

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

MEMORIA DE TÍTULO

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PAGO POR SERVICIO
ECOSISTÉMICO DE PROVISIÓN DE AGUA COMO INSTRUMENTO DE
CONSERVACIÓN DEL BOSQUE NATIVO DEL CENTRO-SUR DE CHILE**

NICOLÁS PABLO ALBERTO TORO ROJAS

Santiago, Chile

2021

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

MEMORIA DE TÍTULO

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PAGO POR SERVICIO
ECOSISTÉMICO DE PROVISIÓN DE AGUA COMO INSTRUMENTO DE
CONSERVACIÓN DEL BOSQUE NATIVO DEL CENTRO-SUR DE CHILE.**

**CRITICAL ANALYSIS OF THE CONCEPTUALIZATION OF THE PAYMENT FOR
ECOSYSTEM WATER SUPPLY SERVICE AS A CONSERVATION INSTRUMENT
OF THE NATIVE FOREST OF CENTRAL-SOUTH CHILE.**

NICOLAS PABLO ALBERTO TORO ROJAS

Santiago, Chile

2021

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE PREGRADO

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PAGO POR
SERVICIO ECOSISTÉMICO DE PROVISIÓN DE AGUA COMO INSTRUMENTO
DE CONSERVACIÓN DEL BOSQUE NATIVO DEL CENTRO-SUR DE CHILE.**

Memoria para optar al Título Profesional de:
Ingeniero en Recursos Naturales Renovables

NICOLAS PABLO ALBERTO TORO ROJAS

Profesor Guía

Álvaro G. Gutiérrez I.
Ingeniero Forestal, Dr.



Calificaciones

7,0

Profesores Evaluadores

Andrés de la Fuente d.
Ingeniero Agrónomo.



7,0

Sr. Manuel Paneque C.
Bioquímico, Dr.

manuel
paneque

Firmado digitalmente
por manuel paneque
Fecha: 2022.01.04
19:12:35 +01'00'

6,5

Colaborador

Nicolás Vergara M.
Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Msc.



Santiago, Chile

2021

AGRADECIMIENTOS

Las siguientes palabras son sólo un simulacro de agradecimiento. Soy un ser humano que no destaca precisamente por su rapidez en procesar este tipo de cosas. Por lo que, de todo corazón, agradeceré personalmente a cada una de las personas que me acompañaron en este proceso.

La siguiente tesis ha sobrevivido a un estallido social y una pandemia, y finalmente ve la luz del sol. Lo que en algún momento pareció ser una tarea interminable se ha convertido en el presente documento gracias a los siguientes actores, quienes fueron claves en la inspiración, reflexión, paciencia, compañía, risas y cariño; como también en la frustración y cansancio.

A mis profesores Álvaro y Nicolás, a quienes destaco por su eminente guía y su increíblemente enorme paciencia. Quiero agradecer también a Bosqueciencia por apoyar y tomar el riesgo de patrocinar una tesis un tanto inusual. También gracias al LAT y a todos sus integrantes.

Agradecer también a mi abuela y padre por su apoyo.

A Andrea por su compañía y motivación.

A mis amigos, Cristobal, Claudio, Fernanda y Tito por su presión en justa medida.

A Paulina por las herramientas entregadas.

A Paula por su colaboración y sabiduría.

A mis compañeros de la SMA; por las diversas enseñanzas.

A los amigos del Anfi, Tania, Milu y Sharon por su cooperación y amistad.

A todas aquellas recursoras y recursoros que me ayudaron en lograr terminar esta memoria, en especial a las generaciones 2012 y 2013.

Muchas gracias comunidad estudiantil.

Agradezco también a la Beca del Proyecto ANID PIA/BASAL FB210006

*Escuché esta historia sobre un pez. Él se topa con un pez viejo y le dice:
-Amigo, estoy buscando esa cosa la que le dicen océano.
-¿El océano? - respondió el pez mayor -Eso es en lo que estás ahora mismo .
-¿Esto? - dice el pez joven, - Esto es agua, lo que yo quiero es el océano.*

INDICE

ACRÓNIMOS	7
RESUMEN.....	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
Objetivo General	12
Objetivos Específicos	12
METODOLOGÍA	13
ELEMENTOS CONCEPTUALES	15
Modernidad	15
Emancipación	16
Individualidad.....	18
Espacio y Tiempo	19
Trabajo.....	19
Comunidad.....	20
Neoliberalismo	20
Historia económica y surgimiento de Neoliberalismo en Chile	23
Elementos Neoliberales Presentes En La Definición De David Harvey	26
Reducción del Estado	26
Rol de asignación del mercado	27
Preponderancia de la propiedad privada.....	28
Creación de mercados donde no los hay	29
Servicios Ecosistémicos	30
Historia de los Servicios Ecosistémicos: desde la comunicación al Pago por Servicios Ecosistémicos	30
Gobernanza de los Servicios Ecosistémicos.....	32
Pagos por Servicios Ecosistémicos.....	33

Servicio ecosistémico de provisión de agua por los bosques nativos del centro-sur de Chile	35
Gestión Forestal En Chile	36
Periodo Colonial y Postcolonial (1788 – 1931).....	36
La Modernización del Estado, de la Gestión de los Bosques y del Sector Forestal (1931 – 1973).....	38
La Economía de Mercado y la Expansión del Sector Forestal (1973 – 1990)	41
La Concertación y desarrollo forestal (1990 – 2010)	44
Transición Tardía (2010 – 2018).....	46
DISCUSIÓN.....	50
Elementos Neoliberales En La Gestión Forestal En Chile.....	50
Elementos Neoliberales En La Conceptualización Del Pago por Servicio Ecosistémico.....	52
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59

ACRÓNIMOS

CMPC	Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones.
CODEFF	Comité Pro-Defensa de la Fauna y Flora.
CONAF	Corporación Nacional Forestal.
CORA	Corporación de la Reforma Agraria.
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción.
CORMA	Corporación Chilena de la Madera.
DFL	Decreto con Fuerza de Ley.
DL	Decreto Ley.
ENCCRV	Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales.
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente.
GIA	Grupo de Investigaciones Agrarias.
INFOR	Instituto Forestal.
MMA	Ministerio del Medio Ambiente.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
PSE	Pago por Servicios Ecosistémicos.
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero.
SBAP	Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

RESUMEN

La generación de políticas públicas de conservación de bosques nativos puede permitir la adaptación al cambio climático para la zona centro-sur de Chile, y mitigar los efectos sobre los servicios ecosistémicos que estos otorgan, tal como el de provisión de agua. Una herramienta de conservación es el Pago por Servicios Ecosistémicos, el cual es una transacción voluntaria de un servicio ecosistémico bien definido por un comprador a un proveedor para asegurar su provisión. Dicho instrumento ha sido cuestionado por la literatura académica por su contribución a la apertura del mercado por parte de los servicios ecosistémicos, siendo considerado como un método de conservación neoliberal. En la presente investigación se realiza un análisis crítico sobre los elementos neoliberales presentes en la conceptualización del Pago por Servicios Ecosistémico de provisión de agua del centro-sur de Chile, como instrumento de conservación del bosque nativo. Para esto, en primer lugar, se explica la teoría neoliberal basándose en los aportes de lo que Bauman (2005) ha denominado Modernidad Líquida y el análisis realizado por Harvey (2009) respecto a la historia del neoliberalismo. Se identifican como principales elementos de las prácticas de esta teoría: la reducción del Estado, el rol de asignación del mercado, la preponderancia de la propiedad privada y la creación de mercados donde no los hay. Posteriormente se desarrolla una síntesis de la historia de la gestión forestal en Chile, identificando como principales etapas el periodo Colonial y Postcolonial (1788-1931); la Modernización del Estado, de la Gestión de los Bosques y del Sector Forestal (1931-1973); la Economía de Mercado y Expansión del Sector Forestal (1973-1990); la Concertación y Desarrollo Forestal (1990-2010); y la Transición Tardía (2010-2018). Se identificó durante el periodo de la economía de mercado y expansión del sector forestal la emergencia de elementos de la teoría neoliberal en las políticas forestales chilenas. Finalmente, se identificó la presencia de los elementos neoliberales en la conceptualización del Pago por Servicio Ecosistémico. Se concluye que el diseño e implementación del instrumento del Pago por Servicios Ecosistémicos ha sido aplicado de manera distinta a la originalmente definida, por lo cual la conceptualización debería ser redefinida de manera que dicho instrumento sea adaptativo a la complejidad de los diversos sistemas de gobernanza presentes en los territorios, reduciendo el riesgo de la no consecución de la conservación del ecosistema objetivo por la ocurrencia en prácticas de acumulación por desposesión dado los elementos neoliberales presentes en la conceptualización del Pago por Servicios Ecosistémicos y el contexto histórico de elementos neoliberales en la gestión forestal en Chile.

Palabras clave: Pago por servicios ecosistémicos, neoliberalismo, modernidad, bosque nativo, gestión forestal, acumulación por desposesión.

ABSTRACT

In the context of temperature increase and precipitation reduction projections in south-central Chile, emerges a need to generate public policies for the conservation of native forests and the ecosystem services they provide, such as the water provision ecosystem service. One conservation tool is the Payment for Ecosystem Services, which are voluntary transactions of a well-defined ecosystem service by a buyer to a provider to ensure its provision. The academic literature has questioned the Payment for Ecosystem Services due to its contribution to the opening of the ecosystem services markets, being considered a neoliberal conservation method. This research carried out a critical analysis of the neoliberal elements presented in the conceptualization of payment for ecosystem service for water provision in central-south ern Chile as an instrument of native forest conservation. To this end, firstly, the neoliberal theory is explained based on the contributions of what Bauman (2005) has called Liquid Modernity and the analysis made by Harvey (2009) regarding the history of neoliberalism. The main elements of practices of this theory were identified as the reduction of the State; the market's role of allocation; the preponderance of private property; and the creation of markets where there are none. Subsequently, the research develops a synthesis of the history of forest management in Chile, identifying as main stages the Colonial and Postcolonial period (1788-1931); the Modernization of the State, Forest Management and the Forestry Sector (1931-1973); the Market Economy and Expansion of the Forestry Sector (1973-1990); the Concertation and Forestry Development (1990-2010); and the Late Transition (2010-2018). The research identified the emergence of elements of neoliberal theory in Chilean forestry policies during the period of the market economy and the expansion of the forestry sector. In addition, neoliberal elements in the conceptualization of the Payment for Ecosystem Services were identified. It is concluded that the design and implementation of the Payment for Ecosystem Services have been applied differently than its original definition. The conceptualization should be redefined so that the instrument is adaptive to the complexity of the various territorial governance systems, reducing the risk of not achieving the target ecosystem conservation by the occurrence in practices of accumulation by dispossession, given the neoliberal elements present in the conceptualization of the Payment for Ecosystem Services and the historical context of neoliberal elements in forest management in Chile.

Keywords Payment of ecosystem services, neoliberalism, modernity, native forest, forest management, accumulation by dispossession.

INTRODUCCIÓN

Los “Servicios Ecosistémicos” son entendidos como los beneficios que los humanos obtienen de la naturaleza (Millenium Ecosystem Assessment [MEA], 2005), cuya popularidad, en conjunto con los esfuerzos por llevar este concepto desde la teoría a la práctica, han aumentado en los últimos años (Bouma y Van Beukering, 2015). En las últimas décadas se han articulado múltiples esfuerzos por valorar los servicios ecosistémicos en términos monetarios (Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011), surgiendo de esta manera, mercados ambientales que promueven la asignación de derechos de propiedad y de fijación de precios de dichos servicios (Corbera *et al.*, 2007). Esto ha fomentado el uso del Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE) como herramienta para la conservación de la biodiversidad (McCauley, 2006).

Se puede entender el PSE como “una transacción voluntaria en donde un servicio ecosistémico bien definido es adquirido por un comprador al proveedor del servicio ecosistémico, si y solo si, se asegura la provisión de este servicio ecosistémico” (Wunder, 2005, p. 3). La potencialidad de este instrumento radica en ser el mecanismo de inversión en conservación más directo (Ferraro y Kiss, 2002), y por la capacidad de su aplicación para maximizar los productos maderables y los otros servicios ecosistémicos que ofrece el bosque (Oyarzún *et al.*, 2005). No obstante, no existe evidencia empírica suficiente que demuestre la efectividad del PSE, tanto en ámbitos de equidad social, como de efectividad ambiental (Ferraro, 2011; Loft *et al.*, 2019). Se requiere por tanto de análisis que discutan los posibles efectos del contexto económico, político y geográfico de Chile sobre la aplicabilidad de este mecanismo en la gestión forestal.

Los bosques tienen funciones ecológicas que sustentan diversos servicios ecosistémicos, una de estas funciones es la producción de agua (Lara *et al.*, 2009; Little y Lara, 2010; Nahuelhual *et al.*, 2018). En el caso de Chile, la producción de agua es un servicio ecosistémico particularmente relevante de los bosques nativos (Oyarzún *et al.*, 2005), particularmente en zonas del país donde el recurso hídrico es un bien escaso y estratégico (Lara *et al.*, 2010b). Los bosques nativos de Chile han sufrido una creciente degradación y pérdida de superficie, desencadenando la reducción de la provisión de servicios ecosistémicos, entre estos el de producción de agua (Lara *et al.*, 2010b). En vista de las proyecciones de aumento de temperatura y reducción de precipitaciones en la zona centro-sur (33° - 42° S) (González *et al.*, 2011; OCDE y CEPAL, 2016), surge la necesidad de generar políticas públicas para la conservación de los bosques nativos y los servicios ecosistémicos que estos otorgan, asegurando la provisión de agua tanto en calidad como cantidad en las cuencas (Lara *et al.*, 2010^a).

La gestión forestal en Chile cobró relevancia durante la década de 1930, en un proceso de modernización del sector productivo forestal, mediante una serie de políticas de intervención, regulación y protección de mercados y productos internos (Ffrench-Davis, 2003; Camus, 2006). Posteriormente, con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N°701¹ en 1974 (DL N°701), se impulsa un modelo de desarrollo forestal, donde los pilares centrales de la gestión

¹ "Cuerpo Legal que nace el año 1974 con el objetivo de impulsar el desarrollo forestal de Chile" (Corporación Nacional Forestal, 2021a, párr. 1).

serían el libre mercado, la iniciativa privada y la austeridad fiscal (Camus, 2006); durante este proceso las políticas públicas fueron hegemónicas por el paradigma neoliberal, generando profundos cambios estructurales del Estado (Ffrench-Davis, 2003), en donde la hegemonización neoliberal puede ser entendida como un fenómeno emergente de la Modernidad (March, 2013).

Debido a la crisis financiera global del 2008, el neoliberalismo ha sido un tema de reflexión en la formulación de políticas respecto al rol liberalizador o re-regulador del Estado sobre el mercado (Denk y Gomes, 2017) debido a que esta crisis ha puesto de manifiesto debilidades muy importantes en la regulación y supervisión del sistema financiero, en donde la regulación se ha enfrentado al reto de hacer de este un sistema más resistente y estable sin reprimir su desarrollo (Vives, 2010).

En este contexto, es necesario conocer cómo los procesos económicos y sociales que influyen sobre la gestión de los bosques determinan los diferentes mecanismos de protección del bosque nativo, principalmente por a la proyección de crecimiento de la demanda por el servicio ecosistémico de provisión de agua de estos ecosistemas en la zona centro-sur de Chile (Lara *et al.*, 2009). Es por esto que la presente memoria tiene por objetivo realizar un análisis crítico del PSE de provisión de agua como un instrumento de conservación del bosque nativo de la zona centro-sur de Chile, en relación a los elementos neoliberales presentes en la conceptualización de este instrumento y el contexto de aplicación en la gestión forestal en Chile.

Objetivo General

Analizar la conceptualización del pago por servicio ecosistémico de provisión de agua como instrumento de conservación del bosque nativo de la zona centro-sur de Chile, desde una perspectiva crítica al neoliberalismo.

Objetivos Específicos

- Construir un marco de análisis de los elementos de la teoría neoliberal.
- Analizar la emergencia de los elementos neoliberales en la historia de la gestión forestal en Chile.
- Identificar los elementos neoliberales en la conceptualización del pago por servicio ecosistémico de provisión de agua.

METODOLOGÍA

Para la realización de esta investigación se utilizó la metodología propuesta por Eco (1992), la cual consistió en la clasificación de información en fuentes de primera y segunda mano, la elaboración de fichas informativas de dichas fuentes y la elaboración de un diseño estructural a través de títulos, subtítulos y párrafos. Se empleó el análisis temático como herramienta para el desarrollo de los distintos marcos de análisis (Barrera *et al.*, 2012), en donde, en primera instancia, se desarrolló un marco de análisis de elementos conceptuales para la comprensión del neoliberalismo como teoría político-económica inserta dentro de la Modernidad. Para ello, se usó de la teoría de la “Modernidad Líquida” desarrollada por Zygmunt Bauman (2005), para describir la etapa histórica en la cual surge el neoliberalismo, considerando que en esta se aborda la idea de desregulación liberalizadora, a través de la modificación de la antigua regulación por otra basada exclusivamente en los mecanismos e intereses del mercado (Arenas, 2011; March, 2013), y, posteriormente, se utilizó la descripción desarrollada en “Breve Historia del Neoliberalismo” por el geógrafo David Harvey (2009), el cual, entiende el neoliberalismo como un modelo económico de libre mercado y como un fenómeno sociocultural y político (Salazar, 2015). La razón por la cual se escogieron estos artículos como base para identificar elementos de la teoría neoliberal es debido a su impacto en las ciencias, considerando que han sido ampliamente citados en publicaciones según el motor de búsqueda “Scholar Google”, en donde “Breve historia del neoliberalismo” ha sido citado por 35.102 artículos y “Modernidad Líquida” por 20.748 (consultado en noviembre de 2021).

Se desarrolló un marco de análisis de la conceptualización del PSE, utilizando como fuente principal la publicación de Bouma y Van Beukering (2015), la cual es una síntesis que integra la teoría de los servicios ecosistémicos y la implementación del PSE. Este marco se complementó con una revisión bibliográfica a través del método “bola de nieve” (Blanco y Castro, 2007) respecto a los tópicos de: definición del concepto de servicios ecosistémicos, valoración económica del medio ambiente mediante servicios ecosistémicos y gobernanza de los servicios ecosistémicos. Además, se realizó una revisión bibliográfica para el periodo comprendido entre la década de 1970 y la actualidad (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010) sobre el PSE respecto a: definición, críticas al concepto, estado del arte del servicio ecosistémico de provisión de agua del bosque nativo del centro-sur de Chile y PSE de provisión de agua como instrumento de conservación de bosques. Esta revisión fue realizada a través del motor de búsqueda “Scholar Google”, mediante las palabras claves: “bosques”, “agua”, “servicio ecosistémico”, “valoración” y “Chile”, “water”, “supply”, “payment for ecosystem services” y “forest”.

Se elaboró un marco de análisis para la comprensión de la historia de la gestión forestal de Chile, utilizando como fuente principal el artículo “Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile. 1541-2005” (Camus, 2006). Para esto se separó la gestión forestal en Chile en 5 periodos: (1) Periodo Colonial y Postcolonial (1788-1931), (2) La Modernización del Estado, de la Gestión de los Bosques y del Sector Forestal (1931-1973), (3) La Economía de mercado y la Expansión del Sector Forestal (1973 – 1990), (4) La Concertación y Desarrollo Forestal (1990-2010), y (5) Transición Tardía. Para las etapas (1), (2), (3) y (4) en primer lugar, se describieron las principales políticas de la gestión forestal en Chile identificadas por Camus (2006), en conjunto de una

revisión bibliográfica utilizando el motor de búsqueda “leychile” mediante las palabras claves: “bosques” y “forestal”. Para las etapas (4) y (5) se realizó una revisión bibliográfica utilizando el motor de búsqueda “Scholar Google” mediante las palabras claves “Chile”, “gestión”, “política”, “forestal” y “bosque” identificando cuáles han sido los principales cambios en las políticas de gestión forestal durante los años 2005-2016; luego, estos cambios fueron revisados y descritos utilizando el motor de búsqueda “leychile” y “Scholar Google”. Finalmente, se investigó la emergencia de posibles elementos de la teoría neoliberal en la gestión forestal identificados en los diferentes periodos de la historia de la gestión forestal previamente descritos. En este marco de análisis no se integró el periodo posterior al año 2018, debido a que, de manera posterior a este, ocurrió en Chile el denominado “estallido social” y la pandemia de COVID-19, lo cual fue considerado un periodo anómalo para el objetivo de la presente memoria, y se estimó que requieren de análisis de mayor profundidad para su comprensión (Heiss, 2020).

Finalmente, para determinar la emergencia de elementos neoliberales en la historia de la gestión ambiental de Chile se discutió sobre la presencia de los elementos de la teoría neoliberal en la Gestión Forestal de Chile y en la conceptualización del PSE de provisión de agua como instrumento de conservación del bosque nativo del centro-sur de Chile y sus implicancias.

ELEMENTOS CONCEPTUALES

Modernidad

La Modernidad puede ser entendida como un proceso que dura varios siglos en la historia de la humanidad y que contempla la transición desde el feudalismo al capitalismo² moderno (Revueltas, 1990). Durante la Modernidad ocurre la desintegración del modo de producción feudal, siendo reemplazado por métodos productivos basados en grandes maquinarias de producción³ y abundante mano de obra⁴ (Míguez, 2009). Existen múltiples perspectivas de análisis de la Modernidad, una de ellas es la usada por Berman (1988), quien la define como una forma de experiencia vital en el tiempo y el espacio, de uno mismo y de los demás, de las posibilidades y los peligros de la vida que comparten hoy los hombres y mujeres de todo el mundo. Berman (1988) sugiere, entonces, que la Modernidad es un proceso con la capacidad de globalizar el mundo, tanto en el sentido de la unión entre las personas geográfica y culturalmente heterogéneas, como de eliminar una base sólida para el desenvolvimiento del individuo. Previo a la Modernidad⁵, el trabajo⁶ ejercido y la producción obtenida es en términos generales constante y sin variaciones significativas, es decir, la cantidad de bienes y servicios obtenidos a través del trabajo sólo variarían en función de la cantidad de trabajo ejercida (Polanyi, 1947; Bauman, 2005). Posteriormente, la llegada de la Modernidad implica el surgimiento de nuevas tecnologías que permiten realizar de manera autónoma tareas que históricamente habían sido realizadas el ser humano, generando así, la posibilidad de modificar la relación entre la cantidad de trabajo ejercida y la producción obtenida (Polanyi, 1947; Bauman, 2005). El aumento en la productividad que la introducción de tecnologías trajo consigo, generó un cambio abrupto en las relaciones laborales de los individuos, y, consecuentemente, de sus relaciones sociales, transformando así, a la sociedad en su totalidad (Míguez, 2009).

