

CONCERTACION DE PARTIDOS POLITICOS POR LA DEMOCRACIA  
EQUIPO DE ESTUDIOS Y PROGRAMA  
IX REGION



REGION DE LA ARAUCANIA  
RECONSTITUIR LA DEMOCRACIA  
RETOMAR EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL

INFORME PRELIMINAR DE  
PROFUNDIZACION PROGRAMATICA REGIONAL

DOCUMENTO A PRESENTAR A  
DON PATRICIO AYLWIN A.  
EN SU VISITA A LA REGION  
1º DE DICIEMBRE 1989.-

## I. Antecedentes generales de la Novena Región de la Araucanía.

Lo que hoy constituye administrativamente la Novena Región de la Araucanía, es el mismo espacio geográfico que hasta hace unas décadas se conocía como la Frontera. Por su génesis, nuestro espacio regional se distingue de otras regiones del país. Comenzó a ser parte integral de la nación hace un poco más de cien años, y el hecho que hasta ese entonces fuera el núcleo central de la localización del pueblo mapuche la convierte en una región nueva y vieja a la vez.

La ocupación militar en corto tiempo se transformó en una incorporación económica de las provincias de Malleco y Cautín, que permitió la ampliación de las tierras agrícolas del país. Esto significó que los mapuches fueran reducidos a la décima parte de la superficie de que anteriormente disponían. Si bien en el período que va de 1880 a 1930, la región atrajo la inmigración nacional y extranjera, con posterioridad, revirtiendo esta situación, su población rural busca emigrar a las áreas urbanas de mayor dinamismo económico del país.

Así, en nuestro espacio regional, sólo un pequeño sector presenta estándares de vida adecuados y sólo un centro urbano, concentra las principales actividades industriales, financieras y de servicios.

Hasta hoy, permanece pendiente la generación de mecanismos de integración y desarrollo para amplios sectores poblacionales de la región, siendo especialmente relevante la población mapuche rural y la población urbana marginal.

Los 16 años de gobierno autoritario han sumido a la región en un estancamiento que se expresa en un alto índice de extrema pobreza: 20,7 % ( INE 1988 ), un producto per capita regional que es menor de la mitad del promedio nacional y bajos índices de salud y educación.-

Las políticas neo liberales aplicadas al agro trajeron graves consecuencias para las actividades del sector, lo que explica que se mantenga en un porcentaje de 30 % en el P.G.B.R., a pesar de que concentra más del 42 % de la fuerza laboral.

La falta de fomento de otras áreas como minería, pesca y agroindustrias, han mantenido al sector servicios y comercio, como dominante de la actividad regional.

El crecimiento del sector turismo y del subsector forestal, si bien muestran dinamismo, han generado problemas de contaminación ambiental y desequilibrio ecológico.

Para el período democrático 1990-1994, se hace indispensable la generación de un PLAN DE DESARROLLO REGIONAL, que no sólo se circunscriba a las acciones de gobierno regional, sino también, que involucre participativamente a los diferentes actores sociales y que permita resituar a la región de la Araucanía en el contexto nacional e internacional, de forma que efectivamente pueda compatibilizar el crecimiento económico y el desarrollo.

Será también indispensable que el proceso de regionalización y descentralización sea debidamente garantizado por un marco jurídico que permita en forma gradual acceder a una mayor autonomía en sus decisiones a las regiones.

## II. Informe preliminar de profundización programática regional.

A partir de los informes preliminares de las comisiones de trabajo del programa de la Concertación a nivel regional, se ha realizado una síntesis cuyos contenidos más relevantes se exponen a continuación.

### AREA ECONOMICA:

Para efectos de este documento, hemos denominado "area económica" a aquel sector conformado por la agricultura, pesca, minería, e industria y comercio. Cada uno de estos sectores presenta distintos grados de desarrollo que se analizarán a continuación. Al mismo tiempo, se adjuntan las propuestas que las respectivas comisiones de profundización del Programa de la Concertación han realizado, en torno a la máxima activación de las capacidades productivas regionales.

