

# Arreglos político-institucionales para la superación de trampas localizadas de pobreza monetaria: los territorios de Cauquenes y Constitución en la región del Maule en Chile

Juan Fernández Labbé, Ma. Ignacia Fernández,  
Ricardo Fuentealba<sup>1</sup>

Diciembre, 2014



*1. Con la colaboración de María Fernanda Leiva, economista, asistente de investigación de Rimisp, en el trabajo de campo.*

Este documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del International Development Research Centre (IDRC, Canada). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

**Cita:**

Fernández, J. Fernández, I. Fuentealba, R. 2014. Arreglos político-institucionales para la superación de trampas localizadas de pobreza monetaria: los territorios de Cauquenes y Constitución en la región del Maule en Chile. Serie Documentos de Trabajo N° 133. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

**Autores:**

Juan Fernández, investigador, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

M. Ignacia Fernández, investigadora principal, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

Ricardo Fuentealba, investigador adjunto, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

Rimisp en América Latina ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org))

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana  
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2)  
3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55  
5096 6592

## ÍNDICE

INTRODUCCION .....	1
1. LA REGIÓN DEL MAULE Y LOS TERRITORIOS ESTUDIADOS .....	3
2. RESTRICCIONES OPERATIVAS AL CRECIMIENTO Y DIMENSIONES SIGNIFICATIVAS DE REZAGO .....	8
2.1 Limitaciones al crecimiento económico: Territorios en zonas de secano, con poca conectividad, bajo capital humano y una tendencia al envejecimiento de la población.....	8
2.2 Condiciones de rezago y marginación social .....	10
3. ACTORES Y ARREGLOS SOCIO-INSTITUCIONALES DE REPRODUCCIÓN Y DE SUPERACIÓN DE LA TRAMPA DE POBREZA.....	13
3.1 Cauquenes: el “patio trasero” de una región que comienza a tener dinamismo .....	14
3.2 La expansión de la actividad forestal y el desarrollo de Constitución .....	18
4. CONCLUSIONES. IMPORTANTES EVIDENCIAS A FAVOR DE LAS HIPÓTESIS INICIALES .....	25
REFERENCIAS .....	27
ANEXOS .....	29

# Arreglos político-institucionales para la superación de trampas localizadas de pobreza monetaria: los territorios de Cauquenes y Constitución en la región del Maule en Chile

---

## INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas Chile ha experimentado un significativo proceso de reducción de pobreza monetaria, pasando de un 38,6% de la población en situación de pobreza el año 1990 a un 14,4% en 2011. Pero tras estos buenos resultados generales se esconden importantes inequidades territoriales. El promedio nacional de 2011 no permite ver la enorme brecha entre la región de la Araucanía (22,9%) y la de Magallanes (5,8%). Las brechas a escala local son aún más profundas: mientras que la comuna de Vitacura en la Región Metropolitana registra un 0,1% de población en situación de pobreza, casi la mitad de los habitantes de Ercilla (48,8%) en la región de la Araucanía se encuentra en dicha condición (MDS, 2013).

Los territorios más rezagados corresponden, en términos generales, a localidades rurales con escasa cantidad de población y alejadas de los centros urbanos (Rimisp, 2012b). Cuando éstos mantienen su situación de rezago a lo largo del tiempo estamos en presencia de *trampas localizadas de pobreza*, entendidas como “cualquier mecanismo auto-reforzado que provoca que la pobreza persista” (Azariadis and Stachurski, 2005). Aunque en referencia a las trampas de desigualdad, Bourguignon et al. (2007, pág. 2) proponen que éstas se explican por “las diferencias persistentes de poder, riqueza y condición entre grupos socioeconómicos apoyadas a través del tiempo por instituciones económicas, políticas y socioculturales”, es decir, por el tipo de arreglos político-institucionales que tienen lugar tanto dentro como fuera del territorio entrampado.

Este estudio se propone avanzar en la comprensión de los determinantes de las trampas localizadas de pobreza, partiendo de la hipótesis que son precisamente, estos arreglos político-institucionales transversales y locales, los que determinan la existencia de trampas de pobreza. De manera complementaria, se postula que los territorios que superan su condición de trampa han redefinido su posición y las reglas que median su relación con los centros de poder; lo que sería posible a través de cambios institucionales que los ayudan a remover restricciones críticas a su crecimiento general, pero también de los grupos más rezagados (Aroca *et al.*, 2013; Bebbington, 2013).

Para avanzar en la comprobación de estas hipótesis, el estudio se basa en un marco conceptual y metodológico común a investigaciones similares en México y Perú, que parte de la identificación de las principales restricciones operativas al crecimiento de los territorios que constituyen trampas de pobreza y de las condiciones que explican la

existencia de sectores sociales marginados, aun en territorios que logran salir de su situación de entrapamiento.

A partir de la hipótesis del peso de los arreglos políticos institucionales, el estudio postula que es muy posible que las trampas/salidas sean principalmente determinadas por arreglos sociales e institucionales que no son netamente del territorio, sino que existen a una escala mayor y se manifiestan en el territorio; o que existen como arreglos que determinan las relaciones entre el territorio y otras escalas. En la determinación de estos arreglos es probable que jueguen un rol preponderante grupos de interés que no son del territorio, y que promueven sus intereses a través de la defensa o promoción de ciertos arreglos institucionales, coordinando [o no] con actores del territorio (Bebbington, 2013).

Esta investigación entrega evidencia consistente a favor de estas hipótesis, comparando un territorio en situación de trampa de pobreza persistente, con otro de similares características que logra salir de la situación de rezago.

Para la selección de los casos de estudio se consideró el conjunto de los territorios funcionales<sup>1</sup>del país y se tomó como base el análisis de Tomaselli (2014), que tiene como referencia las estimaciones de pobreza comunal realizadas por Modrego *et al.* (2009) a partir de la metodología de estimación para áreas pequeñas (SAE) para el período 1992-2002. A esa base se añadió información de un tercer momento (año 2011), correspondiente a estimaciones de pobreza comunal realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2013) mediante la misma metodología SAE. Estas arrojaron como resultado que, dentro del universo de territorios rural-urbanos<sup>2</sup>, 5 territorios de las regiones de Maule (1) y Biobío (4) están en situación de trampa (rezagados en los tres momentos o en los dos últimos); y 6 territorios, ubicados en las regiones de Coquimbo (1), Maule (3) y Biobío (2), salen de la trampa (rezagados en 1992 y/o 2002 que salen del rezago en 2002 y/o 2011).

Se seleccionó un territorio en condición de “trampa de pobreza monetaria”, al aparecer rezagado de manera consistente según estadísticas de los años 1992, 2002 y 2011<sup>3</sup> y otro que supera su situación de trampa en la tercera medición. Ambos territorios están localizados en la misma unidad político-administrativa (región) y son equivalentes en términos de su composición rural-urbano y tamaño de población. Se trata de los

---

<sup>1</sup>El concepto de *territorio funcional* (Berdegué *et al.*, 2011) es un constructo analítico que identifica áreas que contienen un mercado laboral, es decir, el espacio específico en que se realizan con mayor frecuencia las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa, identificando espacios “relativamente auto-contenidos donde las personas viven y trabajan” (Tolbert y Killian, 1987: 10). Son también, espacios en los que las personas tienen acceso a los servicios de la vida diaria, establecen redes sociales, y participan en los asuntos comunitarios y la vida pública.

<sup>2</sup> Se excluyó a los territorios exclusivamente rurales, debido a que es sabido que su sola condición de ruralidad explica en gran parte su situación de rezago (Rimisp, 2012a; 2012b). El foco se puso en conocer las dinámicas que operan en territorios urbano-rurales que, similares en algunas características, divergen en el tiempo en sus trayectorias socio-económicas.

<sup>3</sup> Se define como territorio rezagado cuando su índice de pobreza se encuentra media desviación estándar por debajo del promedio del período.

territorios funcionales de Cauquenes (en situación de trampa) y Constitución (que sale de la trampa), localizados en la región del Maule, en la zona central de Chile.

El estudio se basa en 44 entrevistas a informantes clave (públicos, privados, sociedad civil)<sup>4</sup>, algunas de ellas realizadas al mismo informante en dos momentos sucesivos; así como en la revisión de diversa información documental y datos secundarios que permitieron un ejercicio de contraste ex-ante y ex-post con los planteamientos de los entrevistados.

## 1. LA REGIÓN DEL MAULE Y LOS TERRITORIOS ESTUDIADOS

La región del Maule está ubicada en la zona central del país, limitando con la región de O'Higgins por el Norte y con la de Biobío por el Sur (límite que marca el inicio de la zona sur del país). Tiene una superficie de 30.269 km<sup>2</sup> y cuenta con una población total estimada en 908.097 (Censo 2002). Está dividida en cuatro provincias: Curicó, Talca, Linares y Cauquenes, siendo Talca la ciudad más poblada y capital de la región.

La región se caracteriza por su alto nivel de ruralidad (33,6%) y por la relevancia del sector primario. La composición sectorial del PIB regional tiene al sector de electricidad, gas y agua en primer lugar con el 19,4%, seguido de la industria manufacturera (15,8%), el agropecuario-silvícola (12,4%) y los servicios personales (12,1%). La situación cambia sustantivamente al analizar la composición del empleo, donde aparece en primer lugar la agricultura, caza, ganadería y silvicultura con un 32%, seguido del comercio (16,6%), la industria manufacturera (8,3%) y la construcción (7,8%) (Feres, 2013).

En Maule existen quince plantas -más 2 'mini' centrales- de generación eléctrica, tanto hidroeléctricas como termoeléctricas, las que en conjunto tienen una capacidad de producir, aproximadamente, unos 4.952,3 GWh, **situando a la región** como el primer generador nacional de electricidad<sup>5</sup>(CCM, 2013a). Junto con la generación eléctrica, las principales actividades productivas de la región son la fruticultura, la viticultura y la actividad forestal, particularmente relacionada a la producción de celulosa.

Dentro de la producción exportable de la región, destaca significativamente la fruta (fresca o seca), la cual representa un 44,1% del total de exportaciones de la región y un 23,5% de las exportaciones frutícolas del país. Los otros dos productos de exportación son el vino (15,5% de la región y 24,2% de la exportación vitivinícola del país) y la celulosa (10% de la exportación regional y 10,5% de la de celulosa del país) (CCM, 2013a).

**La región** presenta un PIB per cápita de US\$7.532, que representa el 52% del PIB per cápita País y es 1,9 veces menor al PIB de la región de Antofagasta que es la que presenta el mayor valor, para el año 2011. Para dicho año, el PIB regional corresponde a un 3,3% del PIB nacional (Banco Central, 2012). La tasa neta de participación laboral se sitúa en

---

<sup>4</sup> En Anexo se detalla el perfil de los entrevistados.

<sup>5</sup> Las empresas generadoras con mayor presencia en la Región son ENDESA S.A. y Colbún S.A., con un total de diez centrales hidroeléctricas, produciendo gran parte de la energía total generada.