Zygmunt Bauman (2005) observa y caracteriza la Modernidad a través de la metáfora de lo “líquido”. El autor hace énfasis entonces en que la principal característica de la transformación de un cuerpo sólido a un cuerpo líquido es la de perder la capacidad de conservar fácilmente su forma y adquirir fluidez. Los sólidos son cuerpos rígidos, con una dimensión espacial definida y clara, cuya forma no se vería fácilmente afectada con el paso del tiempo, mientras que los líquidos son cuerpos sin la capacidad de fijarse ni al espacio ni al tiempo (Bauman, 2005, Arenas, 2011). El autor da cuenta que el periodo posterior a la crisis económica provocada por la Segunda Guerra Mundial⁷, puede caracterizarse con la metáfora de lo “líquido o fluido”, y, en consecuencia, el

² “Sistema económico basado en la propiedad y la empresa privada. Bajo este sistema, al menos una proporción importante de la actividad económica la realizan personas u organizaciones privadas con ánimo de lucro, y la tierra y otros medios materiales de producción son en gran parte de propiedad privada (...)” (Black, 2003, p. 412).

³ “Uso de recursos para fabricar bienes o servicios que tengan valor (...)” (Black, 2003, p. 3043).

⁴ “Número de personas disponibles para trabajar (...)” (Black, 2003, p. 4204).

⁵ El periodo previo a la Modernidad es entendido como todo el periodo anterior a la crisis del feudalismo, es decir previo al siglo XIV (Berman, 1988).

⁶ “Actividades que impliquen esfuerzo físico y / o mental (...)” (Black, 2003, p. 4200).

⁷ Crisis caracterizada por la emergencia de fuertes sindicatos, garantes del Estado benefactor y grandes corporaciones

periodo de esta Modernidad “Líquida” es un proceso de múltiples e inagotables cambios a través del tiempo, en donde la sociedad y el individuo modifican su forma frecuentemente, en una búsqueda constante de mayor fluidez (Bauman, 2005). La Modernidad es, a su vez, un periodo radicalmente diferente a su predecesor, donde el mundo previo a la Modernidad puede entenderse como un escenario de dimensiones claras, con la capacidad de mantener su forma y volumen de manera constante a través del tiempo (Bauman, 2005; March, 2013).

La Modernidad implica el nacimiento de la concepción de un mundo perfectible, donde los elementos que antiguamente se encontraban determinadamente estáticos, ahora podrían modificarse, parcial o completamente, en base a la voluntad del ser humano (Berman, 1988; Bauman, 2005). Por ejemplo, las limitaciones que generaban que ciertos objetivos no fuesen alcanzables, ahora podían ser sorteadas a través de soluciones tecnológicas, convirtiendo aquellos objetivos en alcanzables. Para la Modernidad, una sociedad determinada por un orden superior se encontraba demasiado estancada por las convicciones y lealtades de un mundo concebido como rígido (Bauman, 2005), lo cual significó la reconfiguración de una sociedad con la facultad de contener el espacio requerido para todas las transformaciones que el ser humano considerara necesarias para la consecución de los objetivos que se impusiese. Si antes de la Modernidad la vida se encontraba completamente determinada durante todo su transcurso, ahora la vida individual dependía de las aspiraciones y acciones que el propio individuo tomase (Bauman, 2005). La metáfora de “lo líquido” estaría fundamentada en lo que autor denomina el “espíritu moderno” (Bauman, 2005, p. 9), en donde el individuo rompe las ataduras históricas que lo amarraban a las leyes y costumbres de una sociedad rígida e inamovible, y comienza a trazar su propio camino a través de lo determinado por su voluntad.

La aparición de la Modernidad implicó la transformación de la sociedad y de sus individuos. Para explicar este proceso de transformación, Bauman desarrolla la metáfora de la Modernidad Líquida describiendo los cambios en la emancipación, la individualidad, el espacio y tiempo, el trabajo y la comunidad (Bauman, 2005). A continuación, se describen los aspectos señalados por el autor relativos a cada uno de estos tópicos:

Emancipación

La emancipación se refiere a la liberación carente de sustento de las masas, es decir, un proceso en el cual no existe un real desligue de las ataduras de la situación previa de la sociedad, de las cuales se buscaba liberación (Bauman, 2005; Chuke, 2019). Bauman (2005) la describe como un proceso de dos etapas, la primera sólida y la siguiente líquida. La emancipación durante la Modernidad Sólida⁸ se caracteriza principalmente por ser un anhelo de libertad para las sociedades e individuos⁹ en un paisaje con instituciones rígidas, sólidas y dotadas de un gigantesco poder de acción (Bauman, 2005). En la Modernidad Sólida se presentan elementos de la sociedad tales como la disposición al sacrificio de autonomía y libertad individual con el fin

(Bauman, 2005).

⁸ Periodo comprendido entre la crisis del feudalismo y la segunda mitad del siglo XX (Wever, 2019).

⁹ Bauman señala que durante la edad moderna la “liberación” se puso a la cabeza de los programas de reforma política y la “libertad” a la “cabeza de valores”. (Bauman, 2005, p. 23).

de establecer utopías “sólidas”, a través de la crítica global al modelo de producción, y una fuerte admiración al sedentarismo y la territorialidad. Las utopías sólidas¹⁰ eran concebidas como un estado definitivo imaginario que se transformaba en un objetivo común, el cual no necesariamente era establecido por los propios hombres y mujeres que lo perseguían, sino más bien, se encontraba determinado por alguna figura de autoridad superior, tal como una autoridad gubernamental o institución (Bauman, 2005).

Durante la Modernidad Líquida¹¹, el deseo de liberación del individuo buscaría deshacerse de las ataduras que impiden o constriñen todo tipo de libertad de movimiento, los cuales eran límites establecidos por la sociedad o por sus condiciones, teniendo por efecto, entonces, la emergencia del deseo inmediato de libertad en el actuar y de movimiento por parte de los individuos, aumentando su capacidad de acción (REF). El deseo de la libertad de actuar implica la búsqueda de la eliminación de todo tipo de frenos, surgiendo la indecisión e incertidumbre, considerando que bajo este contexto el desarrollo de los propios valores personales recae en los individuos y no en instituciones sociales ni en principios universales, los cuales son considerados obstáculos a la libertad de acción (REF). En la medida que nuevos objetivos se tornan alcanzables en la Modernidad, también aumenta el deseo de los individuos por ejercer su capacidad de alcanzar dichos objetivos (Bauman, 2005). En la Modernidad Líquida la responsabilidad del individuo, de desarrollar sus propios valores, identidad y recursos, genera a su vez mayor riesgo y miedo en sí mismo (REF). En la Modernidad Líquida el ser humano pasa de ser un ser social a un ser individual, las comunidades se tornan grupos homogéneos sin capacidad de definir las identidades de sus integrantes¹², y la sociedad se convierte en un conjunto de individuos libres de movimiento (Bauman, 2005). En palabras del autor, “(...) La sociedad moderna existe por su incesante acción individualizadora, así como la acción de los individuos consiste en reformar y renegociar diariamente la red de lazos mutuos que llamamos sociedad¹³” (Bauman, 2005). Esta nueva configuración de los individuos y la sociedad provoca la desaparición de la idea de utopías sólidas como objetivo común (Bauman, 2005), las cuales se han vuelto utopías individuales, siendo estas más similares a un proyecto de vida que a un proyecto de sociedad (Jacobsen, 2004), de modo tal, que en la Modernidad Líquida no sea posible establecer una visión común alternativa de la sociedad más allá de la ya existente. La desaparición de una alternativa de la sociedad implica que la crítica se orienta hacia el individuo, debido a que ahora el individuo es culpable de sus propias desdichas y responsable de su propia reparación (Bauman, 2005). La sociedad pierde la responsabilidad tanto de entregar las condiciones para alcanzar los objetivos propuestos como de la protección del individuo, promoviendo la responsabilidad y manejo de los asuntos desde lo privado (Bauman, 2005). Los antiguos proyectos colectivos de la Modernidad

¹⁰ Las utopías sólidas pueden ser entendidas como lugares imaginarios que se presentan como el reflejo positivo del presente, los cuales tienen características de totalizantes, durables, estables y llenos de orden, que además contienen elementos premodernos tradicionalistas, pero bajo una racionalidad moderna (Jacobsen, 2004).

¹¹ Periodo comprendido entre la segunda mitad del siglo XX y la actualidad (Wever, 2019).

¹² El individuo ya no es definido a priori por pertenencias sociales heredadas, la diferencia personal remite a la tarea por parte de cada uno de una definición original de sí mismo (Arenas, 2011).

¹³ En contraposición a la “concepción recíproca” entre sociedad e individuos identificada por el autor como una característica previa a la Modernidad, en donde la sociedad da forma a la individualidad de sus miembros, y los individuos dan forma a la sociedad en base a estrategias posibles y viables dentro del tejido social de sus interdependencias (Bauman, 2005).

Sólida se desvanecen, y, en su lugar, durante la Modernidad Líquida, emergen proyectos individuales apolíticos y antisociales (Jacobsen, 2004).

Individualidad

La Modernidad Sólida estaba caracterizada por ser un mundo donde mujeres y hombres perseguían objetivos que no eran establecidos por ellos mismos, sino por terceros, denominados “autoridades” (Bauman, 2005; Arenas, 2011). Estos objetivos generalmente eran el aumento de producción y la automatización de procesos productivos, lo cual se explica por la dominancia del sistema de producción fordista¹⁴ durante este periodo (Bauman, 2005). Posteriormente, en la Modernidad Líquida la figura de la autoridad determinadora de objetivos es reemplazada, tanto desde la esfera pública como privada, por la figura del “ejemplo”. El “ejemplo” no es la figura de un establecedor de objetivos colectivo, sino que es un “tercero” que sirve como objetivo personal para un individuo (Bauman, 2005; Arenas, 2011). Con esto, desaparecen paulatinamente los temas públicos de interés colectivos y pasan a ser reemplazados por temas privados discutidos públicamente. Lo público es colonizado por lo privado y el individuo se convierte así en el único ocupante legítimo de lo público, no así la comunidad (Bauman, 2005).

En la Modernidad Sólida se buscaba mejorar la sociedad a través de los fines, objetivos o utopías sólidas, en forma distinta, durante la Modernidad Líquida el esfuerzo se centra en la mejora de los medios para la consecución de objetivos individuales (Bauman, 2005). Los medios¹⁵ para conseguir fines predeterminados son constantemente ajustados y perfeccionados a través de la racionalidad instrumental para que el individuo sea responsable y saque el mayor provecho posible de estos¹⁶. En este contexto, el individuo más exitoso es el comprador diestro, por lo que los individuos saturan su vida de compras y, en su conjunto, causan sobreconsumo (Bauman, 2005; Arenas, 2011). El consumo pasa de tener como objetivo la satisfacción de necesidades a buscar el placer a través de un deseo artificialmente incitado. Considerando que la identidad en la Modernidad Líquida pasa a ser una tarea personal, esta es construida principalmente a través del consumo, la cual debe ser lo suficientemente sólida para ser reconocida como tal y, a la vez, lo suficientemente flexible para no limitar movimientos futuros. Considerando que los objetos de consumo son obsoletos, la identidad, en consecuencia, se vuelve también obsoleta (Bauman, 2005). Un ejemplo señalado por Bauman (2005) sobre este tópico es el concepto de “la salud”, el cual, durante la Modernidad Sólida, se concibe como un objetivo de desarrollo colectivo basado en la investigación científica, las instituciones y el mejoramiento progresivo de los indicadores sociales, tales como esperanza de vida o mortalidad infantil. En contraste “la salud” en la Modernidad Líquida es un objetivo individual, el cual se persigue mediante regímenes de alimentación o ejercicio que son tarea del propio individuo.

¹⁴ “Modelo productivo basado en la cadena de montaje en serie, donde los operarios ensamblan piezas que eran transportadas en cintas de movimiento continuo” (Piñero, 2004, p. 2). Debido a su éxito y asociación con políticas Keynesianas, este modelo se volvió dominante durante el periodo comprendido entre la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años setenta (Piñero, 2004).

¹⁵ Entendidos como todos aquellos elementos de la Modernidad que permiten a los individuos alcanzar determinados objetivos.

¹⁶ Por ejemplo, el diseño de medios de transporte o de comunicación que permiten cada vez una mayor eficiencia en relación al tiempo, lo cual se ve reflejado en la oferta de nuevos automóviles o teléfonos celulares.

Espacio y Tiempo

Uno de los grandes cambios tecnológicos de la Modernidad es la aparición de nuevos medios de transporte, los cuales, según el autor, generan una separación de los conceptos de espacio y tiempo debido a las nuevas capacidades de movimiento entre grandes distancias en cortos periodos de tiempo (Bauman, 2005). En la Modernidad sólida existía una marcada obsesión con los grandes tamaños y volúmenes, tales como industrias, instituciones o sistemas de control (Bauman, 2005). En esta etapa, la conquista de mayor territorio, el aumento de extensión y la eliminación de espacios vacíos se presentaba como un medio para la riqueza y el poder, los cuales también eran elementos pesados, lentos y torpes, debido a que el capital, entendido como los medios de producción artificiales y los bienes diseñados para ser utilizados en la producción (Black, 2003); y el trabajo no eran elementos divisibles, debido principalmente a que no existían las condiciones para que pudiesen separarse, y por tanto, era necesario el gran tamaño y volumen para controlar todo el proceso de trabajo ejercido por los trabajadores (Bauman, 2005).

En la Modernidad Líquida, surgen las condiciones para que el capital y trabajo se separen. El trabajo se mantiene de manera territorial, pero el capital se vuelve extraterritorial, volátil e inconsistente, generando que el espacio pierda el valor estratégico que presentaba en la Modernidad Sólida. Un ejemplo de esto ocurre en el rubro frutícola de Chile, en el que, debido a la generación de tecnologías durante la década de 1990, se logró un incremento sostenido de la productividad física en el marco de persistentes disminuciones de superficies de cultivo (Portilla, 2000). En la Modernidad Líquida la principal ocupación del individuo es la búsqueda de la satisfacción inmediata, lo cual provoca que la lentitud pierda valor, generando que el largo plazo sea reemplazado por la inmediatez y los objetivos por los medios para su consecución. En este contexto, durante la Modernidad Líquida la pesadez y el tamaño pasan a ser desventajas dado que lo importante ahora es la levedad de la oportunidad, la cual se vuelve más instantánea y provechosa (Bauman, 2005). Por tanto, espacialmente lo grande es reemplazado por lo pequeño y, temporalmente, lo lento por lo inmediato (Bauman, 2005).

Trabajo

El trabajo es un factor clave en todas las etapas de la Modernidad, considerado incluso la máxima virtud de los tiempos modernos¹⁷. En la Modernidad Sólida, el futuro era percibido como un producto que debía ser construido, y dicha construcción se realizaba a través del progreso¹⁸, el cual, a su vez, se conseguía mediante el trabajo. La existencia de un producto común a construir, por medio del trabajo, implicaba la existencia de confianza mutua entre los miembros de la sociedad y una visión de futuro compartido (Bauman, 2005; Arenas, 2011). En la Modernidad

¹⁷ En palabras del autor, esta característica es debido a que al trabajo se le atribuye la misión de dar forma a lo informe y durabilidad da lo efímero (Bauman, 2005).

¹⁸ Entendido como el auténtico desarrollo o esperanza de un mundo mejor (Covarrubias, 2017). También puede ser entendido como aquello que no puede demostrarse pero que puede discernir señales que indican que es posible (Zizek, 2014). Bauman señala que a través de la Modernidad se deslinda el progreso de su auténtico significado y se vincula con la ganancia en una sociedad de mercado, reduciéndolo a una herramienta que sólo da al individuo la capacidad para evitar el fracaso (Sancén, 2014).

Líquida esa confianza recae totalmente sobre el individuo, por lo cual el trabajo, y por tanto el progreso, también se transforman en elementos individuales. La ausencia de una visión de futuro compartido provoca el desgaste del Estado Moderno, el cual ya no tiene la capacidad de decidir quién ni cómo se deben hacer las cosas, mucho menos, de instar a la gente al trabajo. A causa de ello, el poder de decisión deja de residir en la política y pasa a ser un elemento individual que se construye a través del progreso y, por ende, del trabajo individual (Bauman, 2005).

En la Modernidad Líquida el trabajo es desregulado y privatizado, deja de ser una empresa colectiva y se vuelve una misión individual, en la cual, hombres y mujeres a través de su propio ingenio, recursos y laboriosidad, buscan elevar su posición a otra más satisfactoria. La separación del trabajo de una misión común genera la ruptura de las bases de la solidaridad y la desaparición del espíritu de la militancia y la acción política, donde los vínculos humanos pasan de ser compromisos socialmente vinculantes a contratos volátiles, que no exigen cooperación. Si bien se podría inferir que el Estado, a través de sus instituciones, podría revertir dicha situación a través de la capacidad que tenía en la Modernidad Sólida de instar al trabajo, esto ya no es posible debido a que en la Modernidad Líquida emerge la desconfianza en las instituciones, proceso que se acelera en la medida que las mismas instituciones se comienzan a reducir (Bauman, 2005).

Comunidad

La comunidad en la Modernidad Líquida es el resultado de un proyecto de elecciones individuales y no de un objetivo común, puesto que sus miembros se encuentran disgregados como consumidores (Bauman, 2005; Arenas, 2011). La comunidad se asemeja a un objeto de consumo, en el cual los individuos pueden entrar y salir de ella con facilidad. Si bien la comunidad puede ser percibida como un freno a la libertad de acción, estas siguen existiendo, debido principalmente al desequilibrio de dicha libertad con la seguridad, donde el aumento de la libertad genera un mayor volumen de responsabilidad individual, lo cual, a su vez, provoca una nueva fragilidad de los vínculos humanos (Bauman, 2005). En la búsqueda de la seguridad, los individuos buscan comunidades semejantes a sí mismos, y las comunidades buscan transformar lo que se encuentre fuera de la comunidad en un “igual o parecido” a los individuos de la comunidad, generando que las comunidades emergentes sean comunidades homogéneas (Bauman, 2005).

Durante la Modernidad Sólida la comunidad se encontraba directamente ligada con el rol de la conquista y defensa del espacio, y su conformación se fundaba como un hecho de la naturaleza. Se esperaba que la comunidad fuera a remediar los sedimentos de los excesos de la libertad otorgados por la emancipación, para reemplazar de cierta manera el rol del Estado de proveer certeza y seguridad, no obstante, la comunidad no ha sido capaz de ejercer dicho rol debido a que los problemas colectivos son resueltos de manera individual, por tanto, la comunidad en la Modernidad Líquida es frágil, efímera y no es más que la suma de sus individuos (Bauman, 2005).

Neoliberalismo

Durante la Modernidad Líquida, emerge la teoría política económica denominada como neoliberalismo, la cual puede ser entendida como una teoría que conlleva un conjunto de prácticas determinadas, las cuales tienen como objetivo la consecución del bienestar humano a través de la promoción del “libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo (...)” (Harvey, 2009, p. 8). Este conjunto de prácticas, caracterizadas por la reducción de controles en el movimiento internacional del capital (Blundell-Wignall y Browne, 1991), han logrado posicionarse como predominantes a nivel global, a través de procesos geográficamente desiguales, en países tales como Estados Unidos, Inglaterra, México, Argentina, Corea del Sur y Chile (Harvey, 2009). La teoría neoliberal se sostiene en los argumentos expuestos por autores tales como Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, y su aplicación se ha materializado en prácticas llevadas a cabo por diferentes Estados a nivel global, a través de diversas políticas públicas (Harvey, 2009). El surgimiento del neoliberalismo puede comprenderse como respuesta a la “crisis de acumulación de capital” provocada por las medidas económicas adoptadas en el periodo posterior a la segunda guerra mundial (Harvey, 2009).

A pesar de que la teoría neoliberal ha sido desarrollada por múltiples autores (Thorsen, 2010), se reconoce que no existe un consenso respecto de su definición, ni sobre los elementos que la conforman, pudiendo ser una filosofía, un programa de políticas públicas y un set de políticas normativas (Castree, 2010). El neoliberalismo frecuentemente es entendido como una descripción difusa de bases teóricas que determinan ciertas políticas públicas desde un enfoque económico, o bien, como una ideología¹⁹ (Thorsen, 2010). Sin perjuicio de lo anterior, para Harvey (2009), el neoliberalismo corresponde a prácticas que deben orientarse a establecer derechos de propiedad claramente definidos, mercados libres y libertad de comercio, permitiendo el libre desarrollo de las habilidades del individuo. El Estado, cuyos límites de acción deben estar fuertemente definidos, es responsable de acotarse a establecer políticas que garanticen la calidad y la integridad del dinero y desarrollar todos los elementos necesarios para asegurar la existencia de un óptimo clima para los negocios (Harvey, 2009). Además, ya que la eficiencia del mercado es significativamente mayor a la del Estado, esto debido a su flexibilidad y la capacidad de respuesta a las señales del propio mercado, aquellos elementos que históricamente no se han encontrado regulados o que han sido difíciles de regular, deben ser integrados dentro del mercado para asegurar su óptimo desarrollo en el tiempo (Harvey, 2009). Es reconocido dentro de la literatura crítica al neoliberalismo múltiples autores (Thorsen, 2010), que aseguran que la sociedad actualmente se encuentra dentro de “la era del neoliberalismo” (Thorsen, 2010, p. 2).

Harvey reconoce la existencia de un proceso fundamental que emerge debido a las prácticas neoliberales, al que denomina “Acumulación por desposesión” (Harvey, 2009, p. 166). El endeudamiento ha sido el principal instrumento de acumulación por desposesión, gracias al cual se ha redistribuido deliberadamente la riqueza desde los países pobres hacia los países ricos a través de la generación, gestión y control de diversas crisis de endeudamiento (Harvey, 2004;

¹⁹ El concepto “ideología”, según Terry Eagleton, citado por Margulis (2006), presenta una definición difusa, no obstante, “apunta a dar cuenta del modo en que los procesos y luchas sociales que conducen a la constitución y afianzamiento de formas de dominación, desigualdad y poder son paralelos a las luchas por imposición social del sentido, las cuales dejan impronta en la discursividad social” (Margulis, 2006, p. 48).

Harvey, 2009). Si bien estas crisis han logrado “racionalizar el sistema para efectuar una redistribución de activos” (Harvey, 2009, p. 170), existe la posibilidad de que las crisis escapen de control, por lo cual se han requerido intervenciones estatales y de instituciones internacionales para evitar el desplome general macroeconómico y las revueltas populares. El Estado se convierte en el agente facilitador de la aplicación de medidas redistributivas desde las clases bajas hacia las clases altas, a través de modelos de privatización y recortes del gasto público, garantizando que ciertos territorios alcancen un desarrollo espectacular a costa de otro (Harvey, 2009).

