

INFORME DE COYUNTURA
ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LAS DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES DE
DESARROLLO DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Juan Fernández L.

Unidad de Evaluación
Departamento de Estudios y Evaluación
División de Políticas y Estudios
SUBDERE
Octubre, 2007

RESUMEN EJECUTIVO

El rezago relativo de la región de la Araucanía respecto de indicadores económicos y sociales (pobreza, escolaridad, IDH, entre otros) dice relación con variables históricas, sociodemográficas e institucionales, las cuales están interrelacionadas. Aún cuando varios de los aspectos son comunes a otras regiones del país, especialmente aquellos referidos al marco institucional, éstos cobran un sentido particular debido a la trayectoria histórica (territorio de frontera hasta fines del siglo XIX y ausencia de políticas específicas durante gran parte del siglo XX) y la especificidad cultural de la región (alto porcentaje de población mapuche y diversidad cultural).

En el contexto de una región caracterizada por una alta ruralidad, especialmente de pequeña escala, dispersión poblacional, inequidad territorial y alta concentración de población mapuche, los nudos críticos del marco político-institucional se resumen en centralismo, descoordinación y rigidez institucional; debilidades en la conducción, planificación y gestión institucional regional y local; y ausencia de políticas adecuadas, pertinentes y permanentes. A todo ello se agrega la falta de una visión consensuada sobre el desarrollo y la ausencia de diálogo efectivo entre la institucionalidad pública y el pueblo mapuche.

La región tiene como grandes potencialidades de desarrollo la actividad agropecuaria y la actividad turística (especialmente el turismo de intereses especiales o etnoturismo), a las que se agregan la actividad forestal, acuícola y de servicios en general.

Los principales desafíos y propuestas para avanzar en el desarrollo de la región son los siguientes: lograr un desarrollo armónico a partir de la convivencia de dos culturas, para lo que se requiere un consenso público-privado para definir objetivos comunes y una profundización de la reforma del Estado para avanzar en la descentralización, la flexibilidad y la coordinación de la institucionalidad pública. Se deben implementar políticas pertinentes y sustentables en el tiempo, con un horizonte de largo plazo y aplicadas con visión territorial, especialmente dirigidas a la población mapuche y a la pequeña ruralidad no productiva. Junto con ello, se debe impulsar la innovación y las alianzas público-privadas, para aumentar la productividad y atraer inversiones privadas.

ÍNDICE

Introducción	2
1. Situación de rezago de la región y principales factores asociados	3
2. Ámbitos potenciales para el desarrollo de la región: oportunidades y desafíos	6
Nota sobre la visión del desarrollo regional	9

INTRODUCCIÓN

1) Contexto

La Región de la Araucanía presenta algunos de los índices económicos y sociales más desfavorables del país respecto de ámbitos tales como pobreza: 14,0% frente a 10,5% nacional; indigencia: 6,1% frente a 3,2% nacional; escolaridad: en promedio un año de estudio menos que el nacional; analfabetismo: en promedio 3 puntos más que el nacional (CASEN 2006); y Desarrollo Humano: 0,686 frente a 0,725 nacional al año 2003 (PNUD, 2005).

De acuerdo a lo declarado por el propio Gobierno Regional “*la Región de La Araucanía ha transitado en los últimos años por una situación socioeconómica que compromete las bases de sustentación del desarrollo armónico, afectando las oportunidades de mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población. Los indicadores de pobreza rural y de menor desarrollo humano y productivo, que nos caracterizan desde hace décadas, muestran que el proceso modernizador del país no satisface las expectativas de progreso que anhela la gente de nuestra región y tiene consecuencias políticas y de conflictividad social*” (www.laaraucania.cl).

En ese marco, resulta relevante conocer la percepción que tienen los actores regionales clave respecto de las dificultades, oportunidades y desafíos que presenta la región para impulsar procesos de desarrollo.

