

## Las trayectorias en la construcción del “bosque”. Transformaciones, discursos y efectos espaciales de la legislación forestal chilena entre 1872-1974\*

*The trajectories in the construction of the “forest”. Transformations, discourses and spatial effects of the Chilean forest legislation between 1872-1974*

Yerko Monje-Hernández\*\*

Matías Riesco Salinas\*\*\*

Benedikt Hora\*\*\*\*

Carla Marchant Santiago\*\*\*\*\*

### RESUMEN

Entender el desarrollo de la industria forestal en el centro-sur de Chile y las consecuencias territoriales, socioambientales y económicas de esta actividad, es una temática de interés creciente. La plantación de especies arbóreas exóticas de rápido crecimiento se ha convertido en el nicho fundamental para el

---

\* Esta investigación forma parte de los resultados desarrollados en el marco del proyecto postdoctoral ANID N°3200740, y de la tesis «La industria forestal en el sur de Chile: transformaciones del territorio valdiviano (1974-2010)» del autor Yerko Monje-Hernández, que derivó en la obtención del grado de Magíster en Historia del Tiempo Presente de la Universidad Austral de Chile.

\*\* Instituto de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile, Chile – Programa doctorado en Historia USACH. Magíster en Historia del Tiempo Presente, correo electrónico: yerko.monje@uach.cl, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2315-7601>.

\*\*\* Geógrafo, programa Magíster en Historia del Tiempo Presente, correo electrónico: m.riesco.s18@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5952-444X>.

\*\*\*\* Instituto de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile, Chile – PhD. Geografía, correo electrónico: Benedikt.hora@uach.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1402-0593>.

\*\*\*\*\* Instituto de Ciencias Ambientales y Evolutivas, Universidad Austral de Chile, Chile – PhD. Geografía, correo electrónico: carla.marchant@uach.cl, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4040-8372>.

desarrollo del negocio forestal, disminuyendo la cobertura de bosque nativo. Analizar la legislación forestal chilena que ha favorecido este proceso, introduciendo especies exóticas en la definición de lo que se entenderá por “bosque”, es el objetivo de este trabajo. Buscamos comprender como el concepto de “bosque” ha sido utilizado en la legislación forestal chilena, evidenciando racionalidades, disputas y tensiones en sus expresiones normativas, generando cambios profundos en el territorio Centro-Sur chileno.

**Palabras clave:** Industria Forestal, Bosque, Plantaciones forestales, Chile.

## ABSTRACT

Understanding the development of the forest industry in south-central Chile and the territorial, socio-environmental, and economic consequences of this industry is a topic of growing interest. The plantation of fast-growing exotic tree species has become the fundamental niche for the development of the forestry business, rapidly decreasing the native forest cover. Analyzing the Chilean forest legislation that has favored this process, introducing exotic species within the concept of forest, is the objective of this work. We seek to understand how the concept of "forest" has been used in Chilean forest legislation, evidencing rationalities, disputes and tensions in its normative expressions, and producing profound changes in the territory.

**Keywords:** Forest Industry, Forest, Forest plantations, Chile.

**Recibido:** abril 2023

**Aceptado:** marzo 2024

## Introducción. El concepto de bosque como formación histórica

Chile se posiciona como uno de los principales países productores de recursos forestales a nivel regional y mundial<sup>1</sup>. Esto se debe a que, en las últimas décadas, la superficie destinada a la actividad forestal ha incrementado fuertemente, registrando en el periodo de 1975-2012, un crecimiento promedio de 95.500 hectáreas forestadas y reforestadas por año<sup>2</sup>. Para el año 2018 Chile poseía una superficie de 2.306.886 hectáreas de plantaciones forestales. Dentro de ellas, destacan especies como el Pino Radiata (*Pinus radiata*) con un 55,8% de dicha superficie, seguido por Eucalipto (*Eucaliptus globulus*) con un 37,2%. Esto convierte a la industria forestal chilena,

---

<sup>1</sup> Pablo Donoso y Luis Otero, «Hacia una definición de país forestal: ¿Dónde se sitúa Chile?», *Revista Bosque* 26 (2005): 5-18, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002005000300002>.

<sup>2</sup> «Informe técnico de Plantaciones Forestales Efectuadas en el año 2013», Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile, CONAF, acceso el 5 de febrero de 2023, [https://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1420650763Plantaciones2013-pdf](https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1420650763Plantaciones2013-pdf).

en una de las actividades económicas que más aportan a su producto interno bruto, representando alrededor del 1,9% del PIB nacional<sup>3</sup>.

Dicha importancia a nivel económico ha contrastado fuertemente con el surgimiento de numerosas voces que han puesto en la palestra una red de problemáticas que tienen como punto en común, el desarrollo de la actividad forestal<sup>4</sup>. Dicha actividad, ha provocado en los territorios, una serie de conflictos socioambientales y ecológicos que van desde episodios de contaminación, escasez hídrica, recurrencia de incendios forestales y disminución de la biodiversidad producto del reemplazo del bosque nativo<sup>5</sup>. A raíz de lo anterior, vale la pena entonces, reflexionar en torno a la trayectoria histórica que ha configurado y posibilitado este desarrollo de la industria forestal en el país.

La situación chilena se asocia también a una problemática global, en la medida que el último informe de Evaluación de Recursos Forestales de la FAE, publicado en 2020, indicó que el área total de bosques en el mundo es de 4.060 millones de hectáreas (ha), lo que corresponde al 31 por ciento de la superficie total de la tierra. Bajo ese marco “más de la mitad de la superficie boscosa mundial se encuentra en solo cinco países, siendo un país de la región, Brasil, el segundo que más bosques alberga (...) La región de América Latina y el Caribe alberga 23% de los bosques del mundo”<sup>6</sup>. Esto posiciona el estudio de los bosques no solo desde un prisma local/nacional, sino como una preocupación estructural global.

La institucionalidad que rige la temática forestal en Chile emana de diversos cuerpos legales, políticas y discursos, que desde el Estado han favorecido y fomentado el desarrollo de una actividad forestal con distintos tintes. En este sentido, el primer antecedente para tener en cuenta es la primera “Ley de Bosques” que data de 1872, en la que básicamente se establecen directrices y limitantes para el corte y despeje del bosque en un contexto de expansión de la frontera agrícola en el centro sur y sur del país, además de la sobreexplotación de los recursos forestales en el centro-norte del país, debido al uso de leña para la fundición de minerales como el cobre y la plata. Posteriormente existen avances en la materia forestal, correspondiente a Decreto Ley de 1931, que comienza incipientemente a propiciar el desarrollo de plantaciones forestales exóticas en el país. Por último, el desarrollo forestal chileno ha estado marcado

---

<sup>3</sup> «Anuario Forestal 2022. Boletín estadístico N°174», Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile, Estadísticas Forestales, acceso el 4 de enero de 2023, <https://wef.infor.cl/index.php/publicaciones/boletines-estadisticos/anuario-forestal>.

<sup>4</sup> Thomas Klubock, «Labor, land, and environmental change in the forestry sector in Chile, 1973-1998», en *Victims of the chilean miracle: workers and neoliberalism in the Pinochet era, 1973-2002*, ed. por Peter Winn (Durham: Duke University Press, 2004), 164-172.

<sup>5</sup> Mauricio Aguayo, et al., «Cambio del uso del suelo en el centro sur de Chile a fines del siglo XX: Entendiendo la dinámica espacial y temporal del paisaje», *Revista chilena de Historia Natural* 82 (2009): 361-374, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-078X2009000300004>

<sup>6</sup> Naciones Unidas, Cepal, «Temas estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. N° 2», acceso el 21 de enero de 2023, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/1/S2100266\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/1/S2100266_es.pdf).

transversalmente por el Decreto Ley 701 de 1974, el cual fomenta y bonifica la plantación de especies exóticas. Este último, sin duda, ha sido un punto de inflexión para la actividad tal como lo conocemos hoy en día.

Lo anterior, lleva a cuestionar el tratamiento que ha tenido la institucionalidad chilena sobre la temática forestal y en especial a las consideraciones conceptuales de la categoría de “Bosques”. Analizando la historia de la legislación, es posible identificar la trayectoria de cambios que se han instalado y generado un campo semántico entorno al bosque. El objetivo de este artículo por tanto es analizar el rol de políticas, cuerpos legales y discursos del Estado en torno a la construcción del concepto de “Bosque” como un marco operativo en el discurso y materialidad en el periodo (1872-1974). Para guiar este ejercicio nos acompañaremos de estas preguntas que servirán para la reflexión, ¿Cuáles han sido las transformaciones históricas en torno al concepto de “bosque” en la legislación forestal chilena? ¿Cómo se manifiestan dichas transformaciones en el territorio?

Sostenemos como hipótesis, que el concepto de “bosque” se ha transformado en función de las directrices políticas, económicas y técnicas sobre el uso de recursos naturales, situados en diversos momentos históricos que evidencian posturas, intereses y racionalidades, según proyectos de desarrollo y apuestas ideológicas. Lejos de una primera aproximación como recurso prístino e inexplorado de la “naturaleza indómita”, transcurrido el Siglo XX, el bosque se ha transformado en la medida que la relación Sociedad-Naturaleza ha cambiado. Así, la integración de especies exóticas representó un punto de inflexión para un cambio en la conceptualización del bosque como recurso económico, proceso favorecido por un paradigma sociotécnico, como el de la Revolución Verde.

Precisamente ese cambio, no solo implicó transformaciones en la significación del bosque, sino que involucró disputas conceptuales y político-económicas que se evidenciaron en la política pública. Estas se expresaron en políticas forestales y construcción de institucionalidad, que, bajo diversos modelos de desarrollo, cambiaron y se intensificaron, particularmente con un cariz neoliberal.

Metodológicamente, este ejercicio, será desarrollado mediante el análisis de fuentes primarias, entre las que se encuentran la “Ley de Bosques” de 1872, Decreto Ley de 1931 y Decreto Ley de 1974, además de un análisis bibliográfico que permitirá establecer un diálogo entre los discursos promovidos por el Estado en torno a la industria forestal, entendiendo al bosque como un dispositivo funcional a la introducción de corrientes macroeconómicas que sustenten su explotación y desarrollo industrial. Finalmente, se desarrolla un análisis de distribución espacial que nos posibilitará ejemplificar los cambios de la cobertura boscosa en la zona Centro-Sur de Chile en la actualidad, permitiendo comprender las dimensiones y efectos que la implementación de esta legislación ha generado en diversos territorios.

Desde una instancia de aproximación teórica, este trabajo se posiciona en un cruce entre la Historia y Geografía, poniendo en énfasis en la dimensión social del espacio, así como relación Sociedad-Naturaleza vislumbrada desde la Historia Ambiental. Autores como Henri Lefebvre<sup>7</sup>, David Harvey<sup>8</sup> y Neil Smith<sup>9</sup> permiten identificar elementos claves para la conformación histórica del territorio y paisaje nacional, a propósito de las disputas sobre la concepción y usos del espacio, así como dinámicas de acumulación capitalista y neoliberal en la larga y mediana duración. Estas referencias marcarán un itinerario de preguntas por la construcción histórica del paisaje y sus diversas expresiones, como será el concepto de “bosque” para este caso, asumiendo que ante todo es una construcción histórica-social, marcada por disputas políticas, económicas y de racionalidad técnica.