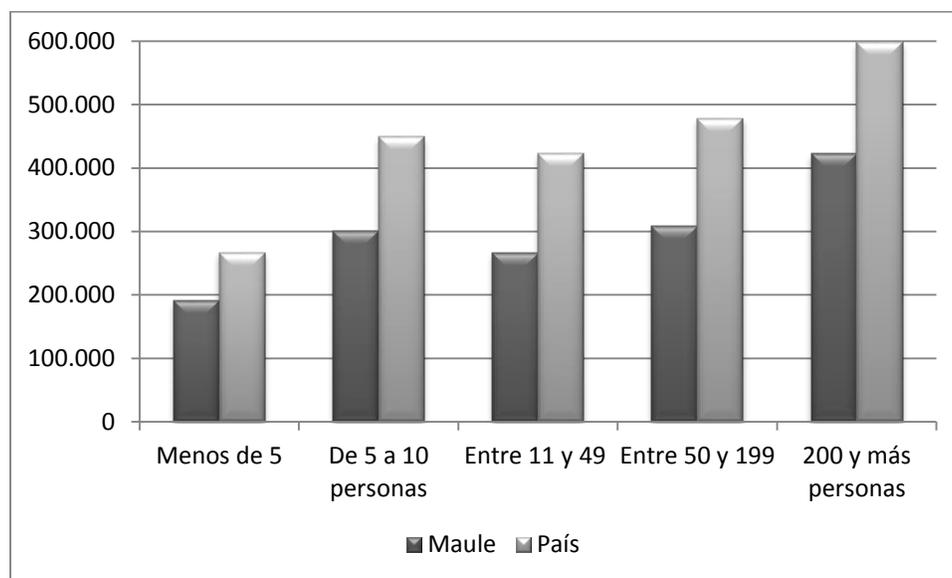
torno a la media nacional (55%), pero con un alto nivel de empleo en rubros primarios (30,2%), frente a la media nacional de 12,3% (Casen 2011).

Por otro lado, exhibe una escasa capacidad para atraer inversiones en comparación con el contexto nacional. En materia de inversión privada *nacional* la región del Maule se ubica en el lugar 11° de las 15 regiones del país, con una inversión equivalente al 1,4% del total país, superando sólo a Arica y Parinacota, Araucanía, Los Ríos y Magallanes (SOFOFA, 2012). La misma dinámica se repite en materia de *Inversión Extranjera Directa* (IED), representando sólo el 0,5% (US\$689 MM) del total de inversión extranjera autorizada y el 0,7% del total de inversión materializada en el período 1974-2011 (CCM, 2013a). Los resultados son mejores en materia de inversión pública, situándose en el 4° lugar de inversión pública efectiva total, tras las regiones Metropolitana, Biobío y Los Lagos; sin embargo, al observar dichas cifras *per cápita*, la región cae al 8° lugar, con unos \$270.000 al año 2009 (CCM, 2013a).

El ingreso promedio mensual de los ocupados es el más bajo del país, alcanzando en el año 2012 los \$283.067, por debajo del promedio nacional de \$430.919 y muy inferior a la región de mayores ingresos, Magallanes, que llega a \$638.776 (NESI, INE, 2012).

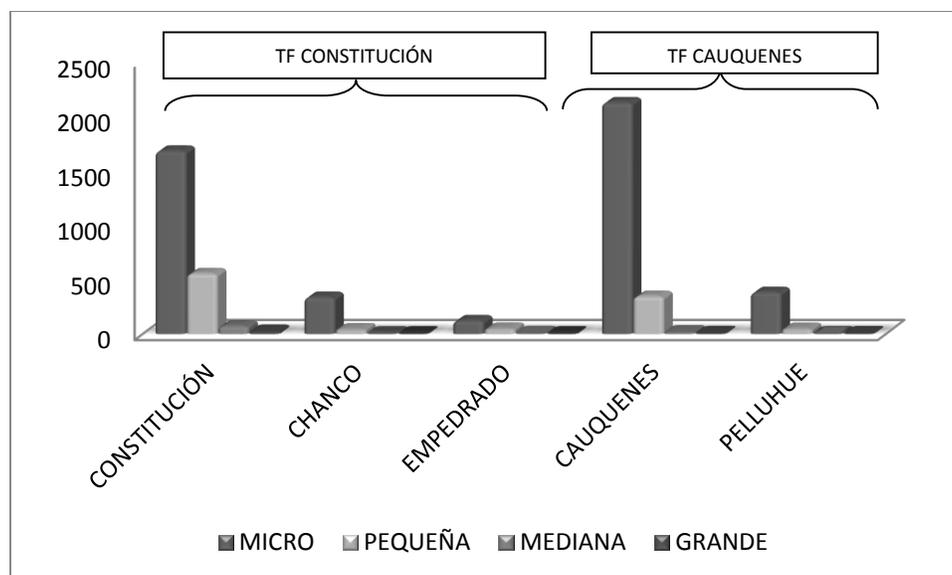
Según rama de actividad económica, quienes perciben mayores ingresos pertenecen a la Minería (\$601.226), Intermediación financiera (\$532.756) y Administración pública (\$513.688), mientras que los que reciben menores ingresos se desempeñan en el servicio doméstico (\$116.012) y la pesca (\$183.117) (NESI INE, 2012). Asimismo, quienes mayor ingreso promedio reciben son aquellos que se desempeñan en la administración pública, mientras que dentro del sector privado, los mayores ingresos los perciben quienes trabajan en empresas grandes, reduciéndose progresivamente según disminuya el tamaño de las empresas (los trabajadores de las microempresas perciben los ingresos más bajos) (NESI INE, 2012). Comparado con los promedios nacionales, la región consistentemente exhibe ingresos menores.

**Gráfico 1 - Ingreso medio mensual (\$) de los ocupados según tamaño de la empresa (N° de trabajadores). Región del Maule y País (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a NESI, INE 2012.

**Gráfico 2 - Número de empresas según tamaño por comuna (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a SII, 2013.

Las características descritas sitúan a la región del Maule en una situación de desarrollo relativo por debajo del promedio país. Veremos a continuación que los territorios de Constitución y Cauquenes difieren parcialmente de estas tendencias.

Maule puede dividirse en nueve territorios funcionales, de los cuales uno está en situación de trampa, cuatro salen de la trampa, tres nunca han estado rezagados y uno fluctúa entre el rezago y su superación.

**Mapa 1 - Territorios funcionales de la Región del Maule (destacados los seleccionados).**



*Fuente: Elaboración propia a partir de Berdegué et al. (2011).*

Los territorios de Cauquenes y Constitución son contiguos entre sí y comparten algunas características relevantes. Ambos son territorios funcionales rural-urbano-pequeños (Berdegué et al, 2013), tienen una población estimada y un nivel de ruralidad similares.

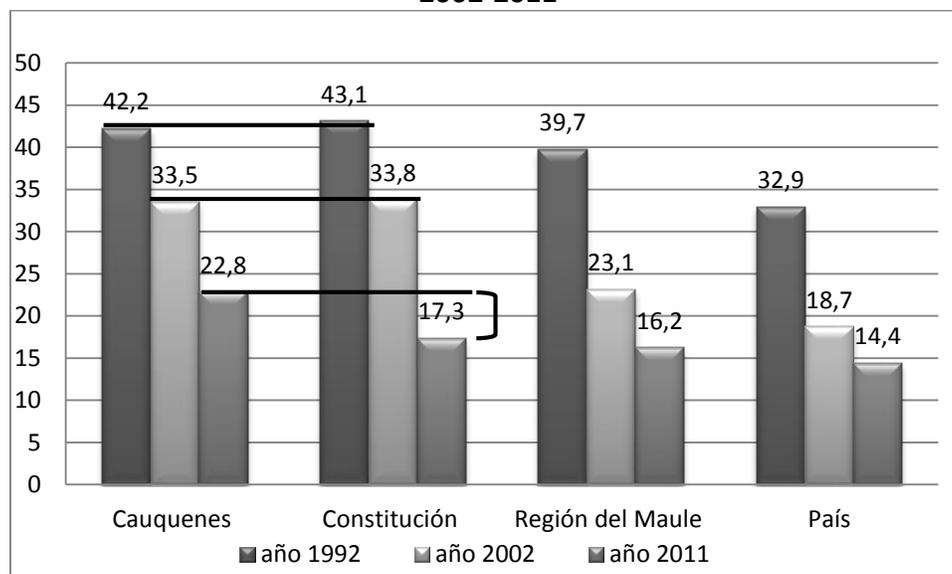
El territorio de Cauquenes se sitúa en la provincia del mismo nombre y está conformado además por la comuna de Pelluhue, con una población total de 45.142 habitantes (cifras provisionales Censo, 2012) y una ruralidad del 27,2%. El territorio de Constitución es parte de la provincia de Talca, capital regional; está formado por las comunas de Constitución, Empedrado y Chanco, con una población total de 54.463 habitantes y una ruralidad del 32,7%<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En el trabajo de campo se contrastó con los diversos actores locales la pertinencia de esta configuración de territorios funcionales (Cauquenes-Pelluhue y Constitución-Chanco-Empedrado), haciendo sentido a la mayoría de ellos y, por lo tanto, validándose como espacios de pertenencia que, pese a presentar diferencias, poseen dinámicas laborales y económicas comunes, ejemplificadas en la movilidad de trabajadores de una comuna a otra (muchos buses privados hacia plantaciones forestales y hacia fundos de temporada). Sólo el equipo de la Unidad de Planificación del Gobierno Regional

Ambos territorios comparten una historia caracterizada por altas tasas de pobreza, muy superiores al promedio regional y nacional. No obstante, sus trayectorias comienzan a diferenciarse en los últimos años, resultando que al año 2011 la tasa de pobreza entre los dos territorios se distancia más de 5 puntos porcentuales, que se explican por una disminución considerable de la pobreza monetaria en Constitución, de más de 16%.

**Gráfico 3 - Evolución pobreza Territorios funcionales estudiados en el período 1992-2002-2011**



*Fuente: Elaboración propia en base a Tomaselli (2014) y MDS (2013).*

En términos del tipo de uso de suelo, en el territorio de Constitución predominan los bosques (73%), seguidos de praderas y matorrales (13%) y de áreas agrícolas (8%), mientras que en el territorio de Cauquenes, el predominio de los bosques es menos hegemónico (50%), compartiendo mayor espacio con las praderas y matorrales (30%) y las áreas agrícolas (17%) (CCM, 2013a).

La presencia silvícola y su correlato en actividades asociadas a lo forestal es central en estos territorios, aunque más hegemónica en Constitución, que el 2013 contaba con 780 explotaciones forestales, correspondientes a una superficie de 96.868 hectáreas, mientras que el territorio de Cauquenes registraba 527 explotaciones, cubriendo una superficie de 94.748 hectáreas (INFOR, 2013). La industria forestal es percibida por sus habitantes como el motor económico del territorio de Constitución. En cambio en Cauquenes existen

---

apuntó a una distinción diferente, desagregando la zona en tres territorios: Constitución-Empedrado, Chanco-Pelluhue y Cauquenes.

plantaciones forestales, pero sin un desarrollo industrial asociado y con el suelo compartido con una importante producción vitícola y, en menor medida, frutícola<sup>7</sup>.