Si se analiza la importancia de cada uno de los sectores enunciados desde la perspectiva de su contribución al P.G.B. regional, observamos que el sector silvo-agropecuario ocupa el primer lugar, aportando el 27,6% del total. De acuerdo a la información disponible, se esperan perspectivas favorables en el desarrollo de este sector, no obstante estar sujeto a variables de difícil manejo, tales como las variaciones agroecológicas, el comportamiento del mercado mundial en lo que a precios se refiere (especialmente para los productores vinculados a la exportación) y, finalmente, a las políticas económicas que se diseñen para este sector.

En este sentido, la comisión que trabajó en la profundización de este aspecto del Programa de Gobierno señala que las políticas allí enunciadas satisfacen adecuadamente las necesidades más relevantes detectadas en el sector, no obstante lo cual se hace necesario abordar con más detalle aquellos aspectos referidos al endeudamiento. Para ello es prioritario efectuar un estudio que revele la real dimensión que actualmente tiene este problema, ya que los últimos antecedentes de que se dispone se remontan a 1985-86. Por su parte, el Gobierno Regional, a través de la Secretaría

Regional Ministerial respectiva sólo ha implementado renegociaciones dirigidas a los denominados "agricultores viables", es decir, quienes tienen un nivel de ingresos suficientes para servir la deuda repactada. No resulta aventurado señalar que por debajo de este rango existe un importante número de pequeños campesinos (especialmente mapuches) que no pueden acceder a este beneficio.

A modo de síntesis, es posible señalar que el campesinado de la IX Región (43.000 fam. aprox.), presenta una situación de estancamiento que no se compadece con los éxitos alcanzados por los grandes propietarios, ya que de acuerdo a lo señalado en el Primer Informe de Avance de la comisión respectiva, este sector de la población regional enfrenta problemas serios en lo que respecta a superficie de los predios que poseen, calidad de los mismos, inexistencia de un acceso efectivo a mecanismos crediticios, terrenos afectados por la erosión, etc. todo lo cual genera rendimientos inferiores a la media nacional. Mas aún, a lo anterior se debe sumar la falta de un apoyo tecnológico efectivo. Si bien la propia comisión reconoce que un 43% del total recibe asistencia técnica de instituciones tales como INDAP, PRODAC y las diferentes O.N.G. que operan en la región, se trata de una cifra sobredimensionada.

En cuanto al sector industrial, aporta un 14,8% del PGB regional, ocupando el segundo lugar después del sector silvo-agropecuaria. Si bien la región no presenta un desarrollo significativo en esta área con relación al resto del país, ella ha experimentado un crecimiento satisfactorio.

Por su parte, el sector comercio se ubica en el quinto lugar nacional en cuanto a ventas, las que representan un 3,41% del total del país.

En el sub-sector forestal se estima que los bosques nativos de la Región han sufrido un proceso de degradación como consecuencia de la explotación irracional y sin criterios ecológicos, provocando efectos negativos tales como erosión, destrucción de cuencas hidrográficas y extinción de especies. Derivado de esto, los recursos forestales no han entregado los beneficios económicos que su potencial natural ofrecía.

A esta situación se añade la casi total carencia de políticas de investigación y fomento forestal referidas al bosque chileno, por el contrario, se incentiva directa o indirectamente su eliminación o reemplazo por plantaciones artificiales o su conversión a terrenos agrícolas o ganaderos. El desarrollo del reciente auge forestal y la producción de astillas vino a plantear la situación crítica definitiva para los bosques nativos, porque ha traído sobre ellos una presión de explotación de una cuantía e intensidad nunca vista y amenaza ser el golpe de gracia para los bosques nativos, pues se está realizando con criterios puramente económicos y sin un adecuado control.

La minería en la Región representa un 0,2 % del P.G.B.R., con un inventario de recursos que por su riqueza pueden ser una herramienta privilegiada para el desarrollo. Esto significa incrementar los aportes de capital a esta actividad incorporando además tecnologías de producción avanzadas; exportando fuera de la región bienes de rango secundario y con alto valor agregado. Esto permitiría incorporar mano de obra disponible con un horizonte salarial más atractivo evitándose la pérdida de una fuerza de trabajo potencial por una migración de ella fuera del ámbito regional. Al mismo tiempo se incrementaría la contribución de este sector al P.G.B.R. Sin embargo para potenciar este sector se requiere de una política de alto costo y sobretodo de alto riesgo, reconociéndose que en este caso y por estas razones existen otras prioridades más urgentes.