2) Objetivos

- Conocer la percepción de actores regionales clave, fundamentalmente del sector público, acerca de los elementos que inciden en los bajos indicadores económicos y sociales relativos de la región y su posibilidad de revertirlos, aludiendo a variables demográficas, institucionales y socioeconómicas.
- Indagar sobre los ámbitos de desarrollo que relevan los distintos actores, las herramientas con que cuentan para abordarlos y los aspectos que podrían potenciarse.

3) Metodología

Se utilizaron técnicas de investigación cualitativas para profundizar en la percepción de los actores clave. Se aplicaron entrevistas en profundidad para recoger información, la cual fue procesada y analizada.

4) Actores entrevistados

Se visitó la región los días 11, 12 y 13 de septiembre; y 1 de octubre del 2007, entrevistando a los siguientes informantes regionales:

Cuadro 1: Resumen trabajo de campo

Nombre	Cargo
Daniel Neculpan	Subdirector nacional CONADI
César Torres	SEREMI de Salud Araucanía
Marco Vásquez	SEREMI de Obras Públicas Araucanía
Andrés Montupil	SEREMI de Planificación Araucanía
Eduardo Abdala	SEREMI de Educación Araucanía
Emilio Roa	Jefe División de Análisis y Control de Gestión GORE Araucanía
Patricio Latorre	Jefe División de Planificación GORE Araucanía
Miriam Sepúlveda	Secretaría Ejecutiva Asociación de Municipios Región de Araucanía (AMRA)
Francisco Huenchumilla	Alcalde de Temuco
Ricardo Tripainao	Alcalde de Saavedra
Heinrich Von Baer	Director IDER, Universidad de la Frontera

1. Situación de rezago de la región y principales factores asociados

En opinión de los agentes públicos regionales, existe consenso en que la región se caracteriza por presentar bajos indicadores económicos y sociales en materia de pobreza, escolaridad, desarrollo humano y aporte al PIB nacional. Esa situación se relaciona, a juicio de los entrevistados, con características que pueden ser clasificadas básicamente en sociodemográficas e institucionales¹.

a) Características sociodemográficas:

- **Alta ruralidad, especialmente de pequeña escala:** Existen amplios sectores de minifundio con lógicas de autoconsumo y subsistencia, con venta del excedente y no con una lógica productiva.
- **Dispersión poblacional:** Sectores poblacionales poco concentrados en el territorio y situaciones de aislamiento, principalmente en los sectores cordilleranos.
- **Inequidad territorial:** Concentración de la riqueza y la actividad económica en Temuco, Pucón y Villarrica, mientras que el resto del territorio regional permanece, a grandes rasgos, en situación de rezago.
- **Alta población mapuche rural sin capacidad productiva y con una cosmovisión distinta:** La población mapuche, junto con operar con lógica de autoconsumo y subsistencia, tiene una cosmovisión distinta del desarrollo, donde se pone el énfasis en la ocupación de la tierra sin darle un sentido productivo. La tierra, la identidad y la tradición se ponen en el centro y no el progreso económico o la competitividad.

¹ Interrelacionada con ellas, un par de entrevistados desliza la hipótesis de que la región es la más “joven” del país en cuanto a su conformación, debido a procesos históricos que la tuvieron como territorio de frontera y de permanente inestabilidad hasta fines del siglo XIX. A ello se agrega la ausencia de políticas destinadas al mundo indígena durante gran parte del siglo XX; sólo desde los '90 se han hecho esfuerzos para saldar la denominada “deuda histórica” con los pueblos originarios. Todo ello pondría a la región en un punto de origen más complejo que el resto de las regiones del país, incidiendo en su situación de rezago hasta la fecha.

b) Características institucionales:

Centralismo, descoordinación y rigidez institucional

- ***Visión centralista y sectorial de los servicios públicos:*** Los servicios públicos responden a sus compromisos sectoriales más que a las demandas de la región y las grandes definiciones vienen establecidas desde Santiago.
- ***Falta de coordinación institucional:*** No existe una articulación virtuosa de los distintos instrumentos y acciones públicas, sino que, por el contrario, cada sector “cae” en los territorios en forma separada.
- ***Rigidez institucional y poca pertinencia de los instrumentos públicos:*** En general las acciones públicas se basan en los ciclos del gasto y no en los de los procesos de los territorios y comunidades (p. ej.: en el caso de acciones de fomento productivo). Además, la rigidez de las normativas no permiten ajustar los instrumentos a situaciones propias del territorio (p. ej.: en el caso del fomento del turismo de interés especial, la normativa sanitaria para recintos y expendio de alimentos dificulta el desarrollo de emprendimientos tradicionales mapuche).
- ***Falta de evaluaciones de impacto de las acciones realizadas:*** En la región se realizan muchos programas piloto y se llevan a cabo acciones que no son evaluadas, lo que no contribuye a definir cuáles de ellas son más eficaces.

Debilidades en la conducción, planificación y gestión institucional regional y local

- ***Ausencia de un objetivo claro en materia de desarrollo regional:*** Se habla de una región que “busca su destino”, que no ha definido un objetivo hacia el cual avanzar. No existe una planificación del desarrollo regional que guíe a los distintos sectores.
- ***Conducción de corto plazo y falta de continuidad en los procesos:*** El horizonte de las acciones es reducido, no hay una planificación estratégica de mediano y largo plazo y las prioridades cambian junto con los intendentes. No hay capacidad de recoger lo pasado y darle continuidad en procesos de largo aliento².
- ***Ausencia de una gestión territorial adecuada:*** No existe una plataforma de información adecuada para la toma de decisiones, en términos de datos territorializados, por ejemplo, para definir tramos de infraestructura vial vinculada a localización de sectores productivos.
- ***Decisión de inversiones de GORE y SERPLAC con prácticas que no contribuyen al desarrollo de los territorios:*** La institucionalidad regional presenta algunos nudos en materia de inversiones que, a juicio de algunos entrevistados, son un obstáculo para los procesos de desarrollo de la región. En primer lugar se señala que la metodología de evaluación de proyectos de la SERPLAC es muy exigente, demora los procesos y deja fuera las temáticas sociales; en segundo lugar, existe poca fiscalización; y por último, se sostiene que existen acuerdos políticos que priman en la distribución territorial de las inversiones, por sobre las necesidades de la población.

² La Araucanía es una región donde la rotación de autoridades regionales ha sido una constante.

- **Cultura del asistencialismo en los funcionarios públicos:** Algunos entrevistados indican que un nudo crítico en la gestión pública regional está en los funcionarios, especialmente en los municipales, quienes en su rol de intermediarios entre el Estado y la población otorgan un sello generalmente asistencialista a las acciones y una atención de deficiente calidad. Uno de los aspectos que incide en aquello es su precariedad laboral.
- **Cultura de la subordinación:** Un entrevistado señala que además, tanto alcaldes como dirigentes sociales se enmarcan en una relación de subordinación frente al GORE y frente al nivel central del Estado, siendo “buenos para pedir y no para proponer”.

Ausencia de políticas adecuadas

- **Falta de una política de desarrollo hacia la pequeña ruralidad:** Los instrumentos y acciones en el área agropecuaria están orientados hacia la gran agricultura y no hacia el minifundio y las pequeñas unidades campesinas.
- **Inexistencia de políticas pertinentes y permanentes hacia la población indígena:** Pese a la alta población indígena en la región, no han existido políticas integrales de largo plazo en dicha materia y las existentes datan de los '90. La CONADI ha puesto énfasis en la entrega de tierras, pero, a juicio de su subdirector, eso ya cumplió un ciclo y las acciones se deben replantear hacia otros ámbitos. Otras acciones, como el Programa Orígenes, han sido insuficientes, en algunos casos poco pertinentes y con mirada a corto plazo.
- **No se recoge la visión mapuche y las políticas no aprovechan la oportunidad de la interculturalidad:** En los objetivos y acciones definidas por la institucionalidad no se integra la visión de desarrollo del pueblo mapuche y los instrumentos no respetan su identidad cultural. Se impulsan procesos de forma inadecuada, por ejemplo, la transición desde el autoconsumo a lo productivo como un proceso automático, sin considerar los aspectos culturales.