## **2. RESTRICCIONES OPERATIVAS AL CRECIMIENTO Y DIMENSIONES SIGNIFICATIVAS DE REZAGO**

El enfoque de las restricciones operativas para el crecimiento (ROC), desarrollado por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), parte del hecho de que las estrategias para el crecimiento diferirán en cada situación dependiendo de las oportunidades disponibles y la disponibilidad de recursos, además de aspectos más generales como el respecto de los derechos de propiedad y la aplicación de la ley. Este enfoque parte de la constatación que el capital político siempre es limitado, por lo que su uso debería estar dirigido a las restricciones más operativas, en lugar de intentar cambios en políticas que no tendrían un impacto directo sobre el crecimiento (Aroca et al., 2013).

### **2.1 Limitaciones al crecimiento económico: Territorios en zonas de secano, con poca conectividad, bajo capital humano y una tendencia al envejecimiento de la población**

A partir de las entrevistas a informantes clave es posible identificar 5 restricciones operativas al crecimiento de los territorios de Constitución y Cauquenes, algunos de carácter compartido y otros que operan con mayor presencia en el territorio que se encuentran en situación de trampa:

- 2.1.1 Derivado de la localización geográfica de los territorios (**zona de secano**) ambos experimentan limitaciones asociadas a la falta de agua y al bajo rendimiento de las tierras. En promedio, los predios de las 13 comunas de secano (5 de las cuales conforman los territorios estudiados) riegan solamente el 7,3% de la superficie comunal. Comunas como Pelluhue, Empedrado y Constitución, riegan menos del 1% de su superficie (CCM, 2013b).
- 2.1.2 Problemas de **conectividad y falta de infraestructura vial**. La Región del Maule cuenta con menos caminos asfaltados que el promedio nacional. Para un total 7.382,63 km tiene un 45,2% de ripio, un 25,4% de tierra y sólo un 17,6% de asfalto (3 puntos menos que el promedio país) (CCM, 2013a). Considerando que la actividad forestal es predominante en la zona, el estándar de toneladas de soporte de la vialidad representa una limitación<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cauquenes es la segunda comuna del país –detrás de San Javier- con mayor superficie de plantaciones vitícolas, con 5.431 hectáreas plantadas al año 2011. En cuanto a las plantaciones frutícolas, el territorio de Cauquenes ha mostrado un incremento importante, pasando de 67,2 hectáreas el año 2001 (principalmente olivo y vid de mesa) a 674 hectáreas el año 2013 (con importantes extensiones de arándano americano y olivo). El territorio de Constitución, por su parte, mostró una reducción de superficie frutícola (de 54,2 hectáreas el 2001 pasó a 16,1 hectáreas el año 2013) (ICET-ODEPA, 2014).

<sup>8</sup> El límite máximo de carga es 45 toneladas. Según los empresarios forestales agrupados en la CORMA, el aumento del estándar a 61 toneladas significaría un aumento en la carga neta de un 36%, reduciendo los costos de transporte, que corresponden al 50% del costo directo de venta de rollizos; al 18% del

La región no cuenta con aeropuerto, aunque sí existe un aeródromo en cada provincia, uno ubicado en la comuna de Cauquenes (Aeródromo El Boldo) (MOP, 2012). Tampoco dispone de un puerto que constituya un punto significativo de acceso o salida comercial por vía marítima.

Los territorios de Constitución y Cauquenes están aproximadamente a 100 km de distancia de la Ruta-5, principal arteria de comunicación terrestre del país, que conecta longitudinalmente a sus principales ciudades. Constitución está unida a Talca por la ruta L-30-M y por el único tren ramal operativo de la red ferroviaria nacional. Cauquenes no posee un ramal ferroviario y aunque se ha mejorado la red vial (a fines del 2012 se ensanchó y mejoró la ruta de Los Conquistadores), la carretera toma un *bypass* por fuera de la ciudad.

En Constitución se observa una importante inversión en puentes (por ejemplo, el Cardenal Raúl Silva Henríquez, que conecta el lado norte y sur) y algunas carreteras (como la H40, que llega a Empedrado).

**2.1.3 Capital humano poco calificado.** La provincia de Cauquenes registra un promedio de años de escolaridad de 8,5 (el mínimo a nivel nacional, frente a un promedio país de 10,5), mientras que la provincia de Talca –donde se localiza el territorio de Constitución- presenta un promedio de 9,6 años de escolaridad (Casen 2011). Mientras en la primera sólo el 8,7% de los mayores de 25 años alcanzaron la educación técnica o universitaria, en la segunda esa cifra sube a 11,6%, ambas inferiores al promedio nacional de 15,3%.

Esta tendencia podría estar parcialmente revirtiéndose, sobre todo en el territorio de Constitución, cuya comuna principal registra a 3 establecimientos dentro de los 10 primeros lugares a nivel nacional en la prueba que mide calidad de los aprendizajes, SIMCE de 2012. El Colegio Constitución (ligado a la empresa Arauco) obtiene el 4° lugar a nivel nacional en la prueba de 2° medio y el 7° lugar en la prueba de 4° básico, mientras que los colegios Eduardo Martín y Santiago Onederra obtienen el 2° y 3° lugar respectivamente en la prueba de 4° básico. Por su parte, Cauquenes registra sólo un establecimiento (Escuela Adolfo Quiroz, municipal) dentro de los 10 primeros puntajes en la prueba de 4° básico.

**2.1.4 Migración de población joven** y el consecuente envejecimiento de la población. El indicador de relación de dependencia de adultos mayores, que calcula a la población mayor o igual a 65 años respecto del total de entre 15-64 años, arroja un valor especialmente elevado en la Provincia de

---

costo directo integrado de venta de madera aserrada; y al 23% del de celulosa. Ver: <http://www.corma.cl/perfil-del-sector/desafi-os-de-infraestructura-vial>

Cauquenes, siendo el más elevado del país y en tendencia creciente. Según se verá más adelante, es un relato compartido en este territorio el que los hijos de propietarios de predios, ante el fallecimiento de sus padres, optan por vender los terrenos y trasladarse a otra comuna.

**Cuadro N°2: Relación de dependencia adultos mayores, Provincias seleccionadas (2009-2011)**

Provincia	Relación de dependencia adultos mayores (Casen 2009)	Relación de dependencia adultos mayores (Casen 2011)
Cauquenes	0,26	0,30
Talca	0,16	0,17
Promedio nacional	0,16	0,16

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009 y 2011.

- 2.1.5 Existencia de una **cultura rentista por parte de la elite**, heredera de una tradición terrateniente caracterizada por la posesión de numerosas propiedades (rurales y urbanas) para alquiler y ahorro, con escasa inversión en nuevos emprendimientos que dinamicen la economía.

*“Yo conozco personas que tienen 150 propiedades en la región, las arriendan y otras las tienen botadas, no piensan en proyectos, en construir, en nada, tienen la mentalidad de tomar la plata y guardarla bajo el colchón (...) si esta es la región con más ahorros en el banco” (Empresario de alcance macro-regional).*

Este conjunto de restricciones es validado por los actores del territorio como los principales obstáculos para el desarrollo de la zona y encuentra fuerte respaldo empírico en las cifras mencionadas. A excepción de la vinculada a la condición geográfica del territorio, se trata de restricciones mucho más presentes en el territorio de Cauquenes que en el de Constitución donde, como veremos más adelante, se verifican un conjunto de arreglos político-institucionales que terminan por destrabar la situación.

## 2.2 Condiciones de rezago y marginación social

Esta investigación postula que junto con las restricciones operativas al crecimiento, la presencia de territorios que constituyen trampas de pobreza se explica por la existencia de condiciones que marginan a ciertas poblaciones dentro del territorio. Veremos a continuación que, aun cuando un territorio se encuentra en una mejor situación relativa que el otro, en ambos persisten condiciones que explican la marginación de una parte de la población y las consecuentes tasas de pobreza.

- 2.2.1 Mala calidad de los empleos.** El ingreso promedio mensual de los ocupados de la región del Maule es el más bajo del país, alcanzando en el año 2012

los \$283.067, por debajo del promedio nacional de \$430.919 y muy inferior a la región de mayores ingresos, Magallanes, que llega a \$638.776 (NESI, INE, 2012). Quienes mayor ingreso promedio reciben son aquellos que se desempeñan en la administración pública, mientras que dentro del sector privado, los mayores ingresos los perciben quienes trabajan en empresas grandes, reduciéndose progresivamente según disminuya el tamaño de las empresas (los trabajadores de las microempresas perciben los ingresos más bajos) (NESI INE, 2012). Los dos territorios estudiados registran similar número de empresas (casi 3.000), aunque de distintos en tamaño. Mientras que en Constitución existen 23 grandes empresas, en Cauquenes sólo 7 (SII, 2013).

La formalidad laboral también varía entre ambos territorios. La provincia de Talca –donde se emplaza el TF Constitución- registra un 70,3% de empleo formal, mientras que en la provincia de Cauquenes esa cifra sólo alcanza al 66,4%<sup>9</sup>. La predominancia de la agricultura familiar y el desarrollo de labores de baja productividad y condiciones precarias (ladrillos y tejas tradicionales, loceras de Pilén), junto con actividades estacionales y/o mal remuneradas (fruticultura), configuran un mercado laboral que no contribuye a la superación del rezago. En el mismo sentido, la predominancia de plantaciones forestales y vitícolas mecanizadas, poco intensivas en mano de obra, redundan en que sus beneficios no se distribuyan ni circulen en el territorio por la vía de empleos y salarios que se traducen en consumo local.

**2.2.2 Alta dispersión poblacional y aislamiento** de la población que habita localidades rurales, donde la cobertura de los servicios públicos es limitada y menor que en los centros urbanos. Allí se localiza la población más vulnerable del territorio de Cauquenes. Esta situación se replica en Constitución, donde además existe concentración de grupos rezagados en localidades pobladas como Santa Olga.

La cobertura de los servicios se concentra en los centros urbanos como las ciudades de Constitución y Cauquenes, mientras que los poblados de las comunas de Chanco, Empedrado y Pelluhue, quedan en situación desventajosa. De acuerdo al estudio de territorios aislados elaborado por SUBDERE (2008b) –que incluye como criterio el acceso a servicios-, estas

---

<sup>9</sup> La provincia de Talca (donde se sitúa el territorio de Constitución) registra una tasa de participación laboral de 54,8% y un 18,4% de empleo en rubros primarios. La provincia de Cauquenes presenta una tasa de participación laboral considerablemente menor (44,8%) y una proporción mayor de empleos en rubros primarios (26,9%).

tres comunas tienen un índice de aislamiento entre 0,40 y 0,44, lo que los ubica en el grupo de “aislamiento alto”<sup>10</sup>.