En materia de pesca se evidencia la escasa relevancia que dicho sector alcanza en el producto regional, es definitivamente una actividad de carácter artesanal (0,01 % del PGB regional). Sin embargo, tiene gran importancia desde el punto de vista social pues dependen de ella alrededor de 1000 pescadores en una zona de extrema pobreza regional, y una de las más deficitarias a nivel nacional. Ello se verifica en la condición de pobreza generalizada de los pescadores. Este sector se desarrolla en las caletas de la costa de la Provincia de Cautín y están organizados alrededor de 250 pescadores. Cabe destacar que en algunos sectores se practica en forma conjunta la pesca con la agricultura.

#### PROPUESTAS EN EL AREA ECONOMICA

Una de las propuestas para revertir la situación del campesinado consiste en determinar los tipos de programas que deberán existir, de acuerdo a su tipo, superficie de tierra disponible, área agro-ecológica en la que se ubica y otros. En segundo lugar, debería contemplar también un estudio de la metodología de trabajo más adecuada a la transferencia tecnológica, homogeneizando los criterios de trabajo, de manera tal que no se desperdicien esfuerzos ni recursos entre las diferentes instituciones que están trabajando en el desarrollo rural. Por último, se hace necesario estimular la realización de investigación científico-tecnológica para la producción campesina, especialmente en términos de establecer coordinaciones efectivas entre el sector público y el privado con participación de las universidades regionales.

En cuanto a la minería se debe formular una política destinada a favorecer la pequeña y mediana minería por medio equipos humanos, recursos tecnológicos y estímulos a los sectores empresariales que aseguren una rentabilidad atractiva. En este aspecto es indispensable y previo completar el inventario del activo disponible y desarrollar tareas de investigación y promoción en el área. - Este inventario debiera comprender un catastro de concesiones mineras para evitar comportamientos especulativos; el referido inventario debería

incluir un detalle de los yacimientos conocidos, sus reservas evaluadas, localización y otros datos pertinentes.

En lo relativo a las perspectivas del sector forestal se propone; 1.- la dictación de una ley de fomento del bosque nativo que tenga como objetivo la mantención y mejoramiento productivo de los bosques naturales, la generación de recursos económicos a partir del manejo y raleo de ellos, la creación en un plazo de 20 o 30 años de una fuente permanente de producción de maderas nobles que traería beneficio económico para los propietarios y el país y el restablecimiento y preservación de las funciones ecológicas fundamentales del bosque. 2.- Mejoramiento de la legislación y fiscalización forestal que implemente un cambio de políticas en el control y orientación de la actividad forestal. 3.- Capacitación y asistencia técnica; es imprescindible desarrollar un proceso masivo de capacitación y educación de los sectores ligados a la explotación del bosque y sus recursos, una política permanente de educación forestal en todos los niveles ciudadanos más una sostenida acción de capacitación y asistencia técnica por parte de los organismos gubernamentales y no gubernamentales hacia aquellos sectores campesinos que aún poseen bosques. 4.- Fomento a la forestación y reforestación con especies nativas y exóticas; dado que grandes superficies de suelo de la región son de clara aptitud forestal, sería recomendable propender para el largo plazo a que estos fueran dedicados a la actividad silvícola mediante procesos de forestación y reforestación con especies nativas. Ello traería la recuperación de las vitales funciones ecológicas del bosque. Tal reforestación podría incluir plantaciones mixtas con especies exóticas, buscando así una producción diversificada y con distintas velocidades de gestación.

En el área de la pesca, las propuestas que las distintas organizaciones de pescadores artesanales en la región han presentado son las siguientes;

- 1.- Implementación de proyectos de obras portuarias.-
- 2.- Revisión de la legislación pesquera en lo referido a las concesiones de fondos marinos, barras de agua y espacios de playa.-
- 3.- La implementación de un diagnóstico de las potencialidades de los recursos marinos y fluviales que sean susceptibles de explotar por los pescadores artesanales.
- 4.- Capacitación técnica para los trabajadores adultos y elaboración de programas referidos a la materia en la enseñanza básica y media.-
- 5.- Implementación de un sistema de créditos estatales para que el pescador pueda readecuar sus implementos de trabajo y acceder a las nuevas tecnologías en el área.
- 6.- Fomento de la protección de los recursos marinos y acuícolas.-
- 7.- Reforzamiento de las organizaciones propias de los pescadores.-

AREA POLITICA;

Regionalización y  
Gobierno Interior.

