, sus treinta o cuarenta ovejas.... Cuando nos vinimos, nos fuimos abajo, aquí es estrecho, apenas se pueden criar cuatro o cinco ovejas* En general consideran, y en esto concuerdan con los dirigentes de organizaciones campesinas entrevistados, que “la forestal” no aporta nada al pueblo, a la comunidad, puesto que usan la tierra, los caminos, los puentes de la comuna, y luego los recursos se van para otra parte.

c) **Dirigentes de organizaciones campesinas.** En los dirigentes campesinos se expresa también una percepción negativa, y uno de los factores que más influye en ello es el problema del empleo. En primer término, ellos manifiestan que los campesinos desplazados llegaron a vivir a los pueblos pensando que las forestales sería una fuente de trabajo más permanente y no sólo temporal, pudiendo así asumir los gastos involucrados en la vida urbana. Pero esas expectativas se han frustrado, por cuanto ese empleo, en el mejor de los casos, ha sido sólo temporal y no compensa lo que ellos obtenían en sus siembras en medias, huertas y crianza menor, las que cubría una parte importante de las necesidades de consumo, además de disponer una vivienda que no tenían que pagar. En definitiva, se reafirma en ellos la idea de que sólo la agricultura proporciona trabajo productivo estable para gran número de personas, a pesar de las crisis por las que pueda atravesar.

Un segundo elemento que se puede destacar en las percepciones de esta categoría

²² En el caso específico de una comuna (San Fabián) hubo una reubicación de la población por parte de la misma empresa forestal, que les entregó una hectárea de tierra a cada familia campesina. Pero el espacio, comparado con el que disponían, les parece insuficiente para realizar las actividades productivas agrícolas o pecuarias que requieren para vivir o a las que estaban habituados.

²³ Una constatación similar muestra el estudio realizado por Sergio Gómez en la Décima Región. Ver Gómez, S. "Forestación y campesinado. Análisis de los efectos de la expansión forestal sobre los campesinos de la X Región, 1990-1993", Lev. Estudios Sociales No. 81, CPU, Stgo. 1994.

de actores es su posición frente al desarraigo de las familias y la pérdida de identidad. Al respecto, ellos consideran que las familias se han desintegrado y se han desarraigado como producto de la expansión forestal como resultado de la emigración de los jóvenes, que buscan oportunidades de trabajo fuera del ámbito rural, y de las familias que también se han ido a establecer a los pueblos, perdiéndose de esa manera el sentido de comunidad y de identidad local. En esta perspectiva, se considera que la expulsión de población inducida por la expansión forestal es distinta a los procesos migratorios rural-urbanos tradicionales, por cuanto si bien en estos últimos se producía migración neta, quedaba un tronco familiar en el lugar de origen, lo que mantenía los vínculos con el sector rural, lo cual se pierde cuando hay forestación masiva. En este sentido, consideran que el sector rural se resiente cuando su gente se va.

Un último elemento que parece importante destacar en la percepción de los dirigentes de organizaciones campesinas, es que la mayor parte de los campesinos que vendieron sus tierras a las forestales lo hicieron presionados; no necesariamente por la empresa forestal, aunque las ofertas generalmente eran atractivas para los pequeños productores, sino también por la baja rentabilidad y la declinación de los precios de los cultivos tradicionales, que son a los que mayoritariamente se dedican los pequeños productores agrícolas. Los apoyos técnicos y crediticios de los organismos públicos del agro no cubren todas las necesidades ni llegan a todos los productores pequeños muchos de los cuales, finalmente decidieron vender. En todo caso, señalan los dirigentes, como ya quedó de manifiesto anteriormente, la mayor parte de los pequeños propietarios que vendieron sus tierras compraron una casa o una parcela más pequeña, a menudo de mejor calidad, en otros lugares de la comuna y no están en condiciones tan críticas

como los campesinos que no tenían tierras y que debieron migrar a los pueblos o cabeceras comunales, para quienes la reinserción laboral ha sido difícil o incluso permanecen desocupados o, los que son de más edad, subsistiendo en base a alguna pensión asistencial.