Todos los entrevistados señalan que el hecho de que en la región dos culturas distintas compartan un mismo espacio es una gran oportunidad, por la riqueza que ello representa en términos de diversidad, de identidad, de diálogo entre dos mundos, sin embargo, dicho diálogo no tiene un correlato en la práctica institucional³.

- **Estancamiento en materia de calidad de la educación y poco impulso a la educación bilingüe:** Si bien ha habido avances importantes en infraestructura y cobertura educacional, no ha ocurrido lo mismo con la calidad de la educación en todos los niveles, ni se ha potenciado la educación intercultural bilingüe.
- **Falta de acciones que promuevan la innovación, el dinamismo y la capacidad de adaptación:** Se menciona que los instrumentos públicos en general apuntan a un “mantenimiento” más que a un desarrollo. La institucionalidad suele ser más un obstáculo que un impulsor para la innovación y el dinamismo.
- **Falta de inversión privada:** En la región la mayor inversión es pública y el mundo privado no realiza inversiones significativas en el territorio. Esto se relaciona con las características de infraestructura de la región, por ejemplo, con la ausencia de un puerto que constituya un centro de tránsito comercial; y con la imagen de conflictividad social.

³ En cuanto a cargos ocupados, de las 32 comunas de la región, en sólo 5 de ellas los alcaldes son mapuche.

2. Ámbitos potenciales para el desarrollo de la región: oportunidades y desafíos

Los ámbitos potenciales de desarrollo de la región son identificados por el conjunto de actores como los siguientes:

- Actividad Agropecuaria y silvoagropecuaria
- Turismo (especialmente de intereses especiales)
- Actividad forestal
- Actividad acuícola y pesca
- Área de servicios en general

Para avanzar en dichos ámbitos, los entrevistados señalan las siguientes oportunidades y desafíos, según las características sociodemográficas e institucionales de la región.

a) Características sociodemográficas

Oportunidades:

- Los recursos naturales renovables que posee la región son una oportunidad para el desarrollo. El desarrollo productivo debe ser con equilibrio medioambiental y denominación de origen.
- Un atributo de la región que debe ser fortalecido y valorado, es la diversidad cultural y la coexistencia de “dos pueblos”, sobretodo en términos del denominado turismo de intereses especiales.

Desafíos:

- Lograr un desarrollo armónico a partir de la convivencia de dos culturas. Es necesario un mayor diálogo entre la visión mapuche y la institucionalidad pública, de modo de generar políticas pertinentes e integrales en materia indígena. La interculturalidad debe expresarse en instrumentos públicos concretos.
- En la región existe mucha inequidad, por lo que debe avanzarse en lograr un desarrollo equilibrado, que permita la distribución de la riqueza en los distintos territorios.

b) Características institucionales

Oportunidades:

- La creación de la **Tercera División en el GORE** es una oportunidad, por la posibilidad de planificar y elaborar la Estrategia de Desarrollo Regional de manera más vinculada con los municipios y las necesidades de los territorios.
- El funcionamiento de las **Agencias Regionales de Desarrollo** también son una oportunidad, por cuanto permite establecer ejes y cadenas productivas de forma articulada.
- Desde el nivel local se señala que el **PLADECO** es una buena herramienta que cristaliza los énfasis de las comunas.
- Las asociaciones de municipios se mencionan como una buena herramienta para generar y catalizar acciones en los territorios.