**2.2.3 Capacidad de gestión municipal y perfil de la administración local.** Los municipios de los territorios estudiados tienen reducidos niveles de autonomía financiera y una limitada capacidad de atracción de recursos estatales para proyectos de inversión, sin perjuicio de que se aprecian diferencias entre ambos territorios.

Constitución presenta condiciones levemente mejores que Cauquenes. Por ejemplo, la dependencia de sus comunas del Fondo Común Municipal alcanza al 76,6% promedio, mientras que la del territorio de Cauquenes llega hasta el 80% promedio (el promedio regional es 68,7%). La disponibilidad presupuestaria del territorio de Constitución es de \$321.500 anual por habitante, mientras que en Cauquenes el presupuesto es de \$268.600 anual por habitante. En cuanto a la capacidad de inversión municipal, el territorio de Constitución promedia 19,1% de su gasto en inversión, mientras que el de Cauquenes llega sólo al 15,6% (SINIM, 2012).

Respecto de la capacidad de los municipios para captar recursos estatales vía proyectos de inversión, se observa que los pertenecientes al territorio de Constitución presentan un registro promedio de 59,4% de éxito (proyectos aprobados favorablemente) en el período 2000-2010, mientras que en el territorio de Cauquenes esa cifra baja a un 49,4%.

Una percepción extendida en el conjunto de actores entrevistados alude a la marcada orientación asistencialista y clientelar de las administraciones municipales, las cuales carecerían de una “visión estratégica comunal y de desarrollo” y se caracterizarían por la resolución puntual de necesidades acotadas.

*“Los alcaldes son muy asistencialistas y no se articulan para lograr que haya un desarrollo. Piensan que están para pagar las cuentas de la luz y darles la canasta”* (Actor político).

El ejercicio del poder comunal en los territorios se despliega de manera diferenciada. En el territorio de Cauquenes se observa una mayor inestabilidad, rotación de autoridades comunales y situaciones de ejercicio impropio. En la comuna de Pelluhue han pasado 9 alcaldes en los cuatro años que corresponde a un solo mandato (2008-2012), debido a reiteradas denuncias por falta de probidad. Algo similar ocurre en la comuna de Cauquenes, cuyo alcalde en ejercicio ha sido denunciado por beneficiar a sus familiares con recursos en el marco de la reconstrucción posterior al

---

<sup>10</sup> El índice considera cuatro niveles: bajo, medio, alto y crítico. Su construcción responde a los siguientes criterios: físico, demográfico, económico, acceso a servicios y político-administrativo. Ver SUBDERE (2008b).

terremoto del 27/F. En el territorio de Constitución, destaca sólo una situación similar en el municipio de Empedrado<sup>11</sup>.

- 2.2.4** Desarrollo de **prácticas que favorecen la desposesión de predios** en el ámbito forestal. Dada la particular relación de las grandes empresas forestales con el territorio de Cauquenes, que se vincula exclusivamente a la plantación y no al procesamiento de la celulosa, éstas suelen arrendar los sitios a pequeños agricultores para que postulen a una bonificación forestal que subsidia entre el 75% y el 90% de los costos netos de plantación, además de beneficios tributarios para realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos de aptitud preferentemente forestal<sup>12</sup>(DL 701 de CONAF).

Después de un tiempo, cuando está todo plantado, le ofrecen comprárselo a un precio bajo y los propietarios, incentivados por contar con liquidez y presionados por su situación (el predio ya está plantado, por lo que no sirve para otra cosa, y los beneficios de la plantación se obtendrán en 12 o 18 años, plazo de espera muy largo para cualquier pequeño productor), acceden, perdiendo su propiedad y quedando en el mediano plazo en situación de vulnerabilidad<sup>13</sup>.

### **3. ACTORES Y ARREGLOS SOCIO-INSTITUCIONALES DE REPRODUCCIÓN Y DE SUPERACIÓN DE LA TRAMPA DE POBREZA**

A continuación, se analizan los factores político-institucionales que pueden estar determinando la persistencia de las restricciones operativas al crecimiento antes descritas, **y que contribuyen** a explicar también las circunstancias que han permitido al territorio de Constitución superar su situación de trampa de pobreza.

---

<sup>11</sup><http://www.lanacion.cl/alcaldes-de-cauquenes-y-empedrado-en-la-mira-de-contacto/noticias/2013-08-13/235644.html>

<sup>12</sup> Ver: <http://conaf.cl/conaf/seccion-dl701.html>

<sup>13</sup> Este mecanismo de acción es relatado por dos informantes entrevistados. Sin embargo, análisis y evaluaciones de la propia bonificación forestal dan luces acerca de la creación de un escenario favorable a su desarrollo. En el año 1998 se modificó el DL 701 (bonificación forestal), incorporando el Programa Empresas Forestales-Pequeños Agricultores, destinado al establecimiento de convenios de apoyo y transferencia entre empresas forestales y pequeños y medianos propietarios. Una de estas iniciativas son los contratos de mediería que se realizan entre propietarios que aportan el uso de una determinada superficie de terrenos y el trabajo para llevar a cabo la plantación, y las empresas que aportan los insumos, la tecnología y el poder de compra. De acuerdo a DIPRES, “un ejemplo de convenio de Forestación en mediería fue impulsado en 1995 por la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), CONAF y Forestal Celco S.A. Dentro de los beneficios de estos convenios, desde el punto de vista del propietario, se encuentra el recibir el 50% de los ingresos netos el cual se percibe al cosechar el bosque. Además, puede ser contratado en las faenas de forestación y manejo que realice la empresa y tiene acceso gratuito a los subproductos de todo el bosque en su predio tales como leña, hongos y otros” (DIPRES, 2005: 76). Considerando los tiempos que separan una cosecha de otra, probablemente para muchos pequeños propietarios haya sido atractiva la idea de vender.

### 3.1 Cauquenes: El “patio trasero” de una región que comienza a tener dinamismo

La reproducción de la situación de rezago del territorio de Cauquenes se explica fundamentalmente por:

- a) Una posición desaventajada del territorio en el marco del circuito económico forestal-maderero, al ser preponderantemente territorio de plantaciones, mas no de industrias asociadas a la actividad (aserraderos, celulosa, astillas, muebles o productos de madera);
- b) la existencia de una elite económica tradicional, signada por una cultura rentista, más interesada en obtener beneficios del arriendo de propiedades que en invertir para dinamizar la economía;
- c) la existencia de una elite política sin visión estratégica ni capacidad de negociación con los centros de poder nacional, y con una orientación hacia las prácticas asistencialistas y clientelares;
- d) la ausencia de coaliciones sociales o grupos articulados en torno a la generación de proyectos de cambio.

El territorio de Cauquenes muestra una trayectoria de declinación permanente a lo largo de los años. La actual provincia de Cauquenes es una versión reducida del antiguo departamento del mismo nombre, que antes de la regionalización de 1974 poseía una mayor centralidad y un mayor radio de influencia. Es común escuchar a sus habitantes una referencia a un supuesto pasado glorioso, que tiende a ser asumido con resignación.

*“Cauquenes tenía cinco veces el territorio actual, tiene el quinto liceo más antiguo de Chile, fundado en 1837 [liceo Antonio Varas] (...) ahora, no se ve por dónde pueda progresar” (Líder local).*

*“Cauquenes ha ido perdiendo con la historia, y eso ha afectado la autoestima y la cultura. Antes era una provincia grande, pero con la regionalización perdió mucho. Era un sector rural que con la actividad forestal iba a ser polo de desarrollo, si CELCO iba a quedar en el territorio. Antes había tren y regimiento y con esas pérdidas se fue perdiendo categoría” (Actor Político).*

A diferencia del “espíritu moderno” de Constitución, el sello de Cauquenes parece estar en lo “antiguo”. Parece dominar una cultura tradicional reticente al cambio, observándose una falta de expectativas general y un horizonte limitado. Tampoco existe un sentido identitario fuerte con el territorio.

*“Hay una identidad de resignación, de atraso insuperable y de poca valoración de sí mismo, por ejemplo, las mujeres tejedoras hacen tejidos artesanales que se comercializan en Pto. Montt y dicen ‘recuerdo de P. Montt’, entonces no hay una valoración de lo propio” (Académico local).*

*“Otra cosa es la idiosincrasia del cauquenino, hay poca circulación de afuerinos, entonces acá todos piensan igual, no hay mayores expectativas, son muy tradicionales” (Líder local).*

*“[en Cauquenes] se requieren cambios culturales y que haya una visión más amplia. Los liderazgos son de alcance muy local y no tienen visión” (Actor político).*

Una interpretación realizada para la región en su conjunto, pero que cobra especial significado en el caso de Cauquenes señala que en el Maule no se ha podido “construir un relato integrador que supere la dualización del territorio (rural/urbano, atrasado/moderno, local/regional)”, que facilite que los sujetos e identidades que cohabitan la región se sientan convocados en un proyecto común (UCM y SurMaule, 2010).

A la percepción de desamparo y resignación se suma la reciente localización de la cárcel en la comuna. Siendo Cauquenes una de las seis ciudades más seguras del país<sup>14</sup>, tras el terremoto de 2010 debió acoger a los reclusos de las comunas vecinas de Constitución y Parral (afectadas por el sismo), situación que impactó a la ciudad al recibir a las familias de los reos, en situación vulnerable y, en algunos casos, ligados también a conductas delictuales.

Los principales actores del territorio son las empresas forestales que tienen grandes superficies plantadas de pino, cuyos intereses son alcanzar mayor productividad y rentabilidad; la Cooperativa Agrícola Vitivinícola de Cauquenes (COVICA Ltda.)<sup>15</sup>, cuyo interés es revitalizar el sector de las viñas y el cooperativismo, como vía de dinamismo de la economía local; los agricultores y pequeños agricultores familiares; los dedicados a la actividad turística y los pescadores artesanales en Pelluhue; los municipios y la gobernación provincial; y servicios públicos como INDAP y CONAF<sup>16</sup>.

La Cooperativa podría representar una estrategia de relativo dinamismo territorial, por cuanto los recursos obtenidos por las ventas, distribuidos entre sus miembros, alimentan los circuitos económicos locales. Sin embargo, con el tiempo se ha debilitado. A la ya mencionada merma de socios se suma el alto costo comparativo que tiene la producción (asociado al bajo rendimiento de las tierras de secano) y la expansión forestal, que ha ido cubriendo extensiones importantes del territorio, siendo para algunos pequeños viñateros atractivo vender sus tierras a las plantaciones.

---

<sup>14</sup> Cauquenes ocupa el 6° lugar a nivel nacional respecto de ciudades con menor tasa de victimización, con un 13,7% (ENUSC 2012). La región del Maule es la segunda región del país con menor victimización, con un 17,1% de hogares en los que al menos uno de sus miembros fue víctima de algún delito, sólo superada por Magallanes (15,2%), pero mejor que el promedio nacional (26,3%).