La acumulación por desposesión es entendida como la evolución de las prácticas de acumulación (Harvey, 2004; Harvey, 2009), advirtiendo que dicho proceso ocurre bajo un escenario de expansión de las libertades de mercado y la mercantilización de todo lo existente (Harvey, 2009), lo cual genera transformaciones sociales, económicas, culturales y ambientales. La acumulación por desposesión vendría a ser un “proceso de concentración que involucra una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad” (Alfaro, 2016, p. 234). En este proceso se busca la apropiación de activos, tales como los recursos naturales, a través de una alianza entre los poderes estatales y los “aspectos depredadores del capital financiero” (Harvey, 2004, p. 111) mediante diversos métodos de desposesión, como la privatización de tierras, la transformación al dominio de lo privado de los derechos de propiedad común o pública, la supresión de formas de producción y consumo alternativas, la expulsión forzosa de poblaciones campesinas, la monetización de los intercambios, entre otros (Harvey, 2009). El papel del Estado consiste en crear y preservar un marco institucional para el desarrollo de la desposesión, respaldándolo y promoviéndolo (Harvey, 2009; Alfaro, 2016). Este proceso ocurre de diversas maneras y de forma heterogénea geográficamente, de manera fragmentada y particular (Harvey, 2009), es decir, el conjunto de prácticas de aplicación varía según el contexto en el cual se aplique.

Por otro lado, se reconoce también que las políticas neoliberales han tenido consecuencias desastrosas sobre el medio ambiente, provocando aceleradas degradaciones ambientales. El enfoque cortoplacista respecto al uso de recursos naturales por parte de los motores de la economía global ha provocado la preferencia por la extracción de todo lo que se pueda en el menor periodo de tiempo posible, asumiendo un comportamiento lineal de los ecosistemas. Si bien durante las últimas décadas se han desarrollado múltiples políticas ambientales con el objetivo de mitigar este fenómeno, el autor reconoce que estas políticas han sido desiguales desde el punto de vista geográfico e inestables temporalmente (Harvey, 2009).

Según Harvey (2009), la crisis económica de finales de la década de 1920, denominada “Gran Depresión”, fomentó que, a nivel global, las reformas económicas de la década de 1930 fueran orientadas a evitar el surgimiento de una nueva crisis económica, a través de una “combinación precisa de Estado, mercado e instituciones democráticas a fin de garantizar la paz, la integración, el bienestar y la estabilidad” (Harvey, 2009, p. 16). Si bien este modelo presenta un auge de alto crecimiento en países de capitalismo avanzado²⁰ durante la década de 1950 y principios de la década de 1960, comienza a derrumbarse a finales de la década de 1960 debido a una nueva crisis

²⁰ Países en los cuales las doctrinas de planificación económica desplazan, en buena medida, conceptos anteriores de liberalismo económico y ejercen una poderosa influencia sobre el pensamiento y políticas económicas (Bara, 1965).

emergente, llamada “crisis de acumulación de capital” (Harvey, 2009, p. 16). Las causas de esta nueva crisis se atribuyen a los fenómenos de concentración y centralización del capital, produciendo tanto un aumento en el desempleo como una aceleración en la inflación. Ya en la década de 1970, el descontento provocado por la crisis de acumulación de capital precipitó en movimientos sociales que, en palabras del autor, parecían apuntar hacia la “emergencia de una alternativa socialista al compromiso social entre el capital y la fuerza de trabajo que, de manera tan satisfactoria, había fundado la acumulación capitalista en el periodo posbélico” (Harvey, 2009, p. 20), provocando una amenaza política a las élites económicas y clases dominantes en países tales como Italia, Francia, España, Portugal, México, Argentina y Chile (Harvey, 2009).

El comienzo del posicionamiento del neoliberalismo como “principio rector del pensamiento económico y de la gestión” (Harvey, 2009, p. 8) puede remontarse a la formación de la Sociedad Mont Pelerin en 1947. Esta sociedad, compuesta por destacados intelectuales de la época, desarrolla conclusiones que se atenían principalmente a las teorías desarrolladas por Adam Smith, destacando la libertad individual del ser humano y exponiendo que el mercado es el mejor mecanismo para movilizar, incluso, los instintos más profundos del ser humano en pro del bien común. Estas conclusiones, fundamentadas en que las decisiones estatales en materia de inversión y de acumulación de capital siempre habrían de ser erróneas porque la información disponible para el Estado no puede rivalizar con la contenida en las señales del mercado, se oponían profundamente a las teorías predominantes posterior a la Gran Depresión que defendían el intervencionismo estatal (Harvey, 2009).

En década de 1970, las élites económicas y clases dominantes, que rechazaban toda forma de intervención y regulación estatal, financiaron múltiples *think-tanks*²¹ pertenecientes a instituciones fuertemente influidas por la Sociedad Mont Pelerin, con el objetivo de que la teoría neoliberal adquiriera respetabilidad académica. Una vez que esta teoría adquiere el renombre deseado, se realiza, en palabras de Harvey (2009, p. 14), “el primer experimento de formación de un Estado neoliberal” a través del golpe militar de Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973. Este experimento sentó las bases para que, en el año 1979, Estados Unidos y Gran Bretaña adoptaran el neoliberalismo como principio rector de la gestión, consolidándose así la teoría neoliberal como dominante a nivel global (Harvey, 2009).

Historia económica y surgimiento de Neoliberalismo en Chile

Acorde a lo planteado por el economista Ffrench-Davis (2003), durante la primera guerra mundial, Chile se encontraba en una gran holgura económica debido principalmente al sector exportador, existiendo cierta conciencia política respecto al rol del Estado como responsable del progreso económico. Ya para finales de la década de 1920, cuando Chile se encontraba con una de las economías más desarrolladas de la región, la “Gran Depresión” golpeó de manera significativa la estabilidad económica del país, provocando el derrumbe del sector exportador (Ffrench-Davis, 2003). Durante las décadas posteriores, los esfuerzos políticos se articularon

²¹ “Organizaciones formadas por intelectuales y analistas diversos, que reciben contratos o encargos (de organizaciones públicas o privadas) para analizar ideas y proyectos, y proponer formas de aplicación de las diferentes actividades gubernamentales y/o industriales” (Xifra, 2005, p. 74, citando a Castillo (2001))

para la formulación de nuevas estrategias políticas de industrialización²² orientadas a mitigar “las restricciones impuestas por el quiebre del comercio exterior” (Ffrench-Davis, 2003, p. 16), sustituyendo las importaciones en los sectores básicos por producción nacional. De esta manera se intensificaron las acciones intervencionistas del Estado, que, si bien venían emergiendo desde la década de 1920, al final de la década de 1930 logran consolidarse en el contexto de la segunda guerra mundial (Ffrench-Davis, 2003). Uno de los hitos destacables de finales de la década de 1930 fue la creación de la Corporación de Fomento de la Producción²³ (CORFO), activando un sostenido crecimiento industrial y reduciendo el desempleo durante la posterior década de 1940 (Ffrench-Davis, 2003).

A pesar el progreso vivido durante la década de 1940, en la década de 1950 emergen las deficiencias del modelo de industrialización adoptado, donde la sustitución de importaciones tuvo como consecuencia el desestimulo de nuevas exportaciones (Ffrench-Davis, 2003). Ello trajo consigo la inestabilidad de los precios de exportaciones tradicionales generando aceleración inflacionaria, provocando la movilización de organizaciones sindicales y movimientos sociales (Ffrench-Davis, 2003). Como respuesta a los movimientos sociales, por parte del gobierno de turno, se aplicaron medidas de restricción de la oferta monetaria²⁴ y del gasto fiscal²⁵, además de la reducción del sistema de regulaciones instaurados durante las décadas anteriores (Ffrench-Davis, 2003). A finales de la década de 1950, durante el gobierno del presidente Jorge Alessandri, se aplicaron reformas al sistema económico a través de un programa estabilizador²⁶ que buscó reducir las condiciones de alta inflación²⁷ que prevalecían. Estas reformas se encontraban orientadas a otorgar mayor poder al ejecutivo y constituir al sector empresarial privado, con el apoyo de una política fiscal²⁸ activa, como motor del desarrollo. Si bien, durante 1960 y 1961 el programa de estabilización logró reducir la inflación, incrementar la inversión y acelerar el crecimiento industrial con el apoyo de abundantes créditos externos; el reducido aumento en exportaciones fue insuficiente en relación con la gran expansión de las importaciones, sobrepasando las posibilidades de financiación externa, provocando el agotamiento de las reservas internacionales. Para el año 1963, nuevamente se incrementaron las restricciones a las importaciones y la inflación recobró la virulencia (Ffrench-Davis, 2003).

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), elegido en el año 1964, la estrategia económica contempló un programa de estabilización²⁹, se trató de un programa de modernización industrial en el cual el Estado adquirió un rol activo como generador de iniciativas de inversión, y un programa de reformas estructurales y sociales dentro del cual se incluían “la

²² “El proceso de trasladar recursos al sector industrial. (...)” (Black, 200, p. 1945).

²³ Servicio Público creado en 1931 con la misión de impulsar la producción e industrializar el territorio nacional.

²⁴ “Cantidad de dinero en una economía. (...)” (Black, 2003, p. 2527).

²⁵ “Gasto del gobierno a cualquier nivel. (...)” (Black, 2003, p. 1714).

²⁶ Dicho programa se basó en la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit fiscal a través de la fijación del tipo de cambio nominal y el apoyo de abundantes créditos externos al gobierno (Ffrench-Davis, 2003).

²⁷ “Tendencia persistente al aumento de precios y salarios nominales. (...)” (Black, 2003, p. 1969).

²⁸ “El uso de impuestos y gasto público para influir en la economía. (...)” (Black, 2003, p. 1522).

²⁹ Programa de alteración del comportamiento de un sistema para inducirlo a volver al equilibrio después de perturbaciones, o para acelerar la velocidad a la que lo hace (Black, 2003).

reforma agraria, el comienzo de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y el desarrollo de organizaciones sociales de base comunal y laboral” (Ffrench-Davis, 2003, p. 21). A pesar de que se reconoce que existió “una insuficiencia de la institucionalidad y organización política” (Ffrench-Davis, 2003, p. 24) en relación con el desequilibrio de la dimensión sociopolítica a nivel global de los años 60, el balance general de la estrategia económica fue positivo, dado que se logró aminorar el ritmo inflacionario, redistribuir los ingresos significativamente, modernizar los sectores industriales y rurales, diversificar las exportaciones, fortalecer la integración regional latinoamericana y modernizar el aparato estatal en temas de recursos humanos y agilidad institucional (Ffrench-Davis, 2003).

Entre los años 1970 y 1973 el gobierno de la Unidad Popular encabezado por el presidente Salvador Allende, realizó abruptos cambios en la estructura del país, en donde destacan acciones tales como la nacionalización del cobre y estatización de empresas, en un contexto de proliferación de tomas de empresas y tierras por parte de grupos de trabajadores o políticos (Ffrench-Davis, 2003; Meneses, 2017). Los cambios estructurales, en particular aquellos respecto a la propiedad, generaron efectos negativos sobre el equilibrio macroeconómico del país. El ritmo de creación de nueva capacidad productiva no fue acorde a lo esperado, generando un descenso en la producción efectiva y una aceleración inflacionaria, atribuyéndose esto a la sobrestimación de capacidad productiva y capacidad regulatoria del Estado respecto a los desajustes presentados. Finalmente, en el año 1973, “los desequilibrios económicos, la baja gobernabilidad y la creciente incapacidad de lograr acuerdos políticos llevó a que finalmente se impusieran grupos golpistas” (Ffrench-Davis, 2003, p. 26), iniciándose así el periodo de la dictadura militar y la estrategia neoliberal, comprendido entre los años 1973 y 1990 (Ffrench-Davis, 2003).

Durante la dictadura militar³⁰, la principal argumentación del gobierno dictatorial se situó en el control de los desequilibrios macroeconómicos heredados y en la ineficiencia del sistema económico imperante (Ffrench-Davis, 2003). Un grupo, denominado por Ffrench-Davis (2003, p. 27) como “ultra-neoliberal” hegemonizó la conducción de la política pública respecto a cambios estructurales políticos y económicos orientados a la transformación en corto plazo del papel tradicional del Estado, desde su rol como promotor de la inversión e industrialización a un Estado lo suficientemente pequeño para que la inversión e industrialización emergieran exclusivamente de las decisiones de “agentes privados en mercados liberalizados y abiertos al exterior” (Ffrench-Davis, 2003, p. 27), a través de las acciones de “eliminación de controles de precios; apertura indiscriminada de las importaciones, liberalización del mercado financiero (...); reducción del tamaño del sector público; devolución de empresas y tierras expropiadas a sus antiguos propietarios; privatización de empresas públicas tradicionales; supresión de la mayoría de los derechos sindicales existentes al inicio del régimen; y una reforma tributaria que junto con eliminar algunas distorsiones (...), redujo fuertemente la participación de los tributos directos³¹ y de mayor progresividad” (Ffrench-Davis, 2003, p. 27).

³⁰ Entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990 (Ffrench-Davis, 2003; Camus, 2006).

³¹ “Un impuesto sobre la renta o el capital, por ejemplo, el impuesto sobre la renta. (...)” (Black, 2003, p. 1044)

Elementos Neoliberales Presentes En La Definición De David Harvey

La visión de Harvey (2009) del neoliberalismo³² se orienta en mayor medida al concepto de una teoría político-económica que reemplazó a su predecesora “liberalismo embridado”³³ que a un rejuvenecimiento del liberalismo en general (Thorsen, 2010). Por tanto, el neoliberalismo para el autor es mayormente una teoría de prácticas políticas-económicas y no una ideología política (Harvey, 2009; Thorsen, 2010), alejándose así del liberalismo clásico. En contraste con la teoría de Bauman (2005), el liberalismo embridado correspondería a una forma de capitalismo pesado, relacionado a las prácticas de la Modernidad Sólida, mientras que el neoliberalismo correspondería a una expresión extrema de la Modernidad Líquida. En otras palabras, el neoliberalismo no se caracteriza por ser un sistema filosófico, sino por ser un conjunto de prácticas con elementos comunes, donde los principales elementos de esta teoría, identificados en esta memoria, son (1) La Reducción del Estado, (2) el Rol de asignación del mercado, (3) Preponderancia de la propiedad privada, y (4) La Creación de mercados donde no los hay; los cuales son definidos a continuación.

Reducción del Estado

En contraste al liberalismo embridado, caracterizado por presentar los procesos del mercado, las actividades empresariales y las actividades corporativas fuertemente reguladas de manera restrictiva o encausadas en una estrategia económica e industrial, a través de la planificación estatal y la propiedad pública de sectores claves de la economía; la teoría neoliberal se presenta como una respuesta, o incluso una venganza (Baez, 2017), a través de diversos procesos de descolectivización (Baez, 2017), teniendo por objetivo el desembridar el capital de los constreñimientos señalados (Harvey, 2009). La reducción de la figura estatal y de la acción pública van acompañadas con una reducción en la percepción de la importancia de las actividades públicas, generando un deterioro progresivo de los vínculos político-sociales que existían entre el ejercicio del poder público y de la gestión gubernamental (Huerta, 2005). En la práctica, esto se traduce en que el Estado sólo debe “crear, fortalecer y preservar los imperativos del libre desarrollo de las capacidades y de las libertades emprendedoras del individuo, además de abstenerse de intervenir en el libre desarrollo de dichas capacidades individuales. Junto con ello, debe garantizar y asegurar, incluso mediante la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados privados y la estructura de propiedad privada resultante” (Baez, 2017, p. 462). Por tanto, el rol del Estado se reduce desde un entorno regulado para los procesos del mercado y las actividades empresariales y corporativas (Harvey, 2009), siendo incluso definido como un Estado productor (Maillet, 2015), de su etapa predecesora, a un rol basado solamente en la protección de los mercados y la propiedad privada. Las instituciones estatales son reducidas de igual manera a instituciones organizadoras de la economía en base a supuestos teóricos del

³² Siendo una de múltiples otras visiones tales como las de Blomgren (1997) o Norberg (2001) (Thorsen, 2010)

³³ Harvey (2009) utiliza la metáfora del embridaje, poner brida a una caballería para obligar al caballo a mover la cabeza, para señalar un tipo de capitalismo en el cual los procesos de mercado y las actividades empresariales y corporativas se encontraban reguladas a través de constreñimientos sociales y políticos los cuales en ocasiones señalaban cual era la estrategia económica e industrial a seguir (Harvey, 2009).

monetarismo económico³⁴, revirtiendo los procesos de nacionalización y estatización, y fomentando la privatización de todos los activos públicos posibles, tales como los recursos de asistencia social y los recursos naturales (Baez, 2017), con el objetivo de crear un clima óptimo para los negocios (Harvey, 2009).

Harvey (2009) identifica un proceso dentro de la reducción del estado denominado “financiarización”, el cual correspondería a un proceso de especulación financiera, dada por la liberalización del mercado financiero, la apertura a la inversión extranjera y la reducción del rol distributivo del Estado, donde la reducción de este rol redistributivo implica al traspaso de las decisiones previamente estatales a los agentes privados (Alfaro, 2016). La desregulación estatal permite que el sistema financiero adquiriera el rol principal como sistema redistributivo, siendo uno de sus principales instrumentos la promoción del endeudamiento por parte de las autoridades, justificado en que la desigualdad social dentro de un territorio es algo necesario para estimar el riesgo y la innovación para impulsar el crecimiento (Harvey, 2009).

Uno de los sustentos de la reducción del Estado por parte del neoliberalismo se sostiene en uno de los procesos de la Modernidad Líquida señalados por Bauman (2005) respecto a la transformación líquida de las instituciones, las cuales dejan de tener un rol de planteamiento y consecución de objetivos comunes, como lo fue durante la Modernidad Sólida, siendo este rol ahora responsabilidad de los individuos de la sociedad. De esta manera, el Estado moderno comienza a asimilarse de mayor manera a un ente corporativo que a una institución representativa de objetivos colectivos (Bauman, 2005).

Rol de asignación del mercado

Otro de los elementos identificados por Harvey, (2009) es el rol principal en la asignación de bienes y servicios por parte del mercado, a través de mercados libres y libre comercio. Como ya fue mencionado anteriormente, uno de los roles principales del Estado en la teoría neoliberal es el de la protección de los mercados, cuyas instituciones tienen como objetivo la organización de la economía bajo los supuestos del monetarismo económico (Baez, 2017). La teoría y prácticas neoliberales operan bajo la lógica de la existencia de un mercado puro y perfecto, el cual progresa gracias a las emergentes tecnologías y técnicas de información y garantiza una movilidad sin precedentes de capitales (Bourdieu, 1997), otorgándole una posición favorable a los robustos mercados libres de regulación estatal (Baez, 2017).

El neoliberalismo es una relación entre organismos del Estado y actores de mercado donde estos últimos están a cargo de la provisión de bienes y servicios (Maillet, 2015). Bajo esta visión, el mercado tiene una función de conocimiento, en particular de las preferencias de los actores, dada su naturaleza descentralizada, la cual le permite agregar los conocimientos singulares de una multitud de individuos, siendo la mejor coordinación entre los agentes y facilitándole su adaptación a las constantes evoluciones que un sistema centralizado no podría captar (Maillet, 2015). El núcleo común del neoliberalismo es la idea de que el mercado competitivo es el

³⁴ “Escuela de economía que sostiene que la cantidad de dinero es el principal determinante de los ingresos monetarios (...)” (Black, 2003, p. 2502).

mecanismo de coordinación más eficiente para la provisión de bienes y servicios (Maillet, 2015). En este contexto, el neoliberalismo privilegia la competencia como dispositivo para maximizar la eficiencia, y el rol del Estado es intervenir frente a los posibles frenos a la competencia, que la teoría económica ha denominado “fallas de mercado”³⁵ (Maillet, 2015).

Para Bauman (2005) la Modernidad Líquida implica la búsqueda activa de su valor de mercado de las cosas y una urgencia de su consumo inmediato. En este contexto, la sociedad se convierte en una sociedad de consumo, la cual demanda un equipo e instrumentos especiales para su desarrollo, los que sólo el mercado puede proporcionar. La libertad de elección del consumidor existe sólo debido a las sustancias y materiales abastecidos por el mercado, el cual es utilizado como un sinónimo de “flexibilidad” para la asignación y distribución de recursos. El mercado, en su forma globalizada, busca generar un camino sin obstáculos para la optimización de la eficiencia de su movimiento (Bauman, 2005).

Preponderancia de la propiedad privada

La noción y preponderancia de la propiedad privada recae en el supuesto de que existe un uso excesivo de racionalidad de los individuos, en la que sus acciones se miden en función de los costos y beneficios (Harvey, 2009), bajo la lógica de que, en un contexto de derechos de propiedad bien definidos, sin contradicciones ni blancos jurídicos, se reduce la necesidad de una acción gubernamental y aumenta la eficiencia en la asignación de recursos (Vázquez, 2014). A la vez, se reducen las externalidades³⁶. Estos antecedentes tienen claros elementos de la teoría del costo social de Coase³⁷. El neoliberalismo asume que sin la existencia de la propiedad privada no es posible alcanzar el desarrollo económico o el bienestar humano. El Estado neoliberal busca convertir las diferentes formas de derechos de propiedad en derechos exclusivamente de propiedad privada (Harvey, 2004; Harvey, 2009), y en los casos en los cuales emerjan dificultades para definir los límites en los derechos de propiedad privada, es deber del Estado intervenir para imponer o inventar nuevos sistemas de mercado que puedan definir y limitar dicha propiedad (Harvey, 2009). Un Estado neoliberal debe contar con un marco legal que tienda a favorecer los derechos de propiedad privada tanto por encima de otros regímenes de propiedad, como por sobre otros derechos inalienables que puedan concebirse, es decir, el derecho a la propiedad privada se considera un derecho con carácter universal y prioritario (Harvey, 2004; Harvey, 2009), dejando como derechos secundarios aquellos tales como libertad de expresión, educación, seguridad económica, entre otros (Harvey, 2009), por tanto, bajo una lógica neoliberal, el derecho de propiedad privada prima por sobre el derecho ambiental.

³⁵ Las fallas de mercado son todas aquellas opiniones que señalan que “el mercado no proporciona una panacea para todos los problemas económicos. Hay varias formas en las que un mercado no regulado puede no ser ideal. Las principales fuentes de fallas del mercado son el monopolio, las externalidades y la distribución del ingreso. (...)” (Black, 2003, p. 2401).

³⁶ Definidas como “Un costo o beneficio que surja de cualquier actividad que no corresponda a la persona u organización que realiza la actividad. (...)” (Black, 2003, p. 1433).

³⁷ La cual plantea que “la intervención no siempre es necesaria y a veces se debe permitir la externalidad, llegando a un óptimo social mediante la negociación, si los costes de transacción son menores de lo que se persigue con el intercambio” (Vázquez, 2014, p. 8).