En el tema participación regional se plantea la modificación legal de los COREDES para incorporar a nuevos sectores en esta instancia y democratizar su génesis, sin agregarles la facultad de elaborar proyectos, función que corresponde a SERPLAC. Se observa como mas útil que los COREDES se circunscriban al aporte de ideas o perfiles de proyecto al Gobierno Regional. En este sentido es notoria la necesidad que este organismo adquiera una fisonomía distinta en términos que cumpla funciones utiles al proceso regionalizador y no se constituyan en meros acompañantes. Se propone que cumplan tareas de verdaderos garantes del proceso regionalizador por ejemplo representando al Intendente aquellas actuaciones u omisiones que afecten o atenten contra este proceso.

En lo relativo al gobierno comunal se vislumbran como superpuestas las funciones del Consejo de Regidores y el Codeco en relación con la aprobación del plan de desarrollo comunal. Este proyecto debe ser elaborado por los organismos técnicos de la Municipalidad .-

Se propone que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se aumente para dar satisfacción a las necesidades de cada Región y que este fondo esté compuesto por un monto fijo, establecido por ley. Su asignación debe ser hecha por criterios estrictamente objetivos como población, extrema pobreza, ruralidad, territorio, etc.

Habrà un programa socio económico de emergencia que será elaborado a partir de los diagnósticos sectoriales de cada comisión y se compatibilizarà con las propuestas generales del Fondo de Solidaridad. Este programa deberá caracterizarse por la identificación territorial y sectorial de los problemas, seleccionando aquellos proyectos relacionados con los sectores demandadores de mano de obra.

En general se deberá propender a que los fondos sectoriales sean de manejo más directo por parte de las respectivas secretarías regionales, fortaleciéndolo a través de la desconcentración del personal y su reubicación en regiones.-

Derechos Humanos  
y Justicia.

De acuerdo a los datos proporcionados por los Organismos de Derechos Humanos y las distintas Agrupaciones de Familiares, los casos debidamente comprobados de represión política hasta la fecha son los siguientes:

- Detenidos Desaparecidos de la IX Región : 41
- Detenidos Desaparecidos en otros lugares del país y que eran de la región : 14

- Detenidos Desaparecidos sin denuncia ante los tribunales : 22
- Ejecutados Políticos en la Región : 26 (aprox.)
- Ejecutados Políticos con proceso judicial : 08
- Presos Políticos :
  - Carcel de Temuco (hombres) : 08
  - Carcel de Nueva Imperial (mujeres) : 03
  - Presos Políticos en lib.bajo fianza : 11

Respecto de lo anterior, la Comisión señala que en el caso de 22 Detenidos Desaparecidos, la resolución expresa que : "No ha sido posible establecer que se haya cometido un delito de la jurisdicción militar". Se sobreseyó temporal y parcialmente. En los casos de los 7 fusilados en el Regimiento Tucapel se sobreseyó total y definitivamente.

La mayoría de las situaciones de violación a los derechos humanos, con consecuencia de muerte o desaparición de personas en la Región, han ocurrido con anterioridad a 1978, y su investigación y cuantificación han sido particularmente difíciles por la alta ruralidad regional y el componente mapuche del campesinado, lo que hace presumir que muchos casos no han sido denunciados.

La necesaria reparación a las víctimas;

La base y fuente fundamental de la reparación social e individual es la verdad y la justicia.

1) Para el esclarecimiento de los hechos ocurridos a partir de 1973 se propone :

a) Formación de una Comisión Investigadora Regional (equipo multidisciplinario ).

b) Ampliar el plazo especial de prescripción de un año a dos, para permitir que la comisión investigadora regional pueda reunir todos los antecedentes de los hechos de violación a los derechos humanos ocurridos en el sector rural y mapuche.