Particularmente significativas serán las aproximaciones desde la Historia Ambiental, en la cual destacamos investigaciones como las de Thomas Klubock<sup>10</sup>, Pablo Camus<sup>11</sup>, Enrique Aliste, Andrés Nuñez, Mauricio Folchi<sup>12</sup>, Diana Henao, Lorena Campusano<sup>13</sup>, Claudia Leal, John Soluri y José Augusto Pádua<sup>14</sup>, que han puesto acento en la relación sociedad-naturaleza, desde la comprensión interrelacional, en clave de construcción y transformación mutua, siguiendo postulados de clásicos como Donald Worster y John McNeil.

En sus trabajos se comprende a la naturaleza como un agente activo en la Historia, rompiendo con cierto rol pasivo, a modo de escenario en el cual se desenvuelven las acciones humanas. Al contrario, la capacidad de transformación histórica se entiende desde una propuesta dialéctica de la relación sociedad-naturaleza, donde los paisajes cambian según las dinámicas históricas, profundamente ligado a proyectos político-económicos, que construyen racionalidades y técnicas que transforman/construyen naturaleza. Bajo esta propuesta, es que precisamente comprendemos las transformaciones históricas del concepto de “bosque” a lo largo de la regulación nacional.

---

<sup>7</sup> Henri Lefebvre. *La producción del Espacio* (Madrid: Capital Swing Editores, 2013)

<sup>8</sup> David Harvey. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. (Barcelona: Ediciones Akal, 2014).

<sup>9</sup> Neil Smith, *Desarrollo Desigual. Naturaleza, Capital y la producción del Espacio* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2020).

<sup>10</sup> Thomas Klubock, *La Frontera: Forest and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory* (Durham (NC); Duke University Press, 2014).

<sup>11</sup> Pablo Camus, *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile. 1541-2005* (Santiago de Chile: LOM y Centro de Investigaciones Barros Arana, 2006).

<sup>12</sup> Enrique Aliste, Andrés Nuñez, Mauricio Folchi, «Discourses of Nature in New Perceptions of the Natural Landscape in Southern Chile», *Frontiers in Psychology* 9 (2018): 1-16.

<sup>13</sup> Diana Henao, Lorena Campusano, «Cuatro vacas escuálidas pastando sobre ricos aluviones nada le producen a la nación”: Minería, agricultura y conflicto en el Nordeste Antioqueño (1930-1950)», *Historia Agraria de América Latina*. 1 (2020): 47-73, doi: <https://doi.org/10.53077/haal.v1i02.62>.

<sup>14</sup> Claudia Leal, John Soluri y José Augusto Pádua, *Un pasado vivo. Dos siglos de historia ambiental latinoamericana* (Colombia: Fondo de Cultura Económica – Universidad de Los Andes, 2019).

## El bosque del Siglo XIX. Entre la explotación, protección y usos

Mucho de lo que se ha escrito sobre el estado de los bosques en Chile durante el transcurso del siglo XIX, está basado en los aportes entregados por naturalistas<sup>15</sup> y, en otra medida, desde los estudios desde la Historia y Ciencias Sociales<sup>16</sup>. De esta manera, la historia de los bosques también se entiende como parte de la historia ambiental y, en ese sentido, se hace necesario comprender el derrotero histórico que éstos han tenido, integrando a su vez, las condiciones que han configurado su transformación como un dispositivo para la consecución de distintos fines.

A partir de la década de 1840 las descripciones hechas por naturalistas, científicos, agrónomos y otras personalidades de la época, definen al bosque por su majestuoso valor escénico, natural y fuente de biodiversidad<sup>17</sup>. Dicha percepción a la vez contrasta con el desarrollo de actividades económicas que utilizan al bosque y sus recursos como fuente de creación de riquezas, mercancías, bienes transables y combustibles. Esta última rama de actividades económicas desarrolladas en torno a los bosques ubicados entre el centro-norte y el sur del país serán empujadas tanto por actividades manufactureras, agrícolas e industriales, ligadas en su mayoría a la minería<sup>18</sup>.

En el caso del centro-norte del país, la situación y el uso del bosque puede definirse desde una aproximación económica. Durante gran parte del siglo XIX, esta zona del país incrementó fuertemente la explotación del mineral del cobre y plata, dichas actividades económicas de carácter industrial necesitaron de combustibles para realizar el proceso de fundición de los minerales para su posterior exportación a otros destinos a nivel mundial<sup>19</sup>.

La zona comprendida entre los valles del río Copiapó y el cordón de Chacabuco, en ese entonces, presentaban una fisionomía vegetal bastante distinta a la actual, y fue precisamente ese sustrato vegetal compuesto por bosques de arrayanes (*Luma apiculata*), mirtos (*Myrtus*),

---

<sup>15</sup> Durante gran parte del siglo XIX numerosos naturalistas como C. Gay, I. Domeyko y Ch. Darwin, hicieron una serie de aportes a la comprensión de las cualidades naturales de los bosques en Chile. En: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-propertyvalue-137817.html>

<sup>16</sup> Pablo Camus, «Erosión, inundaciones y forestación: mitos fundadores del bosque contemporáneo», *Revista de Geografía Norte Grande*, 28 (2001): 133-142, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/46601/37449>. Antonio Lara, María Eugenia Solari, María del Rosario Prieto y María Paz Peña. «Reconstruction of vegetation cover and land use ca. 1550 and their change towards 2007 in the Valdivian Rainforest Ecoregion of Chile (35° 43'30"S)», *Revista Bosque (Valdivia)* 33 (2012): 13-23, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002012000100002>; Juan Carlos Skewes, *La regeneración de la vida en los tiempos del capitalismo. Otras huellas en los bosques nativos del centro y sur de Chile* (Santiago de Chile: Ocho Libros, 2019), 266; Matías González-Mariquillán, «De la crítica a la admiración. Cambios actitudinales de occidente hacia el bosque nativo de la Araucanía, Chile (1850-1900)», *Revista Diálogo Andino*, n° 67 (2022): 269-279, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.scielo.cl/pdf/rda/n67/0719-2681-rda-67-269.pdf>.

<sup>17</sup> Camus, «Erosión, inundaciones y forestación», 133-142

<sup>18</sup> Ignacio Domeyko, *Araucanía y sus habitantes* (Santiago: Imprenta chilena, 1846).

<sup>19</sup> Mauricio Folchi, «La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile: los hornos y los bosques durante el siglo XIX», *Revista Mapocho*, 49 (2001): 149-175, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122791/COBRE-BOSQUES%20%28Mapocho%2c%202001%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

algarrobos (*Ceratonia siliqua*) y espinos (*Acacia caven*), entre otras especies, las principales fuentes de madera y por tanto de combustible de las actividades ligadas a la minería en el centro-norte del país.

La situación de los bosques, por tanto, comienza a ser mediatizada cada vez más por relaciones de mercado, en donde su uso económico giró rápidamente hacia la devastación ambiental en amplias zonas del centro-norte del país. Paralelo a ese fenómeno, numerosas son las notas de protesta de algunas personalidades que vislumbraban la crítica situación de los bosques en el país<sup>20</sup>, lo que llevará a discutir que el indiscriminado abuso y sobreexplotación del bosque sea materia de legislación en 1872. En dicho año se crea por primera vez un cuerpo legal destinado en cierta medida a contrarrestar la grave situación que atravesaban los bosques en aquella época.

La “Ley de corta de bosques” de 1872 establecía ciertas directrices para iniciar el proceso de corte y despeje de bosques, así como los primeros lineamientos para la protección de la masa vegetal en torno a vertientes, ríos y esteros. De igual forma se establecen sanciones a quienes utilicen el roce y el fuego con los fines que fuesen:

Art. 2°: Se proibe (sic) el corte de los árboles o arbustos en los lugares en que existen o aparecieren vertientes. Esta prohibición rejira (sic) con todos los árboles i arbustos silvestres situados a menos de cuatrocientos metros arriba i a ménos (sic) de doscientos metros a cada lado de los manantiales; pero no rejirá (sic) con los árboles i (sic) arbustos situados cerca de los manantiales que nacen en terrenos planos regados.

Art. 3°: El presidente de la República dictará un reglamento que determine las reglas a que ha de someterse la explotación de los bosques en cada departamento, pudiendo prohibir el corte de los árboles en los cerros hasta una altura que evite la destrucción del terreno vejetal (sic)<sup>21</sup>.

En este sentido, el contexto que da origen a la primera ley de corta de bosques de 1872 está marcado por el desarrollo de actividades económicas que, desde finales de la colonia, independencia y del Chile republicano, mostró ser una actividad poco regulada y con escasa visión a largo plazo de las consecuencias ambientales en torno a las condiciones de los bosques. A partir de lo anterior, durante el siglo XIX se pueden notar indicios claros de la relevancia de los bosques para el desarrollo de actividades económicas en el país, que configuraron un escenario marcado por la noción del bosque como un recurso ilimitado y dispuesto para actividades como la fundición de minerales.

Por su parte, en el centro-sur y sur del país la actividad no era muy distinta: el país llevaba décadas enfocado también en la producción de trigo, convirtiéndose en una de las principales

---

<sup>20</sup> Matías González Marilicán y Fernando Torrejón Godoy, «Para construir, comerciar y ¿proteger? La explotación del bosque caducifolio del llano en el antiguo departamento de Imperial (Región de la Araucanía), 1867 -1920», *Historia*, 53 2 (2020): 477-519, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942020000200477>.

<sup>21</sup> Ley S/N, de 13 de julio de 1872, «Lei sobre corta de bosques» (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

actividades económicas desarrolladas en la ruralidad chilena<sup>22</sup>. Las presiones internacionales sobre la demanda de trigo en parte del siglo XIX empujaron al Estado a expandir sus límites hacia territorios indígenas, principalmente en el sur del país. A raíz de aquella ocupación, las zonas de Malleco, Cautín, Valdivia y Llanquihue disminuyeron rápidamente la cobertura de los bosques a partir de incendios y talas que tenían como fin expandir la frontera agrícola sobre nuevos territorios<sup>23</sup>. Del mismo modo, el interés por utilizar los recursos forestales de las regiones del sur del país no se hizo esperar.

Tal como señalan González y Torrejón, la valorización que se le dio al bosque del departamento de Imperial, en la actual región de la Araucanía a fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo mediatizada por una visión que los contemplaba como una fuente de recursos naturales que aguardaban a ser explotados. En este sentido el autor es enfático en señalar que:

esa actitud ambiental no era tan ajena a la época, al menos para occidente. En tal sentido los países más avanzados tendieron a medir el atraso de un territorio (...) por el predominio, bosques, selvas o ecosistemas que estaban fuera del control humano (...) por lo tanto, estando la élite gobernante chilena interesada en seguir a las potencias más avanzadas de la época (...) no debiese resultar tan extraño que, desde ella, emanaran apreciaciones similares hacia el ambiente y más específicamente hacia el bosque del departamento de Imperial.<sup>24</sup>

### **El bosque desde la mirada industrializadora y desarrollista. Siglo XX**

Durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX, la actividad en torno a los bosques en Chile no varió en demasía; sin embargo, es necesario mencionar como hito relevante, el momento en que se introducen en el país las primeras semillas de pino radiata. Bluth señala que llegaron por un hecho de mera casualidad en 1886, cuando Arturo Yunge, oriundo de Concepción, encargó semillas de Pino Oregón para su parque privado. Dichas semillas que venían desde Francia, con el tiempo crecieron y para sorpresa de Yunge, el tiempo de crecimiento y forma del árbol, distaron de ser las usuales de un Pino Oregón, cayendo en cuenta de que se trataba entonces de una especie distinta, Pino Radiata. Esta anécdota, sin embargo, recobrará sentido en el transcurso de unas décadas<sup>25</sup>.