d) La mujer campesina. Las mujeres, en cambio, hacen presente que antes tenían una calidad de vida más deficiente, y que la familia y las personas de edad están mejor viviendo en sectores más cercanos a los medios de movilización, a las escuelas, a las postas: *“Hay adelantos, luz, agua, buenas casas, buenas escuelas, antes había más pobreza* No obstante lo anterior, ellas manifiestan una percepción negativa de la actividad forestal. Estas percepciones están influenciadas a lo menos por dos factores: la situación de trabajo de sus cónyuges o hijos y la falta de espacio para realizar las actividades productivas que tradicionalmente la mujer asume en el sector rural, como son la crianza menor y la huerta de autoconsumo. El tema del empleo es central en las percepciones de la forestación y, en el caso de la mujer, lo es en una doble perspectiva: por una parte como una actividad remunerada y que posibilita la obtención de un ingreso, más necesario que antes, para enfrentar los gastos que demanda la vida urbana y, por otra, como uso del tiempo en una actividad productiva. Es decir, se percibe que la actividad forestal no sólo no genera empleos estables, como fue la expectativa, sino que ha dejado a las personas desplazadas sin *“mucha actividad que realizar”*. Una de las entrevistadas lo manifiesta de la siguiente manera: *Aquí no hay leña para cocer pan, la huerta, el trigo que se siembra.... aquí no se puede criar nada, ni chanchos, ni ovejas, ni gallinas... El cambio no ha sido muy bueno”*

COMENTARIOS FINALES

A partir del análisis realizado se puede constatar que, en términos generales, los actores sociales reconocen los beneficios macroeconómicos de la actividad forestal y su contribución al desarrollo nacional y regional. Sin embargo, perciben impactos negativos a nivel de las localidades forestadas, lo que se manifiesta con mucho mayor fuerza en las percepciones de los actores locales, especialmente en aquellos que han sido afectados en su vida cotidiana por la expansión de las plantaciones forestales. En síntesis, las percepciones sociales frente a la expansión forestal no son homogéneas y varían de un tipo de actor social a otro, siendo más negativa la percepción a medida que el actor es más local, en cuyo caso también es menor la aceptación de la expansión de las plantaciones forestales como un motor de desarrollo local sustentable.

Los actores vinculados a instancias regionales, provinciales y sectoriales reconocen tanto las fortalezas y ventajas comparativas de la región para el desarrollo forestal como la importancia de esta actividad productiva en la economía regional. En su percepción general, consecuentemente, enfatizan los resultados positivos de la actividad forestal para el país y para la región; al mismo tiempo, sin embargo, hacen presente su preocupación frente a algunos factores que podrían limitar su desarrollo y que constituyen, en su opinión, desafíos que el sector debe enfrentar para mitigar o dar solución a potenciales impactos negativos que conlleva la expansión forestal en variados ámbitos, y asegurar así su consolidación, en un marco de desarrollo local más equilibrado y consensuado. En esta perspectiva, y dado que existe superficie disponible de aptitud forestal en la región, consideran que la actividad forestal puede ser un eje de desarrollo regional y una oportunidad para los pequeños productores agrícolas, que tendrían amplias ventajas al incorporarse a los beneficios

de la ley de fomento forestal, especialmente en las áreas más deterioradas desde el punto de vista del suelo.

Por su parte, las autoridades municipales manifiestan percepciones heterogéneas, constatándose tanto percepciones positivas como negativas. En efecto, algo más de la mitad de las autoridades municipales entrevistadas pone énfasis en impactos locales negativos, atribuyéndosele a la expansión forestal una influencia decisiva en la emigración de población rural, en el aumento de la desocupación en los sectores forestados, en la emergencia de nuevos problemas en el entorno urbano de las áreas forestadas, en la generación o profundización de problemas ambientales y en la complejización de la gestión local, especialmente cuando está presente una gran empresa forestal. Por otra parte, algo menos de la mitad de estos actores locales tiene una percepción mucho más positiva de la actividad forestal; de hecho la considera como una oportunidad para el desarrollo del país y de la comuna, una oportunidad para los pequeños productores agrícolas y la recuperación de suelos degradados, aunque también reconocen que la gestión local se hace más difícil en presencia de una gran empresa forestal, la que no tiene representación con capacidad de tomar decisiones a nivel local.