<sup>15</sup> La Cooperativa tienen una historia de 75 años y a la fecha controla 1.400 ha de viñedos. Está conformada por 146 cooperados, número que se reduce año a año, debido a que su edad promedio bordea los 80 años, y al fallecer, sus hijos prefieren vender, sin continuar en la iniciativa.

<sup>16</sup> En el anexo se presenta el Mapa de actores del territorio, construido a partir de las entrevistas y de revisión documental.

Este progresivo cambio de eje redundaba en más desventajas que beneficios. Las plantaciones forestales son muy poco intensivas en mano de obra, al tiempo que consumen grandes cantidades de agua, afectando la capacidad de riego de una zona de por sí afectada por la escasez de agua. Además no existen actividades industriales anexas a las plantaciones que permitan capturar, en alguna medida, los beneficios en el territorio. La única excepción al respecto es la empresa Envases del Maule S.A. (ex – Cajonera, TERMAC), dedicada a la fábrica de cajas para embalaje de frutas de exportación, que con una planilla de 600 trabajadores –que se duplica en los meses de verano- representa una importante fuente laboral para el territorio<sup>17</sup>.

Recientemente se han introducido en el territorio grandes empresas vitivinícolas (Concha y Toro, Miguel Torres, Undurraga, Ochagavía), pero lo han hecho fundamentalmente con algunas de ellas con apuestas por vinos orgánicos, en pequeñas superficies dedicadas exclusivamente al cultivo y no al procesamiento de la uva, por lo que esta actividad tampoco redundaba en mayor empleo o dinamismo económico.

En cuanto a la actividad frutícola, se trata de una actividad mayoritariamente realizada por pequeños agricultores familiares, orientada especialmente al mercado local y la obtención de ingresos de subsistencia. Aunque hay experiencias de innovación apoyadas por CORFO o INDAP (arándano americano, olivos, frutillas), no representan aún una actividad significativa en términos de volumen de producción.

Respecto de los actores políticos, es un juicio común entre los informantes del territorio que los líderes políticos locales no han jugado a favor de su desarrollo, que no cuentan con peso político, ni visión estratégica, ni competencias técnicas ni compromiso con el territorio. Estas son afirmaciones que se repiten entre actores privados, sociales, e incluso entre los mismos actores públicos, que en algunos casos reconocen que su gestión está orientada a la resolución de problemas acotados, con un fuerte protagonismo de la asistencialidad, lo que se suma a las ya mencionadas malas prácticas en la administración local.

*“Tenemos malos políticos, Cauquenes es un trampolín en la política, pero nombran a gente que ni conoce la provincia, los parlamentarios no son de aquí (...) Hay pocos votos aquí, así que les importa poco (...) El alcalde vive con problemas judiciales”* (Lider local).

*“Hay una mala política, mucho patriarcado tradicional y autoridades poco jugadas por la zona. Los que vienen de afuera no conocen la zona ni trabajan más cerca de la comunidad, y los que son de aquí, a nivel local, no tienen una visión que los articule”* (Actor político).

---

<sup>17</sup> Tras 25 años de operación, la empresa TERMAC sufrió una crisis que la obligó a cerrar en el año 2009, causando un fuerte impacto social, considerando el número de familias afectadas por la cesantía de sus trabajadores. A un año de su cierre, en 2010, con nuevos propietarios, abrió nuevamente sus puertas.

*“Los políticos son un grupo cerrado que se repite en los cargos, taponeando las nuevas ideas y los liderazgos emergentes. Gobernadores y alcaldes se dan vuelta entre sí” (Líder local).*

*“[en Cauquenes] existe un déficit político, gobernadores desconocen el territorio y su gestión pierde eficacia, el manejo de redes es débil y la oferta no es pertinente. No existe una visión integral, no hay priorización de estrategias ni herramientas” (Funcionario público).*

*“Falta capacidad para generar propuestas desde el territorio, hay mucho asistencialismo y dependencia, pasividad. Mucho caudillismo y poca articulación comunal” (Actor político).*

Las elites del territorio son tradicionales y no suelen tener iniciativas que dinamicen la economía local, más bien tienden a no invertir, y si lo hacen, la inversión va fuera del territorio.

*“los empresarios pagan bajos sueldos, falta dar empleos de mejor calidad, con sueldos más altos, esta región tienen los peores sueldos del país, en mi empresa nadie gana el mínimo, pero los demás no lo ven así” (Empresario).*

*“La elite son latifundistas, dueños de fundos y políticos, con una mirada tradicional. Son grupos cerrados de redes y contactos” (Líder local).*

*“Por otro lado, los dueños de fundos, de tierras, son viejos y no invierten y sus hijos se fueron y con esa plata la invierten en otro sector, fuera de Cauquenes” (Empresario).*

La situación del territorio se ve signada también por la falta de organizaciones sociales fuertes que empujen cambios. A decir de los actores territoriales, las pocas organizaciones existentes (por ejemplo, Agrupación de Mujeres Rurales, Pescadores artesanales) tendrían escasa capacidad de acción colectiva, poca formación y un limitado radio de alcance. Quienes han intentado dinamizar el tejido social –por ejemplo, actores extra-territoriales como el Programa Servicio País- lo hacen a pequeña escala, con un reducido ámbito de influencia.

*“Pescadores tienen un sindicato para ellos, pero actúan como gremio, velando sólo por sus intereses” (Funcionario municipal).*

*“Los frutilleros en Pelluhue no están asociados, sí en Chanco... cuál es la diferencia? Aquí hay mucha desconfianza... eso los limita enormemente. Además, acá el más grande productor tiene unas 2 hectáreas, con más de 100 productores, acá no se confía en el cooperativismo”. (Actor político).*

*“Existen agrupaciones como la de mujeres rurales, pero en general la capacidad de acción colectiva es muy reducida y de estrecho alcance, uno observa que es reactiva y no propositiva” (Académico).*

*“Hace falta una cultura de emprender, de salir adelante (...) es la falta de una idea de surgir” (Funcionario municipal).*

*“En Cauquenes no hay visión de desarrollo, falta mucho en ese aspecto” (funcionarios público).*

En este marco de resignación dos aspectos emergen como posibles campos de desarrollo. El principal alude al turismo. Ya sea en la costa de Pelluhue o al interior de Cauquenes, la actividad turística aparece como una posibilidad y un anhelo. De sol y playa, asociada a actividades acuáticas en la costa, o bien de intereses especiales, ligada a la valoración patrimonial de lo tradicional-rural en el interior, el turismo se concibe como una manera de generar actividad en el territorio. Ya existen en esta dirección, iniciativas que apuntan a valorizar lo inmaterial, el modo tradicional de la producción de viñedos y las costumbres aún vivas (la “Ruta de los 25”), así como el rescate del estilo de vida antiguo, la tranquilidad de lo rural, la seguridad, la solidaridad y el silencio característicos del campo.

Otro posible campo de desarrollo se encuentra en la innovación agrícola, con desarrollo de nuevos cultivos orgánicos y la posibilidad de generar una “denominación de origen” a partir de las particulares características de la zona (secano interior, horas de sol y escasa floración, redundan en vinos, miel, chuchoca de sabor especial). Ante la experiencia de una iniciativa ejecutada por el INIA y CORFO (2011), está en carpeta la instalación de un centro tecnológico de investigación agrícola.

### **3.2 La expansión de la actividad forestal y el desarrollo de Constitución**

La superación de la situación relativa de rezago del territorio de Constitución se explica por:

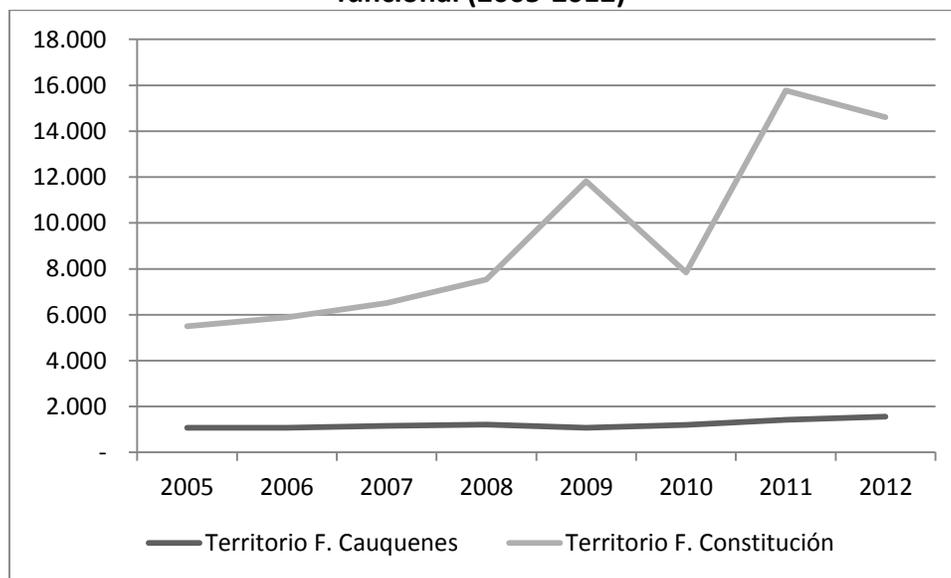
- a) La presencia de una empresa grande y la consolidación de un *cluster* forestal orientado a la exportación, que genera un circuito de actividades económicas asociadas e impacta en la generación de empleos permanentes y el alza en los salarios;
- b) La existencia de un actor con capacidad de presión hacia el Estado (Industria Forestal a través de CORMA) y de generación de alianzas público-privadas que favorecen el logro de sus intereses y extienden el alcance del negocio;
- c) La combinación de inversiones públicas y privadas que generan un centro urbano con servicios y una oferta atractiva que atrae al capital humano calificado;
- d) La articulación de un conjunto de entidades que, pese a ser una coyuntura como lo es la reconstrucción post-terremoto, genera coordinaciones y proyectos, y da visibilidad al territorio, más allá de sus fronteras.

Con un pasado esplendoroso ligado, primero a su configuración como puerto durante buena parte del siglo XIX, y después como balneario de las clases altas del país durante fines del siglo XIX y la primera mitad del XX, la ciudad de Constitución se vio profundamente transformada con la instalación de la planta de celulosa y su posterior expansión operativa, convirtiéndose la actividad forestal en el centro económico.

La industria forestal y maderera de gran escala encadena empresas grandes, medianas y pequeñas y en un contexto de aumento sostenido de las exportaciones, contribuye a la diversificación de la producción y genera un conjunto de servicios asociados a su actividad (camiones de carga, alimentación, mecánicos, higiene industrial y ambiental, etc.), que a la vez activan el sector comercio y servicios del lugar, lo cual trae consigo la generación de más puestos de trabajo de tipo permanente, de mayor circulante y demanda por bienes y servicios. El mayor flujo de personas y actividades redundan también en una mayor probabilidad de que se ejecuten inversiones públicas, todo lo cual ha ido configurando un entorno urbano, con mayor dinamismo y espíritu “moderno”.