Respecto a lo señalado por Bauman (2005) uno de los procesos de la Modernidad Sólida consistía en evitar la colonización de “lo privado” por “lo público”, no obstante, en la Modernidad Líquida “lo privado” ha colonizado el espacio público, ignorando de las preocupaciones de la sociedad. Todo aquello que no corresponde a preocupaciones, inquietudes u objetivos privados, temas que de manera previa a la Modernidad Líquida eran considerados como “asuntos públicos”, durante la Modernidad Líquida dejan de ser de interés para la sociedad, de manera tal, el espacio público deja de ser un lugar de diálogo entre las esferas públicas y privadas. Hoy la tarea parece consistir en defender, reacondicionar y repoblar la esfera de lo público, el poder ha escapado hacia un “espacio exterior” de la esfera pública. Con esto, el autor se refiere a la reducción del debate, discusión y toma de decisiones respecto a temáticas públicas, las cuales durante la Modernidad Líquida son decididas por actores privados en esferas privadas respecto a su territorio privado.

Creación de mercados donde no los hay

Harvey (2004; 2009) plantea que el neoliberalismo busca la mercantilización de todo, presumiendo la existencia de “derechos de propiedad sobre procesos, cosas y relaciones sociales” (Harvey, 2009, p. 172), con lo cual se puede poner precio sobre estas mismas y ser comerciadas bajo un contrato legal, siendo que históricamente nunca fueron producidas como mercancías. Si bien en etapas previas al neoliberalismo existían límites respecto donde empieza y termina la mercantilización³⁸, la neoliberalización ha hecho retroceder dichos límites en busca de lo mercantizable, y ha extendido el ámbito de la contratación legal (Harvey, 2009). El Estado neoliberal cumple la función de empresarialización, mercantilización y privatización de activos previamente públicos, abriendo nuevos campos a la acumulación de capital más allá de los límites previamente establecidos, como por ejemplo servicios públicos, la guerra, la propiedad intelectual, material genético, contenido celular de las semillas, formas culturales, a través de la expansión de la actividad turística por ejemplo, la historia o la creatividad intelectual (Harvey, 2009; Alfaro, 2016), por tanto, en aquellas áreas en donde los mercados privados no existen, deben ser creados artificialmente por el Estado para evitar la “tragedia de los comunes”³⁹, y una vez creados, el Estado debe replegarse de ellos bajo el fundamento de su limitación para obtener toda la información necesaria para coordinar una economía eficiente (Baez, 2017). En casos donde no existen claros derechos de propiedad privada, el Estado debe establecer dichos derechos con el fin de crear los respectivos mercados. El repliegue del Estado de manera posterior a la creación de mercados se considera como necesario bajo el fundamento de que, dicha institución central será fácilmente capturarle por poderosos grupos corporativos de interés que distorsionarán la eficiencia y prosperidad de la economía (Baez, 2017).

Para Bauman (2005), la Modernidad, en primera instancia, consiste en la conquista de nuevos espacios⁴⁰. Durante la Modernidad líquida dichos espacios se encuentran conquistados, por lo cual se busca la demolición de los muros que impiden o dificultan el flujo de los nuevos poderes globales fluidos, abriéndose al libre comercio mundial, a través de la velocidad de movimiento

³⁸ Por ejemplo, en la compra y venta de drogas ilícitas o servicios sexuales.

³⁹ “(...) Peligros de sobreexplotación de los recursos debido a la falta de derechos de propiedad sobre ellos (...)” (Black, 2003, p. 580).

⁴⁰ Específicamente durante la Modernidad Sólida.

y el acceso a medios de movilidad. En este contexto, la administración pasa a ser una debilidad dados los esfuerzos que implican la defensa del territorio administrado, sobre el cual se debe responsabilizar por el bienestar general, requiriendo presencia y confrontación, por tanto, el Estado busca generar espacios para nuevas formas de administración territorial. Estos espacios son ocupados por las fuerzas del mercado global bajo la perspectiva de un camino sin obstáculos, pero no buscan sustituir los mecanismos de administración de las antiguas autoridades políticas, ni tampoco buscan la resurrección de un nuevo Estado-nación en el territorio (Bauman, 2005)

Servicios Ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos son los “beneficios que los humanos obtienen de los ecosistemas” (MEA, 2005; Bouma y Van Beukering, 2015). La popularidad de este concepto ha aumentado a partir de la década de 1990, tanto en ámbitos de investigación, aplicación y formulación de políticas públicas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011). Existe una vasta cantidad de servicios ecosistémicos (Costanza *et al.*, 1997), los cuales pueden clasificarse en servicios de provisión, referidos a los productos que se obtienen de los ecosistemas; servicios de regulación, referidos a aquellos beneficios que se obtienen de los procesos de regulación de los ecosistemas; servicios culturales, referidos a todos aquellos beneficios no materiales que la gente obtiene de los ecosistemas, y servicios de soporte, referido a todos los servicios que son necesarios para la producción de todos los otros servicios ecosistémicos (MEA, 2005; Bouma y Van Beukering, 2015). Se considera que los servicios ecosistémicos se desarrollan como marco conceptual para la comprensión y puesta en valor de la relación humano-naturaleza (Chapin *et al.*, 2009; Biggs *et al.*, 2015), y también, durante el último tiempo, existe un creciente rol del concepto en la formulación de políticas públicas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Wunder, 2015).

Historia de los Servicios Ecosistémicos: desde la comunicación al Pago por Servicios Ecosistémicos

Originalmente, basado en el concepto “ecosistema” propuesto por Tansley (1935), surge el concepto de “funciones ecosistémicas”, acuñado por Odum (1956), el cual se refiere al grupo de procesos ecosistémicos que operan en un sistema ecológico independiente de su utilidad a las sociedades humanas (Braat y de Groot, 2012). Posteriormente, a partir de la década de 1970, diversos autores acuñan el término “funciones de la naturaleza” para referirse tanto al trabajo realizado, el espacio provisto y también a los bienes entregados a las sociedades humanas por parte del medio natural, considerando así que estas funciones juegan un factor clave en el desarrollo económico, la toma de decisiones, y, por ende, en la formulación de políticas públicas (Braat y de Groot, 2012). En el año 1981 aparece por primera vez en la literatura científica el concepto de “Servicios Ecosistémicos”, acuñado por Ehrlich y Ehrlich (Ehrlich y Mooney, 1983; Braat y de Groot, 2012).

El concepto de servicio ecosistémico emerge como una metáfora que busca vislumbrar la dependencia existente entre la sociedad con el medio en el cual esta se mantiene (Gómez-

Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011). No obstante, a través del tiempo sufre diferentes modificaciones en su marco conceptual y su aplicación, para casos tales como la comunicación académica, principalmente en la ecología, valoración económica y desarrollo de instrumentos de gestión económicos y de mercado (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Bouma y Van Beukering, 2015). Se reconoce además que, dentro de la valoración económica, la utilidad del concepto de servicios ecosistémicos ha ayudado para el reconocimiento de la importancia del medio ambiente, la toma de decisiones, la evaluación de daños ambientales, la internalización de externalidades y fijación de precios (Van Beukering *et al.*, 2015).

Una coyuntura de las modificaciones en la aplicación del concepto de servicios ecosistémicos fue la publicación de Costanza *et al.* (1997), en la cual, el autor enfatiza respecto a cómo la desaparición de la biodiversidad afecta directamente las funciones ecosistémicas críticas que proveen servicios ecosistémicos, destacando el valor social de provisión de servicios ecosistémicos, y por tanto, el valor de los ecosistemas (Braat y de Groot, 2012b; Bouma y Van Beukering, 2015). Si bien la valoración económica del medio ambiente se realizaba desde la década de 1960 (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010), es a partir de Costanza *et al.* (1997) que se introduce el concepto de servicios ecosistémicos en la formulación de políticas públicas. Esto debido al impacto causado tanto en las ciencias naturales como económicas, lo cual provocó un aumento en el interés en los métodos de valoración del medio ambiente a través de servicios ecosistémicos (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010).

La publicación de Costanza *et al.* (1997) resalta el concepto de “capital natural”, el cual inicialmente surge desde la disciplina económica como una explicación de la dependencia del sistema económico sobre la naturaleza, por lo cual Costanza *et al.* (1997) argumenta que el capital natural enfatiza el rol que juegan los ecosistemas en el sustento de la economía, permitiendo así, la articulación de un lenguaje común entre las ciencias naturales y el lenguaje económico (Gómez-Baggethun y De Groot, 2007). Según lo planteado por Costanza *et al.* (1997) el capital natural es considerado un stock de materiales o información, y cada forma de stock de capital genera, de manera autónoma o en conjunto con servicios de otros stocks de capital, un flujo de servicios que pueden ser utilizados para transformar materiales o la configuración espacial de estos materiales con el objetivo de mejorar el bienestar de los seres humanos. Siguiendo esta lógica, la relación de los servicios ecosistémicos con el capital natural es que los servicios ecosistémicos consisten en ser un flujo de materiales y energía desde los *stocks* de capital natural, el cual, por sí solo o combinado con otros capitales, permite producir bienestar humano (Costanza *et al.*, 1997). Posteriormente, en el año 2005, la “Evaluación de Ecosistemas de Milenio” (MEA, 2005) analiza la condición de los ecosistemas de la Tierra como un producto integrado de cambios en la biodiversidad, en el medio ambiente y su efecto sobre los servicios ecosistémicos (Vermaat *et al.*, 2016). La Evaluación de Ecosistemas del Milenio contribuye al firme posicionamiento de los servicios ecosistémicos en la agenda política, seguido por programas tales como el “The Economics of Ecosystems and Biodiversity”⁴¹, el cual es un estudio global de los

⁴¹ “Iniciativa global centrada en hacer visibles los valores de la naturaleza. Su principal objetivo es incorporar los valores de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en la toma de decisiones a todos los niveles.” (The Economics of Ecosystems & Biodiversity, 2021).

beneficios económicos de la diversidad biológica y el “Informe Stern”⁴² respecto a los costos económicos de impactos del cambio climático (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010).

Bajo el enfoque de valoración económica de servicios ecosistémicos, los intereses de los tomadores de decisiones se han orientado a crear instrumentos económicos de incentivo para la conservación de la biodiversidad bajo el fundamento de que la valoración económica contribuye a mejorar la asignación de los recursos naturales, a través de la comunicación de información a los tomadores de decisiones respecto a la relación entre los costos y beneficios de la explotación de ciertos ecosistemas (Van Beukering *et al.*, 2015). Esta información permite un intercambio más eficiente en la distribución de los recursos naturales, los cuales son escasos. Por tanto, la conservación de los ecosistemas se asegura en medida que los servicios ecosistémicos sean reconocidos, medidos e incorporados en un contexto de gobernanza de los servicios ecosistémicos (Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011; Gupta, 2015).

Debido al incremento en las amenazas directas sobre determinados servicios ecosistémicos, se proyecta que se volverán más escasos a través del tiempo, teniendo como efecto que determinados servicios ecosistémicos tenderán a comercializarse (Oosterhuis y Papyrakis, 2015). En este sentido, cobra relevancia un nuevo instrumento de conservación llamado el “Pago por Servicios Ecosistémicos”, donde se señala que la implementación de este instrumento implica también un cambio de paradigma en la conservación del medio ambiente, dejando de lado una visión rígida de comando y control⁴³, y pasando a una enfocada principalmente en instrumentos basados en el mercado, aportando en el equilibrio de la oferta y demanda de los servicios ecosistémicos (Oosterhuis y Papyrakis, 2015).

Gobernanza de los Servicios Ecosistémicos

La gobernanza es un proceso continuo a través del cual los diferentes actores, instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, pueden alinear sus intereses y tomar acciones cooperativas para conseguir objetivos tales como la solución de problemas colectivos y el logro del bienestar público (Mayntz, 2001; Gupta, 2015). Este proceso ocurre a través de redes de organización a escala multi-nivel con interacciones tanto *top-down*, como *bottom-up*, considerando contextos tanto locales como globales (Mayntz, 2001; Gupta, 2015). Se reconoce que el concepto de “gobernanza” emerge desde el concepto de “gestión”, el cual refleja un sistema de toma de decisiones con un enfoque *top-down*, jerárquico y centralizado (Gupta, 2015), dando escasos resultados costo-eficientes en la práctica (Bouma, 2015). A diferencia del concepto de “gestión”, “gobernanza” hace referencia a actividades de metas compartidas que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formales (Gupta, 2015), por lo cual no dependen exclusivamente del Estado, o actores estatales, para superar los desafíos y lograr el cumplimiento de objetivos propuestos (Mayntz, 2001).

⁴² Estudio de referencia sobre una amplia gama de evidencias sobre impactos del cambio climático y el costo económico asociado a este. (London School of Economics and Political Science, 2006)

⁴³ El comando y control, desde la perspectiva de la gestión ambiental, se entiende como las regulaciones que establecen límites a las emisiones y a la calidad ambiental. El comando y control se encuentra caracterizado por el fuerte rol del Estado en su ejecución (Baraña, 2014).

La gobernanza de los servicios ecosistémicos puede tener como actor central tanto al Estado, como a los *stakeholders* o al mercado y las redes de información (Gupta, 2015). Actualmente la gobernanza de los servicios ecosistémicos está sufriendo una transformación desde un enfoque de orden global basado en el territorio, a uno de múltiples esferas de autoridades en acuerdos flexibles y específicos, donde se ha modificado el rol del Estado en la gobernanza, generando el surgimiento de redes de organización que difieren de la lógica dicotómica tradicional de Estado/Mercado, a través de la integración de asociaciones público-privadas, (Mert y Patberk, 2015).

A pesar de las fortalezas que presenta la gobernanza de los servicios ecosistémicos en la consecución de objetivos y solución de problema, este enfoque se ha aplicado dispersa y fragmentadamente en diversos escenarios. Esto debido principalmente a que, entre diversos actores sociales pertenecientes al mismo sistema de gobernanza de servicios ecosistémicos, pueden existir objetivos incompatibles entre sí (Gupta, 2015). Por otro lado, existen debilidades tales como que, en escenarios de carencia de transparencia y democracia, los actores sociales pueden llegar a acuerdos que beneficien solamente a grupos de actores más poderosos (Mert y Patberk, 2015). Además, los instrumentos aplicados por la gobernanza de servicios ecosistémicos pueden ayudar a reducir paulatinamente las presiones sobre los ecosistemas y sus servicios, pero ante la carencia de una planificación estratégica estos no permiten la consecución de objetivos concretos (Mert y Patberk, 2015). La gobernanza de los servicios ecosistémicos no puede basarse sólo en la comunidad local, debido a que esta por sí sola presenta grandes dificultades para determinar, implementar y hacer cumplir sus propias reglas (Bouma y Van Beukering, 2015; Mert y Patberk, 2015).

La gobernanza de los servicios ecosistémicos engloba reglas y valores tanto formales como informales que determinan como los recursos naturales son utilizados, como los problemas y las oportunidades son resueltas, qué comportamientos sociales son considerados aceptables respecto a la transacción de servicios ecosistémicos, y que incentivos y sanciones son implementadas para afectar el uso de los servicios ecosistémicos. En este contexto, la multiplicidad de actores con diversos sistemas de valores subyacentes (ideas, ideologías, actitudes, valores o creencias) y su interés son determinantes respecto a la toma de decisiones sobre los servicios ecosistémicos. Por tanto, factores tales como injusticias históricas, inequidades económicas, violencia e ineficiencias económicas podrían ser barreras para asegurar la sostenibilidad de la gobernanza de los servicios ecosistémicos (Nahuelhual *et al.*, 2018).

Pagos por Servicios Ecosistémicos.

Wunder (2005) establece cinco criterios principales para la existencia del instrumento Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSE), los cuales son (1) que sea una transacción voluntaria, en donde (2) un servicio ecosistémico claramente definido, o en su defecto un uso de suelo que asegure la provisión de dicho servicio ecosistémico, (3) es comprado por al menos un comprador del servicio ecosistémico (4) a al menos un proveedor del servicio ecosistémico (5) si y sólo si el proveedor del servicio ecosistémico asegura la provisión de dicho servicio ecosistémico. En la práctica la definición de Wunder (2005) limitaba la integración del instrumento con marcos

institucionales, dado su fuerte característica de ser un instrumento basado en el mercado, y a que escasamente existieron aplicaciones de pagos por servicios ecosistémicos que cumplieran con los cinco criterios descritos anteriormente (Fletcher y Büscher, 2017; Wunder *et al.*, 2018). Es debido a estas razones que Wunder (2015) propone una definición más amplia del PSE, en donde el instrumento es definido como (1) una transacción voluntaria (2) entre usuarios del servicio ecosistémico y (3) proveedores del servicio ecosistémico que (4) está condicionada en reglas acordadas respecto al manejo de recursos naturales (5) para generar servicios externos (Wunder, 2015).

Se argumenta que el PSE, como un instrumento basado en el mercado, tiene la ventaja de ser más flexible y mejor tanto en la relación costo-eficiencia como en la incentivación de las inversiones del sector privado en innovación tecnológica y difusión (Stavins, 2000), en comparación con la primera generación de políticas ambientales caracterizadas por un fuerte rol del Estado a través de mecanismos de comando y control (Gómez-Baggethun y Muradian, 2015), y una oportunidad que genera este instrumento es la de convertir la disposición a pagar de la sociedad respecto a ciertos servicios ecosistémicos en pagos efectivos a los proveedores con el fin de proteger el capital natural desde donde surgen estos servicios ecosistémicos (Oosterhuis y Papyrakis, 2015), logrando internalizar los costos sociales (Gómez-Baggethun y Muradian, 2015).

Muradian *et al.* (2013) señala la oportunidad que representa el instrumento para mejorar la gobernanza ambiental, no obstante, también la dependencia excesiva de este instrumento puede conducir a resultados ineficaces, ya que los resultados dependen de los contextos políticos, socioculturales e institucionales. A partir de los años noventa ha existido una seducción respecto a los instrumentos de soluciones “win-win”⁴⁴, lo cual ha provocado que se asuma de manera apresurada que los instrumentos simples pueden resolver problemas complejos (Muradian *et al.*, 2013). Pascual *et al.* (2014) señala que este instrumento debe ser considerado como parte de un contexto institucional complejo, en donde las complejidades deben ser reconocidas e integradas en el diseño para su aplicación en la realidad más allá del modelo teórico de racionalidad económica del instrumento, y, por tanto, es necesario considerar la equidad social en el diseño y aplicación de este. Kosoy y Corbera (2010) argumenta que reducir la complejidad del ecosistema a un solo servicio implica dificultades técnicas y éticas, y que la comodificación de este servicio ecosistémico niega la multiplicidad de valores que pueden ser atribuidos a dicho servicio, en esta misma línea Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez (2011) argumenta que la comodificación se refiere a la expansión del mercado a aquellos lugares en donde el mercado no existía, y este instrumento implica la inclusión de las funciones ecosistémicas en sistemas de precios y relaciones de mercado. Norgaard (2010) señala que la evolución del concepto de servicios ecosistémicos se presenta como una oportunidad para ser parte de una solución de mayor escala, pero su dominio en los diagnósticos y el diseño de las soluciones no permiten considerar las complejidades ecológicas, económicas y políticas de los desafíos actuales.

Existen múltiples iniciativas de pagos por servicios ecosistémicos que han sido implementadas en diferentes comunidades, regiones y países alrededor del mundo (Ezzine-de-Blas *et al.*, 2016), las cuales han demostrado que los factores contextuales son determinantes en la efectividad en

⁴⁴ Obtención de resultados positivos para ambas partes dentro de un trato. (Forster, 2013)

la consecución del objetivo de dicho instrumento. Dichos factores son el cumplimiento previo al acuerdo pactado, los costos de oportunidad, los derechos de propiedad bien establecidos, la baja movilidad de los factores de producción y la existencia de políticas ambientales alternativas, lo cual determina que la efectividad depende en gran medida del diseño del PSE (Börner *et al.*, 2017). Se ha establecido que los factores determinantes de la efectividad en los casos de Latinoamérica son la contribución positiva a las comunidades de la provisión del servicio ecosistémico en cuestión, la escala espacial y temporal, los tipos de transacciones y la relación directa entre los actores involucrados, considerando que existe una dominancia en la efectividad del instrumento en los casos donde están involucrados en su mayoría actores privados (Grima *et al.*, 2016). Respecto a estos mismos casos, Grima *et al.* (2016) señala que los PSE no fueron efectivos en donde la implementación del instrumento no logró reducir las presiones sobre el ecosistema, donde los inversores no percibieron un valor agregado del instrumento debido a que no se logró la adicionalidad, donde los costos de oportunidad no fueron cubiertos, donde el bienestar de las comunidades no mejoró, donde los derechos de propiedad o las estructuras de poder se encontraban amenazadas y donde se observaron prácticas injustas en la distribución de beneficios.

Wunder *et al.* (2018) reconoce otros diversos desafíos para la implementación del PSE como un instrumento efectivo de conservación, debido a que las amenazas de generación de escasez sobre los diferentes servicios ecosistémicos no ocurren de forma homogénea, por lo cual la aplicación del instrumento no es compatible con todos los servicios ecosistémicos, dado que no todos estos son percibidos como escasos o amenazados. Por otro lado, la falta de bases científicas que expliquen la relación entre ciertos elementos, ecosistemas o usos de suelo con algunas funciones y servicios ecosistémicos generan que los compradores de servicios ecosistémicos, como la provisión de agua por el bosque nativo, abandonen el pago en el mediano o largo plazo. Se considera entonces que los desafíos más importantes a abordar para rellenar aquellos vacíos de información que limitan la aplicabilidad del instrumento, son la falta de demanda dada la incertidumbre entre los vínculos del uso de suelo y los servicios ecosistémicos, y la incertidumbre respecto al conocimiento sobre las dinámicas ecosistémicas de los servicios ecosistémicos, por lo cual es clave abordar estos desafíos en el análisis del contexto, el diseño del instrumento y la aplicación del PSE, para asegurar así, la consecución de los objetivos de conservación (Wunder *et al.*, 2018).

Servicio ecosistémico de provisión de agua por los bosques nativos del centro-sur de Chile

Los bosques nativos del centro-sur de Chile son considerados importantes proveedores de servicios ecosistémicos, tales como: la regulación y provisión de agua tanto en calidad como cantidad, la captura y secuestro de carbono, la conservación de suelos y la mantención de la diversidad biológica, la regulación de crecidas de ríos y las oportunidades para turismo y recreación. (Armesto *et al.*, 2003; Meynard *et al.*, 2007; Lara *et al.*, 20^a0a;; Little y Lara, 2010). Los bosques nativos entre la Región de Valparaíso y la Araucanía juegan un rol clave en la provisión del recurso hídrico, el cual representa en estas regiones un recurso escaso y estratégico en sus usos y actividades económicas (Lara *et al.*, 2010b). La oferta del servicio ecosistémico de provisión de agua puede compatibilizarse con los objetivos de desarrollo socioeconómicos del país a través del desarrollo de políticas públicas que integren una producción balanceada en

conjunto con el resto de los servicios ecosistémicos que otorgan los bosques nativos del centro-sur de Chile (Christian Little y Lara, 2010).