Para inicios del siglo XX el panorama de los bosques en Chile central estuvo opacado por el avance desmedido de los despejes para utilización del suelo en actividades agrícolas, especialmente para el trigo, además de la frenética campaña por desarrollar vías férreas que

---

<sup>22</sup> Claudio, Robles, «La producción agropecuaria chilena en la "Era del Salitre" (1880-1930)», *América Latina en la historia económica* 32 (2009): 11-134, acceso el 04 de febrero de 2023, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140522532009000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140522532009000200006&lng=es&tlng=es).

<sup>23</sup> González Marilicán y Torrejón Godoy, «Para construir, comerciar y ¿proteger?», 477-519.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 490.

<sup>25</sup> Alejandra Bluth, *Chile país forestal, una realidad que se consolida* (Santiago: CORMA, 2002).

conectarían diversos puntos del país, como una estrategia de movimiento de mercancías, recursos naturales y en menor medida pasajeros<sup>26</sup>. Miles de hectáreas de bosques fueron utilizadas como durmientes para vías de tren, en zonas de la cordillera de la costa de las regiones de O'Higgins y el Maule el despeje del bosque se transformó rápidamente en nuevas zonas presionadas por el auge triguero de aquellos años<sup>27</sup>. Con respecto a lo anterior Otero señala que:

El estado impulsó durante más de cien años un proceso de colonización en tierras forestales, sin planes ni criterios de uso sustentable. Se entregaron tierras en zonas muy apartadas a campesinos e inmigrantes europeos pobres, que no contaban con capital ni conocimiento para hacer un uso racional del bosque. Así se les impulsó a sobrevivir de la única forma posible: Incendiando y cultivando trigo sobre las cenizas<sup>28</sup>.

Sin duda, el auge del trigo a través de la frenética inserción de Chile en el mercado mundial, sumado a la demanda por madera para la construcción de la red ferroviaria en el país, ejerció una presión sin precedentes en la historia de los bosques en Chile. De esta manera y vinculado a la consecuente erosión de los suelos en el país, se comienzan a instalar incipientemente algunas voces críticas de este negocio. Una de ellas es Rafael Larraín Moxó, quien indica respecto de la aprobación de la ley de corta de bosques 1872 lo siguiente:

En menos de cincuenta años, el aspecto del país (...) había experimentado una lamentable transformación. Si no el desierto, algo que se asemejaba mucho al desierto, había invadido provincias enteras; el terreno cultivable iba haciéndose cada vez más escaso; las siembras de rulo al norte de Santiago iban siendo ya un peligrosísimo juego de azar, en el que las probabilidades de perder iban creciendo año a año<sup>29</sup>.

La situación anteriormente descrita, hace referencia a la creciente erosión de los suelos producto del proceso de eliminación progresiva de bosques y del uso indiscriminado de estos terrenos para el desarrollo de la industria triguera, la cual año a año, degradó las condiciones ambientales del suelo, producto del sobreuso de los recursos minerales y la falta de protección vegetal de las condiciones naturales del sustrato. En este sentido, y teniendo en cuenta lo

---

<sup>26</sup> Hernán Riquelme y Fernando Oyarce, «Construcción de la historia reciente del ferrocarril de La Araucanía (Chile) desde la percepción de sus trabajadores», *Sophia Austral*, n° 24 (2019): 5-24, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052019000200005>.

<sup>27</sup> Adison Altamirano y Antonio Lara, «Deforestación en ecosistemas templados de la precordillera andina del centro-sur de Chile», *Revista Bosque (Valdivia)* 31 (2010): 56-64, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002010000100007>.

<sup>28</sup> Luis Otero, *La huella del fuego, Historia de los bosques nativos, poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile* (Santiago de Chile: Pehuén, 2006), 112.

<sup>29</sup> Rafael Larraín, *Corta de Bosques, Informe de la comisión nombrada para dictaminar esta materia y reglamento dictaminado por el Presidente de la República 1873* (Santiago: Imprenta Nacional, 1873), citado en Pablo Camus, «De la panacea a la tragedia. Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX», *Revista de historia Ibero Americana* 7 (2014): 1 – 10, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7038841>.

mencionado a inicios de este apartado, ya en 1915 el Estado había encargado a alemán Federico Albert, investigar sobre el problema de los suelos y el problema forestal en Chile.

Albert, a través de sus estudios y análisis, llegó a la conclusión de que la devastación masiva de los bosques en gran parte del país y el sobreuso del suelo para la actividad triguera, habían generado gravísimas consecuencias ligadas a la erosión y pérdida de los suelos, por lo que recomendó iniciar un proceso de reforestación que tuviese como fin regenerar la capa de suelo y evitar la progresión de los expansivos fenómenos erosivos. En dicho periodo, se inicia un incipiente proceso de reforestación en Chile, con especies exóticas y nativas, sobre todo en torno a suelos degradados y dunas, siendo uno de los primeros lugares en recibir dicha reforestación las dunas de la zona de Chanco, en la región del Maule<sup>30</sup>.

En el mismo periodo, pero en el sur del país, los avances en la ocupación de los territorios de la Araucanía, Valdivia y Llanquihue, había lentamente desencadenado un proceso de trabajo de la madera, esta vez de madera industrial. En 1921 funcionaban 44 aserraderos, principalmente entre Valdivia y Llanquihue<sup>31</sup>. Dicho proceso, en contraposición a lo que se proponía con las recomendaciones de Albert en 1915, llevó a que los bosques de la zona sur hayan sido replegados mayoritariamente a la cordillera de la costa y los Andes, producto ahora de una nueva actividad maderera cada vez más industrializada. Según Moreno: en 1925 se promulga el primer instrumento legal trascendente que regula los bosques, el Decreto Supremo N°656, que sería modificado en 1931, a través del Decreto Supremo N° 4.363 del Ministerio de Tierra y Colonización, instrumento que pasará a ser conocido como Ley de Bosques<sup>32</sup>.

Dicho cuerpo legal reconoce en primera instancia la capacidad de los árboles como factores positivos para la preservación de los recursos hídricos, además de la conservación de las cualidades del suelo y de las especies de flora y fauna, al mismo tiempo, también jugó un rol relevante para estimular la actividad forestal, ya que abrió las puertas para subvencionar y promocionar el desarrollo de plantaciones de forestales con suculentos beneficios fiscales.

El Decreto Supremo N°4.363<sup>33</sup> introduce y establece dentro de su articulado, diversas concepciones de lo que se considerará desde ese entonces un “terreno de aptitud

---

<sup>30</sup> Las distintas obras del autor están disponibles a través del portal memoriachilena.cl por medio del siguiente enlace: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3416.html#documentos>. También destacan los artículos: Camus, «De la panacea a la tragedia. Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX», 1-10; Pablo Camus, «Federico Albert: Artífice de la Gestión de los Bosques de Chile», *Revista De Geografía Norte Grande*, n° 30 (2003): 55–63, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/42871>.

<sup>31</sup> Oscar Álvarez-Andrews, *Historia del Desarrollo Industrial de Chile* (Santiago de Chile: La Ilustración, 1936), 32.

<sup>32</sup> Felipe Antonio Moreno del Valle, «Análisis histórico-jurídico de la regulación del bosque nativo en Chile: Orientaciones y finalidades en la ley 20.283» (tesis de pregrado, Universidad de Chile, 2015), 48. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130039/An%C3%A1lisis-hist%C3%B3rico-jur%C3%ADdico-de-la-regulaci%C3%B3n-del-bosque-nativo-en-Chile.pdf?sequence=1>.

<sup>33</sup> Decreto 4346, de 30 de junio de 1931, «Aprueba texto definitivo de la Ley de bosques» (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ministerio de Tierras y Colonización).

preferentemente forestal”, respecto de aquellos, señala que corresponden a “todos aquellos terrenos que por las condiciones del clima y suelo no deben ararse en forma permanente”, lo anterior, refiere a la condición de degradación de los suelos y al riesgo de aumento de la erosión de estos. Dicho decreto también establece la prohibición de corta de bosque en torno a cursos de agua, en la misma línea que lo establecido por la Ley de corta de bosques de 1872.

Los artículos 2 y 7 de este decreto, son aún más interesantes para los propósitos de este texto, debido a que desde este momento se igualan las condiciones de bosques naturales y artificiales bajo planes de manejo y la institucionalidad forestal. También se establece una serie de beneficios y “premios” a particulares que “plante bosques en terrenos forestales” (sin hacer diferencias entre bosques naturales y artificiales). Dicho articulado termina por hacer referencia a los beneficios otorgables: “Un premio por hectárea de terreno embosquecido, de 200 a \$400 del río Coquimbo al norte, de a \$200 al sur del mismo río”.

Dentro del artículo 9 del mismo cuerpo legal se establece que el Estado puede otorgar una serie de estímulos y beneficios a Corporaciones, Particulares y Sociedades de Plantaciones Legalmente Constituidas, estas facilidades son: a) Entrega de semillas, b) Rebaja de precios de las plantas en viveros fiscales y c) Ejecución de estudios previos y proyectos de plantación.

El artículo 10 del Decreto Supremo N° 4.363 establece además que con el objetivo de “regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y conservar la belleza del paisaje, el presidente de la República podrá establecer reservas de bosques y parques nacionales de Turismo”.

El impulso realizado por el Decreto Supremo N°4.363, empuja la aparición de una diversidad de organismos públicos y privados que tienen como fin incentivar la actividad en torno a las plantaciones forestales y la actividad maderera en el país. Así se crea la Corporación de la Madera (CORMA) en 1952 y en la década de los 60, la Corporación para la Reforestación (COREF). Del mismo modo y dentro del llamado contexto desarrollista de la economía del país en dicha época, el estado de Chile entre 1966 y 1967 incurre como socio mayorista en la formación de las empresas de celulosa de Arauco y Constitución, consolidando así, la actividad maderera industrial (y por consiguiente el desarrollo de plantaciones forestales) como uno de los polos de desarrollo económicos relevantes del país.

Para este periodo, es importante precisar que las políticas impulsadas tuvieron un efecto concreto en el territorio. Ejemplo de ello, es que desde la década de 1940, los propietarios de fundos a las afueras de Concepción desalojaron un gran número de inquilinos con el propósito de plantar pino monterrey. También en 1947 la propia Confederación Obrera de Chile (CTCH) denunció que los terratenientes estaban reemplazando a inquilinos y medieros por pinos,

negando el derecho al pastoreo de animales. Hacia 1950 en Chile ya había 200.000 hectáreas de pino insigne<sup>34</sup>.

A nivel internacional, estos procesos se vieron cruzados por las misiones y ayudas para el desarrollo de la actividad forestal por parte de Estados Unidos y organizaciones internacionales entre 1943 y 1955. Ello en un marco de creciente interés por el desarrollo de una industria nacional.

Como se indica en Monje, a partir de 1946, se desarrolló una misión forestal por parte de Estados Unidos, en la cual se hicieron estudios de factibilidad para especies exóticas y motivó a la CORFO en la elaboración de un Plan de Desarrollo a 6 años para el impulso silvícola. En 1950, en Santiago, se lleva a cabo la Reunión de la Comisión Latinoamericana de Bosques y Productos Forestales entre el 11 y 18 de diciembre, que otorgó un espaldarazo a la misión estadounidense, materializada más tarde en 1951, con la visita de I.K. Kotok, antiguo director de la Sección de Investigaciones del Servicio Forestal de los Estados Unidos, quien asumiría como jefe de los grupos de Asistencia Técnica encargados de realizar distintos proyectos de silvicultura, agricultura, pesca y nutrición<sup>35</sup>.