*“Constitución es diferente, ahí el motor es CELCO, porque da trabajos, se vinculan camiones y tiene un efecto en otras áreas como educación, con los colegios que tiene que son top ten a nivel país y también actividades culturales, tiene un efecto psicológico de dinamismo” (Actor político).*

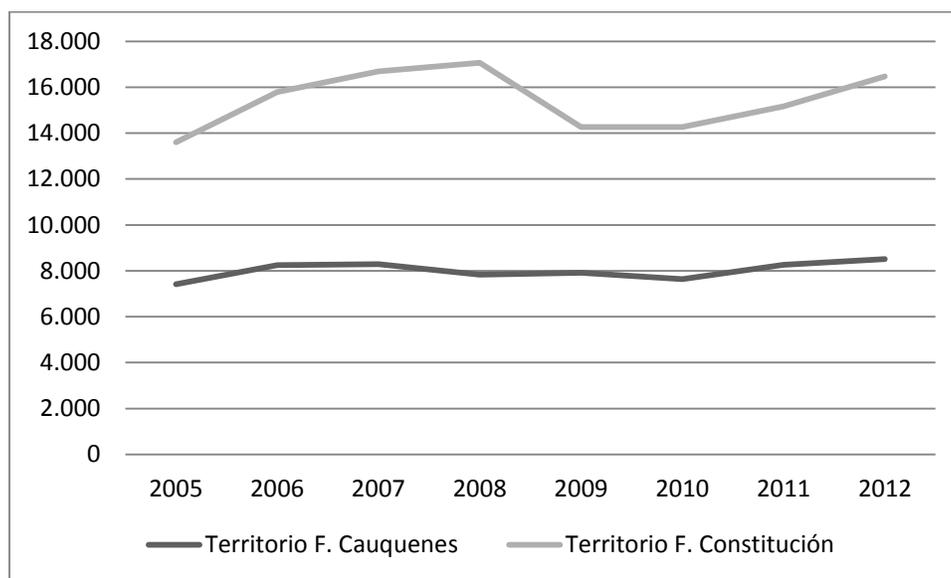
**Gráfico 4 - Evolución de las Ventas en UF / Número de empresas, según territorio funcional (2005-2012)\***



Fuente: Elaboración propia con información de [www.sii.cl](http://www.sii.cl)

\*La caída experimentada en Constitución el año 2010 puede deberse, en parte, a que el terremoto del 27/F causó graves daños en la planta CELCO-Arauco, la cual estuvo paralizada por cerca de tres meses.

**Gráfico 5 - Evolución Número de trabajadores dependientes, según territorio funcional (2005-2012)\***



Fuente: Elaboración propia con información de [www.sii.cl](http://www.sii.cl)

\*La caída experimentada en el año 2009 se asocia a los efectos de la crisis económica global del año 2008.

Los principales actores del territorio son el Holding Forestal Arauco y otros grandes empresarios de la industria maderera (MININCO, Martín, Mestre, Muñoz y Santa Blanca), cuyos intereses son alcanzar mayor productividad y rentabilidad; pequeñas y medianas madereras industriales; el sector de transportes asociado a la industria; el mercado de comercio y servicios –incluido el turismo<sup>18</sup>; todos los cuales se benefician de la actividad de la industria forestal; la pesca artesanal<sup>19</sup>; los municipios y la gobernación provincial; y

<sup>18</sup> El turismo se ha reactivado después del terremoto de 2010: “Hacia años que no se construía un hotel... las hosterías que existen en Constitución están hechas para el trabajador de mantenimiento, no para el turista de fuera” (Secretario FEFOCON). Sin embargo, la propia actividad de la planta celulosa le pone límites (contaminación).

<sup>19</sup> La pesca artesanal es una actividad importante en la zona, en los últimos 20 o 30 años experimentó un “boom” debido a la explotación de la albacora y luego del bacalao. Se instalaron muchas caletas y botes nuevos, sin embargo, no compite con la industria forestal.

servicios públicos como CONAF, SII y MOP. También juegan un rol los actores extraterritoriales que llegaron a propósito del Plan de Reconstrucción Sustentable de Constitución (PRES) generado tras el terremoto que afectó con particular fuerza a la zona, en febrero del 2010.

*“...entendemos el territorio como proveedor de bosques que la industria debe consumir hasta que se acabe no más...”* (Empresario local).

*“Hace como 4 años Arauco ha comenzado a intentar jugar un rol decisivo en el desarrollo local, reflexionando cómo (...) buscando atacar el problema del capital humano, buscando lograr efectos a mediano plazo”* (Empresario).

El Holding Arauco y su planta de celulosa (CELCO Arauco y Constitución S.A.) forman parte fundamental de su historia reciente y define su trayectoria socio-económica. Las dinámicas derivadas de su operación tienen un amplio alcance en el territorio y explican en parte importante su situación actual. Entender su despliegue –el motor privado del crecimiento de la zona- implica comprender también el rol protagónico que ha tenido el Estado promoviendo y generando las condiciones de dicho dinamismo.

CELCO Arauco y Constitución S.A. se constituye en 1979 como resultado de la fusión de Celulosa Arauco S.A. (fundada en 1967) y Celulosa Constitución S.A. (fundada en 1969), ambas empresas de la CORFO, privatizadas respectivamente en 1977 y 1979 y adquiridas y fusionadas por la Compañía de Petróleos de Chile S.A. (hoy Empresas Copec), hasta la fecha su principal propietario y controlador. Su actividad se concentra en los ámbitos forestal, pulpa celulosa, madera y energía, situándose hoy en día como la mayor compañía forestal de Latinoamérica y una de las mayores del mundo (Memoria Anual Arauco, 2012).

El sector forestal es el segundo en importancia a nivel nacional después del minero, con un volumen al año 2012 de más de US\$ 6 mil millones de exportaciones, un 49% de las cuales corresponde a la producción de celulosa (AIFBN, 2013). Su crecimiento y expansión va de la mano con el fuerte impulso que significó la bonificación forestal DL 701 de CONAF. De acuerdo a una evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en su primer período de vigencia (1980-1997), se entregaron un total de 20.499 bonos para forestar una superficie de 822.428 hectáreas, de las cuales el 94,2% correspondía a propiedad de empresas medianas y grandes.

Tras modificaciones destinadas a incentivar la forestación de pequeños propietarios y de suelos frágiles y degradados, en el período 1998-2004 mejoró la distribución de los bonos, pero se mantuvo concentrada en la mediana y gran empresa, que representó el 62% de la superficie bonificada (DIPRES, 2005). La nueva legislación estableció que en el caso de la forestación en suelos frágiles o degradados (entre los cuales están los de secano), podían concursar todos los propietarios, sin consideración a su tamaño. En el mismo período se registra un crecimiento sostenido de la superficie bonificada en este tipo de suelos (una variación del 325% a nivel nacional), siendo la región del Maule la que exhibe el primer

lugar nacional en superficie bonificada (39.308 ha, equivalentes al 25,4% del total nacional).

El incentivo fiscal y el subsidio a la actividad forestal son elementos significativos para entender la configuración de un actor que con el tiempo se transformará en la mayor compañía forestal de América Latina y en el jugador protagónico en la definición de las dinámicas territoriales en la zona de Constitución<sup>20</sup>, donde Arauco realizó una inversión intensiva en la década de los noventa, focalizada por las condiciones que ofrecía el territorio para la actividad.

*“...hace 15 años Arauco invirtió mucho en Constitución, debido a su política de expansión donde se planteó ser un referente mundial de la industria (...). Se optó por Constitución porque estaba más desarrollado lo industrial”* (Empresario).

La nueva elite que se configura en el territorio de la mano de CELCO se autoafirma por su alcance global, por las dinámicas generadas con el resto de encadenamientos de la zona (muchos actores dependen de ella y también se ven beneficiados por su acción) y por su protagonismo, incluso en materia social.

*“Nuestros productos van a más de 70 países y pasan por más de 80 puertos”* (Empresario).

*“Hay inversión porque Arauco tiene el monopolio (...). Gracias a ellos hemos crecido. (...) Más los que molestan a Arauco por el medio ambiente, por su imagen, por la concentración de poder económico, etc., pero todo lo que se ha desarrollado es gracias a ellos”* (Empresario local).

*“...si bien hay un monopolio de CELCO, mientras ésta ande bien, uno sabe que paga y por ende da más estabilidad”* (Empresario local).

*“Las empresas chicas tenemos miedo, el futuro es incierto, somos débiles; aunque no le vendamos, dependemos mucho de Arauco: por ejemplo, si este no puede vender maderas hacia afuera, ya sea por baja demanda, huelgas de puertos, etc., se satura el mercado nacional de una y eso nos afecta sobre todo a los chicos”* (Empresario local).

*“[somos] un agente de desarrollo importante hacia las comunidades, hacia lo público. (...) Nosotros tenemos raigambre en la zona, hemos crecido en conjunto con Constitución, tenemos una relación madura con las comunidades”* (Empresario).

---

<sup>20</sup> Cerca del 90% de la producción forestal del país es controlada por tres actores: Arauco, Mininco (CMPC) y Masisa. El año 2010 los ingresos por concepto de exportaciones alcanzaron a US\$4.900 millones, fundamentalmente a China, Japón, EE. UU. y México. El 74,4% de esas exportaciones fueron operadas por Arauco y la CMPC. Asimismo, entre 1974 y 2012, CONAF bonificó a las empresas por un total de US\$838 millones (AIFBN, 2013).

Los actores clave de la industria forestal en Constitución participan en las mejoras a la infraestructura vial de los tramos internos (con inversión propia), así como también el mejoramiento de las vías intercomunales, ya sea ejerciendo presión para lograr una mayor inversión pública, o bien, en el último tiempo, accediendo a convenios en el marco de la Circular 49 del SII, que indica un incentivo tributario para empresas que aporten financiamiento para el desarrollo de proyectos viales<sup>21</sup>. El lobby lo ejercen a través de una entidad de representación gremial, la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), que participa en comisiones regionales público-privadas (energía, medio ambiente, forestal, vialidad), generando agendas de trabajo con diversos actores, además de tener canal directo con las autoridades nacionales<sup>22</sup>.

Dentro de los proyectos viales en carpeta en la Región del Maule se contempla un aporte de Forestal Arauco del 50% (\$3.250 millones) al proyecto *by pass* Coelemu, y de otro 50% (\$2.000 millones) al proyecto *by pass* Chanco<sup>23</sup>.

Por otro lado, el dinamismo económico del territorio contribuye a atraer mano de obra calificada, elevando el capital humano. La oferta de colegios de calidad –incluyendo aquellos vinculados a la Fundación Arauco–, así como la oferta cultural y de servicios potenciada tras el terremoto del año 2010, configuran un centro urbano que ofrece lo necesario para la instalación de profesionales y sus familias. De hecho, a decir de uno de sus ejecutivos, los gerentes y subgerentes de CELCO-Constitución residen en la propia ciudad.