La oferta del servicio ecosistémico de provisión de agua queda establecida por la estructura y los diversos procesos ecosistémicos de los bosques (Lara *et al.*, 2009; Christian Little y Lara, 2010), los cuales determinarán la magnitud de la oferta de este servicio ecosistémico en una cuenca (Christian Little y Lara, 2010). Para cuencas forestales, los factores que tienen un impacto significativo en la oferta de este servicio son, en orden descendente de significancia, las precipitaciones, según su tipo, cantidad, intensidad, estacionalidad y variabilidad; la geomorfología y la geología, según su área de drenaje, pendiente, tipo, profundidad de suelo, etc.; y la cobertura vegetal y uso de suelo, el cual cambia las tasas de evapotranspiración, modificando los caudales (Christian Little y Lara, 2010).

Respecto a la cobertura vegetal y uso de suelo como factor de oferta del servicio ecosistémico de provisión de agua, se reconoce los procesos de regulación hídrica en los bosques, comienzan con la intercepción de la precipitación incidente por parte del dosel, donde una gran proporción retorna a la atmósfera por evapotranspiración (Jullian *et al.*, 2018). Parte de la precipitación cae directamente sobre el suelo (precipitación directa). El agua interceptada por el dosel fluye a través del follaje acoplándose con la precipitación directa (Jullian *et al.*, 2018). Una proporción de la precipitación fluye como escurrimiento superficial, mientras que otra se infiltra y se almacena en el suelo, quedando disponible para las plantas, y el resto se acumula en napas subterráneas (Grizzetti *et al.*, 2016; Jullian *et al.*, 2018). Si bien existe una comprensión limitada en Chile respecto a cómo las alteraciones de ciertas coberturas o usos de la tierra impactan a determinados servicios ecosistémicos (Oyarzún *et al.*, 2005; Little *et al.*, 2009; Little y Lara, 2010), considerando que la cobertura forestal afecta directamente la intercepción, infiltración y la escorrentía a través de variadas escalas espaciales y temporales (Little *et al.*, 2009), se reconoce que el deterioro de ciertas coberturas tales como el bosque nativo, pueden deteriorar el servicio ecosistémico de provisión de agua y reducir su oferta (Little y Lara, 2010), y que la sustitución de bosque nativo por otras coberturas o usos de suelo tales como la agricultura o plantaciones forestales de rápido crecimiento impactan negativamente el servicio ecosistémico de provisión de agua (Oyarzún *et al.*, 2005), lo cual implica la necesidad de formulación de políticas públicas para el manejo, conservación y restauración del bosque nativo (Lara *et al.*, 2009; Little y Lara, 2010).

Gestión Forestal En Chile

Periodo Colonial y Postcolonial (1788 – 1931)

En un principio de la gestión forestal en Chile, precisamente en el periodo Postcolonial⁴⁵, muchas de las disposiciones que regulaban el sector se originaban o estaban fuertemente influenciadas

⁴⁵ Periodo posterior al colonialismo en el cual aún existe un imaginario social y cultural que obedece a los códigos de la dominación anterior (Pinedo, 2015).

por el periodo Colonial⁴⁶, y la forma en que la Corona se relacionaba con los bosques (Donoso *et al.*, 2015). Para la Corona el bosque era considerado como un bien común que satisfacía necesidades colectivas (Sanchez, 2010), para lo que la legislación española presentaba algunas normas, tales como la protección de renuevos y manantiales, y la necesidad de replantar en áreas forestales. Durante esta época, el bosque nativo sufrió una gran destrucción debido a la explotación descontrolada por parte de los mineros que gozaban de preferencia sobre los recursos naturales, la cual se basó en un instrumento llamado “Denuncio de bosques”, que consistía en un derecho minero de explotación del bosque en beneficio de la mina (Sanchez, 2010). En 1831 la producción de cereal a gran escala y el asentamiento de colonos en el sur del país produjo una fuerte deforestación siendo los agricultores y ganaderos fueron actores claves de este proceso. En este año se esgrimía fuertemente el discurso que debido al derecho de propiedad individual no podían dictarse leyes protectoras de bosques (Donoso *et al.*, 2015).

Primera ley de bosques e inicio de la regulación forestal

En el año 1872 se dicta la denominada “primera ley de bosques” en un contexto de preocupación por la marcada erosión que afectaba millones de hectáreas de suelo, que hasta aquel entonces habían sido utilizados para la agricultura (Camus, 2006). Esta ley se destinó a la regulación de la propiedad y la explotación de productos forestales, promoviendo la forestación con especies introducidas (Donoso *et al.*, 2015). Además, esta ley estableció un conjunto de normas destinadas a la protección del bosque nativo, limitando la explotación de árboles y arbustos que protegían los esteros y cerros, y prohibió el uso de fuego en el medio rural (Sanchez, 2010). La primera ley de bosques fue apoyada por la Sociedad Nacional de Agricultura⁴⁷ bajo la lógica de que los bosques otorgaban una serie de beneficios para la actividad agrícola, tales como la regulación hídrica y la protección de suelos (Iglesias, 2003). En la práctica, esta ley fue muy poco aplicada debido principalmente a las limitaciones institucionales de la época (Donoso *et al.*, 2015).

Principios del siglo XX, Federico Albert y primeras plantaciones exóticas en Chile

A principios del siglo XX, a petición del gobierno chileno, Federico Albert⁴⁸ evaluó una enorme variedad de especies animales y vegetales exóticas⁴⁹ con el fin de identificar las más aptas para su introducción en Chile. En este contexto, y con el hito de la primera plantación industrial de *Pinus Radiata* (pino insigne) llevada a cabo por Konrad Peters⁵⁰, emerge el proceso de establecimiento de plantaciones forestales de rápido crecimiento⁵¹, el que no ha cesado desde

⁴⁶ El colonialismo chileno es un periodo de dominación española que tiene su término con los movimientos independentistas de inicios del siglo XIX (Cabrera, 2016).

⁴⁷ Federación gremial fundada el 18 de mayo de 1838 que reúne a gran parte de los productores, profesionales, asociaciones y federaciones vinculadas a la agricultura y la agroindustria chilena (Sociedad Nacional de Agricultura, 2021).

⁴⁸ Prestigioso naturalista alemán (Donoso *et al.*, 2015).

⁴⁹ Corresponden a especies “que se encuentra fuera de su área natural de distribución, y cuya presencia en un nuevo territorio se debe a la introducción, accidental o intencional, producto de la actividad humana.” (MMA, 2021)

⁵⁰ Ingeniero alemán (Donoso *et al.*, 2015).

⁵¹ También conocidos como monocultivos forestales de especies exóticas, son el Chile plantaciones de pino y eucalipto (Prado, 2015).

entonces (Camus, 2006; Donoso *et al.*, 2015). Para el año 1911 se creó la Inspección General de Aguas, Bosque, Pesca y Caza, siendo esta la primera institución pública dedicada a los bosques a través de sus facultades de inspección, conservación, silvicultura y topografía. Esta institución elaboró proyectos de ley orientados al manejo y conservación de los bosques, incorporando incentivos económicos para la forestación (Camus, 2006). Los proyectos incluyeron además la posibilidad de expropiar terrenos para fines de conservación. Gran parte del contenido de los proyectos serían integrados en la posterior Ley de Bosques de 1931. En el año 1925 se dictó el Decreto Ley N°656 recalcando la importancia del bosque en la economía general de los pueblos, con énfasis en la protección, ampliación y mejoramiento de los suelos, la regulación del caudal de los ríos, la conservación de los recursos hídricos, la regularización del clima y el abastecimiento de madera (Camus, 2006). En 1931 el DFL N°265 (Donoso *et al.*, 2015), el cual modifica el DL N°656, dando una nueva definición de suelos forestales y corrigiendo el concepto de bosques de protección (Camus, 2006). Ambos cuerpos legales dan origen a la nueva Ley de Bosques en el año 1931 a través del Decreto Supremo N°4363 (Ministerio de Tierras y Colonización, 1931), que fija el texto definitivo de dicha Ley⁵². A pesar de estos esfuerzos regulatorios, la deforestación continuó de la mano de la colonización de las regiones del sur, la ganadería, la agricultura y la demanda de madera para construcción y leña (Camus, 2006). Las causas institucionales de la deforestación de este periodo fueron la privatización de tierras fiscales y la falta de control estatal (Donoso *et al.*, 2015). Uno de los principales objetivos de la Ley de Bosques de 1931 fue incentivar la reforestación especialmente con pino insigne, cuya introducción no tan solo significó una modificación del paisaje, sino también la modificación de las formas de ocupación y la economía del territorio de la zona centro-sur de Chile (Camus, 2006). La nueva Ley de Bosques del año 1931 dio comienzo al proceso conocido como Modernización del Estado (Camus, 2006).

La Modernización del Estado, de la Gestión de los Bosques y del Sector Forestal (1931 – 1973)

Este periodo comienza a principios de la década de 1930 y se vio fuertemente influenciado por una crisis económica que generó una drástica caída en los valores de las exportaciones de productos de madera sin labrar y otros productos forestales, afectando en gran magnitud a este sector. Debido a esto, el Estado desarrolló una política económica proteccionista a la industria nacional, aplicando diversas medidas de fomento a la actividad forestal⁵³, con el objetivo de sustituir las importaciones e incrementar el valor agregado de las exportaciones (Camus, 2006).

⁵² Como hitos principales de dicha Ley están la definición de terrenos que serían considerados forestales, los cuales quedarían sujetos a planes de vigilancia, cultivo, repoblación, explotación y expropiación. Se establecen 10 categorías de bosque de protección, tales como vías de transporte, recursos hídricos, pantanos, suelos erosionados, flora y fauna. Se concede exención de impuestos por un periodo de 30 años. La ley prohíbe el roce a fuego como método de explotación de terrenos forestales. Se otorga al presidente de la República la facultad de establecer parques y reservas nacionales. Se prohíbe corta de bosques cerca de vertientes, manantiales, cerros y se incluyó premios a quienes reforestaran. Y se autoriza al presidente de la República para proporcionar facilidades para la realización de sus cultivos tales como entrega de semillas, rebajo de precios de viveros fiscales y ejecución de estudios y proyectos de plantación (Camus, 2006).

⁵³ Algunas de las medidas señaladas por Camus (2006) corresponden a la prohibición de internación de productos competitivos con la producción interna, la bonificación de importación de maquinaria forestal y la prohibición de exportación de materias primas forestales, como los rollizos.

Durante el periodo de la Modernización del Estado se creó la CORFO, se potenció el financiamiento de la actividad productiva por el Estado a través de CORFO, se implementó una nueva institucionalidad forestal, y se estableció una gran superficie de plantaciones forestales de rápido crecimiento (Camus, 2006; Donoso *et al.*, 2015).

Política forestal, CORFO y desarrollismo del sector

La CORFO se creó como una institución dedicada a la creación y financiamiento de empresas. Esta institución definió directamente aquellas actividades que por la magnitud de inversión eran difíciles de emprender por el sector privado y que, a su vez, eran imprescindibles para el desarrollo de industria básica. La CORFO propició la formación de empresas forestales, las cuales contaban con la participación de los capitales de dicha institución, y a través del comité forestal llegó a coordinar todas las industrias forestales del Estado. Para Camus (2006) la CORFO representó durante este periodo la principal política de desarrollismo del Estado chileno (Camus, 2006). También se fundó La Corporación de Reforestación⁵⁴ fue una división del SAG organizada en 1970, que en 1973 daría origen a la Corporación Nacional Forestal⁵⁵ (CONAF), institución de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura encargada del desarrollo forestal del país (Cunazza *et al.*, 2013). Esta Corporación iría concentrando paulatinamente la actividad estatal en el sector forestal en este periodo y el siguiente.

La política de forestación de la Ley de bosques de 1931 tuvo el efecto deseado, lo cual se vio reflejado a mediados de la década de los treinta, en donde se estableció un sistema de forestación con pino insignes denominado “parcelas bosques”, los cuales fueron un sistema de ahorro basado en la inversión en bosques (Camus, 2006). Se otorgaron créditos de forestación entregados por CORFO, los que contribuyeron directamente a la reforestación con plantaciones de especies de rápido crecimiento. En este contexto, destacó la importancia adquirida por las plantaciones forestales de rápido crecimiento realizadas durante este periodo, en donde La Ley de Bosques de 1931 permitió coincidir tanto a nivel de conservación de suelos como de explotación respecto a los objetivos, es decir, la necesidad de reforestar, lo cual fue el paradigma principal de este periodo (Camus, 2006).

La CORMA y el sector privado

En el año 1952 se crea la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), organización gremial de los empresarios forestales (Corporación Chilena de la Madera [CORMA], 2021), cuya aspiración de sus integrantes fue impulsar y desarrollar su asociación para constituir la como un medio de apoyo de las actividades forestales privadas en el país. Esta institución propuso a la CORFO la contratación de un crédito extranjero de largo plazo para mejorar la maquinaria e instalaciones con el objetivo de aumentar la producción. Además, se considera que por actuación la CORMA se logró la reducción de los impuestos sobre las transferencias de las maderas que contemplaba el proyecto de ley de reforma tributaria. Además, la CORMA obtuvo, de manera

⁵⁴ Corporación encargada de ejecutar directamente en los predios objetivos labores de forestación. (Camus, 2014).

⁵⁵ “Entidad de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector.” (Corporación Nacional Forestal, 2021c)

posterior, la exención de derechos aduaneros y de otros gravámenes para la importación de maquinaria, y participó activamente en el proceso de reforma agraria principalmente en la declaración de inexpropiabilidad de terrenos ⁵⁶(Camus, 2006). CORMA representa la participación activa del sector privado en la industria forestal durante este periodo, lo cual permitió a dicho sector adquirir cada vez mayor presencia en los altos niveles de las decisiones políticas y económicas nacionales, con el objetivo de promover políticas tendientes a facilitar y fomentar la actividad forestal (Camus, 2006).

Plan Nacional de Reforestación, institucionalidad forestal y Reforma Agraria

En 1959 se inició el diseño un Plan Nacional de Reforestación, que se ejecutaría en 1966, con el objetivo de contralar las tasas de agotamiento de los bosques del país, de la erosión y desertificación, de la extinción de especies nativas de valor y de la depresión económica y social de las regiones con suelos de aptitud preferentemente forestal⁵⁷. Posteriormente, en el año 1961 se formó el Instituto Forestal⁵⁸ (INFOR) con el objetivo de “intensificar la búsqueda de información básica, orientar y asistir las actividades forestales públicas y privadas, realizar experimentación en los sectores silvícolas e industrias forestales, capacitar personal y divulgar los resultados obtenidos dentro del amplio campo forestal” (Camus, 2006, p. 211).

A partir del año 1962 comenzó la Reforma Agraria, la cual se implementaría entre los años 1964 y 1973, con el objetivo de alcanzar la modernización agrícola y sindicalización campesina, a través de la mejora de la distribución de tierras, renta y condiciones del campesinado chileno (Ortiz, 2019). En 1971 el Estado hizo un nuevo intento por racionalizar la administración del sector forestal, proponiendo una estructura basada en Corporación de Reforestación; Comité de Industrias Forestales de la Madera, la Celulosa y el papel; y el INFOR. (Camus, 2006). En estos años, emergen diversos grupos de la sociedad civil organizados en torno a sindicatos, cooperativas, organizaciones ambientales. Dichos grupos comienzan a incidir activamente en el sector forestal (Donoso *et al.*, 2015), principalmente a través de la Corporación de Reforma Agraria⁵⁹ (CORA), responsable de la expropiación y administración de los predios y de entregar direccionamiento y crecimiento a los agricultores chilenos, lo cual masificó el proceso de expropiación (Camus, 2006). La CORMA, en el proceso de Reforma Agraria, adopta un rol apelador para evitar la expropiación de terrenos forestales. En primera instancia la CORMA se amparó en la imposibilidad de expropiación a terrenos forestales⁶⁰, pero con el endurecimiento

⁵⁶ Mediante el artículo 27 de la ley N°16.640 que declaraba como terrenos inexpropiables los bosques artificiales, bosques naturales con plan de ordenación y terrenos de aptitud preferentemente forestal o agrícola no arable (Camus, 2006).

⁵⁷ Se considera en esta categoría “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” (Ministerio de Agricultura, 1974, párr. 2).

⁵⁸ “Instituto Tecnológico de Investigación del Estado de Chile, adscrito al Ministerio de Agricultura. Nace en el año 1961 como Proyecto de FAO y es creado oficialmente por el Gobierno de Chile en el año 1965.” (Instituto Forestal, 2021)

⁵⁹ Corporación con objetivos orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina mediante el acceso a la propiedad de la tierra (Meneses, 2017).

⁶⁰ Basándose en el artículo N°27 de la Ley N°16.640.

de la Reforma Agraria, la corporación asumió un rol más confrontacional, con un discurso orientado a la defensa de la propiedad privada. La férrea unidad del gremio de empresarios forestales en torno a la organización y confrontación en contra de la Reforma Agraria fortaleció la importancia de la CORMA en la política nacional durante este periodo (Camus, 2006).

A modo de síntesis, se considera que el periodo de modernización del Estado conllevó una serie de transformaciones institucionales y productivas respecto al sector forestal, donde surge un nuevo tipo de economía forestal muy diferente a su versión no moderna. Dicha economía se proyectaba en términos de aprovechamiento, industrialización y renovación del recurso a través de la forestación con especies exóticas. Las nuevas empresas, con nuevos métodos y técnicas de explotación y con un mercado potencial creciente, generaron una “presión económica del pino”, debido a que los renovales de bosque nativo se convirtieron en un estorbo para esta nueva economía debido al bajo valor del bosque nativo en comparación con la alternativa del pino (Camus 2006; Reyes y Solís, 2018). Este proceso, que todavía no era un pilar importante en la actividad productiva del país, además de transformar las características de la industria nacional, transformó también el ordenamiento territorial de los espacios en los que se desarrolló dicha actividad (Camus, 2006).

La Economía de Mercado y la Expansión del Sector Forestal (1973 – 1990)

Durante este periodo, se implementó un modelo de desarrollo impulsado por el gobierno instaurado por la dictadura militar, el cual tomó un sentido radicalmente diferente al establecido en el periodo anterior. Las políticas nacionales, incluyendo aquellas del sector forestal, ya no se encontrarían basadas en una fuerte intervención del Estado, sino que los pilares de este nuevo modelo serían el libre mercado, la iniciativa privada y la austeridad fiscal (Camus, 2006). Este nuevo modelo comenzó a consolidarse en el sector forestal durante los primeros años de la dictadura militar, principalmente a través del DL N°701, siendo el principal instrumento legal de reforestación⁶¹ y forestación⁶² (Donoso *et al.*, 2015). La expansión forestal en el periodo de Economía de mercado se realizó de la mano de un proceso de privatización que se intensificó en la década de 1980. El Estado vendió empresas públicas, viveros y plantaciones forestales a precios subsidiados a empresarios cercanos al régimen (Donoso *et al.*, 2015). El Estado también levantó la prohibición de exportación de madera en trozos, reduciendo gradualmente las tarifas de exportación e importación, facilitando el comercio internacional y la incorporación de nuevas tecnologías por parte de la industria. Además, se debilitaron las instituciones sectoriales con competencia forestales tales como la Corporación Nacional Forestal y el INFOR (Donoso *et al.*, 2015). El nuevo gobierno “inició la devolución de empresas expropiadas, flexibilizó el mercado laboral, realizó una reforma tributaria de vasto alcance, redujo el gasto fiscal, instauró un mercado de capitales, estimuló la intervención extranjera, reorientó la Reforma Agraria y desregularizó los diversos sectores de la economía chilena” (Camus, 2006, p.249).

⁶¹ “Acción de repoblar con especies arbóreas o arbustivas mediante plantación, regeneración manejada o siembra, un terreno que haya sido objeto de explotación extractiva en un período inmediatamente anterior.” (Ministerio de Agricultura, 1974, párr. 2)

⁶² “Acción de poblar con especies arbóreas o arbustivas terrenos que carezcan de ella o que estando cubiertos de vegetación, ésta no sea susceptible de explotación económica, ni mejoramiento mediante manejo.” (Ministerio de Agricultura, 1974, párr. 2)

Decreto con Fuerza de Ley N°701 y expansión forestal

En el año 1974 se promulga el DL N°701, bajo el argumento de las necesidades de recuperación de suelos degradados, de abastecimiento estable de materias primas para un sector industrial en expansión, de otorgar un rol protagónico al sector privado en el desarrollo forestal dentro de la lógica de un Estado subsidiario y de proporcionar mayor credibilidad respecto a la seguridad en la tenencia de la tierra. El objetivo del DL N°701 fue impulsar el desarrollo forestal en Chile, estableciendo incentivos a la forestación y actividades de administración y manejo de plantaciones forestales en terrenos de aptitud preferentemente forestal (Corporación Nacional Forestal [CONAF], 2ª21a). Este instrumento permitió continuar con la forestación a gran escala y de forma mucho más vigorosa que en los periodos anteriores. El objetivo era compensar el riesgo que significaba intervenir en una actividad que sólo obtendría beneficios al cabo de diez, quince o veinte años (Sánchez, 2010). La consecuencia de la aplicación de este instrumento fue la intensificación del establecimiento de plantaciones forestales de rápido crecimiento (Donoso *et al.*, 2015), lo cual significó la necesidad de construcción de infraestructura vial y portuaria para satisfacer los requerimientos del sector privado (Camus, 2006). El DL N°701 fortaleció el derecho de propiedad sobre los terrenos plantados y entregó subsidios que cubrían entre el 75% y 90% de los costos de forestación (Donoso *et al.*, 2015), los terrenos acogidos a sus disposiciones se declararon inexpropiables y se declaró la libertad de comercio para todos los productos forestales (Camus, 2006).

Concentración de propiedad

En paralelo a la aplicación del DL N°701, se buscó devolver las empresas en poder del Estado al sector privado⁶³, entre ellas Celulosa y Forestal Arauco, Celulosa Arauco y Constitución e Industrias Forestales S.A., debido principalmente a la alta rentabilidad de este sector productivo. Las empresas fueron devueltas principalmente a personas cercanas al régimen (Camus, 2006), Este proceso comenzó con la detención de las expropiaciones de tierra de la Corporación de Reforma Agraria y el establecimiento de la devolución de aquellas tierras, aún no legalmente expropiadas, a sus anteriores dueños. Este proceso fue denominado como “Contrarreforma Agraria”, la cual, a través de un proceso de supresión de organizaciones campesinas y de persecución a dirigentes, marginó amplios sectores de familias campesinas (Henríquez, 2013). Posteriormente, la crisis económica de 1982 generó un desplome en las empresas forestales, lo cual propició la desaparición de empresas pequeñas y acentuó la concentración de propiedades, producciones y ventas. A pesar de esto, las grandes empresas forestales se posicionaron exitosamente a través del tiempo gracias a la apertura comercial, las privatizaciones y el empequeñecimiento del Estado (Donoso *et al.*, 2015).