Cabe destacar que, para la FAO, esta misión de asistencia técnica significaba una instancia más entre las tantas que se habían creado a lo largo del orbe, sobre todo en América Latina. A través de sus boletines, editoriales y revistas como *Unasylda*, se registró sistemáticamente el conocimiento sociotécnico generado, además de los distintos encargados de las misiones y programas construidos. Ejemplo de lo anterior, es el artículo publicado en la revista sobre los bosques naturales de Chile, en el cual hace una lectura completa sobre el recurso a nivel nacional. Para efectos de la actividad silvícola en el sur, resulta interesante el diagnóstico que hace sobre la conformación histórica del patrimonio forestal, indicando que:

El régimen de tierras, implantado por los españoles y conservado en su mayor parte después de la independencia de Chile, unido a la política de conceder a la iniciativa privada carta blanca para la roturación de tierras forestales con destino al cultivo y los pastos, tuvo por consecuencia que gran parte de los terrenos forestales acabarían por considerarse propiedad de particulares. Al norte de Puerto Montt, los terrenos forestales propiedad del Estado se limitan a unas cuantas reservas, en la mayoría de las cuales se otorgaron concesiones para la explotación maderera comercial con liberalidad, y hasta fecha muy reciente la ocupación se permitía o se llevaba a cabo

---

<sup>34</sup> Thomas Klubock, «El trabajo de la naturaleza y la naturaleza del trabajo: historia medioambiental como historia social», en *Formas de comprender el presente*, ed. por Rodrigo Cordero (Santiago de Chile: UDP, 2012), 53-80.

<sup>35</sup> Yerko Monje Hernández, «La industria forestal en el sur de Chile: transformaciones del territorio valdiviano (1974-2010)» (Tesis magistral, Universidad Austral de Chile, 2018), 295. [https://www.academia.edu/40600968/La\\_industria\\_forestal\\_en\\_el\\_Sur\\_de\\_Chile\\_Transformaciones\\_del\\_Territorio\\_Valdiviano\\_1974\\_2010\\_](https://www.academia.edu/40600968/La_industria_forestal_en_el_Sur_de_Chile_Transformaciones_del_Territorio_Valdiviano_1974_2010_).

ilegalmente. Se calcula que son objeto de tal ocupación el 52 por ciento de la superficie total de las reservas forestales del Estado, o sea, 945.726 hectáreas<sup>36</sup>.

Conforme al problema del concepto del “bosque”, paulatinamente se fue instalando una racionalidad orientada a la idea de un *bosque productivo*. No es de extrañar el vínculo de esta misión forestal y asistencia de la FAO con casas de estudios en el área forestal, construyendo centros de investigación y donando maquinaria como aserraderos y vehículos. Producto de este entramado técnico-investigativo se crean instituciones para fomentar el desarrollo de la industria papelera, y alianzas estratégicas con la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) que abrió nuevas plantas en Valdivia (1951) además de La Laja y San Pedro en Biobío hacia 1959.

Siguiendo con lo planteado por Monje, tras el abultado itinerario de cooperación con las agencias gubernamentales anteriormente mencionadas, la necesidad de fortalecer el sector forestal quedaba instalada en Chile. Existen dos elementos interesantes de destacar para tal punto: el primero de ellos, la constitución de la Corporación de la Madera A.G (CORMA) en 1952 y, en segundo término, el favorable discurso público en torno a la necesidad de fortalecer la matriz forestal en Chile. La CORMA se perfilaría como una de las principales voces disidentes a las reformas en el campo, así como una iniciativa estatal en el sector Forestal entre 1959 hasta 1973, ya que con el Golpe de Estado el escenario se mostraría abruptamente favorable a sus intereses.

### **Gobierno de Frei Montalva. De lo deseable a lo posible**

El año 1966, en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, se envía al congreso el proyecto de Ley Forestal “Conservación, Protección y Acrecentamiento de los Recursos Forestales del País”. Según lo mencionado por la Corporación Nacional Forestal, este proyecto de ley tenía como fin crear una política clara y coherente en torno al sector forestal, donde se considera la organización de los bosques, su conservación y explotación, además de designar una serie de instituciones encargadas de tales fines<sup>37</sup>.

Dicha propuesta de cuerpo legal estableció las siguientes directrices:

- 1) Formar un patrimonio forestal del Estado compuesto por Parques Nacionales, Bosques Nacionales (sujetos a explotación forestal) y viveros fiscales.
- 2) La administración de dicha ley forestal estaba compuesta por una serie de organismos que tendrían funciones específicas, a saber:

---

<sup>36</sup> Archibald Hyndman Stein, «Los bosques naturales de Chile», *Unasyva*, nº 10 (1956), acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.fao.org/3/x5381s/x5381s02.htm>.

<sup>37</sup> Carlos Chávez Cabaña, Michele Benavides Silva, Nancy Pizarro Nuñez, y Corporación Nacional Forestal, *CONAF: Su rol en el desarrollo forestal y ambiental del país 1972-2013* (Santiago de Chile: CONAF, 2013), 382.

- i) *Consejo Nacional Forestal*: Su función era generar una política forestal para el país, dicho consejo estaría compuesto por el ministro de Agricultura, el secretario ejecutivo del Consejo Nacional Forestal, el director ejecutivo del Consejo Nacional Forestal y el director ejecutivo de la empresa nacional de Bosques. Este consejo, dependía directamente del ministerio de Agricultura.
- ii) *Servicio Nacional Forestal (SENAFOR)*: Correspondía a un organismo de potestad pública, que perseguiría como objetivo conservar, proteger, aumentar y renovar el recurso forestal.
- iii) *Instituto Nacional Forestal (INFOR)*: Sus objetivos eran realizar investigación, capacitación forestal y experimentación.
- iv) *Empresa Nacional de Bosques (ENABO)*: Empresa pública que perseguía como objetivo potenciar a la industria forestal, esto se realizaría a través de la explotación, comercialización e industrialización de la producción de los bosques<sup>38</sup>.

Respecto de lo anterior, producto de la cada vez más tensa y polarizada situación política del país, el proyecto de Ley Forestal de 1966 no logró ser aprobado. Sin embargo, el gobierno de Frei Montalva logró avances en cuanto a la materialización de una institucionalidad que pudiera cumplir parcialmente con algunos de los fines de la institucionalidad de dicho proyecto de ley, en ese sentido, en mayo de 1970 un esfuerzo conjunto entre el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) da como resultado la creación de la *Corporación para la Reforestación (COREF)*.

Según los archivos de la Corporación Nacional Forestal, don Guillermo Julio, ingeniero Forestal, quien fue director de CONAF y posteriormente de COREF señaló lo siguiente:

Fracasó el Proyecto de Ley Forestal, Fracasó el Servicio Forestal con Frei, Fracasó el Plan Quinquenal de Reforestación que se había propuesto. Entonces se hizo una maniobra en el gobierno de Frei que fue bastante afortunada, un convenio entre SAG e INDAP, y crearon una entidad que se llamaba la Corporación de Reforestación con un sistema de incentivos para plantar en terrenos privados<sup>39</sup>.

Ahora bien, para efectos de esta investigación, es de interés analizar las perspectivas bajo las cuales es tratado la categoría semántica del bosque. De esta manera se puede identificar que para dicho cuerpo legal:

---

<sup>38</sup> *Ibíd*em, 328.

<sup>39</sup> *Ibíd*em, 63.

El bosque es objeto de conservación, protección y acrecentamiento, debido a que, a través de su procesamiento, este es capaz de producir recursos forestales útiles para el comercio y desarrollo de circuitos económicos.

Las ideas de “conservación y protección” no están pensadas directamente en “el bosque”, sino en los recursos forestales. Al interior del cuerpo legal, por tanto, no se problematiza en torno a las condiciones ecológicas de los bosques, ni tampoco en torno a su valor medioambiental, sin embargo, estas dimensiones se presentan entrecruzadas con la lógicas economicistas y utilitaristas de los productos que son entregados por medio del trabajo en los bosques.

La creación de una institucionalidad en torno a los “bosques” persigue la producción y el fomento de los recursos forestales. En esa misma línea, la creación de la Empresa Nacional de Bosques es un ejemplo claro de que al menos al interior de la legislación forestal en Chile, tampoco se problematizó en torno a la diferenciación existente entre especies autóctonas y especies exóticas, siendo un concepto ambiguo y útil a la implementación de paradigmas económico-productivos.

Cuando se habla de la Corporación para la Reforestación (COREF) tampoco se hace referencia a si esta acción de reforestar implica la introducción de especies exóticas o bien, la reforestación con especies nativas. Por lo que semánticamente se mantiene una línea tendencial hacia la introducción de las especies exóticas al interior del concepto “bosque”. Así, el bosque para la legislación de 1966 mantiene un camino claro hacia el establecimiento de un dispositivo útil para la consecución de objetivos económicos mediante el extractivismo maderero y forestal.

Según lo trabajado por Camus<sup>40</sup> y Klubock<sup>41</sup>, la Democracia Cristiana identificó en las plantaciones de pino radiata que ya se habían masificado, un componente central en la renovación de la agricultura nacional y la industrialización en el Sur de Chile, sobre todo para resolver las altas tasas de cesantía en el mundo rural y campesino. Con ese propósito, se aprovecharon incentivos a las plantaciones forestales que estaban presentes desde la Ley Forestal de 1931, dejando fuera de la Reforma Agraria a los terrenos que ya tenían vocación forestal, por tanto, no podían ser expropiados.

La política forestal demócrata cristiana quedó condensada en el “Plan Forestal” de 1965, y en ella se dejaba en evidencia la importancia del bosque para el desarrollo nacional. Conforme a sus orientaciones, en el discurso presidencial de 1966, indicaba que su política forestal “está basada en la conservación de los recursos naturales del país, suelo y agua en especial, simultáneamente con la ampliación de la zona boscosa, que permitirá conquistar una posición prominente en el mercado internacional de papel y celulosa. La meta es formar entre 1965 y 1970, 450 mil

---

<sup>40</sup> Camus, *Ambiente, Bosques y Gestión Forestal...*, 390.

<sup>41</sup> Klubock, *La Frontera: Forest and Ecological...*, 416.

hectáreas de nuevos bosques”<sup>42</sup> de las cuales sólo 200.000 fueron realizadas<sup>43</sup>. Cabe destacar que, bajo su mandato, se estableció la “Semana del Árbol” en 1965.

De cierta manera, toda esta impronta asociada al concepto de bosque durante este periodo se materializa en la creación del Instituto Forestal (INFOR) en 1965 dependiente del Ministerio de Economía, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva.

### **Gobierno de Salvador Allende. Sobre el bosque y el cambio social**

Durante el Gobierno del presidente Salvador Allende, se presentó un nuevo Proyecto de Ley Forestal, que buscaba generar una política destinada a “compatibilizar el desarrollo sectorial con el equipamiento de infraestructura económica y social”. Según la Corporación Nacional Forestal; los bosques – o montes – eran vistos como un instrumento para el desarrollo socioeconómico de la población, como generador de bienes y servicios, y un medio por el cual el incremento de nivel de vida de la población donde cualquier bosque podía ser expropiado por necesidades del Estado<sup>44</sup>.

Dicha propuesta de cuerpo legal establecía la creación de diferentes instituciones para la administración de esta política forestal, estas correspondían a: i) Dirección de Administración Forestal: Su función era definir los lineamientos de la política forestal y coordinar los organismos forestales, ii) Servicio Nacional de Montes: Sus objetivos serían la conservación, protección, utilización y acrecentamiento de los recursos forestales del país, así como también formular una política nacional de bosques. Dicha propuesta de ley finalmente no vio la luz, producto de la polarización política de la época, corriendo la misma suerte que la fallida Ley Forestal del presidente Eduardo Frei Montalva.