La sola existencia de CELCO empuja hacia arriba los salarios promedio y la calidad del empleo, en tanto los primeros son mayores y las condiciones laborales mejores (estabilidad, contrato, etc.), por su carácter de gran empresa, adicionalmente, enmarcada en estándares internacionales<sup>24</sup>. Su área de influencia no se limita a la ciudad de

---

<sup>21</sup> La Circular N°49 del Servicio de Impuestos Internos (31/08/2006), reconoce como gasto para los efectos de la primera categoría de la ley de renta, las cantidades que desembolsen las empresas para la construcción y mejoramiento de caminos públicos.

<sup>22</sup> CONAF Maule conforma una Mesa Forestal en la cual participan los gremios de la madera (CORMA y PYMEMAD), organismos públicos (SAG, INDAP, ProChile, CORFO, además de la propia CONAF) y las Universidades de Talca y Católica del Maule. Adicionalmente, a nivel nacional, los representantes de CORMA se han reunido con autoridades del gobierno y del Congreso. Una de sus actuales demandas tiene que ver con la continuidad legal del DL 701 –cuya vigencia alcanzaba hasta el año 2012–; elevar la carga total por camión de 45 a 61 toneladas, lo que requiere una vialidad de mayor estándar; así como mejorar la infraestructura ferroviaria.

<sup>23</sup> Ver: <http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=60&s=6160&n=23472>

<sup>24</sup> La empresa Arauco cuenta con acreditaciones y certificados internacionales, que en su mayoría incorporan las temáticas de cosecha, caminos, medioambiente, consulta, comunicación y participación, condiciones de relaciones laborales y reforzamiento de la estructura organizacional. Las plantaciones forestales y operaciones industriales de ARAUCO se encuentran certificadas bajo: International Standards Organization Quality Management y Environmental Management (ISO 14001); Serie Internacional Occupational Health and Safety Assessment Series (OHSAS 18001); Estándares de Manejo Forestal Sustentable y Cadena de Custodia de Chile (CERTFOR); Estándares Nacionales de Certificación Forestal de Brasil (CERFLOR); y Estándares del Forest Stewardship Council (FSC™) para Manejo Forestal, además de Cadena de Custodia y Madera Controlada en las distintas unidades industriales. Ver: <http://www.arauco.cl/cm/informacion.asp?idq=1299&parent=1287>

Constitución, sino al territorio funcional definido, especialmente a la comuna de Empedrado, que en la práctica es un municipio “dormitorio”, parte importante de cuyos habitantes trabaja en Constitución, muchos directamente en CELCO.

Por último, aunque debido a una coyuntura, tras el terremoto del año 2010, la ciudad de Constitución recibió una inyección de recursos e iniciativas que le cambiaron la fisonomía<sup>25</sup>. Logró visibilidad pública y la atención de un conjunto de entidades que se volcaron en su reconstrucción, tales como Fundación Chile, Elemental, Universidad de Talca, entre otros, los cuales vinculados al MINVU, a la Municipalidad de Constitución y a Arauco, avanzaron en obras que mejoraron su estándar urbano, en el marco del Plan de Reconstrucción Sustentable (PRES-Constitución)<sup>26</sup>.

El peso que tiene la industria forestal en la explicación de la dinámica de desarrollo del territorio contrasta con el poco peso que tienen las organizaciones sociales. Actores como la Federación de Trabajadores Forestales de Constitución (FEFOCON) o el Sindicato de Pescadores Artesanales de Constitución, no tienen agendas fuertes que tensionen la visión del territorio.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro de sus acciones destaca el papel de FEFOCON en la Comisión Tripartita Forestal (en la que participaron también la Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, la CORMA y el Ministerio del Trabajo), que empezó a funcionar en 1992 y tuvo su mayor resultado en 1997 al publicar el Código de Prácticas Forestales, documento que tiene por función servir como “...*guía racional de prácticas a seguir por empresarios, trabajadores y autoridades involucradas en la distintas operaciones forestales con el fin de minimizar divergencias conceptuales y los impactos adversos de estas operaciones*” (Código de Prácticas Forestales para Chile, pp. 5). Desde FEFOCON celebran tal iniciativa, en tanto permitió la mejora de las condiciones y calidad del trabajo, aunque no la mejora de los salarios.

No obstante la escasa organización, desde el año 2006 se han producido diversas protestas contra la planta de Arauco por el vertido de riles al mar (afectando especialmente a la labor pesquera), así como por los malos olores expedidos al aire (lo que afecta la actividad turística), afectando en general la calidad de vida de sus habitantes<sup>27</sup>. Es común la referencia de los actores territoriales a que la operación de la

---

<sup>25</sup>El Plan de Reconstrucción Sustentable de Constitución (PRES) significó la construcción de un Teatro, una Casa de la Cultura y el mejoramiento de la infraestructura pública (Parque Borde Fluvial, Avenida Costanera del Mar, Plaza Señoret, etc.). Ver: <http://presconstitucion.cl/proyectos/>

<sup>26</sup> En palabras de un representante de Arauco, entidad impulsora del mismo “...*este se entiende como una planificación territorial más que como una cartera de proyectos (...). A través de este se articula una visión de futuro, donde está clara la vocación forestal en el territorio, pero se asume explícitamente que no es la única y excluyente, y que debe estar equilibrada y convivir con el turismo y la pesca (...). Comprende más de 60 mil millones de pesos de inversión y se entiende como ‘la gran hoja de ruta’ de Constitución*” (Gerente RSE Arauco).

<sup>27</sup> De acuerdo al Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Ver: <http://www.olca.cl/oca/chile/region07/celumaule06.htm>. La empresa tiene como antecedente en materia de contaminación ambiental, la muerte de cisnes en el río Cruces tras el vertido de contaminantes por parte

planta de celulosa le “cambió la cara” a Constitución, no sólo por el dinamismo económico, sino que porque modificó el arco turístico que tenía la ciudad, afectándolo con una importante contaminación del aire y el agua.

*“Mató el turismo, atrajo problemas medioambientales (...) plantaciones agrícolas tuvieron que transformarse o vender sus terrenos” (Líder local).*

Además, la predominancia de Arauco como actor hegemónico en el territorio hace que la cadena virtuosa que se produce entre ella y el resto de actores de la industria maderera, deje a estos últimos en una posición de dependencia y fragilidad. Si bien se confía en que a Arauco le irá bien, y que mientras le vaya bien todos se benefician, el riesgo de que tenga una dificultad siempre está presente.

*“Las empresas chicas tenemos miedo, el futuro es incierto, somos débiles; aunque no le vendamos, dependemos mucho de Arauco: por ejemplo, si este no puede vender maderas hacia afuera, ya sea por baja demanda, huelgas de puertos, etc., se satura el mercado nacional de una y eso nos afecta sobre todo a los chicos” (Empresario local).*

Finalmente, la tendencia al monocultivo de pino que ha sido impulsada por Arauco y las grandes empresas forestales, va asociada a factores negativos que inciden en el desarrollo del territorio: elevado consumo de agua en zonas donde esta es especialmente escasa y reducción sistemática de la mano de obra necesaria en las plantaciones, debido a su mecanización.

#### **4. CONCLUSIONES. IMPORTANTES EVIDENCIAS A FAVOR DE LAS HIPÓTESIS INICIALES**

El análisis de dos territorios que comparten una misma historia, un mismo contexto regional, un tamaño y perfil poblacional similar, permite avanzar en la comprensión de las dinámicas sociales que contribuyen a explicar por qué en la última década se produce una brecha entre ambos territorios, que explica la salida del territorio de Constitución de una situación histórica de marginación y rezago.

Mientras uno conserva aspectos que limitan sus posibilidades de crecimiento y mantiene su rezago, tales como el bajo capital humano, problemas de infraestructura, envejecimiento de la población, dificultades para abordar la escasez de agua, precariedad laboral y una reducida capacidad de gestión de los municipios, otro logra superar algunas de estas restricciones y reduce sus índices de pobreza monetaria en una proporción mayor que su entorno.

---

de la planta de Valdivia, acción por la cual fue obligada por el Consejo de Defensa del Estado a pagar \$5.200 millones. Ver: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=116195>

Tal y como proponen las hipótesis iniciales de esta investigación, la explicación de estas trayectorias divergentes está fuertemente determinada por la modificación de los arreglos político institucionales en Constitución, que reemplaza a su elite rentista tradicional, por una elite empresarial, innovadora, moderna, con fuertes vínculos con la capital nacional y con mercados internacionales.

La instalación de una planta de celulosa por parte del Estado, su privatización, su expansión de la mano de una fuerte política de incentivo y subsidio a la actividad forestal, configuró a un actor predominante, cuyo desarrollo ha marcado también el desarrollo de su zona de influencia. Tanto las actividades económicas que se encadenan a su actividad, como su capacidad para establecer acuerdos público-privados para movilizar inversiones e iniciativas de diverso tenor, han permitido que el territorio de Constitución tenga una impronta de mayor dinamismo, a la vez que ha generado empleos permanentes y salarios relativos mayores que los de sus territorios vecinos del sur.

A este nuevo arreglo subyace la oportunidad de una actividad económica bien aprovechada por los privados y fuertemente incentivada y subsidiada por el Estado, que se desarrolla de manera sostenida y creciente durante los últimos 30 años, hasta lograr impactar de manera importante sobre los indicadores sociales del territorio. Pero el crecimiento económico de Constitución no está exento de dificultades, las que se aprecian tanto en la persistencia de un conjunto importante de población vulnerable, que no se vincula con la dinámica forestal y que sigue viviendo de manera más bien tradicional; como en las amenazas ambientales que trae consigo la actividad y que ya han comenzado a movilizar a la población de la zona en contra de la industria.

Resolver de manera virtuosa estas amenazas pasa, probablemente, por un nuevo ajuste al tipo de arreglos políticos institucionales construidos, que den cuenta de una mayor incorporación de los actores públicos locales, así como de los actores sociales, en las instancias de articulación para el desarrollo que ya ha establecido la industria con el aparato público nacional con excelentes resultados.