El sector privado, representado principalmente a través de la CORMA, estableció su posición durante este periodo, señalando la necesidad de políticas económicas coherentes con la orientación exportadora del sector. Para la CORMA, que contaba con una formación homogénea y unidireccional del empresariado en defensa de los principios del liberalismo, el Estado debía

⁶³ A través del proceso denominado “contrarreforma agraria” (Henríquez, 2013).

tener un rol netamente subsidiario⁶⁴, sin participación directa y activa en las funciones del propio sector privado, y no debía introducir variables que afectasen la productividad del sector. Para finales de la década de 1980, la CORMA reconoció como un éxito la implementación del DL N°701, además, identificaba como debilidad la infraestructura portuaria del país, por lo cual planteó la necesidad de intervención el Estado en este campo. Debido a que la actividad forestal había crecido más allá de la capacidad de control de CONAF. Se destaca también durante este periodo la robustez de la unión entre la CORMA con los empresarios forestales, considerando que esta institución logró opinar e influir en las decisiones políticas respecto del sector forestal (Camus, 2006).

Impactos Ambientales

A finales de la década de 1980 se comenzó a articular una crítica al modelo forestal chileno por sectores ecologistas y académicos, debido principalmente a los efectos negativos ambientales y socioeconómicos. Desde la línea de los efectos negativos ambientales, destacan la pérdida de biodiversidad, modificación de regímenes hidrológicos y el impacto sobre los recursos naturales (Camus, 2006; Donoso *et al.*, 2015; Miranda *et al.*, 2015;). Los cambios medio ambientales generados en el corto plazo fueron la sustitución de bosque nativo, acidificación, problemas fitosanitarios asociados a los monocultivos forestales (Camus, 2004; Camus, 2006; Donoso *et al.*, 2015). En el largo plazo, erosión del suelo por la corta y eliminación de bosques de laderas muy inclinadas, alteraciones del ciclo hídrico, entre las que destacan el desecamiento de vertientes, pozos y otras fuentes naturales de agua, anegamiento de valles y además crecidas irregulares de ríos (Donoso *et al.*, 2015; Miranda *et al.*, 2015; Jullian *et al.*, 2018); afectando fuertemente la actividad agrícola circundante (Camus, 2014). Debido a este cambio de paisaje, centenares de personas abandonaron los predios que habitaban, generando fuertes procesos migratorios (Camus, 2006; Camus 2014). La fuerza de trabajo de la industria forestal provenía de las aldeas, por lo cual los campesinos debían migrar para poder incorporarse al sector productivo (Camus, 2006), emergiendo así los denominados villorrios agrícolas⁶⁵ (Alfaro, 2016). Se reconocen además dentro de los impactos derivados de la modificación del paisaje, la generación de mayor pobreza en aquellas comunas que tienen mayor proporción de superficie cubierta por plantaciones forestales de rápido crecimiento y la pérdida de productos forestales no madereros para comunidades asociadas al bosque (Ovalle y Van Treek, 2021).

Corporación Nacional Forestal

En 1973 la Corporación de Reforestación paso a transformarse en CONAF, centrado en la actividad privada y rol subsidiario del Estado. Las funciones de CONAF, heredadas del modelo anterior y caracterizadas por un fuerte intervencionismo Estatal, fueron percibidas como desproporcionadas, por lo cual las funciones de explotación y producción de madera fueron asumidas por el sector privado, y posteriormente en 1977, las funciones de CONAF pasarían netamente a coordinación, control y fomento del desarrollo forestal. Para el año 1979 las

⁶⁴ En rol subsidiario del Estado hace referencia al principio de que las decisiones respecto a políticas públicas deben ser tomadas de la manera más descentralizada posible en relación con su efectividad (Black, 2003)

⁶⁵ Centros poblados que en la práctica funcionaban como campamentos de mano de obra temporal (Alfaro, 2016).

actividades de forestación pasan a ser exclusivas del sector privado, se traspasaron también viveros estatales y administración de centros de semillas. En 1984, a través de la Ley N°18.348, se centró en CONAF todas las funciones relativas a conservación, protección e incremento de los recursos naturales renovables. Las principales actividades de CONAF durante este periodo fueron el SNASPE, programa de manejo del fuego y el establecimiento del Programa de régimen y control forestal, el cual debía asumir la fiscalización de los planes de manejo y la protección de especies en peligro de extinción (Camus, 2006).

La Concertación y desarrollo forestal (1990 – 2010)

En este periodo, las críticas ambientales al modelo forestal instaurado durante la dictadura, ya se encontraban presentes dentro de los programas de gobierno, los estándares internacionales integraron condiciones ambientales a sus préstamos y tratados, y existió una articulación de grupos ambientalistas, académicos y organizaciones no gubernamentales (ONGs) tales como CODEFF⁶⁶ y GIA⁶⁷, lo cual permitió incorporar demandas ambientales en el nuevo gobierno, como por ejemplo la aprobación de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente en 1994. El gobierno promovió la focalización del subsidio forestal y una nueva legislación para el bosque nativo (Camus, 2006). La focalización el subsidio forestal se realizó a través de CONAF, institución que inició una serie de programas de menor escala para incentivar a los pequeños propietarios forestales⁶⁸ a realizar actividades de forestación y reforestación (Avila y Muñoz, 2018). En este contexto, el DL N°701 se modificó a través de la Ley N°19.561 de 1998, focalizando los subsidios hacia la forestación campesina y modificando los planes de manejo para transformarlos en instrumentos reguladores adecuados para la utilización del bosque nativo. La nueva legislación para el bosque nativo se promovió a través de CONAF y el Ministerio de Agricultura, la cual en un comienzo presentó iniciativas tendientes a la evitación del remplazo de bosque nativo por plantaciones forestales de rápido crecimiento (Silva, 1993), idea que se enfrentó a actores tales como el Ministerio de Economía y la CORMA, quienes se mostraron partidarios de una gestión más orientada al mercado y la propiedad privada, argumentando que la sustitución debía ser una decisión del propietario basada en la rentabilidad. El enfrentamiento de estas ideas se radicaliza y se amplía a un enfrentamiento a través de la prensa y publicaciones (Camus, 2006). Los principales puntos de debate respecto a legislación para el bosque nativo se enfocaron en las políticas de explotación de bosque nativo, el uso de suelo forestal y la sustitución de bosques nativos por monocultivos. Desde la posición orientada al mercado y propiedad privada, se señaló que el proyecto de ley otorga medidas de excesiva discrecionalidad y, por tanto, generaba riesgos con falta de argumentos técnicos, y acusó que el principal problema del

⁶⁶ Comité Nacional Pro-Defensa de la Flora y Fauna, cuya misión es la conservación de la naturaleza, el medio ambiente y la promoción el desarrollo sustentable (Comité Nacional Pro-Defensa de la Flora y Fauna, 2021).

⁶⁷ Grupo de Investigaciones Agrarias, el cual busca aportar al desarrollo sostenible y sustentable del sector agrario a través de investigación y asesoría; formación y capacitación; extensión participativa; evaluación de estrategias de desarrollo; y ejecución de programas/proyectos de fomento económico productivo y social (Grupo de Investigaciones Agrarias, 2021).

⁶⁸ “Persona que, reuniendo los requisitos del pequeño productor agrícola, definido en el artículo 13 de la ley N°18.910, trabaja y es propietaria de uno o más predios rústicos, cuya superficie en conjunto no exceda de 12 hectáreas de riego básico, de acuerdo a su equivalencia por zona, fijada en el referido texto legal (...)” (Ministerio de Agricultura, 1998), o categoría de patrimonio de plantación menor a 200 ha. (Avila y Muñoz, 2018).

bosque nativo era el consumo de leña y no la sustitución. Desde la posición ambientalista, se argumentó que parte del proceso de inserción del país en la economía global era el cumplimiento de estándares ambientales, otorgándole competitividad al sector (Camus, 2006).

Conflictos ambientales y certificación forestal

La década de 1990 se encontró marcada por el contraste entre la explotación en el marco de una economía globalizada y la emergencia de demandas ambientales de grupos ecologistas y actores locales, los cuales se vieron involucrados en algunos conflictos respecto al bosque nativo y las plantaciones forestales de rápido crecimiento (Camus, 2006). Las organizaciones de defensa del medio natural involucradas en estos conflictos comenzaron a tomar importancia, por lo que fueron vistas como un peligro a la actividad industrial, particularmente la asociada a grandes proyectos (Camus, 2006). Durante este periodo, se realizaron esfuerzos de levantamiento de información respecto al estado del bosque nativo y plantaciones forestales de rápido crecimiento, en donde destaca la elaboración de un Catastro Nacional de usos de tierra y formaciones vegetales, permitiendo contar con datos básicos para la gestión gubernamental (CONAF, 2021e). Camus (2006) señala que, a pesar de los resultados de dichos estudios, existieron diagnósticos contradictorios respecto a la pérdida de bosque nativo y las diferentes causas de este fenómeno. A partir del año 2000, y, a consecuencia de la presión de los mercados internacionales, se iniciaron procesos de cambios para cumplir con los nuevos estándares internacionales, esto se materializó a través de las certificaciones forestales (Camus, 2006).

Las certificaciones forestales son iniciativas de regulación voluntaria orientada a la diferenciación de productos y productores que cumplan con ciertas condiciones impuestas, intentando regular las externalidades negativas generadas a través del modelo exportador (Reyes *et al.*, 2014). Las certificaciones forestales han mostrado avances significativos por el lado del consumo, no obstante, se han acumulado casos de empresas que no cumplen realmente con las implicancias de las certificaciones y la competencia entre sellos de certificación ha resultado en una reducción de las exigencias de los sistemas de certificación (Reyes *et al.*, 2014). Donoso *et al.*, (2015) señala de manera crítica que las certificaciones surgieron como un intento de enfrentar los excesos que el modelo de desarrollo permitió a las grandes empresas, las cuales son cuestionadas, principalmente debido a que certifican empresas que mantienen graves conflictos con comunidades campesinas e indígenas, además persisten en su mal desempeño ambiental sin traducirse en el desarrollo local. Otro de los problemas recae en que las certificaciones no tienen la capacidad de subsanar el exceso del modelo, relacionado al problema de la tendencia a la acumulación de tierra, controlada por pequeños propietarios y concentración económica (Camus, 2006).

En relación a los mercados internacionales los gobiernos de este periodo firmaron más de 45 acuerdos de libre comercio o acuerdos de complementación con otros países, permitiendo la duplicación de las exportaciones silvoagropecuarias (Donoso *et al.*, 2015).

Ley de Bosque Nativo y Fomento Forestal

Luego de un debate de más de 15 años, en el año 2008 se promulgó la Ley N°20.283 sobre

Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, con el objetivo de la protección, recuperación, y mejoramiento del bosque nativo, asegurando la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Esta Ley estableció que toda acción de corta de bosque nativo, en cualquier tipo de terreno en que éste se encuentre, debe hacerse teniendo aprobado un plan de manejo por la CONAF, esto con el fin de resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica (Ministerio de Agricultura [MINAGRI], 2008). Además, considera recursos destinados a la investigación el bosque nativo y un fondo destinado a su manejo sustentable (Donoso *et al.*, 2015). Los medios de obtención de la bonificación fueron divididos en dos, uno para pequeños propietarios y otro para los demás propietarios; y se reconoce que los fondos de investigación de la Ley pueden generar réditos para el mejoramiento del manejo de los bosques (Sánchez, 2010). En la aplicación de este instrumento, se reconoce que la ejecución de los fondos destinados al manejo sustentable es muy baja, debido a que los montos de bonificación son muy bajos respecto a la realidad territorial de los costos de su ejecución, generando en muchas ocasiones que el costo de oportunidad de plantar especies de rápido crecimiento sea mayor que los incentivos propios de la Ley, y también existe una barrera burocrática para su implementación (Donoso *et al.*, 2015).

Transición Tardía (2010 – 2018)

Nueva institucionalidad ambiental de Chile

En el año 2010, a través de la Ley N°20.417⁶⁹, se produjo un cambio significativo en la institucionalidad ambiental nacional, con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Un par de años después, en 2012, se promulgó la Ley 20.600, con la cual se crean los Tribunales Ambientales. Este proceso de modificación institucional responde en gran medida a presiones internacionales, dado que, ya en la primera década de 2000, la OCDE criticó las regulaciones ambientales de Chile apuntando a la falta de planificación territorial (Costa-Cordella, 2012), realizando recomendaciones para mejorar dicha institucionalidad, lo cual fue condición necesaria para que el país fuese miembro de dicha organización y pudiese insertarse en el sistema económico global (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Durante este periodo existe una apertura por parte del Estado chileno a la suscripción de acuerdos internacionales enfocados principalmente en la protección del entorno y los elementos naturales del ambiente (Galdámez, 2017). Este periodo además se encuentra marcado por una intensificación de las protestas debido a problemáticas ambientales (Carrasco y Maillet, 2019).

Dentro de la nueva institucionalidad ambiental, dos importantes proyectos de ley no han logrado convertirse en ley, y se encuentran aún en trámites legislativos, por un lado, está el proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Estado (SBAP), y, por otro lado, se encuentra el proyecto que crea el Servicio Nacional Forestal (Carrasco y Maillet, 2019). El proyecto de ley que crea el SBAP se estructura en base al objetivo de “la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las

⁶⁹ Ley promulgada el 12 de enero de 2010 que “Crea El Ministerio, El Servicio De Evaluación Ambiental Y La Superintendencia Del Medio Ambiente” (Ministerio Secretaría General de la República, 2010).

especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación” (Ministerio del Medio Ambiente, 2^a16a, párr. 2), el cual surge del compromiso plasmado en la Ley N°20.417⁷⁰ (Áliaga y Ávila, 2019). Por otro lado, el proyecto de ley del Servicio Nacional Forestal tiene por objetivo “ejecutar las políticas, planes, programas y acciones destinadas a la creación, conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país” (Fundación Terram, 2017, párr. 2), fortaleciendo las atribuciones de CONAF y transformándola en un servicio público (Fundación Terram, 2017).

Política Forestal

La Política Forestal 2015-2035, desarrollada por el Consejo de Política Forestal⁷¹, tiene como objetivo “delinear los ejes estratégicos definir objetivos generales y específicos (de impacto y resultado), elaborar programas, identificar instrumentos y precisar mecanismos para alcanzar un Desarrollo Forestal Sustentable” (Consejo de Política Forestal, 2015, p. 9). Esta política se estructura en base a tres ejes que corresponden a la institucionalidad forestal, la productividad y el crecimiento económico, la inclusión y la equidad social, y la protección y la restauración del patrimonio forestal. Este último objetivo busca “Conservar e incrementar el patrimonio forestal del Estado, desarrollar los bienes y servicios ambientales⁷² y restaurar y proteger la biodiversidad que brindan los recursos y ecosistemas forestales” (Consejo de Política Forestal, 2015, p. 29).

Ley 20.930 Derecho Real de Conservación

El 26 de junio de 2016 se promulgó la Ley 20.930 que establece el derecho real de conservación medioambiental, se trata de un “derecho real consistente en la facultad de conservar el patrimonio ambiental de un predio o de ciertos atributos o funciones de este. Este derecho se constituye en forma libre y voluntaria por el propietario del predio en beneficio de una persona natural o jurídica determinada” (Ministerio del Medio Ambiente, 2016b, p. 1). Este derecho surge como un mecanismo jurídico nuevo de conservación de la naturaleza basado en los servicios ambientales (Tapia, 2017), el que permite establecer gravámenes a inmuebles que tendrán como finalidad la conservación del patrimonio ambiental, para esto las partes deben acordar (1) restricción o prohibición de destinar el inmueble a uno o más determinados fines inmobiliarios, comerciales, turísticos, industriales, de explotación agrícola, forestales o de otro tipo, (2) obligación de hacerse cargo o de contratar servicios para la mantención, limpieza, descontaminación, reparación, resguardo, administración o uso y aprovechamiento racionales del bien raíz, y (3) obligación de ejecutar o supervisar un plan de manejo acordado en el contrato

⁷⁰ Específicamente en el artículo 8 transitorio.

⁷¹ Consejo creado el año 2015 con el objetivo de orientar el desarrollo forestal durante 20 años, “avanzar en la ley de incendios forestales, medidas de restauración de las zonas afectadas por la tormenta de fuego del 2017, una ley de fomento forestal que también aborde los desafíos que plantea el cambio climático, mejoramientos a la ley de bosque nativo y en políticas públicas para la biomasa.” (Corporación Nacional Forestal, 2021d, párr. 1)

⁷² Definidos como los servicios “que brindan los bosques nativos y las plantaciones que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente” (Ministerio de Agricultura, 2008, párr. 2). Por tanto, es un concepto similar al de servicios ecosistémicos con la salvedad que implica necesariamente su incidencia en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

constitutivo, con miras al uso y aprovechamiento racionales de los recursos naturales del inmueble gravado, dentro del marco de un uso sostenible de los mismos (Ministerio del Medio Ambiente, 2016b). A diferencia de la servidumbre de conservación⁷³, la estructura y elementos del Derecho Real de Conservación varían en el sentido de que no se constituye como servidumbre, lo cual permite que se establezca en espacios geográficos no colindantes, además permite otorgar la obligación de imposición de acciones con objetivos ambientales al dueño del predio. Por otro lado, se reconoce su debilidad debido a la carencia de incentivos tributario (Tapia, 2017). El derecho real de conservación en el marco de la identificación, monitoreo y evaluación de los servicios ecosistémicos abre posibilidades de incentivos y oportunidades de financiamiento de conservación privada, tales como acceso a venta de bonos de carbono, PSE o aumento del valor agregado a ciertas actividades productivas compatibles con la conservación (Así Conserva Chile A.G. y Fundación Tierra Austral, 2020).

Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025 (ENCCRV) es un instrumento orientado a cumplir los compromisos asumidos por Chile en materia de cambio climático, desertificación, degradación de las tierras y sequía. El objetivo de esta estrategia es “disminuir la vulnerabilidad social, ambiental y económica que genera el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía sobre los recursos vegetacionales y comunidades humanas que dependen de éstos, a fin de aumentar la resiliencia de los ecosistemas y contribuir a mitigar el cambio climático fomentando la reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero en Chile” (CONAF, 2021c, párr. 3); y dentro de sus objetivos específicos señala “gestionar mecanismos de valoración y valorización de los servicios ambientales que proveen los recursos vegetacionales nativos, incluyendo sistemas de pagos por desempeño que respeten la distribución de beneficios y las salvaguardas ambientales y sociales”. Este instrumento cuenta con tres fases: Preparación, implementación y pago por resultados (MINAGRI, 2017, p. 43). Se reconoce que en la fase de implementación se ha iniciado la validación a los sistemas diseñados relativos a pago por resultados vinculados a servicios ambientales (MINAGRI, 2017).

Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030 es un instrumento de política pública que “establece los principales lineamientos estratégicos y metas nacionales en materia de conservación y uso sustentable de la biodiversidad al 2030” (Ministerio del Medio Ambiente, 2018, p. 45). Este se ha desarrollado conjuntamente por el MMA y el Programa de las Naciones

⁷³ Definido como i) Un interés privado en poder de una organización no lucrativa, creado voluntariamente por las partes; ii) Restringe al dueño del predio sirviente de alterar los atributos medioambientales de la propiedad; iii) Un derecho limitado, sin posesión, donde el dueño del predio sirviente mantiene sus derechos sobre la tierra; iv) “In gross”, es decir, el titular de la servidumbre no necesita ser dueño del predio colindante al predio sirviente para poder constituir la servidumbre; v) Es perpetuo, o al menos es posible la perpetuidad; vi) Existe un interés en la propiedad del titular de la servidumbre, es decir, un interés efectivo en la tierra en sí misma y no solamente una obligación contractual del dueño del predio gravado; vii) Vinculante a los sucesores de la propiedad sirviente; viii) Asignable como un derecho de propiedad a otras organizaciones no lucrativas o entidades gubernamentales (Tapia, 2017).

Unidas para el Desarrollo, y ha sido financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Este “fija los lineamientos para el período 2017-2030, con el objeto de resguardar el patrimonio natural del país, revertir o reducir la pérdida o degradación de biodiversidad y promover su uso sustentable en el desarrollo, todo esto con diversos instrumentos, transversales y participativos” (Ministerio del Medio Ambiente 2018, p. 9). La estrategia tiene cinco objetivos, “con los cuales se espera, principalmente: Promover el uso sustentable de la biodiversidad para el bienestar humano; Desarrollar la conciencia, el conocimiento y la participación de la población en el resguardo de la biodiversidad como fuente bienestar; Proteger y restaurar la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.” (Ministerio del Medio Ambiente 2018, p. 9)

DISCUSIÓN

Elementos Neoliberales En La Gestión Forestal En Chile

En relación con los principales elementos de la teoría neoliberal identificados por Harvey (2009), es posible identificar la emergencia de la reducción del Estado, el rol de asignación del mercado, la preponderancia de la propiedad privada y la creación de mercados donde no los hay en diferentes etapas de la gestión forestal en Chile.

El elemento de reducción del Estado se presenta en el proceso de desmantelamiento de los recursos pertenecientes al Estado⁷⁴ (Alfaro, 2016), lo cual se ve reflejado en el descenso del patrimonio correspondiente a la CORFO, la cual pasó del control de 533 empresas previo al año 1973, a controlar sólo 69 en el año 1978; y también la venta de viveros y plantaciones forestales a empresarios cercanos al régimen (Camus, 2006). Por otro lado, también es posible identificar dicho elemento en el posicionamiento relevante que tomó la CORMA, como parte del sector privado, dentro de las decisiones políticas durante el periodo de expansionismo de mercado. Además, existe una marcada reducción de las funciones estatales respecto a la gestión forestal durante el periodo de economía de mercado, como es el caso de la reducción de funciones de explotación y producción de madera por parte del sector público⁷⁵, las cuales fueron delegadas al sector privado.

El rol de asignación del mercado, como elemento de la teoría neoliberal, se identifica principalmente en el establecimiento del libre mercado de tierras en 1980, a través del decreto 3.262 de 1980 (Vasconcelos, 2020), y en la concentración del sector forestal por dos grandes conglomerados económicos⁷⁶, los cuales controlan los precios de compra de materia prima y, por tanto, dominan el mercado de maderas de pino y eucaliptos (Donoso *et al.*, 2015). Por otro lado, el mercado pasa a tener un rol único de asignación de los bienes y servicios a través de la búsqueda de disociación de los sindicatos y organizaciones campesinas, al igual que otras formas de solidaridad social (Harvey, 2009; de Matheus, 2016). Chile se ha convertido en uno de los países más abiertos al comercio internacional del mundo, consolidando un modelo exportador (Leight, 2008; de Miguel *et al.*, 2011). Además, durante los periodos posteriores a la economía de mercado se firmaron más de 45 acuerdos de libre comercio o acuerdos de complementación económica con países o grupos de países en todo el mundo, siendo esto evidencia de la apertura del mercado del país y del sector forestal (Sáez y Valdes, 1999).

Respecto a la preponderancia de la propiedad privada, una de las características emblemáticas del proyecto neoliberal es la privatización de activos anteriormente públicos (Harvey, 2004), tales como las privatizaciones realizadas durante el periodo de la economía de mercado, las cuales empezaron a mediados de la década de 1970, pero se intensificaron en la década de 1980. En este proceso el Estado vendió empresas, viveros y plantaciones forestales, desarrollados

⁷⁴ También denominado contrarreforma agraria.