Klubock identifica que el proyecto de la Unidad Popular tuvo una importante acogida en los sectores campesinos, debido a que al menos a nivel discursivo, recogía una demanda anhelada y significativa para su desarrollo<sup>45</sup>. En este ambiente, comenzaron a aflorar las primeras tomas de fundos en el Sur de Chile, especialmente en aquellos sectores que tenían una vocación preferentemente forestal como fue el caso de Panguipulli. Como una potente señal de lo que acontecía en el Sur, el ministro de Agricultura Jaques Chonchol, fue trasladado por dos meses a la ciudad de Temuco<sup>46</sup>. En 1970 participó en una conferencia forestal, donde expuso la necesidad

---

<sup>42</sup> Pablo Camus, Ernst R. Hayek, *Historia Ambiental de Chile* (Santiago de Chile: Andros Impresores, 1998), 21.

<sup>43</sup> Klubock, *La Frontera: Forest and Ecological...*, 420.

<sup>44</sup> Carlos Cabaña, Michele Benavides, Nancy Pizarro, *CONAF: Su rol en el desarrollo forestal y ambiental del país 1972-2013* (Santiago de Chile: Corporación, Nacional Forestal, 2013), 67.

<sup>45</sup> Klubock, *La Frontera: Forest and Ecological...*, 414.

<sup>46</sup> *Ibídem*, 416.

de profundizar la reforma agraria en el sector forestal, ya que el hombre que vivía y trabajaba en el bosque estaba en peores condiciones que otros trabajadores industriales y urbanos.<sup>47</sup>

De esta forma, el gobierno de la Unidad Popular profundizó la Reforma Agraria, enfatizando en el Sur de Chile por su impronta forestal. Esta agenda de cambios revolucionarios fue abruptamente cortada debido al golpe de Estado de 1973 y al establecimiento de una dictadura militar que congeló el posible camino hacia un proyecto socialista. Rápidamente el sector forestal buscó rearticularse bajo lineamientos que protegieran la propiedad privada de los recursos forestales, retrocediendo en experiencias de control popular sobre los medios de producción. Ello no era nada nuevo, más bien reclamaron una antigua posición de privilegio sostenida durante décadas, inclusive sumando demandas que acuñaban desde 1964 y que decantarían en el DL 701 de 1974<sup>48</sup>.

### **DL 701. El auge de las plantaciones exóticas**

Tal como hemos revisado, la creciente demanda de recursos proporcionados por los bosques durante parte del siglo XIX y los primeros tercios del siglo XX, significó una serie de cambios en cuanto a las lógicas de comprensión, tanto por sus cualidades positivas para la regeneración y protección de los suelos degradados y erosionados por los efectos de la industria triguera, como por el creciente valor de la madera como recurso industrial transable a nivel mundial<sup>49</sup>. Dicho proceso de cambios sostenidos en un régimen económico centrado en el fomento de la industria nacional y, por tanto, con gran participación del estado, se tradujo en la proliferación de una gran cantidad de organismos gubernamentales que perseguían como fin, elaborar planes de forestación y fomento a la actividad maderera<sup>50</sup>, teniendo como base los lineamientos del Decreto Supremo N°4.363 de 1931 o llamado simplemente “Ley de Bosques”.

Entrada la década de los setenta, los cambios en materia política y económica no se hicieron esperar. Con el Golpe de Estado de 1973 y la instalación de una Junta Militar que tomaría el poder del país por 17 años, el ciclo desarrollista y de fomento de la participación del Estado en la economía, se iría esfumando rápidamente, hasta adquirir una clara tendencia hacia una economía neoliberal en donde el sector privado sería el principal sostenedor de la iniciativa económica en el país<sup>51</sup>. En este marco del giro neoliberal, que tomaría mayor fuerza a partir de 1980 con las denominadas “reformas estructurales”<sup>52</sup>, el sector forestal se involucró

---

<sup>47</sup> Asociación Chile de Ingenieros Forestales, *Actas Sextas Jornadas Forestales*, 3, 4 y 5 de diciembre de 1970 (Santiago de Chile: Forum, 1970)

<sup>48</sup> Monje Hernández, «La industria forestal en el sur de Chile», 60.

<sup>49</sup> Camus, *Ambiente, Bosques y Gestión Forestal...*, 17-20.

<sup>50</sup> Cabaña, Benavides y Pizarro Nuñez, *CONAF: Su rol en el desarrollo forestal y ambiental del país 1972-2013...*, 67.

<sup>51</sup> Patricio Meller, *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad* (Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996), 265.

<sup>52</sup> Joseph Ramos, «Un balance de las reformas estructurales neoliberales», *Revista Cepal* 62 (1997): 15-38, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12057-un-balance-reformas-estructurales-neoliberales>.

rápido, inclusive como una primera piedra del camino económico que iniciaría el régimen estableciendo la característica “fuerza creadora”<sup>53</sup> de un nuevo orden político, económico, social y cultural.

La CORMA se transformó en la voz oficial de los propietarios y productores forestales del país. Rápido su radio de influencia se acrecentó, y también su descontento en la medida que el avance del Estado, bajo su cariz desarrollista, representó un peligro a sus intereses. Bajo el avance del gobierno demócratacristiano, si bien conservaron las políticas favorables para el desarrollo económico forestal de la mediana y gran propiedad, no fue suficiente. Lo anterior, en contraste con el favorable escenario que ostentarían tras el golpe de Estado, esto dado que Fernando Leniz, presidente de su asociación gremial entre 1963 y 1966, fue ministro de Economía del régimen militar 1973 y 1975. En 1974 se crea el DL 701 de fomento a la producción forestal, que recogería en gran parte y más, lo que solicitaron en 1964<sup>54</sup>.

La legislación sobre la temática forestal en el país fue una de las primeras áreas en recibir la agenda de cambio en cuanto a la liberalización de los mercados y la iniciativa privada. Dicho contexto produjo que en 1974 se creara el Decreto Ley N°701<sup>55</sup>. El cual en su primer artículo define el siguiente derrotero:

Esta ley tiene por objeto regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación, en especial, por parte de los pequeños propietarios forestales y aquella necesaria para la prevención de la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

Además, el Decreto Ley N°701 establece una serie de definiciones en torno a conceptos utilizados en la temática forestal y respectiva legislación, siendo interesante señalar algunas de ellas para incorporarlas a la discusión:

Forestación: La acción de poblar con especies arbóreas o arbustivas terrenos que carezcan de ellas, o que, estando cubiertos de dicha vegetación, esta no sea susceptible de ser manejada, para construir una masa arbórea o arbustiva con fines de preservación, protección o producción.

Forestal: Todos aquellos terrenos que técnicamente no sean arables estén cubiertos o no de vegetación, excluyéndose los que sin sufrir degradación puedan ser utilizados en agricultura, fruticultura o ganadería intensiva.

Bosque: Sitio poblado con formaciones vegetales en las que predominan árboles y que ocupa una superficie de por lo menos 5.000 m<sup>2</sup>, con un ancho mínimo de 40 metros, con una cobertura

---

<sup>53</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (Madrid: Aguilar Ediciones, 1996), 42.

<sup>54</sup> Monje Hernández, «La industria forestal en el sur de Chile», 75.

<sup>55</sup> Decreto Ley N°701, de 15 de octubre de 1974, «Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para forestación, y establece normas de fomento sobre la materia». (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ministerio de Agricultura).

de copa arbórea que supere el 10% de dicha superficie total en condiciones áridas y semiáridas y el 25% en circunstancias más favorables.

Ordenación o manejo: Es la utilización racional de los recursos naturales de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, complemento y acrecentamiento de dichos recursos.

Para efectos de este análisis resulta interesante detenerse en las dos definiciones anteriores por parte de un cuerpo legislativo de la república que versa sobre la temática forestal y de bosques. En este sentido, los propósitos enmarcados dentro de la definición de forestación (preservación, protección o producción) llaman fuertemente la atención debido a que se infiere que estas actividades son equiparables dentro del mismo contexto legal, aun cuando los efectos de dichas actividades persiguen distintos fines y además se traduzcan en efectos socioambientales distintos. Es decir, no es posible comparar los efectos de la protección de especies arbóreas y arbustivas que destinarlas derechamente a la producción.

En esa misma línea, el Decreto Ley N°701, presenta una descripción escueta sobre el concepto de bosque, debido a que solo incorpora dentro de sus criterios a formaciones vegetales en las que predominan árboles, sin detenerse en explicar el origen de estos, sean bosques naturales o artificiales. Por tanto, dicha definición establece de cierta manera un punto de inflexión en la actividad legislativa en torno a los bosques en Chile, unificando especies del bosque nativo con especies exóticas, hecho que sin duda tendrá una serie de consecuencias socioambientales en los años que siguen a la aplicación de dicho decreto en el país.

El decreto Ley 701 entregó un amplio abanico de posibilidades para que otros terrenos excluidos en esta clasificación se pudieran incorporar; tales como terrenos fiscales “que por su composición no sean aptos para sostener en forma económica un cultivo agrícola permanente” y, por otra parte, “los que cualquiera que sea su dueño y teniendo o no carácter de forestales, sea conveniente o necesario que permanezcan arbolados en defensa de algún interés público seriamente amenazado”.<sup>56</sup>

Este último punto es fundamental para comprender el cambio de la legislación, ya que dejaba abierta la posibilidad de plantar en otros terrenos bajo la idea del “interés público”, indicando que, por ejemplo, se permitía forestar en zonas que ayudaran a la defensa de obras públicas, dunas, pasajes pantanosos o salobres, suelos con vertientes de aguas, incluyendo zonas de protección animal; el criterio de autorización quedaría bajo la supervisión de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), una corporación de derecho privado, recién reconocida como organismo público hasta 1984. Cabe destacar que, si bien la corporación fue creada el 14 de abril de 1973, bajo el gobierno de la Unidad Popular, entrado el golpe vivió un proceso de refundación,

---

<sup>56</sup> Decreto Ley N°701, de 15 de octubre de 1974, «Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para forestación, y establece normas de fomento sobre la materia». (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ministerio de Agricultura)».

quedando en manos de Julio Ponce Lerou, esposo de María Verónica Pinochet y, por tanto, yerno del dictador<sup>57</sup>.

El sistema de bonificaciones fue uno de los elementos característicos de esta regulación, pues los incentivos a la actividad, así como la clasificación de terrenos con aptitud forestal se arrastraban desde la normativa de 1931. Respecto a las bonificaciones (su mayor novedad), la Ley de Fomento Forestal de 1974 indicaba lo siguiente:

Artículo 20°- Los terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y los bosques artificiales estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas y no se considerarán para los efectos de la determinación de la renta presunta, ni para el cálculo del impuesto Global Complementario. Los mencionados terrenos y bosques tampoco se computarán para los efectos de la ley de impuestos sobre herencias, asignaciones y donaciones. Las utilidades derivadas de la explotación de los bosques naturales o artificiales sólo estarán afectas al impuesto del 35% establecido en el artículo 22 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 5° de la ley número 15.564. El Servicio de Impuestos Internos, con sólo mérito del certificado de registro otorgado por la Corporación Nacional Forestal, ordenará la inmediata exención tributaria de los impuestos señalados en el presente artículo<sup>58</sup>.