## REFERENCIAS

- *ACHS, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional Tripartita Forestal (1997). "Código de prácticas forestales para Chile".*
- *Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo - AIFBN (2013). [www.bosquenativo.cl](http://www.bosquenativo.cl)*
- *Arauco (2012). "Memoria anual".*
- *Aroca, P., A. Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga y F. Modrego (2013). "Propuesta Metodológica proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional" Rimisp. Mimeo.*
- *Azariadis, C. y J. Stachurski (2005). "Poverty Traps," Handbook of Economic Growth, en: Philippe Aghion y Steven Durlauf (ed.), Handbook of Economic Growth. Volumen 1, capítulo 5 Elsevier.*
- *Bebbington, A (2013). "Propuesta Metodológica análisis cualitativo sobre institucionalidad, economía política y restricciones operativas al crecimiento, Proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional" Documento interno Rimisp.*
- *Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman A. y Bro, N. (2011). "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.*
- *Bourguignon, F., F. Ferreira, and M. Walton (2007). Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. Journal of Economic Inequality, 5(2): 235-256.*
- *Centro de Competitividad del Maule (2013a). "Sistematización de Indicadores de Competitividad" Universidad de Talca-FIC, Marzo.*
- *Centro de Competitividad del Maule (2013b). "Reporte Secano de la Región del Maule. Antecedentes para la implementación de la Política Regional de Desarrollo del Secano, Región del Maule". Universidad de Talca-FIC, Octubre.*
- *DIPRES (2005). "Evaluación de impacto Programa de Bonificación Forestal DL 701". Informe Final presentado por Consultorías Profesionales Agraria Ltda.*
- *Feres, J.C. (2013). "Cohesión Territorial y Pobreza". Documento de Trabajo N°5. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.*
- *Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani and Andrés Velasco (2005). "Growth Diagnostics". Manuscript, Inter-American Development Bank.*

- *Hausmann, Ricardo; Klinger, Bailey; Wagner, Rodrigo (2008)*. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'". Harvard University CID Working Paper No. 177 September 2008.
- *INIA-CORFO (2011)*. "Denominación de origen para el vino y el aceite de oliva: una apuesta a la diferenciación de Cauquenes". Boletín INIA N°217, Villa Alegre.
- *MDS (2012)*. "Observatorio social: Reportes Comunales", primer semestre 2012.
- *MDS (2013)*. "Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011". Observatorio Social.
- *Rimisp (2012a)*. "Territorios rurales en movimiento. Informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012". Santiago de Chile.
- *Rimisp (2012b)*. "Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad – 2011". Santiago de Chile. IDRC FIDA
- *Tomaselli, A. (2014)*. "Pobreza, Vulnerabilidad y Oportunidades en los Territorios Funcionales chilenos (1992 – 2002)". Documento de Trabajo RIMISP (en prensa).
- *SUBDERE (2008a)*. "Índice de competitividad regional (ICR)". Informe SUBDERE-INE-MIDEPLAN. División de Políticas y Estudios.
- *SUBDERE (2008b)*. "Informe Final. Actualización Estudio Diagnóstico y Propuesta para Territorios Aislados". Unidad de Análisis Territorial, Departamento de Estudios y Evaluación División de Políticas y Estudios.
- *Universidad Católica del Maule y SurMaule (2010)*. "Identidad e Identidades en el Maule. Conocimiento y Apropiación de Claves para Imaginar el Desarrollo Regional". Informe Final, Talca.

## ANEXOS

### Anexo N°1 Listado de informantes entrevistados

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>
Ricardo Alcerreca	SEREMI Economía y Turismo región del Maule
Ángela Crua (y equipo)	Jefa Unidad de Planificación Gobierno Regional del Maule
Jacqueline Espinoza	Coordinadora Regional Gestión de redes SEREMIA Desarrollo Social región del Maule
Juan Ignacio Vásquez	Jefe de proyectos Dirección de Vialidad SEREMIA Obras Públicas región del Maule
Paola Paiva	Jefa del Departamento Forestal, CONAF Maule
Guillermo García	Consejero Regional Maule/ex-gobernador de Cauquenes
Francisco Berríos	Jefe de área CONAF, Constitución
Nelson Leal Bustos	Alcalde de Pelluhue
Enrique Espinoza	Alcalde (s) de Empedrado, Director DIDECO
Patricio Aravena	Director DIDECO Cauquenes
Karina Vásquez	Directora DIDECO Pelluhue
Diego Solís	Director DIDECO Constitución
Patricio Pommiez	Director Departamento de Deportes municipalidad de Cauquenes, ex DIDECO Cauquenes (conversación informal)
Magdalena Pavez	Encargada Ficha de Protección Social Pelluhue
Loreto Vargas y Silvia Sánchez	SECPLA Pelluhue
Francisco Yáñez	Jefe Depto. Desarrollo Rural Empedrado
Daniel Lasalle	Director Depto. Desarrollo Rural Constitución
Cristián Becerra	Jefe Técnico PRODESAL 5, Municipalidad de Chanco
S/I	Coordinador CFT San Agustín Cauquenes (conversación informal)
César Aldana Norambuena	Empresario, Dueño diario El Centro de Talca y vicepresidente ASICENT
Leonardo Vergara	Gerente General CORMA Maule
Jorge Araneda	Jefe Asuntos Públicos y RSE Arauco-Maule
Aquiles González	Presidente Cámara de Comercio y Turismo de Constitución
Arnoldo Goldberg	Barracas Goldberg
Julio Díaz	Gerente de Planta Maderas Martin
Nelson Mestre	Subgerente de Operaciones de Aserradero Mestre
Marcelo Cerpa	Jefe de Planta RUMASAL
Felipe Zúñiga	Gerente General COVICA Ltda. (Cooperativa Viña Lomas de Cauquenes)
Gastón Luna Chamorro	Organización vinos orgánicos Cauquenes ("Ruta de los 25")
Yasna Soto	Jefa UTP Instituto de la Madera, Constitución
Patricio López	Jefe de Especialidades del Instituto de la Madera, Constitución
Alejandro Medel	Director Diario La Voz de Cauquenes
Roberto Romero	Periodista Diario la Voz de Cauquenes y radio Géminis (conversación informal)
Patricio Uribe	Director Regional Fundación Superación Pobreza
Victoria Escobar y Sergio Cornejo	Equipo Servicio País Cauquenes
Ricardo Díaz y Mariluz Valdés	Equipo Servicio País Empedrado
Maximiliano Castro, Claudio Muñoz y Elena Fernández	Equipo Servicio País Constitución
Jorge Navarrete	Director CENTRO DE COMPETITIVIDAD DEL MAULE/U. de Talca (ex-gobernador)
Stefano Micheletti	Coordinador ONG SurMaule / Investigador Observatorio Ruralidad
Claudia Concha	Directora Sociología U. Católica del Maule / Investigadora Observatorio

Christián Salgado  
Francisco Faúndez e Isidro Tapia  
Francisco Reveco

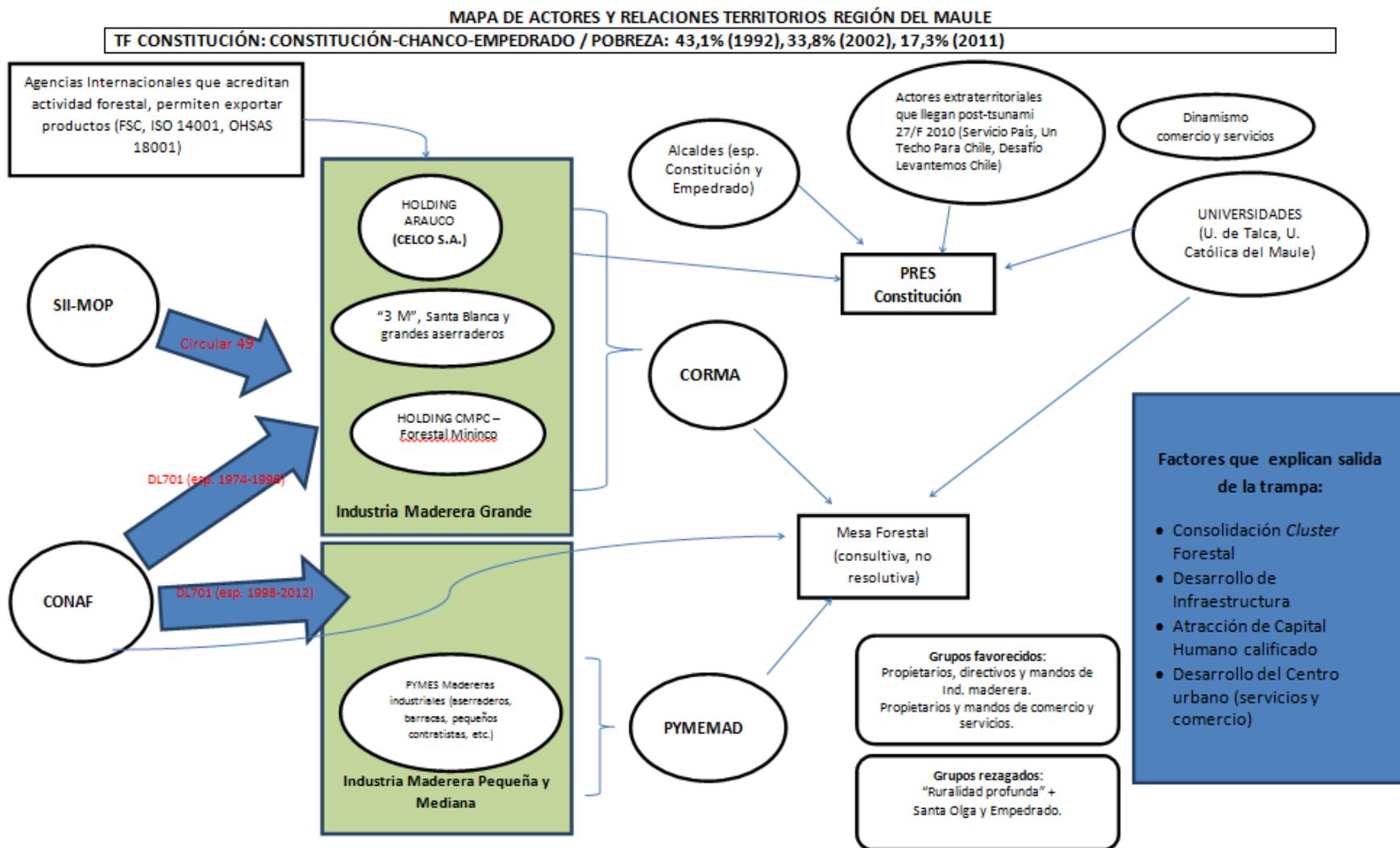
Ruralidad  
Dirigente social defensa del Ramal: [www.elultimoramal.cl](http://www.elultimoramal.cl)  
Tesorero y Secretario FEFOCON, Constitución  
Presidente Sindicato de Pescadores Artesanales de Constitución

## Anexo N°2 Política local en los territorios

Territorio	Comuna	Nombre y partido político alcalde	Votantes (% sobre el total habilitado) (2012)	N° de candidatos en elección de alcaldes (2012)	Distancia entre primera y segunda mayoría alcaldes (puntos porcentuales) (2012)
Territorio Constitución	Constitución	Carlos Valenzuela Gajardo (IND-Coalición)	51,9%	4	10,3
	Chanco	Viviana Escarlette Díaz Meza (RN)	71,3%	3	38,1
Territorio Cauquenes	Empedrado	Gonzalo Tejos Pérez (UDI)	78,1%	3	3,5
	Pelluhue	Nelson Leal Bustos (IND)	74,1%	6	69,4

Fuente: Elaboración propia en base a [www.servei.cl](http://www.servei.cl)

### Anexo N°3 Mapa de actores



**TF CAUQUENES: CAUQUENES-PELLUHUE / POBREZA: 42,2% (1992), 33,5% (2002), 22,8% (2011)**