Desafíos:

En materia de centralismo, descoordinación y rigidez institucional

- Se debe establecer un gran **consenso público-privado** para avanzar en la pertinencia de los instrumentos públicos. Se señala que debe avanzarse en una reforma del Estado que reduzca el centralismo y la rigidez institucional, fortaleciendo a los niveles regionales y locales (elección directa de CORE y su ejecutivo; fortalecimiento de la autonomía y capacidades de los municipios, entre otros) y potenciando la asociatividad.
- Los servicios públicos deben **actuar de forma más articulada**, con instrumentos más flexibles y pertinentes. Debe apuntarse a que los servicios públicos tengan compromisos (p. ej. PMG) regionales y no sólo sectoriales.

En materia de conducción, planificación y gestión institucional regional y local

- Los distintos instrumentos deben ser orientados bajo la **conducción del GORE**, de modo de que actúen coordinada y complementariamente. Es necesario un liderazgo regional que conduzca los procesos y de un énfasis mayor en la planificación de largo plazo. No obstante el intendente es clave, deben existir también líderes en los ámbitos privado y social, de modo de actuar en forma articulada en pos de objetivos comunes.
- Se debe avanzar en el uso de **modelos de gestión territorial** que contribuyan a que los instrumentos públicos sean pertinentes y se ajusten a la vocación de los territorios y a las características y necesidades de la población. No se debe considerar en forma separada las políticas orientadas a lo social de aquellas enfocadas a lo productivo, sino que deben articularse.
- Debe **fortalecerse institucionalmente a los municipios**, tanto en términos de infraestructura y tecnología como de su dotación de funcionarios, de manera de que sean capaces de formular proyectos, articular sus propios instrumentos (PLADECO, PRC, PADEM, etc.), y prestar un servicio de calidad. Se requiere capacitación y mejoras salariales.
- La **SERPLAC** debe tener una dotación de personal mayor y contar con una metodología de evaluación **más rápida y flexible**. El FNDR debe ser revisado para que sea más flexible y permita líneas de financiamiento productivo y social.

En materia de definición de políticas adecuadas

- Las **políticas destinadas al mundo indígena** deben superar el énfasis puesto en el tema de las tierras y avanzar en materias de educación, productividad y servicios sociales. Se debe generar una política integral en materia indígena, con instrumentos permanentes y un presupuesto regional corriente. El enfoque debe ser desde la mirada de los derechos sociales, económicos y políticos de la población. Desde la CONADI se señala que hace falta un departamento de análisis que levante propuestas para la población indígena, para anticiparse y no actuar por reacción.

- En materia agropecuaria, deben desarrollarse **políticas orientadas a la pequeña agricultura**, de manera de aumentar su productividad. Las pequeñas unidades campesinas requieren, por ejemplo, del impulso de planes de riego, la entrega de un capital inicial, el acompañamiento y asistencia para bodegaje y comercialización, entre otras acciones.
- En **Salud**, si bien hay infraestructura, falta avanzar en la operación y funcionamiento de los centros asistenciales. Asimismo, si bien se considera que está cubierta la atención al daño, queda por avanzar en la prevención.
- En **Educación**, si bien se avanzó en cobertura, debe profundizarse en la calidad, con líneas de acción enfocadas en el trabajo en el aula, de modo de constituir un cuerpo de capital humano que haga competitiva a la región. Asimismo, la interculturalidad que caracteriza a la región no se ha expresado en un impulso de la educación bilingüe (castellano y mapudungun). Se plantea que para lograr la integración, así como el pueblo mapuche debe aprender de los chilenos, éstos últimos también deben aprender de la cultura ancestral. La educación de calidad implica a la escuela y su entorno.
- En **Obras Públicas**, la conectividad debe estar asociada funcionalmente a las actividades, ya sean productivas, turísticas u otras. Por ello, se requiere un uso coordinado de la información disponible y una plataforma de datos asociada al territorio (SIG), por ejemplo, la infraestructura vial regional enfrenta desafíos distintos en materia de turismo y de emprendimientos productivos, pues representan cargas y tránsitos diferentes (por el volumen y peso de lo que se transporta). Además, se debe avanzar en saneamiento básico, aguas servidas y agua potable rural; en electrificación rural hay cobertura, pero faltan trifásicas; se requiere tecnología digital para las comunicaciones y, finalmente, respecto a la vialidad, el SEREMI del ramo propone que se modifique la ley para que el MOP se haga cargo de la mantención de los caminos que hoy son responsabilidad de los municipios, ya que éstos no tienen la capacidad para hacerlo.
- Es necesario profundizar en materia de **innovación**. Generar mecanismos que la promuevan. Asimismo, se debe invertir en ciencia y tecnología orientada a lo productivo, de modo de aumentar el rendimiento de las pequeñas unidades campesinas.
- Se debe promover y profundizar en la creación de **alianzas público-privadas**.
- Se debe generar condiciones que estimulen la **inversión de capital privado** en la región. Una acción en esa línea sería la construcción y funcionamiento de un puerto regional.