Es en este punto donde se encuentra la génesis del problema forestal en la actualidad, debido a que otorga el mismo tratamiento de “bosque” a las plantaciones artificiales y a los árboles nativos. Por otro lado, sólo con un mandato de la CONAF era posible obtener los beneficios de esta ley, lo que facultaba a la corporación privada para reconocer posibles beneficiarios, además de fijar el valor de los costos de plantación y manejo por hectárea. Referente al sistema de bonificaciones, la ley señalaba:

Artículo 21°- Durante el plazo de 10 años, el Estado bonificará en un 75% de su valor la forestación y su manejo que realicen a partir de la fecha del presente decreto ley, tanto las personas naturales como las personas jurídicas. En el caso de las Sociedades Anónimas de giro preferentemente forestal, esta bonificación del 75% se repartirá en la siguiente proporción: a) 25% del valor de las acciones, que se entregará a las personas que suscriban nuevas acciones forestales. b) 50% del valor de las plantaciones forestales y su manejo, que se entregará a las sociedades.

Las nuevas acciones de Sociedades Anónimas de giro preferentemente forestal y sus dividendos estarán exentas del impuesto de herencia, establecido en la ley de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones y de los impuestos de categoría y Global Complementario de la Ley de Impuesto a la Renta. (DL 701). Por tanto, la Ley de Fomento Forestal DL 701, fue parte de un constructo de decisiones que otorgaban favorables condiciones al desarrollo

---

<sup>57</sup> Monje Hernández, «La industria forestal en el sur de Chile», 85.

<sup>58</sup> Decreto Ley N°701, de 15 de octubre de 1974, «Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para forestación, y establece normas de fomento sobre la materia».

maderero. A ello se sumaban otros elementos: la venta del patrimonio, tierras fiscales e infraestructura industrial ligada a la madera y celulosa, que fue comprada por los grupos Angelini (Arauco) y Matte (CMPC-Forestal Mininco) a precios muy bajos y, por otra parte, un proceso de contrarreforma agraria que “devolvió las tierras expropiadas a los antiguos propietarios, tierras a veces degradadas que luego fueron vendidas a bajo precio a las empresas forestales”. A ello se sumó “un proceso de reapropiación de las tierras que habían sido entregadas a los mapuches, muchas de las cuales fueron rematadas y compradas por las empresas”<sup>59</sup>. Producto de lo anterior, entrada la década del ochenta, se inició un acelerado crecimiento de los grandes grupos forestales en Chile.

En pocos años, Arauco y Mininco lograron armar un complejo forestal papelerero importante, integrado verticalmente, para cuyo abastecimiento necesitaban altas cantidades de materia prima, lo que, a su vez, los llevó a plantar grandes superficies con un fuerte subsidio del Estado. Hoy el grupo Mininco tiene un patrimonio de 545.000 ha (de las cuales 387.000 están plantadas), y el grupo Arauco cuenta con uno de 900.000 ha (de las cuales 600.000 están plantadas). Ambas controlan entonces 48,5 por ciento de la superficie plantada en Chile, y [un] 63 por ciento de la industria procesadora de la madera<sup>60</sup>.

La nueva regulación construida bajo la dictadura sería la piedra angular del modelo durante el régimen, permitiendo inclusive el reemplazo de bosque nativo por plantaciones exóticas hasta 1990, especialmente eucalipto. Lejos de acabarse, con la transición a la democracia, el decreto extendió su vigencia en 1998 bajo el gobierno del demócratacristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle (siendo retroactivo desde 1996); prórrogas que se replicarán permitiendo su extensión hasta la actualidad, enfatizando en la adopción del modelo por parte de pequeños productores campesinos como establece la Ley 19.561 de 1998. Producto de ello, la construcción del territorio del sur chileno se ha transformado significativamente desde la aplicación y adopción de la ley por parte de distintos actores sociales. La tabla 1 sintetiza los principales aspectos de las legislaciones analizadas, sus principales características y discursos asociados.

---

<sup>59</sup> Chris Van Dam, «Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile: externalidades sociales de un modelo “exitoso”», *Debate Agrario* 40, (2006) 225-243, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/10-chris-van-dam.pdf>.

<sup>60</sup> *Ibidem*, 229.

**Tabla 1. Principales características y discursos asociados en la historia legislativa de la industria forestal.**

Momento político- económico	Aspectos relevantes de la legislación	Claves en la utilización del concepto bosque
<p><b>Momento político- económico previo a la ley de bosques de 1872</b></p> <p>Predominancia del modelo agroexportador desde el centro al sur del país</p> <p>Creciente destrucción de bosques en el norte chico producto de la fundición del cobre.</p> <p>Producto de la alta demanda de trigo a nivel internacional, el Estado de Chile ocupa la Araucanía para incorporar sus recursos madereros y expandir la frontera agrícola para cultivo cerealero.</p>	<p>“Se prohíbe el corte de los árboles o arbustos en lugares que existen o aparecieren vertientes. Esta prohibición reñirá con todos los árboles y arbustos silvestres situados a menos de cuatrocientos metros arriba i a menos de doscientos metros de cada lado de los manantiales” (Art. 2).</p> <p>“El presidente de la república dictará un reglamento que determine las reglas a que ha de someterse la explotación de los bosques en cada departamento, pudiendo prohibir el corte de los árboles en los cerros hasta una altura que evite la destrucción del terreno vegetal” (Art. 3).</p>	<p>Se identifica una relación económica que produce un vínculo económico del ser humano por sobre el “bosque”.</p> <p>Aproximación es prohibitiva y establece parámetros para normar la relación de extracción y uso.</p> <p>Se identifica una relación mediatizada a través de un conflicto de racionalidades económicas versus ambientales.</p>
<p><b>Momento político- económico previo a la ley de bosques de 1925-1931</b></p> <p>Debilitamiento del modelo agroexportador producto del uso intensivo del suelo, provocando erosión.</p> <p>Desde la academia y organismos técnicos se promueven las cualidades de los “bosques” para la regeneración. Se inician los proyectos de reforestación.</p> <p>Tras la crisis económica global de 1929, el Estado comienza a fomentar a la industria y la producción nacional.</p>	<p>La legislación iguala las condiciones de bosques naturales y artificiales bajo planes de manejo y la institucionalidad forestal.</p> <p>Se establecen beneficios y “premios” a particulares “que planten bosques en terrenos forestales”, sin distinción: “un premio por hectárea de terreno embosquecido, de 200 a \$400 del río Coquimbo al norte, de 200 al sur del mismo río”. (Art. 2 y 7).</p> <p>El Estado otorga estímulos y beneficios a Corporaciones, Particulares y Sociedades de plantaciones legalmente constituidas, tales como: entrega de semillas, rebajas de precios en plantas de viveros fiscales, ejecución de estudios previos y proyectos de plantación (Art. 9).</p>	<p>El cuerpo legal no establece diferencias entre especies exóticas y nativas al referirse al “bosque”.</p> <p>El “bosque” se presenta como solución a la deforestación y a la vez útil para la industria de la producción maderera (usos ambientales y económicos).</p> <p>El “bosque” comienza a ser tensionado por relaciones políticas y de gestión y de uso.</p> <p>El “bosque” es dual: valoración ambiental y paisajística, por un lado y mediatización económica por otro.</p>

	El presidente de la República podrá establecer reservas de bosques y parques nacionales de turismo para regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies y conservar la belleza del paisaje (Art. 10 DS N°4.363).	
<p><b>Momento político- económico previo a la fallida Ley Forestal de 1966</b></p> <p>Desarrollo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).</p> <p>Influencia de misiones económicas de carácter internacional que promovían la modernización en Chile y la transformación productiva del país.</p> <p>Reforma Agraria</p>	<p>Creación de organismos que tuvieron como misión ordenar las facultades administrativas del Estado sobre los bosques.</p> <p>La Ley se enfocaba en “organizar los bosques, su conservación y explotación, así como las instituciones destinadas a tales funciones”.</p> <p>Instituciones creadas: Consejo Nacional Forestal, Servicio Nacional Forestal, Instituto Nacional Forestal, Empresa Nacional de Bosques.</p> <p>Surge la figura de “Bosques Nacionales”.</p>	<p>El “bosque” es sujeto de orden y planificación.</p> <p>El “bosque” es deseado para su conservación, protección y producción.</p> <p>El “bosque” es de carácter nacional y un proyecto ideológico.</p> <p>El “bosque” sugiere una vocación económica y productiva, a través de la creación de la Empresa Nacional del Bosque.</p>
<p><b>Momento político- económico previo al DL701 y su promulgación.</b></p> <p>Unidad Popular estableció la necesidad de profundizar la Reforma Agraria, incluyendo los terrenos y propiedades forestales.</p> <p>Posicionamiento crítico de la Corporación de la Madera y sector privado a la acción del Estado.</p> <p>Tras el Golpe de Estado, una temprana promulgación del DL701.</p> <p>Proyección del DL701 y sus fundamentos en transición democrática.</p>	<p>DL 701 otorgó un amplio marco de acción al sector privado la industria forestal a nivel nacional.</p> <p>La institucionalidad pública se articuló en función de los intereses de la gremial CORMA y grandes empresas privadas.</p> <p>Se crea un sistema de bonificaciones sobre el valor de las forestaciones, para gran propiedad en primera instancia, y luego se expande a otras dimensiones de extensión.</p>	<p>Bajo un primer momento, el bosque se constituye como un paisaje de construcción “natural” y “artificial”.</p> <p>Con el rol de empresarios privados y gremiales, se disipa esa división, debatiendo las significaciones del concepto de bosque.</p> <p>El concepto de bosque en disputa, donde el otrora “artificial” comienza a tomar el imaginario de bosque tradicional natural.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de legislación y regulación forestal chilena.

## Efectos espaciales y el desarrollo forestal en Chile Reciente

Como resultado de toda una historia de reglamentaciones, regulación y políticas estatales entorno al fomento forestal, en la actualidad, la industria se levanta como una de las piedras angulares de la economía nacional, sustentada fundamentalmente en la iniciativa privada, dejando al Estado como facilitador de tecnología, financiamiento y un beneficioso marco regulatorio, pero no incorporado en la producción misma<sup>61</sup>. Según los datos entregados por la CORMA, Chile se ha transformado en uno de los 20 países más importantes del mundo en la producción y comercialización de bienes derivados de la madera, estimando que, en 2010, las plantaciones exóticas ocupaban 2.300.000 hectáreas.

En la actualidad, uno de los mayores cuestionamientos a la industria, está sustentado en su falsa promesa de generación de trabajo y empleo y, por otro lado, las “externalidades” poco favorables al medio ambiente como consecuencia de la actividad<sup>6263</sup>. Lo anterior, fundamentalmente en las primeras cadenas del sector productivo en lo relacionado al proceso y cuidado de las plantas (silvicultura) y las faenas de bosques como plantaciones, cuidado y tala.

Por ello, en la actualidad la industria se plantea en una encrucijada, debido a los efectos de un avance forestal regulado para favorecer un crecimiento de la actividad. En ninguna instancia es posible hablar de “poca regulación” o desaparición del Estado, ya que el largo recorrido histórico generado da cuenta de una cooptación del aparato estatal, para favorecer y facilitar la incorporación de territorios bajo la urgencia de aumentar las hectáreas plantadas. En el neoliberalismo, el Estado sigue presente y es el principal actor que promueve las transformaciones del espacio que se observan en la figura 1. En este mapa es posible ver cómo la actual distribución de plantaciones forestales se expande de manera homogénea entre las regiones de O’Higgins y Los Lagos, principalmente en los sectores de la Cordillera de la Costa y los valles centrales de la zona centro sur de Chile, alcanzando 29,6% o 5,390,000 ha (total 18.206.530 ha) en las regiones investigado. Un *peak* de 1.235.214 ha.