Finalmente, los pequeños productores manifiestan una percepción más homogéneamente negativa frente a la expansión de las plantaciones forestales, lo que se manifiesta con mucha mayor fuerza en el caso de quienes eran medieros o trabajadores asalariados de los predios que fueron vendidos y forestados. En este último caso, junto con el desarraigo y la emigración hacia poblados y pueblos aledaños, se pierde la ocupación y la inserción agrícola, sin contar con un capital para iniciar una nueva actividad, posibilidad que en distintos grados tuvieron los pequeños propietarios que

vendieron sus tierras a empresas forestales. Los campesinos que vendieron tierras de difícil cultivo y compraron tierras de mejor calidad no expresan la misma inseguridad, aunque también sus percepciones respecto a las plantaciones forestales son negativas, lo que es reiterado por los dirigentes campesinos entrevistados.

De lo anterior se deduce que el factor que más influye en la percepción negativa de la actividad forestal a nivel local es la insuficiencia y baja calidad del empleo que ha generado, especialmente cuando dicha actividad es desarrollada por una gran empresa forestal, en tanto no sólo desplaza población de sus lugares de residencia habitual, sino que junto con ello los priva de su actividad productiva de subsistencia y los transforma en desocupados, al no generar, ni directa ni indirectamente, fuentes de empleo de reemplazo. Esto es reiterado por todos los actores locales entrevistados, incluidas las mujeres, quienes junto con manifestar que su calidad de vida ha mejorado al vivir más cerca de la ciudad, consideran que las plantaciones forestales han tenido un impacto negativo en su vida, por cuanto no ha proporcionado empleo a sus cónyuges o hijos y a ellas las ha privado de su rol productivo tradicional en la economía campesina. Se deduce así, por lo tanto, que la percepción negativa de la expansión forestal por parte de la mujer tiene que ver muy directamente con el cambio que la familia experimentó en su vida cotidiana y con la transformación del rol que históricamente ha jugado la mujer dentro de ella, ligado a una actividad productiva que constituía un aporte económico al hogar, además de su rol doméstico tradicional.

Un segundo factor que influye fuertemente en las percepciones negativas de la expansión forestal es el no cumplimiento de las expectativas que a nivel local se generaron con respecto a esta actividad. Esto se deduce de todas las entrevistas realizadas a nivel local, pero es explicitado más claramente en el caso de las

autoridades comunales, las que constatan que la actividad forestal anclada en sus comunas no ha cumplido el rol de impulsor del desarrollo económico local que esperaron, y ven pocas posibilidades que ello pueda ocurrir. Más aún cuando la gran empresa forestal, de gran presencia en la ocupación del territorio, aparece como un agente sin representación a nivel comunal con quien establecer lazos y procesos de negociación en ese sentido. Otros factores que contribuyen a explicar las percepciones negativas es la asociación que los actores sociales locales establecen entre forestación y emigración de la población, considerándose que los procesos migratorios se acentúan y son más definitivos, en tanto la familia completa se desplaza y relocaliza, con los consiguientes problemas de empleo, acentuándose como consecuencia la pobreza rural. En este mismo sentido se perciben los impactos ambientales asociados a la forestación.

Por último, es interesante destacar que en el análisis realizado se observa que los actores sociales entrevistados, junto con explicitar sus percepciones frente a la expansión forestal en la provincia, plantearon diversas propuestas en relación a la actividad forestal. Ellas se orientan, por una parte, a establecer mecanismo de apoyo efectivo a los grupos sociales rurales que podrían ser afectados por la expansión forestal, como serían por ejemplo, el establecimiento de sistemas de apoyo efectivos y accesibles para las actividades productivas agropecuarias de los pequeños productores que se ubican en áreas de expansión forestal, incorporación de éstos a los beneficios de la normativa de fomento forestal y definición, en conjunto con el sector privado, de programas de capacitación laboral de la mano de obra desplazada. En segundo término, se propone estimular y fomentar las actividades rurales no agrícolas, con políticas y programas que generen empleos de mejor calidad, incluidas aquellas que puedan dar mayor valor agregado a los bosques. En tercer lugar, se plantea como necesario el cumplimiento por parte del sector

forestal de las normativas existentes en el plano medioambiental y la incorporación de tecnologías de punta no contaminantes. Por último, dentro del plano de las propuestas,

destacan aquellas tendientes a una regulación de la expansión forestal, en un marco de ordenamiento territorial basado en nuevas modalidades de gestión del desarrollo local.