En todos estos planteamientos se aprecia consenso entre los actores del nivel regional y los del nivel local, aunque estos últimos ponen mayor énfasis en la rigidez y burocracia de la SERPLAC, así como en la necesidad de fortalecer a los municipios, tanto en autonomía como en dotación y capacitación de su personal.

Por su parte, desde el mundo académico se comparte en general la percepción, aunque se pone énfasis especial en la necesidad de **implementar políticas destinadas a fortalecer el capital humano y el capital social de la región**, de modo de contar con una masa crítica que sea soporte al desarrollo y que exista mayor participación ciudadana y redes de vinculación entre los distintos actores regionales. Se plantea que al ser la región más vulnerable, es también la más “potenciable”, por sus recursos naturales y por su riqueza cultural.

***Nota sobre la visión del Desarrollo Regional**

Al analizar las declaraciones de los actores, se constata que no todos tienen un discurso elaborado sobre el desarrollo, aunque en general se lo entiende como un proceso centrado en las personas, en su satisfacción y bienestar.

Se reconoce que en la región existen dos visiones que parecen no dialogar. Por un lado está el énfasis en el crecimiento económico y en el progreso (que se asocia a la institucionalidad y al empresariado), mientras que por el otro está la felicidad de las personas, la solidaridad, la colaboración, la protección de los recursos naturales (que se identifica con el pueblo mapuche). La visión no-indígena estaría ligada a una comprensión parcial del mundo, centrada en la economía acumulativa, mientras que la visión mapuche se vincularía a la identidad, la tradición y a una comprensión holística del mundo.

El discurso de los entrevistados gira en torno a las oportunidades que ofrece la existencia de estas dos visiones, es decir, en la riqueza que representa la diversidad y el diálogo entre dos cosmovisiones; se señala que se ha avanzado en el conocimiento mutuo y que se ha comenzado a pensar la región como “un lugar para vivir”, es decir, con trabajo, educación, ciudadanía y más igualdad, y no sólo un lugar que sólo crezca económicamente. Sin embargo, hay consenso en que en general esto no es recogido por la institucionalidad pública y la visión mapuche queda al margen⁴.

JFL/Octubre 2007.

*Si bien se intentó entrevistar, además de los actores mencionados, al Intendente y a un académico estudioso y representante del pueblo mapuche, sus agendas no lo permitieron.

⁴ Lo anterior queda confirmado y complementado en un reciente estudio sobre la materia, en el cual se señala que “discursos mapuche y discursos del Estado hacen recorridos paralelos sin lograr llegar a una plataforma de convergencia donde poder ni siquiera construir un lenguaje común que facilite la interacción” (p.24); asimismo, que la sociedad nacional y el Estado piensan “el desarrollo como una fuente inagotable de integración y homogeneización, y no como una forma de acceder al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales” (p.19). Ver Luna, L. (2007) “Un mundo entre dos mundos. Las relaciones entre el Pueblo Mapuche y el Estado Chileno desde la perspectiva del desarrollo y de los cambios socioculturales”. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Septiembre 2007.