En la región del Biobío (área total 2.398.520) las plantaciones forestales tienen un máximo de cobertura relativa de 50,5 % o 1.212.075 ha en total. Por otro lado, las zonas altas de la Cordillera Andina, pueden ser consideradas verdaderos refugios del bosque nativo, con una superficie de 15,3% en todos los regiones o 2.778.145 ha. En las regiones del sur, la proporción de tierras aumenta considerablemente concentradas principalmente en la Región de Los Ríos con 253.426 (14 %) y Los Lagos con 2.000.000 ha (43,2 %) ha. En este sentido, se observa como el Estado y su

---

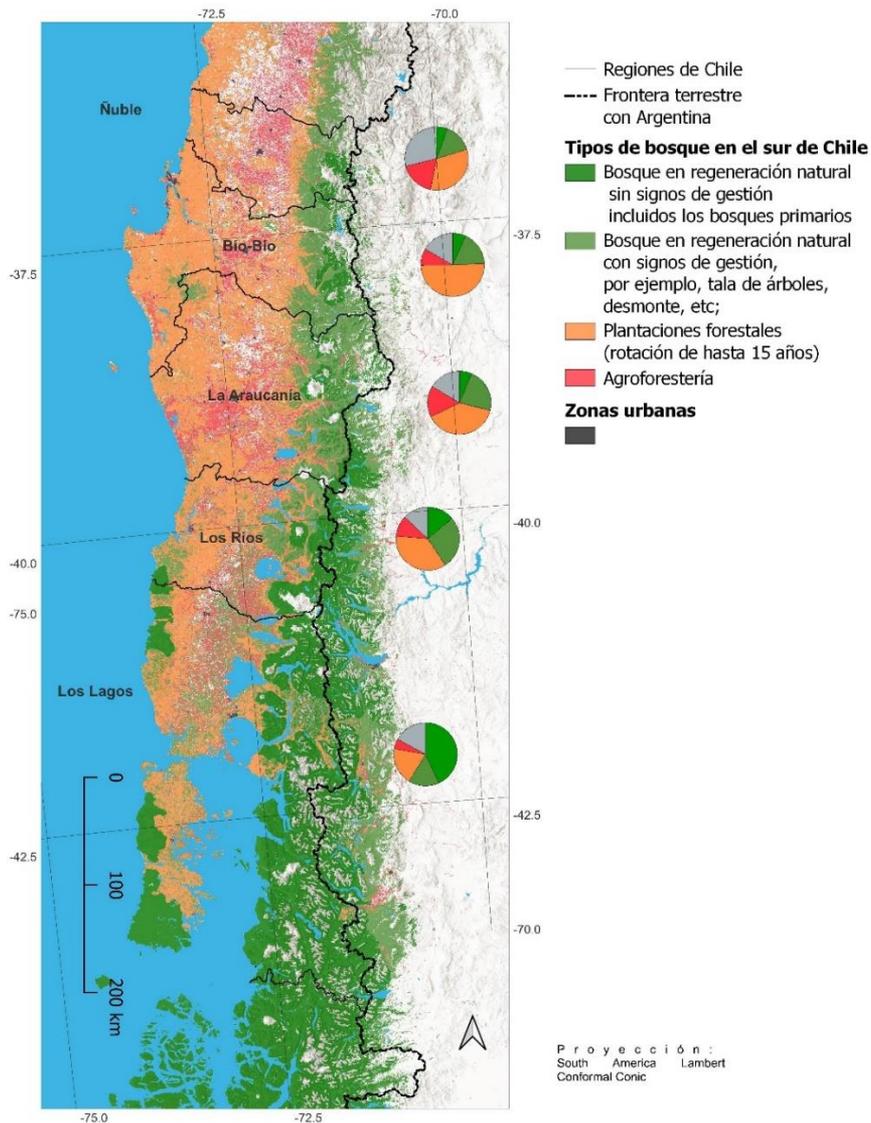
<sup>61</sup> José Araya, *La invasión de las plantaciones forestales en Chile. Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche* (Santiago: OLCA, 2003), 1-13, <https://www.olca.cl/oca/chile/plantacion.pdf>.

<sup>62</sup> Krister Andersson, et al., «More Trees, More Poverty? The Socioeconomic Effects of Tree Plantations in Chile, 2001–2011» *Environmental Management* 57, (2016): 123-136.

<sup>63</sup> Periódico Resumen, «Plantar Pobreza» (2014), acceso el 12 de enero de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=A42dHCxUJ1w>.

accionar a través de la política pública se transforma en el principal actor y agente de cambio del uso de suelo, actuando de manera sigilosa, pero con una intensidad insospechada en términos de sustentabilidad y capacidad futura de mantención de la biodiversidad del país, cambiando la configuración del paisaje y la concepción de lo que es considerado como bosque, tal como se vislumbra en la figura 1.

Figura 1. Situación actual (2019) de la cobertura de plantaciones forestales y bosque nativo tras la aplicación de la legislación forestal vigente. Fuente: Elaboración propia a partir de Copernicus, Global Land Cover. <https://lcviewer.vito.be/2019>



Finalmente, es necesario indicar las características socioeconómicas que se relacionan al despliegue del sector forestal sobre los territorios del sur chileno, y repercuten en las tensiones y conflictos provocados por el modelo, ello a partir del interesante trabajo de Van Dam<sup>64</sup>, que también recoge el discurso instalado desde quienes critican al sector. En primer lugar, las actividades se establecen en áreas principalmente rurales, campesinas e indígenas donde se supone que la mayoría de las tierras son agrícolas, pastizales degradados y, en gran medida, – al menos hasta 1990 – terrenos que correspondían a bosques nativos, los que fueron reemplazados por plantaciones exóticas. En segundo lugar, existe un “nuevo vecino” en las comunidades, señalando que:

Se interrumpe el intercambio pequeña agricultura-empresa que había entre colonos y comunidades: las nuevas empresas forestales no tienen cara visible, o la que tienen es la de los guardabosques que cuidan de las plantaciones mientras estas crecen y suelen tener actitudes desde poco amigables hasta amenazantes. Esta sensación de amenaza se debe también a que las empresas plantan hasta el borde mismo de los predios, y pronto las plantaciones se convierten en verdaderos muros para sus vecinos<sup>65</sup>.

En tercer lugar, el crecimiento de la actividad ha sido vertiginoso y sostenido en un territorio relativamente pequeño, marcando una fuerte presencia en las áreas rurales, modificando significativamente el paisaje, instalando la idea de una “marea verde” o “desierto verde”, debido a la relación de acorralamiento que empiezan a tener comunidades y campesinos que no se adscriben a la industria. Lo anterior, se agudiza especialmente en comunidades mapuche debido a su cosmovisión orientada al resguardo de los recursos naturales.

Es importante precisar que un elemento emergente en el desarrollo de la conflictividad socioambiental en un marco de transformación climática, es la relación que existe entre la expansión de la frontera forestal exótica y la proliferación de incendios forestales. Durante las últimas décadas esto se ha incrementado, tornándose en un tema que copa gran parte de la agenda pública. Un ejemplo de ello ocurrió durante el verano de 2023, cuando una ola de incendios afectó con particular fuerza a comunas como Nacimiento, Santa Juana, Coronel y San Pedro de la Paz en la Región del Biobío Chile<sup>66</sup>. Muchas de las voces críticas, precisamente apuntaron a la regulación forestal heredada de la dictadura, por el crecimiento de plantaciones cercanas a centros urbanos.

Por otro lado, en relación con el mundo laboral, el aumento de contratistas y subcontratistas en las cadenas forestales (como consecuencia de la flexibilización laboral), trajo consigo

---

<sup>64</sup> Van Dam, «Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile», 225-243.

<sup>65</sup> *Ibíd*em, 230.

<sup>66</sup> Benedikt Hora y Constanza González-Mathiesen, «A manmade disaster – The vulnerability of managed forests in the disastrous southern summer wildfires 2023 in Chile – A remote sensing approach», 5th Virtual Geoscience Conference, Dresden, Germany. 2023.

migraciones de mano de obra especializada, que deja a los campesinos y vecinos sin posibilidades de acceder a los puestos de trabajo prometidos en la instalación de la actividad. Cabe destacar que según lo recogido por Díaz<sup>67</sup>, el sector forestal ocupa 8 veces menos mano de obra que la agricultura campesina tradicional, ello producto de los altos niveles de tecnificación. Siguiendo en el plano económico, es posible precisar:

Es un modelo orientado a la exportación de productos (celulosa, astillas) con nulo o muy bajo valor agregado, con base en especies exóticas de rápido crecimiento pero que generan un escaso valor económico por hectárea y casi ningún valor social. No hay pues transformación local, y se pierde la posibilidad de generar empleos y riqueza para amplios sectores de la sociedad. Por cuestiones de economía de escala, la rentabilidad de las empresas exige crecientes volúmenes, de manera que el abastecimiento se convierte en uno de los problemas cruciales de las empresas. Ello implica asegurarse de que los pequeños y medianos productores del área de influencia de cada empresa les garanticen el suministro de su madera (plantaciones cautivas o “comprometidas”) en general, a los precios que determinan las empresas<sup>68</sup>.

Si bien el marco histórico propuesto en este trabajo considera hasta la regulación de 1974, es inevitable sumar a los resultados los discursos del bosque y su asociación a la conflictividad social desde una dimensión espacial del problema, especialmente si consideramos lo que es posible deducir del mapa, es decir, con la concentración de actividad forestal exótica en zonas de mayor población. Además, en este marco temporal, el concepto de bosque ha sido disputado desde diversas organizaciones de la sociedad civil, lo que demuestra un entramado complejo que se sigue desplegando en el presente.

Ejemplo de ello fue la campaña “Bosques para Chile” desarrollada desde el año 2000 con el patrocinio de la CORMA, que homogeneizaba en el debate público la idea de bosque, asumiendo un valor ecológico equiparable, ya sean plantaciones o nativos. Ello de manera paralela a la tramitación de la ley 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal o denominada Ley de Bosque Nativo, discutida desde 1992 y promulgada en 2008, que define al bosque nativo como

bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Miguel Díaz, «Empresas forestales y comunidades mapuche: Ideas para una política de apoyo al desarrollo local», en *Árboles, recursos naturales y comunidades indígenas en Chile*, ed. por Corporación Nacional Forestal (Santiago de Chile: CONAF, 2003), 1-55.

<sup>68</sup> Van Dam, «Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile», 232.

<sup>69</sup> Ministerio de Agricultura, *Ley 20.283, Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal* (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008).

En esta línea es evidente señalar que, la homogenización y/o falta de precisión en los conceptos técnicos, conduce a una falsa concepción del problema y una subestimación de este en la opinión pública, que es necesario observar de manera más detenida.

## **Conclusiones**

El derrotero histórico en torno a la legislación forestal chilena en el periodo 1872-1974, deja entrever una serie de relaciones complejas entre los aspectos económicos, políticos y ecológicos coyunturales de cada época, los que sin duda contribuyeron ideológicamente en torno a la concepción que tenía el conjunto social con la utilización del “bosque” como un recurso útil para la consecución de distintos fines.

Si en un principio de este recorrido consideramos que el “bosque” era valorado por su contribución a la fundición de metales, en el intertanto el “bosque” es mediatizado tanto por sus cualidades de regeneración de suelos erosionados, como por el valor de su madera en actividades económicas en la industria. En la legislación sin duda, dichas transformaciones son posibles de analizar a través de los momentos inmediatamente previos a su origen, en donde la problemática económico-territorial pareciera ser siempre un factor indiscutiblemente relevante.