⁷⁵ Específicamente por CONAF (Camus, 2006).

⁷⁶ CMPC y Arauco (Donoso *et al.*, 2015).

durante el periodo de Modernización del Estado, a empresarios cercanos al régimen (Donoso *et al.*, 2015), lo cual generó un excesivo aumento del patrimonio de los principales grupos económicos del país. Estos grupos económicos se expandieron en detrimento de los pequeños y medianos empresarios (Alfaro, 2016). Se destaca también la contribución del DL N°701 a la consolidación de la preponderancia de la propiedad privada, considerando que fortaleció los derechos de propiedad sobre los terrenos plantados para asegurar, así, la intensificación del establecimiento de plantaciones forestales de rápido crecimiento por parte del sector privado (Donoso *et al.*, 2015).

La creación de mercados donde no los hay, se identifica en la aplicación del DL N°701, el cual generó la expansión forestal hacia terrenos que históricamente no se usaban (Camus, 2006). A través de los subsidios a la forestación se expande el mercado mediante la transformación de paisajes en ecosistemas con provisión de bienes con mercados definidos, principalmente sistemas de monocultivo, con el fin de optimización del sector y con los efectos ya descritos, tanto sobre el medio ambiente como sobre las comunidades presentes en los territorios. Desde la visión de la Modernidad, la conquista del espacio comienza a darse en el periodo de “modernización del sector forestal” (Camus, 2006, p. 167) a través de la política forestal orientada al desarrollismo del sector y la reforestación, y luego ocurre el repliegue del Estado durante el periodo de la Dictadura Militar, dejando el espacio en una administración basada en las dinámicas del mercado.

El Estado de Chile, durante el periodo de la Economía de mercado y expansión del sector forestal, pasa a ser un instrumento de privatización de empresas públicas, reducción del gasto fiscal y creador del impuesto del valor agregado, además se abre indiscriminadamente al mercado y a la privatización de todos los activos del Estado (Alfaro, 2016), liberalizando las importaciones, reduciendo la protección con la que contaban los sustitutos de dichas importaciones y generando exenciones tributarias al sector privado (Ffrench-Davis, 2003).

Los elementos neoliberales implican prácticas de acumulación por desposesión, en donde el primer periodo de estas prácticas en Chile fue el relacionado a la Contrarreforma Agraria durante el periodo de economía de mercado, a través de la restitución inmediata de la tercera parte de los predios expropiados y la derogación de los causales de expropiación⁷⁷. A partir de estos eventos, se autorizó la venta de parcelas, permitiendo que accediesen a estos predios empresarios no ligados tradicionalmente a este sector, generando un mercado de tierras en el cual se vieron beneficiados principalmente grandes grupos económicos (de Matheus, 2016). Una segunda práctica de desposesión se consolidó a partir del año 1975, con el redireccionamiento de la política económica nacional, pasando desde una política protegida, a una integrada al mercado internacional y basada en la exportación de “*commodities*”, desplazando la industria como el motor dinámico de la acumulación en beneficio de los sectores en los cuales potencialmente el país podía competir en los mercados mundiales (Gárate, 2013; de Matheus, 2016), mediante la privatización de empresas y activos públicos (Camus, 2006; Harvey, 2009; de Matheus, 2016). Si bien, la acumulación por desposesión ocurre con mayor intensidad durante el periodo de economía de mercado y expansión del sector forestal, no fue el único periodo que presentó

⁷⁷ Presentes en la Ley 16.640 de Reforma Agraria de 1967.

aquellas prácticas (de Matheus, 2016). De Matheus (2016) plantea, además, que, dentro del periodo de la Concertación de los partidos por la democracia, destaca también el fomento a las plantaciones forestales a través del programa de forestación campesina como práctica de desposesión, dado que este se llevó a cabo sin una discusión sobre el propio desarrollo y la nueva modernización del sector (de Matheus, 2016).

La literatura señala que las políticas neoliberales implementadas a través la década de 1980 han tenido como consecuencia un ineffectivo desarrollo de instrumentos regulatorios de planificación, a la par de un incremento de influencia del sector privado en intereses públicos (Alfaro, 2016; Fletcher y Büscher, 2017; Dobbs, 2019;). La planificación y la gobernanza resultante de políticas neoliberales y prácticas de acumulación por desposesión están caracterizadas por una pobre institucionalidad pública, regímenes de propiedad pobremente definidos, falta de transparencia, ausencia o ineffectividad de herramientas de planificación (Fletcher y Büscher, 2017; Dobbs, 2019). Se ha señalado también que la débil gobernanza que emerge de las prácticas neoliberales provoca que los proyectos de conservación del medio ambiente generalmente fallen tanto en sus resultados de conservación como de contribución a la justicia y equidad social (Fletcher y Büscher, 2017). Por tanto, es necesario contar con sistemas de gobernanza mejorados para proveer de manera más efectiva y equitativa la provisión de servicios ecosistémicos (Dobbs, 2019). Harvey (2009) además atribuye la depredación de los bienes globales ambientales y la degradación ambiental a las políticas neoliberales y las prácticas de acumulación por desposesión bajo el argumento de que, dichas prácticas impiden la implementación de métodos de producción menos intensivos, como resultado de la total transformación de la naturaleza en mercancía.

Las prácticas neoliberales y de acumulación por desposesión en el sector forestal han producido diversos efectos relacionados principalmente a la modificación del paisaje, en desmedro del medio ambiente (Harvey, 2009; Alfaro, 2016; de Matheus, 2016), de esa forma, el paisaje se transforma ante las presiones provenientes de los mercados mundiales y frente a la acción facilitadora de los gobiernos para la implementación de prácticas de acumulación por desposesión (Guerra y Skewes, 2010). Donoso (2015) señala que, si bien existieron efectos positivos de la implementación de prácticas neoliberales en el sector forestal, tales como la recuperación de suelos degradados por malas prácticas agropecuarias y en sus resultados macroeconómicos, los principales impactos de las prácticas neoliberales del sector fueron la concentración económica, que ha significado “que el mercado de las maderas de pino y eucalipto esté dominado por estas empresas, quienes controlan los precios de compra de la materia prima” (Donoso *et al.*, 2015, p. 222) la producción con bajo valor agregado y los fuertes impactos sociales, presentándose deterioros relacionados a actividades productivas alternativas, deterioro alimentario, deterioro de infraestructura pública, la disminución de agua para riego y consumo humano y del ganado, y la pérdida de valores culturales, y ambientales, destacando la pérdida y degradación de bosques nativos y especies asociadas, y pérdida de caudales de los cursos de aguas, descomposición de modos de vida rurales y pérdidas de calidad de vida (Donoso *et al.*, 2015). Por tanto, las prácticas neoliberales de acumulación por desposesión han modificado los paisajes generando diversos impactos sociales, económicos y ambientales en los territorios.

Elementos Neoliberales En La Conceptualización Del Pago por Servicio Ecosistémico

Acorde a la teoría de la Modernidad Líquida, aquellos elementos procesos o instrumentos que antiguamente eran regulados y administrados por las instituciones, ya sean comunidades o el mismo Estado, están tendiendo y tenderán a ser regulados desde una perspectiva más privada y desde la individualidad, lo cual puede explicar la emergencia de nuevos instrumentos de conservación de bosque nativo basados en modelos menos tradicionales, y rígidos, de gestión (Oosterhuis y Papyrakis, 2015). Bajo esta teoría, durante el siglo XXI se proyecta que aumente la implementación del PSE de provisión de agua como instrumento de conservación del bosque nativo. Un antecedente que respalda dicha aseveración es que, el enfoque de servicios ecosistémicos, categorizados como servicios ambientales, ha sido desarrollado en algunas de las principales políticas orientadas a la conservación y gestión ambiental, en donde se observa su presencia tanto en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, Política Forestal 2015-2035 y Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025. Por otro lado, la promulgación de la Ley 20.930 sobre el Derecho Real de Conservación funciona como un instrumento de facilitación y promoción del sector privado en la conservación ambiental (Vergara, 2016), facilitando de mayor manera la implementación de instrumentos menos tradicionales de conservación, como por ejemplo el PSE. A escala internacional, también se puede apreciar la emergencia de este instrumento, por ejemplo, el marco político REDD+⁷⁸, desarrollado de manera internacional, presenta múltiples similitudes con el PSE, tales como la búsqueda de distribución de beneficios y el enfoque al uso de tierra a través de sus propietarios (Corbera y Schroeder, 2011), incluso siendo clasificado como un pago por servicios ecosistémicos (Center for International Forestry Research, 2021).

Los mercados y los valores de mercado se han expandido desde la década de 1990 hacia los dominios de la gestión ambiental, la cual ha sido tradicionalmente dominada por instrumentos y normas fuera del mercado (Harvey, 2009; Gómez-Baggethun y Muradian, 2015). El concepto de Pago por servicios es un ejemplo de esto, al ser un instrumento basado en el mercado (Gómez-Baggethun y Muradian, 2015). Fletcher y Büscher (2017) señalan que este instrumento basado en el mercado ha sido promovido por organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y por el sector privado, basados en un modelo inspirado en dinámicas de mercado (Büscher, 2012; Fletcher y Büscher, 2017),

El establecimiento de regímenes de propiedad bien definidos es esencial para la implementación del PSE (Farley y Costanza, 2010). Se considera que una definición de derechos de propiedad, la creación de contratos exigibles y la reducción de los costos de transacción, asegura la efectividad de la implementación de este instrumento, por lo cual frecuentemente el PSE es más efectivo entre actores del sector privado (Wunder *et al.*, 2018), y por lo tanto, el establecimiento del PSE puede derivar en la modificación de los sistemas de propiedad aplicados a los ecosistemas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010), incluso forzando la privatización de bienes de propiedad común (Corbera *et al.*, 2007; Gómez-Baggethun *et al.*, 2010). En este sentido, la

⁷⁸ La Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+) es una estrategia internacional que establece incentivos a países en desarrollo para proteger y gestionar de mejor manera los recursos forestales a través de incentivos financieros a los dueños de tierras (Corbera y Schroeder, 2010).

aplicación enfocada en la eficiencia señalada presenta la preponderancia de la propiedad privada como elemento neoliberal en su conceptualización, y desde la teoría de la Modernidad Líquida, la implementación del instrumento en dichos casos reduce el marco de análisis de la consecución del objetivo ambiental de conservación a un problema de completamente privado, incluso siendo tratado desde la esfera pública, no consistiría en un problema público como tal, sino en la discusión pública de un asunto privado.

Bajo la lógica de los servicios ecosistémicos, la razón para adoptar el PSE como instrumento de conservación es que, la economía convencional sólo estima los valores de los ecosistemas para aquellos productos que entran al mercado, y no considera los valores externalizados que los ecosistemas producen (Costanza *et al.*, 1997; Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011). La instalación de fuerzas el mercado en estos ecosistemas permite integrar a través del PSE los valores no comerciales⁷⁹ del medio ambiente en instrumentos de incentivos financieros reales (Engel *et al.*, 2008; Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011). La valoración de mercado para estos servicios puede crear nuevas “*commodities*”⁸⁰ las cuales pueden ser reguladas por las decisiones individuales de sus usuarios, eligiendo así que ecosistemas conservar y cuales degradar, bajo racionalidades económicas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Gómez-Baggethun y Muradian, 2015). Por tanto, el PSE de provisión de agua introduce lógicas de mercado en elementos y funciones ecosistémicas que, históricamente no han existido como tal en el mercado, creando nuevos mercados donde no los hay. La literatura crítica al PSE señala que, en la gestión ambiental, se reduce paulatinamente la participación del Estado en las políticas públicas de conservación, y se le otorga este rol al mercado, generando así un paradigma neoliberal o capitalista, dejando que las políticas públicas orientadas a la conservación de ecosistemas se basen netamente en el mercado (Shapiro-Garza *et al.*, 2020).

En relación con los elementos neoliberales desprendidos de la teoría de Harvey (2009), efectivamente existe la presencia de los cuatro elementos en la conceptualización original del instrumento planteada por Wunder (2005), en donde la reducción del Estado se presenta en la medida que el PSE es un instrumento pionero de política ambiental que deja de lado el rol tradicional del Estado a través de mecanismos de comando y control (Stavins, 2000; Gómez-Baggethun y Muradian, 2015). El rol de asignación del mercado se encuentra presente en los fundamentos basados en dinámicas de mercado tales como la efectividad, eficiencia y flexibilidad bajo los cuales fue definido dicho instrumento (Büscher, 2012; Gómez-Baggethun y Muradian, 2015; Fletcher y Büscher, 2017). La preponderancia de la propiedad privada se encuentra presente en el establecimiento de regímenes de propiedad bien definidos, con la finalidad de reducir los costos de transacción, teniendo como régimen de mayor eficiencia el de propiedad privada (Corbera *et al.*, 2007; Farley y Costanza, 2010; Gómez-Baggethun *et al.*, 2010). Por último, la creación de mercados donde no los hay, considerando que el principal fundamento detrás la implementación de este instrumento es la introducción de aquellos elementos que se encuentran fuera del mercado, en este caso la provisión de agua por parte de los ecosistemas de bosque nativo; dentro del mercado, para que así sean valorados y regulados a

⁷⁹ Que se encuentran fuera de los mercados tradicionales.

⁸⁰ “Un bien estandarizado, que se comercializa a granel y cuyas unidades son intercambiables. (...)” (Black, 2003, p. 565)

través de decisiones individuales bajo una racionalidad económica (Costanza *et al.*, 1997; Engel *et al.*, 2008; Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Gómez-Baggethun y Ruiz-Perez, 2011; Gómez-Baggethun y Muradian, 2015). Considerando la presencia de estos elementos dentro de la conceptualización del instrumento, se plantea como amenaza de su aplicación en el contexto chileno, dado las características históricas de la gestión forestal, las cuales presentan una marcada presencia de elementos neoliberales que han tenido como efecto la ocurrencia de prácticas de acumulación por desposesión, donde la extensión de las lógicas de mercado, con un trasfondo neoliberal (Fletcher y Büscher, 2017), a las prácticas de conservación de los ecosistemas de bosque nativo puede generar nuevas prácticas de acumulación por desposesión, provocando un distribución inequitativa en las cargas y beneficios ambientales para determinados grupos sociales.

Señala también la literatura que, en la aplicación empírica del PSE, en mayor medida se ha llevado a cabo de manera diferente a la definición teórica de este instrumento propuesta por Wunder (2005), por tanto, si bien teóricamente existe una propuesta teórica que propone la reducción (o incluso ausencia) del Estado en la aplicación del instrumento, este se ha aplicado de diversas maneras, existiendo incluso una serie de casos en donde se ha aplicado “PSE financiados por el gobierno” (Engel *et al.*, 2008; Wunder, 2015), siendo estos programas financiados directamente por una institución del sector público⁸¹ (Wunder, 2015). Además, las investigaciones relacionadas a la aplicación de este instrumento han demostrado que, en la práctica, la aplicación se ha orientado de mayor manera como estructuras subsidiarias dirigidas por el Estado y no con las dinámicas de mercado con las que originalmente fue diseñado (Gómez-Baggethun y Muradian, 2015; Fletcher y Büscher, 2017). Incluso, Wunder (2005), autor de la primera definición reconocida del PSE, posteriormente ha reconocido la necesidad de redefinición del instrumento dado el motivo del presente debate respecto a las lógicas de mercado que se supeditan a la aplicación del PSE, planteando que es necesario establecer un fundamento conceptual más amplio, y, por tanto, una definición que permita integrar aplicaciones alternativas del instrumento (Wunder, 2015), considerando que se ha observado empíricamente la implementación de diversos programas de este instrumento sin necesariamente apearse a las dinámicas de mercado (Dempsey y Robertson, 2012; McElwee, 2012; Van Hecken *et al.*, 2015; Fletcher y Büscher, 2017,).

Por tanto, si bien en su primera teoría y en algunas aplicaciones empíricas se ha reducido el rol del Estado en la administración el medio ambiente bajo fundamentos basados en la reducción de los costos de transacción, la eficiencia y la flexibilidad, esto no ha ocurrido en todos los casos, dado que para ciertos programas se ha dado un rol fundamental al Estado en la aplicación del PSE, por lo cual, si bien el elemento neoliberal de reducción del Estado se encuentra presente en la conceptualización del instrumento, no necesariamente ocurre en la aplicación de este.

En el caso chileno, se debe considerar tanto en el diseño como en la implementación del PSE de provisión de agua como instrumento de conservación del bosque nativo la posible ocurrencia de acumulación por desposesión y emergencia de problemas ambientales, debido a la presencia de elementos neoliberales en la conceptualización del instrumento y la existencia de políticas con

⁸¹ Muchas veces también con la participación de ONGs y organizaciones internacionales (Engel *et al.*, 2008).

trasfondos neoliberales en la gestión forestal del país. La aplicación del PSE debe integrarse de manera estratégica dentro de un grupo más amplio políticas de conservación, las cuales deben adaptarse a la complejidad de los diversos sistemas de gobernanza de los territorios dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas forestales objetivo. La aplicación de estrategias de conservación que presenten el PSE como un instrumento deben integrar las ideas, ideologías, actitudes, valores o creencias de las personas; teniendo especial atención sobre el rol y presencia del Estado, la asignación por parte del mercado, sistemas de propiedades existentes y aplicación de dinámicas de mercado en ámbitos donde históricamente no se ha hecho.

CONCLUSIONES

En este análisis crítico, se identificaron como principales elementos de la teoría neoliberal 1) la reducción del estado, 2) el rol de asignación del mercado, 3) la preponderancia de la propiedad privada y 4) la creación de mercados donde no los hay. Estos elementos son procedentes de las prácticas de acumulación de desposesión y de sus respectivas consecuencias de problemáticas ambientales. Todos estos elementos neoliberales se identificaron también en la conceptualización del pago por servicio ecosistémico de provisión de agua como instrumento de conservación del bosque nativo. Se concluye que estos elementos son procedentes del rol alternativo al comando y control de fuerte presencia del Estado, los fundamentos de dinámicas de mercado, el establecimiento de regímenes de propiedad bien definidos y la expansión del mercado hacia elementos que históricamente se han encontrado fuera de este. Dicha presencia de elementos implica la posibilidad de incurrir en prácticas de acumulación por desposesión que derivan en problemáticas ambientales y por tanto no es posible probar la existencia de consecución del objetivo de conservación de los ecosistemas de bosque nativo. La teoría de la Modernidad Líquida señala que la emergencia de este tipo de instrumentos se acelerará con el tiempo, lo cual se condice con los resultados empíricos, los cuales señalan la proliferación de la aplicación del PSE, señalando que el diseño e implementación del PSE ha diferido de la idea conceptual original, planteándose incluso una redefinición de su conceptualización.

Por otro lado, se identificaron los diferentes periodos asociados a la gestión forestal en Chile, siendo estos el periodo colonial y postcolonial; la modernización del estado, de la gestión de los bosques y del sector forestal; la economía de mercado y la expansión del sector forestal; la concertación y desarrollo forestal, y la transición tardía. Se identifican procesos de modernización institucional acordes a lo planteado en la teoría de la Modernidad Líquida y emergen diversas políticas neoliberales principalmente durante el periodo de la economía de mercado y la expansión del sector forestal a través de los procesos de contrarreforma agraria, traspaso de activos públicos al sector privado y reducción de las funciones del Estado respecto a la gestión forestal. También se presentan como emergencias neoliberales en los periodos posteriores al señalado los acuerdos de libre comercio y de complementación a escala internacional. Se ha demostrado que las políticas neoliberales han tenido consecuencias negativas en relación con su desempeño ambiental. Por tanto, se reconoce como amenaza la aplicación del instrumento de PSE en un contexto de gestión forestal donde predominan políticas neoliberales dada la necesidad de adaptabilidad del conjunto de políticas de conservación a las complejidades territoriales, tales como la multiplicidad de actores y sus sistemas de valores subyacentes y no solamente a visión de la teoría neoliberal.

Como recomendación, es necesario realizar una redefinición local del PSE respecto al rol del Estado, la asignación por parte del mercado, sistemas de propiedades existentes y aplicación de dinámicas de mercado en ámbitos donde históricamente no se ha hecho. Dicha redefinición permitiría integrar este instrumento de manera adaptativa a los diversos sistemas de gobernanza presentes en el centro sur de Chile en conjunto con otras políticas públicas y teniendo en consideración que la teoría de la Modernidad Líquida señala que los cierres de brechas respecto a los vacíos de información se irán acotando. Se recomienda también estudiar empíricamente la

consecución del objetivo de conservación de ecosistemas de bosque nativo por parte del PSE de provisión de agua, en atención a las posibles prácticas de acumulación por desposesión.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro M. (2016). Acumulación por desposesión en Chile: El caso del complejo forestal y madere59eográfica59lli en el sur de Chile (1973-1990). *Historia* 396, 6(2), 229-255.

Áliaga, A. y Ávila, A. 2019. El Proyecto De Ley Que Crea El Servicio De Biodiversidad Y Áreas Protegidas Y El Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Boletín 9404-12. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de derecho, Universidad de Chile.

Arenas, L. (2011). Zygmunt Bauman: Paisajes de la modernidad líquida. Zygmunt Bauman : Liquid Modernity Landscapes. 111–124.

Armesto, J. J., Donoso Hiriart, P., Lara Aguilar, A., Nahuelhual Muñoz, L. A., Soto, D., ... & Wernli Kúpfer, C. (2003). Componentes científicos clave para una política nacional sobre usos, servicios y conservación de los bosques nativos chilenos.

Así Conserva Chile A.G. y Fundación Tierra Austral. 2020. Estándares para la conservación privada en Chile. proyecto 18BPE-93801. Establecimiento de estándares armonizados para iniciativas de conservación privadas y uso del derecho real de conservación en Chile.

Avila Campos, A. R., & Muñoz Baeza, J. C. (2018). Tendencias en el uso de especies en plantaciones de pequeños y medianos propietarios período 2012-2016.

Baez Urbina, F. A. (2017). Diseño institucional y neoliberalismo. El modelo chileno como resultado del quiebre unilateral del contrato social. *Papers. Revista de Sociologia*, 102(3), 449. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2299>

Baran, P. (1965). La planificación en los países capitalistas avanzados. *Santiago de Chile, ILPES, mimeo*.

Baraña, P. (2014). Una propuesta para su implementación en Chile.

Barrera, M. D. M., Tonon, G., & Salgado, S. V. A. (2012). Investigación cualitativa: el análisis temático para el tratamiento de la información desde el enfoque de la fenomenología social. *Universitas humanística*, (74), 195-225.

Bauman, Z. (2005). Modernidad líquida. Fondo de cultura económica.

Berman, M. (1988). Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad.

Biggs, R., Schlüter, M., & Schoon, M. L. (Eds.). (2015). Principles for building resilience: sustaining ecosystem services in social-ecological systems.

Black, J. (2003). A Dictionary of Economics. Oxford University Press.