Sin duda la incorporación de especies exóticas al interior del concepto de “bosque” comienza tímida y tempranamente en el lenguaje público de la temporalidad de este estudio. Sin embargo, es posible ya notar un especial auge a partir de la Ley Forestal de 1925 y su modificación de 1931, lo que posibilita, ya más tarde en 1974, la incorporación sin distinciones de especies tanto nativas como exóticas en la categoría conceptual de “bosque”, siendo este un punto de inflexión que invita a cuestionar e interrogar las consecuencias actuales de la bonificación a las plantaciones forestales en Chile, además de las diversas consecuencias socio-ambientales y ecológicas que afectan a territorios y comunidades a lo largo y ancho del centro-sur y sur de Chile. Lo anterior es particularmente interesante, ya que este artículo permite conectar las problemáticas del presente en cuanto a la explotación forestal chilena, con las tensiones socioambientales y económicas del pasado en torno al “bosque”, llegando incluso a encontrar tensiones ambientales a mediados del siglo XIX.

Dicho proceso abre interrogantes en cuanto a utilización del concepto de “bosque” a través de la historia, donde más allá de lo político, económico e ideológico del concepto, vale la pena preguntarse sobre las consecuencias de este cambio en distintos territorios y comunidades, al mismo tiempo que surgen interrogantes en torno a otros elementos de nuestro entorno que muy probablemente no se han problematizado con detención hasta la actualidad. Por lo anterior, se ha incorporado en este análisis la dimensión territorial de la problemática, debido a que estos debates discursivos y legislativos tienen un efecto material en la cobertura y la disposición de los bosques, especialmente en zonas de mayor densidad poblacional, reduciendo la espacialidad del bosque nativo a reservas y áreas protegidas.

## Fuentes Primarias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Temas estadísticos N°2*. Acceso el 21 de enero de 2023, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/1/S2100266\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/1/S2100266_es.pdf).
- Corporación Nacional Forestal. *Informe técnico de Plantaciones Forestales Efectuadas en el año 2013*. Acceso el 5 de febrero de 2023, [https://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1420650763Plantaciones2013-pdf](https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1420650763Plantaciones2013-pdf).
- Ministerio de Tierras y Colonización. *Decreto 4346. Aprueba texto definitivo de la Ley de bosques*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 30 de junio de 1931, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=19422>.
- Ministerio de Agricultura. *Decreto Ley N°701. Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para forestación, y establece normas de fomento sobre la materia*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 15 de octubre de 1974, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6294&idParte=&idVersion=>.
- Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile, Estadísticas Forestales. Instituto Forestal. «Anuario Forestal 2022. Boletín estadístico N°174». Acceso el 4 de enero de 2023, <https://wef.infor.cl/index.php/publicaciones/boletines-estadisticos/anuario-forestal>.
- Ministerio de Agricultura. *Ley 20.283, Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: 11 de julio de 2008.
- Ley S/N, “*Lei sobre corta de bosques*” (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de julio de 1872) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1117050>

## Bibliografía

- Aguayo, Mauricio, Pauchard, Anibal, Azócar, Gerardo y Parra, Oscar. «Cambio del uso del suelo en el centro sur de Chile a fines del siglo XX: Entendiendo la dinámica espacial y temporal del paisaje». *Revista chilena de historia natural* 82 (2009): 361-374, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-078X2009000300004>.
- Aliste, Enrique, Nuñez, Andrés, Folchi, Mauricio. «Discourses of Nature in New Perceptions of the Natural Landscape in Southern Chile». *Frontiers in Psychology* 9 (2018): 1-16, doi: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.01177>.
- Altamirano, Adison y Lara, Antonio. «Deforestación en ecosistemas templados de la precordillera andina del centro-sur de Chile» *Revista Bosque (Valdivia)* 31 (2010): 53-64, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002010000100007>.
- Álvarez-Andrews, Oscar. *Historia del Desarrollo Industrial de Chile*. Santiago de Chile: La Ilustración, 1936.
- Andersson, Krister, Duncan Lawrence, Jennifer Zavaleta, y Manuel Guariguata. «More Trees, More Poverty? The Socioeconomic Effects of Tree Plantations in Chile, 2001–2011». *Environmental Management* 57, (2016): 123-136.
- Araya, José. *La invasión de las plantaciones forestales en Chile. Efectos de la actividad forestal en la población indígena mapuche*. Santiago: OLCA, 2003.
- Bluth, Alejandra. *Chile país forestal, una realidad que se consolida*. Santiago: CORMA, 2002.

- Camus, Pablo. «De la panacea a la tragedia. Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX». *Revista de historia Ibero Americana* 7 (2014): 1 – 10, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7038841>.
- Camus, Pablo. «Erosión, inundaciones y forestación: mitos fundadores del bosque contemporáneo». *Revista de Geografía Norte Grande* 28 (2001): 133-142, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/46601/37449>.
- Camus, Pablo. «Federico Albert: Artífice de la Gestión de los Bosques de Chile». *Revista De Geografía Norte Grande*, nº 30 (2003): 55–63, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/42871>.
- Camus, Pablo. *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile. 1541-2005*. Santiago de Chile: LOM y Centro de Investigaciones Barros Arana, 2006.
- Camus, Pablo, Hayek, Ernst R. *Historia Ambiental de Chile*. Santiago de Chile: Andros Impresores, 1998.
- Chávez Cabaña, Carlos. Michele Benavides Silva, Nancy Pizarro Nuñez, y Corporación Nacional Forestal, *CONAF: Su rol en el desarrollo forestal y ambiental del país 1972-2013*. Santiago de Chile: CONAF, 2013.
- Díaz, Miguel. «Empresas forestales y comunidades mapuche: Ideas para una política de apoyo al desarrollo local». En *Árboles, recursos naturales y comunidades indígenas en Chile*, editado por Corporación Nacional Forestal. Santiago de Chile: CONAF, 2003.
- Domeyko, Ignacio. *Araucanía y sus habitantes*. Santiago: Imprenta chilena, 1846.
- Donoso, Pablo y Luis Otero. «Hacia una definición de país forestal: ¿Dónde se sitúa Chile?». *Revista Bosque (Valdivia)* 26 (2005): 5-18, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002005000300002>.
- Folchi, Mauricio. «La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile: los hornos y los bosques durante el siglo XIX». *Revista Mapocho* 49 (2001): 149-177, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122791/COBRE-BOSQUES%20%28Mapocho%2c%202001%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- González Marilicán, Matías y Torrejón Godoy, Fernando. «Para construir, comerciar y ¿proteger? La explotación del bosque caducifolio del llano en el antiguo departamento de Imperial (Región de la Araucanía), 1867 -1920». *Historia* 53, nº 2 (2020): 477-519, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942020000200477>.
- González-Mariquillán, Matías. «De la crítica a la admiración. Cambios actitudinales de occidente hacia el bosque nativo de la Araucanía, Chile (1850-1900)». *Revista Diálogo Andino*, 67 (2022): 269-279, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.scielo.cl/pdf/rda/n67/0719-2681-rda-67-269.pdf>
- Harvey, David. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Barcelona: Ediciones Akal, 2014.
- Henao, Diana. Campusano, Lorena. «Cuatro vacas escuálidas pastando sobre ricos aluviones nada le producen a la nación”: Minería, agricultura y conflicto en el Nordeste Antioqueño (1930-1950)». *Historia Agraria de América Latina* 1 (2020): 47-73, doi: <https://doi.org/10.53077/haal.v1i02.62>.
- Hora, Benedikt y González-Mathiesen, Constanza. «A manmade disaster – The vulnerability of managed forests in the disastrous southern summer wildfires 2023 in Chile – A remote sensing approach». 5th Virtual Geoscience Conference, Dresden, Germany. 2023.
- Hyndman Stein, Archibald. «Los bosques naturales de Chile». *Unasyva* 10 (1956), acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.fao.org/3/x5381s/x5381s02.htm>.

- Klubock, Thomas. «El trabajo de la naturaleza y la naturaleza del trabajo: historia medioambiental como historia social». En *Formas de comprender el presente*, editado por Rodrigo Cordero, 53-80. Santiago de Chile: UDP, 2012.
- Klubock, Thomas. «Labor, land, and environmental change in the forestry sector in Chile, 1973-1998». En *Victims of the chilean miracle: workers and neoliberalism in the Pinochet era, 1973-2002*. Editado por Peter Winn, 164-172. Durham: Duke University Press, 2004.
- Klubock, Thomas. *La Frontera: Forest and Ecological Conflict in Chile's Frontier Territory*. Durham (NC): Duke University Press. 2014).
- Lara, Antonio, Solari, María Eugenia, Prieto, María del Rosario y Peña, María Paz. «Reconstruction of vegetation cover and land use ca. 1550 and their change towards 2007 in the Valdivian Rainforest Ecoregion of Chile (35° 43'30"S)». *Revista Bosque (Valdivia)* 33 (2012): 13-23, doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002012000100002>.
- Leal, Claudia, Soluri, John, Pádua, José Augusto. *Un pasado vivo. Dos siglos de historia ambiental latinoamericana*. Colombia: Fondo de Cultura Económica – Universidad de Los Andes, 2019.
- Lefebvre, Henri. *La producción del Espacio*. Madrid: Capital Swing Editores, 2013.
- Meller, Patricio. *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996.
- Monje Hernández, Yerko. «La industria forestal en el sur de Chile: transformaciones del territorio valdiviano (1974-2010)». Tesis magistral. Universidad Austral de Chile, 2018. [https://www.academia.edu/40600968/La\\_industria\\_forestal\\_en\\_el\\_Sur\\_de\\_Chile\\_Transformaciones\\_del\\_Territorio\\_Valdiviano\\_1974\\_2010\\_](https://www.academia.edu/40600968/La_industria_forestal_en_el_Sur_de_Chile_Transformaciones_del_Territorio_Valdiviano_1974_2010_).
- Moreno del Valle, Felipe Antonio. «Análisis histórico-jurídico de la regulación del bosque nativo en Chile: Orientaciones y finalidades en la ley 20.283». Tesis de pregrado. Universidad de Chile, 2015. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130039/An%C3%A1lisis-hist%C3%B3rico-jur%C3%ADdico-de-la-regulaci%C3%B3n-del-bosque-nativo-en-Chile.pdf?sequence=1>.
- Otero, Luis. *La huella del fuego, Historia de los bosques nativos, poblamiento y cambios en el paisaje del sur de Chile*. Santiago de Chile: Pehuén, 1998.
- Periódico Resumen, «Plantar Pobreza», 28 de diciembre de 2014, acceso el 12 de enero de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=A42dHCxuJ1w>.
- Ramos, Joseph. «Un balance de las reformas estructurales neoliberales». *Revista Cepal* 62 (1997):15-38, acceso el 04 de febrero de 2023, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12057-un-balance-reformasestructurales-neoliberales>.
- Riquelme, Hernán, Oyarce, Fernando. «Construcción de la historia reciente del ferrocarril de La Araucanía (Chile) desde la percepción de sus trabajadores». *Sophia Austral* 24(2019), doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052019000200005>.
- Robles, Claudio. «La producción agropecuaria chilena en la "Era del Salitre" (1880-1930)». *América Latina en la historia económica* 32 (2009): 111-134, acceso el 04 de febrero de 2023, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140522532009000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140522532009000200006&lng=es&tlng=es).
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar Ediciones, 1996.
- Skewes, Juan Carlos. *La regeneración de la vida en los tiempos del capitalismo. Otras huellas en los bosques nativos del centro y sur de Chile*. Santiago de Chile: Ocho Libros, 2019.

Smith, Neil. Desarrollo Desigual. Naturaleza, Capital y la producción del Espacio. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

Van Dam, Chris. «Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile: externalidades sociales de un modelo “exitoso”». *Debate Agrario* 40, (2006): 225-243.