Blanco, C. M. C., & Castro, A. B. S. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *NURE investigación: Revista Científica de enfermería*, (27), 10.

Blomgren, A. M. (1997). *Nyliberal Politisk Filosofi En Kritisk Analys Av Milton Friedman, Robert Nozick Och FA Hayek*.

Blundell-Wignall, A y Browne, F. 1991. *Macroeconomic Consequences of Financial Liberalisation. A Summary Report*. OECD Economics Department Working Papers. ISSN: 18151973.

Börner, J., Baylis, K., Corbera, E., Ezzine-de-Blas, D., Honey-Rosés, J., Persson, U. M., & Wunder, S. (2017). The effectiveness of payments for environmental services. *World Development*, 96, 359-374.

Bouma, J. 2015. *Local governance of ecosystem and community co-management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 267p.

Bouma, J. y Van Beukering, P. 2015. *Ecosystem services: from concept to practice*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 267p.

Bourdieu, P. (1997). La esencia del neoliberalismo. *Revista Colombiana de educación*, (35).

Braat, L. C., & De Groot, R. (2012). The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy. *Ecosystem services*, 1(1), 4-15.

Büscher, B. (2012). Payments for Ecosystem Services as Neoliberal Conservation: (Reinterpreting) Evidence from the Maloti-Drakensberg, South Africa. *Conservation and Society*, 10(1), 29-41.

Cabrera, J. L. (2016). Complejidades conceptuales sobre el colonialismo y lo postcolonial. Aproximaciones desde el caso del Pueblo Mapuche. *Izquierdas*, (26).

Camus, P. (2006). *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile, 1541-2005* (Vol. 40). Dibam.

Camus, P. (2014). De la panacea a la tragedia: Bosques, erosión y forestación en Chile. Siglos XIX y XX. *HIB: revista de historia iberoamericana*, 7(2), 1.

Carrasco, C. y Maillet, A. 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018). *Chile y el cambio climático*, 66.

Castillo, C. E. (2001). *Los grupos de presión ante la sociedad de la comunicación*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga.

Castree, N. (2010). Neoliberalism and the biophysical environment 1: What 'neoliberalism' is, and what difference nature makes to it. *Geography Compass*, 4(12), 1725-1733.

Center for International Forestry Research (CIFOR). (2021, septiembre). *Subnational REDD+ Initiatives: Payments for Ecosystem Services (PES)*. <https://www2.cifor.org/gcs/modules/redd-subnational-initiatives/payments-ecosystem-services-pes/>

Chapin III, F. S., Kofinas, G. P., & Folke, C. (Eds.). (2009). Principles of ecosystem stewardship: resilience-based natural resource management in a changing world. Springer Science & Business Media.

Chuke, J. 2019. La Emancipación. Sinopsis de los saberes de la educación.

Comité Nacional Pro-Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF). (2021, septiembre). ¿Quiénes Somos? Misión y Visión. <https://codeff.cl/mision-y-vision/>

Consejo de Política Forestal. 2015. Política Forestal 2015-2035. CONAF.

Corbera, E., & Schroeder, H. (2011). Governing and implementing REDD+. Environmental science & policy, 14(2), 89-99.

Corbera, E., Brown, K., & Adger, N. W. (2007). The equity and legitimacy of markets for ecosystem services. Development and Change.

Corporación Chilena de la Madera (CORMA). (2021, septiembre). Nosotros.

Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021a, septiembre). DL 701 y sus reglamentos. <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/dl-701-y-sus-reglamentos/>

Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021b, septiembre). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV). <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/cambio-climatico/encrv/>

Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021c, septiembre). Quiénes Somos. <https://www.conaf.cl/quienes-somos/>

Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021d, septiembre). Consejo de Política Forestal. <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/consejo-de-politica-forestal/>

Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2021e, septiembre). Catastro Vegetacional. <https://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/catastro-vegetacional/>

Costa-Cordella, E. (2012). El Seia En Crisis? Conflictos Ambientales Y Ciudadanía (Seia in Crisis? Environmental Conflicts and Citizenship). Revista Derecho y Humanidades, (20), 357-374.

Costanza, R., D'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., & Van Den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 387(6630), 253–260.

Covarrubias, M. (2017). La crisis: clave conceptual del pensamiento de Zygmunt Bauman. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 62(230), 409-414.

Cunazza, C., Grimberg, M., & Maza, M. D. L. (2013). CONAF en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado: conservando la flora y fauna amenazada.

De Matheus, L. F. (2016). Desposeer para acumular: reflexiones sobre las contradicciones del proceso de modernización neoliberal de la agricultura chilena. *Mundo agrario*, 17(34), e007-e007.

de Miguel, C., ORyan, R., Pereira, M., & Carriquiry, B. (2011). medio ambiente y desarrollo.

Dempsey, J., Robertson, M.M., 2012. Ecosystem services tensions, impurities, and points of engagement within neoliberalism. *Prog. Hum. Geogr.* 36 (6), 758–779. Donoso, P., Mujica Hoevermayer, R. F., Reyes Gallardo, R. A., & Romero, J. (2015). Precedentes y efectos del neoliberalismo en el sector forestal chileno y transición hacia un nuevo modelo.

Denk, O. y G. Gomes. 2017. Financial re-regulation since the global crisis: An index-based assessment. *Economics Department Working Papers*, (1396): 51.

Dobbs, C., Escobedo, F. J., Clerici, N., de la Barrera, F., Eleuterio, A. A., MacGregor-Fors, I., ... & Hernández, H. J. (2019). Urban ecosystem Services in Latin America: mismatch between global concepts and regional realities?. *Urban ecosystems*, 22(1), 173-187.

Donoso, P., Mujica Hoevermayer, R. F., Reyes Gallardo, R. A., & Romero, J. (2015). Precedentes y efectos del neoliberalismo en el sector forestal chileno y transición hacia un nuevo modelo.

Eco, U. (1992). Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. *Editorial Gedisa, España*.

Ehrlich, P., & Ehrlich, A. (1981). Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species.

Ehrlich, P. R., & Mooney, H. A. (1983). Extinction, substitution, and ecosystem services. *BioScience*, 33(4), 248-254.

Engel, S., Pagiola, S., & Wunder, S. (2008). Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65(4), 663–674. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.03.011>

Ezzine-de-blas, D., Wunder, S., Ruiz-pérez, M., & Moreno-, R. P. (2016). Global Patterns in the Implementation of Payments for Environmental Services. 1–16.

Farley, J., & Costanza, R. (2010). Payments for ecosystem services: From local to global. *Ecological Economics*, 69(11), 2060–2068.

Ferraro, P. 2011. The future of payments for environmental services. *Conservation Biology*, 25(6): 1134-1138

Ferraro, P. y Kiss, A. 2002. Direct payments to conserve biodiversity. *Science*, 298(5599): 1718-1719.

Ffrench-Davis, R. (2003). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. JC Sáez Editor.

Fletcher, R., & Büscher, B. (2017). The PES conceit: revisiting the relationship between payments for environmental services and neoliberal conservation. *Ecological Economics*, 132, 224-231.

Forster, G. (2013). A win-win solution: The empirical evidence on school choice. Friedman Foundation for Educational Choice.

Fundación Terram. (2017, agosto). Servicio Nacional Forestal: un paso adelante para la conservación de los bosques de Chile. <https://www.terram.cl/2017/08/servicio-nacional-forestal-un-paso-adelante-para-la-conservacion-de-los-bosques-de-chile/>

Galdámez Zelada, L. (2017). Medio ambiente, constitución y tratados en Chile. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(148), 113-144.

Gárate, M. (2013). La revolución capitalista de Chile (1973-2003). Santiago de Chile: Ediciones Alberto Hurtado.

Gómez-Baggethun, E., De Groot, R., Lomas, P. L., & Montes, C. (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes. *Ecological economics*, 69(6), 1209-1218

Gómez-Baggethun, E., & Muradian, R. (2015). In markets we trust? Setting the boundaries of market-based instruments in ecosystem services governance.

Gómez-Baggethun, E., & Ruiz-Pérez, M. (2011). Economic valuation and the commodification of ecosystem services. *Progress in Physical Geography*, 35(5), 613-628.

González, M. E., Lara, A., Urrutia, R., & Bosnich, J. (2011). Cambio climático y su impacto potencial en la ocurrencia de incendios forestales en la zona centro-sur de Chile (33°-42° S). *Bosque (Valdivia)*, 32(3), 215-219.

Grima, N., Singh, S. J., Smetschka, B., & Ringhofer, L. (2016). Payment for Ecosystem Services (PES) in Latin America: Analysing the performance of 40 case studies. *Ecosystem services*, 17, 24-32.

Grizzetti, B., Lanzaova, D., Liqueste, C., Reynaud, A., & Cardoso, A. C. (2016). Assessing water ecosystem services for water resource management. *Environmental Science & Policy*, 61, 194-203.

Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA). (2021, septiembre). *¿Quiénes somos?*. <https://www.gia.cl/copia-de-quienes-somos>

Guerra, D. E., & Skewes, J. C. (2010). Acumulación por desposesión y respuestas locales en el remodelaje de los paisajes estuariales del sur de Chile. *Chungará (Arica)*, 42(2), 451-463.

- Gupta, J. (2015). Global governance of ecosystem services and related policy instruments. *Ecosystem services: From concept to practice*, 201.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*.
- Harvey, D. (2009). Breve historia del Neoliberalismo. In *Breve historia del Neoliberalismo*.
- Heiss, C. (2020). Chile: entre el estallido social y la pandemia. *Análisis Carolina*, (18), 1.
- Henríquez Jaramillo, L. (2013). Cinco décadas de transformaciones en La Araucanía Rural. *Polis. Revista Latinoamericana*, (34).
- Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y cultura*, (24), 121-150.
- Iglesia, J. (2003). La doctrina de conservación de los montes. Claudio Gay y la conformación de un pensamiento ambiental en Chile a mediados del siglo XIX. In *Simposio de Historia Ambiental Americana*. Santiago: Universidad de Chile
- Instituto Forestal (INFOR). (2021, septiembre). ¿Quiénes Somos?. <https://www.infor.cl/index.php/about-us/somos-infor>
- Jacobsen, M. H. (2004). From Solid Modern Utopia to Liquid Modern Anti-Utopia? Tracing the Utopian Strand in the Sociology of Zygmunt Bauman. *Utopian Studies*, 15(1), 63–87.
- Jullian, C., Nahuelhual, L., Mazzorana, B., & Aguayo, M. (2018). Assessment of the ecosystem service of water regulation under scenarios of conservation of native vegetation and expansion of forest plantations in south-central Chile. *Bosque*, 39(2), 277–289.
- Kosoy, N., & Corbera, E. (2010). Payments for ecosystem services as commodity fetishism. *Ecological Economics*.
- Lara, A., Little, C., Urrutia, R., McPhee, J., Álvarez-Garretón, C., Oyarzún, C., Soto, D., Donoso, P., Nahuelhual, L., Pino, M., & Arismendi, I. (2009). Assessment of ecosystem services as an opportunity for the conservation and management of native forests in Chile. *Forest Ecology and Management*, 258(4), 415–424.
- Lara Aguilar, A., Little Cárdenas, C. L., Martínez, A., & Urrutia-Jalabert, R. (2010a). Servicios ecosistémicos y ley de bosque nativo: no basta con definirlos.
- Lara, A.; Reyes, R.; y Urrutia, R. (a). 2010b. Bosques Nativos en: Informe País, Estado del Medio Ambiente en Chile 2008. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago, Chile, 126-171.
- Leight, J. (2008). The political dynamics of agricultural liberalisation in the US-Chile free trade agreement. *Journal of Latin American Studies*, 40(2), 225-249.

Little, C., & Lara, A. (2010). Restauración ecológica para aumentar la provisión de agua como un servicio ecosistémico en cuencas forestales del centro-sur de Chile. *Bosque (Valdivia)*, 31(3), 175-178.

March, H. (2013). Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica. *59(1)*, 0137-153.

Little, C., Lara, A., McPhee, J., & Urrutia, R. (2009). Revealing the impact of forest exotic plantations on water yield in large scale watersheds in South-Central Chile. *Journal of Hydrology*, 374(1–2), 162–170. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2009.06.011>

Little, Christian, & Lara, A. (2010). Restauración ecológica para aumentar la provisión de agua como un servicio ecosistémico en cuencas forestales del centro-sur de Chile. *Bosque (Valdivia)*, 31(3), 175–178.

Loft, L., Gehrig, S., Le, D. N., & Rommel, J. (2019). Effectiveness and equity of Payments for Ecosystem Services: Real-effort experiments with Vietnamese land users. *Land Use Policy*, 86(May), 218–228.

Londos School of Economics and Political Science (LSE). (2006, octubre). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-economics-of-climate-change-the-stern-review/>

Maillet, A. (2015). Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados. *Revista de Estudios Políticos*, (169), 109-136.

March, H. (2013). Neoliberalism and the environment: An approach from critical geography. *Documents d'Analisi Geografica*, 59(1), 137–153. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.17>

Margulis, M. (2006). Ideología, fetichismo de la mercancía y reificación. *Estudios Sociológicos*, 31-64.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, (21), 7-22.

Mert, A. y Patberk, P. (2015). *Public-private partnerships and the governance of ecosystem services*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 267p.

McCauley, D. J. (2006). Selling out on nature. *Nature*.

McElwee, P., 2012. Payments for environmental services as neoliberal market-based forest conservation in Vietnam: panacea or problem? *Geoforum* 43 (3), 412–426.

Meneses, P. C. (2017). 50 años de la Reforma Agraria chilena. De la protección a la vulneración de los derechos campesinos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28(2), 193-212.

Meynard, C. N., Lara, A., Quivira, M. P., Soto, D., Nahuelhual, L., Parrado, D. N., ... & Morey, F. (2007). La integración de la ciencia, la economía y la sociedad: servicios ecosistémicos en la

ecoregión de los bosques lluviosos valdivianos en el cono sur de Sudamérica. *Gaceta ecológica*, (84), 29-38.

Míguez, P. (2009). El nacimiento del estado moderno y los orígenes de la economía política. *Nómadas*, 22(2), 205-225.

Millenium Ecosystem Assessment (MEA). (2005). 3 Ecosystems and Well-Being. *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment* . , 21(February), 71–84. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12668653>

Ministerio de Agricultura, 1974. Decreto Ley 701 Fija Régimen Legal De Los Terrenos Forestales O Preferentemente Aptos Para La Forestación, Y Establece Normas De Fomento Sobre La Materia.

Ministerio de Agricultura, 1998. Modifica El Decreto Ley N°701, De 1974, Sobre Fomento Forestal.

Ministerio de Agricultura, 2008. Ley 20.283: Ley Sobre Recuperación Del Bosque Nativo Y Fomento Forestal.

Ministerio de Agricultura, 2017. Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025. Chile.

Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (2016a, marzo). El Ministerio del Medio Ambiente da inicio a proceso de Consulta a los Pueblos Indígenas. <https://mma.gob.cl/el-ministerio-del-medio-ambiente-da-inicio-a-proceso-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas/>

Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (2021, septiembre). Especies exóticas invasoras en Chile: Una amenaza para la biodiversidad. <https://especies-exoticas.mma.gob.cl/>

Ministerio de Medio Ambiente. 2016b. Ley 20.930. ESTABLECE EL DERECHO REAL DE CONSERVACIÓN MEDIOAMBIENTAL.

Ministerio de Tierras y Colonización. 1931. Decreto 4.363: APRUEBA TEXTO DEFINITIVO DE LA LEY DE BOSQUES.

Ministerio del Medio Ambiente, 2018. Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030. Chile.

Ministerio Secretaría General de la República. 2010. CREA EL MINISTERIO, EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE.

Miranda, A., Altamirano, A., Cayuela, L., Pincheira, F., & Lara, A. (2015). Different times, same story: Native forest loss and landscape homogenization in three physiographical areas of south-central of Chile. *Applied Geography*, 60, 20-28.

Montes, C., & Sala, O. (2007). La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Las relaciones entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano. *Ecosistemas*, 16(3), 137–147.

Muradian, R., Arsel, M., Pellegrini, L., Adaman, F., Aguilar, B., Agarwal, B., Corbera, E., Blas, D. E. De, Leroy, P., May, P., M, P., & Rica, C. (2013). Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions. 274–279.

Nahuelhual, L., Saavedra, G., Henríquez, F., Benra, F., Vergara, X., Perugache, C., & Hasen, F. (2018). Opportunities and limits to ecosystem services governance in developing countries and indigenous territories: The case of water supply in Southern Chile. *Environmental Science and Policy*, 86, 11–18.

Norberg, J. (2007). *Världens välfärd: Fyra decennier som förändrade planeten*. Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Globaliseringsrådet.

Norgaard, R. B. (2010). Ecosystem services: From eye-opening metaphor to complexity blinder. *Ecological Economics*.

OCDE y CEPAL, 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016.

Odum, E. P. (1956). *Fundamentals of ecology* (No. 504 ODU).

Ortiz Curten, R. E. (2019). *Análisis de los Cambios en la Estructura Agraria en Chile* (Bachelor's thesis).

Oosterhuis, F y Papyrakis, E. (2015). Market-based instruments for ecosystem services

Ovalle, G. C., & Van Treek, E. V. (2021). Extractivismo forestal, centralismo neoliberal y Pobreza Estructural del Itata (Chile). *Territorios y Regionalismos*, 5(5), 1-17.

Oyarzún, C.; Nahuelhual, L.; y Núñez, D.; 2005. Los servicios ecosistémicos del bosque templado lluvioso: producción de agua y su valoración económica. *Revista Ambiente y desarrollos*. 20(3): 88-95.

Pattanayak, S. K., Wunder, S., & Ferraro, P. J. (2010). Show me the money: do payments supply environmental services in developing countries?. *Review of environmental economics and policy*, 4(2), 254-274.

Pascual, U., Phelps, J., Garmendia, E., Brown, K., Corbera, E., Martin, A., Gomez-Baggethun, E., & Muradian, R. (2014). Social equity matters in payments for ecosystem services. In *BioScience*.

Pinedo, J. (2015). Apuntes sobre el concepto postcolonialidad: Semejanzas y diferencias en su concepción y uso entre los intelectuales indios y latinamericanistas. *Universum (Talca)*, 30(1), 189-216.

Piñero, F. (2004). El modo de desarrollo industrial Fordista-Keynesiano : Características , Crisis y reestructuración del capitalismo. *Contribuciones a La Economía*, 1–18. http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/ARCHIVOS_FLACSO/Maestria_DE_L/curso_globalizacion/PI_ERO_Fordismo_Keynesiano.pdf

- Polanyi, K. (1947). La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo (No. 330.1 POL).
- Portilla, B. (2000). La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas. Cepal.
- Prado, D. (2015). Plantaciones Forestales. Más allá de los árboles.
- Revueltas, A. (1990). Modernidad y mundialidad. Estudios filosofía, historia y letras. ITAM. Mexico.
- Reyes Cuevas, J., & Solís Rebolledo, J. (2018). Impactos socioeconómicos generados por el sector forestal en la Comuna de Constitución (1975-1989).
- Reyes, R., Sepúlveda, C., & Astorga, L. (2014). Gobernanza del sector forestal chileno. Tensiones y conflictos entre las fuerzas de mercado y las demandas de la ciudadanía. *Ecología forestal. Bases para el manejo sustentable y conservación de los bosques nativos de Chile. Valdivia, Chile. Ediciones Universidad Austral de Chile.*
- Sáez, S., & Valdés, J. G. (1999). Chile y su política comercial "lateral". Revista de la CEPAL.
- Salazar, R. 2015. Reseña: Harvey, David 2007. Breve historia del neoliberalismo. Revista de ciencias sociales y humanidades, 1(2): 85-99.
- Sancén Contreras, F. (2014). La cultura en el mundo de la modernidad líquida. *Diánoia*, 59(73), 177-181.
- Sánchez, C. C. (2010). Aportes y omisiones de la ley n° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. *Debates Jurídicos y Sociales*, (3), 119-135.
- Sepúlveda, C., & Villarroel, P. (2012). Swans, conflicts, and resonance: Local movements and the reform of Chilean environmental institutions. *Latin American Perspectives*, 39(4), 181-200.
- Shapiro-Garza, E., McElwee, P., Van Hecken, G., & Corbera, E. (2020). Beyond market logics: payments for ecosystem services as alternative development practices in the global south. *Development and Change*, 51(1), 3-25.
- Silva, E. (1993). Conservación, desarrollo sustentable y juego político en la política de bosques nativos en Chile. *Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, (20), 63-92.
- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). (2021, septiembre). Historia. <https://www.sna.cl/historia/>
- Stavins, R. N. (2000). Market-based environmental policies. *Public policies for environmental protection*, 2, 31-76.
- Tansley, AG. (1935) The use and abuse of vegetational concepts and terms. *Ecology* 16:284 307

Tapia, P. 2017. EL DERECHO REAL DE CONSERVACIÓN MEDIOAMBIENTAL: Estructura y conflictos con otros derechos reales. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de derecho, Universidad de Chile.

The Economics of Ecosystem & Biodiversity (TEEB). (2021, septiembre). Making Nature's Values Visible. <http://teebweb.org/>

Thorsen, D. E. (2010). The neoliberal challenge. What is neoliberalism?. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2(2), 188-214.

Van Beukering, P., Brouwer, R. y Koetse, M. (2015). *Economic values of ecosystem services* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 267p.

Van Hecken, G., Bastiaensen, J., Huybrechs, F., 2015. What's in a name? Epistemic perspectives and payments for ecosystem services policies in Nicaragua. *Geoforum* 63, 55–66.

Vasconcelos, J. S. (2020). Tierra y derechos humanos en Chile: la contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, (80), 209-242.

Vázquez Manzanares, V. M. (2014). Externalidades y medioambiente. *Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing*, 1, 1-15.

Vergara, R. (2016). News Alert: Publican Ley Que Establece El Derecho Real. 1–2.

Vermaat, J. E., Wagtendonk, A. J., Brouwer, R., Sheremet, O., Ansink, E., Brockhoff, T., ... & Hering, D. (2016). Assessing the societal benefits of river restoration using the ecosystem services approach. *Hydrobiologia*, 769(1), 121-135.

Vives, X. 2010. La crisis financiera y la regulación. 179: 1-3.

Wever, J. P. (2019). El trabajo: la transición de la modernidad sólida a la líquida. Una aproximación al pensamiento sociológico de Zygmunt Bauman. *SCIO: Revista de Filosofía*, (17), 79-105.

Wunder, S. (2005). Payments for environmental services: some nuts and bolts.

Wunder, S. (2015). Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological economics*, 117, 234-243.

Wunder, S., Brouwer, R., Engel, S., Ezzine-de-Blas, D., Muradian, R., Pascual, U., & Pinto, R. (2018). From principles to practice in paying for nature's services. *Nature Sustainability*, 1(3), 145-150.

Xifra, J. (2005). Los think tank y advocacy tank como actores de la comunicación política. *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, (32), 073-91.

Zizek, S. (2014). *Pedir lo imposible*. Ediciones Akal.