2) La difusión de la Verdad y Recuperación de la memoria histórica :

a) Crear un Fondo Regional que apoye financieramente las iniciativas culturales y artísticas que recojan la experiencia vivida.

b) Crear un Centro de Documentación y Difusión regional que en conjunto con las Agrupaciones de Familiares desarrollen actividades educativas que apunten a la verdad como proceso social.

c) Promover, desde la Región, la realización de actos conmemorativos simbólicos que contribuyan a la superación del silencio, la negación o el olvido.

En relación a la justicia;

a) Se hace necesario modificar los efectos del DL sobre Amnistía, para lograr justicia en los casos ocurridos en nuestra Región.

b) Formación de un equipo de asesoría y apoyo jurídico a las



victimas y sus familiares, especialmente a Mapuches.

c) Facilitar el acompañamiento psicosocial durante los procesos de investigación de los hechos y procesos judiciales, para las víctimas y sus familiares.

#### AREA SOCIAL.

El sector vivienda;

En este sector se aprecian dos grandes problemas: el primero de ellos, referido a la vivienda propiamente tal, y el segundo referido al ambiente urbano.

Respecto al primero se puede constatar lo siguiente :

a) Existe un déficit habitacional que, de acuerdo con el Censo de 1982 alcanzaba a las 34.455 viviendas, de las cuales 19.993 eran urbanas y 15.522 rurales, afectando al 24,3% de los hogares de la Región.

El déficit actual se obtiene a partir del ajuste de las cantidades anteriores, según la edificación habitacional tanto pública como privada, la depreciación de las viviendas consideradas como aceptables, y las nuevas familias constituidas durante los últimos seis años, y al aumento de la población durante ese período. Según este procedimiento, el déficit habitacional actual puede calcularse en aproximadamente 36.855 viviendas.

b) La edificación actual de viviendas se implementa a través de los subsidios y está destinada mayoritariamente a los sectores de escasos recursos (60%).

c) En relación a la calidad de las viviendas, se puede sólo constatar una disminución de la superficie construida y constituyen soluciones mínimas.

d) Las líneas de acción estatal como el sistema básico de postulación habitacional, han ido rebajando los valores de las viviendas, aumentando los subsidios simples y los subsidios extraordinarios, en los que participan municipalidades y empresas privadas. Respecto a estos últimos, se puede afirmar que tienen un carácter discriminatorio y su monto es menor que en el anterior sistema, aunque la vivienda es de mayor calidad en algunos aspectos.

En cuanto al problema del ambiente urbano, se puede observar un crecimiento acelerado de Temuco, sin una adecuada planificación. No existe inversión pública en terrenos de menor valor, que permitan reducir los costos de urbanización. Falta planificación de espacios públicos, comunitarios, recreativos, de servicios; tanto en el sector urbano como rural.

#### Propuestas de Vivienda

a) En el ámbito institucional del Gobierno Regional, se

deberá considerar prioritario el problema habitacional, desarrollando un Plan Regional de Vivienda para el sector rural y urbano, y creando Secretarías Comunales de Vivienda.

b) Técnicamente se deben considerar las siguientes situaciones socioeconómicas: marginalidad social (cesantes y tercera edad), marginalidad urbana (barrios marginales), sectores sociales medio bajo y medio.

c) Se deberán construir viviendas que sean apropiadas; se propone que tanto el terreno como la construcción permitan una ampliación futura de las viviendas. En caso de tratarse de departamentos o bloques habitacionales debería garantizarse la existencia de un cierto espacio destinado a áreas verdes.

d) En el caso de las viviendas que se entregan en el sector rural, se debería procurar garantizar el máximo de condiciones ambientales, mediante la instalación de letrinas sanitarias, bombas de agua, etc.

e) Para el financiamiento se obtendrán recursos económicos provenientes del sistema de subsidios, el cual se ampliará, facilitando el acceso a él de los grupos organizados. A modo de propuesta se sugiere que se otorgue mayor autonomía a las municipalidades en la gestión de su presupuesto, con el objeto de que puedan destinar parte de él al gasto de vivienda.

El diseño de un Programa Habitacional para la región, debería considerar lo siguiente:

- 1) La construcción de viviendas sociales, con dos modalidades:
  - Postulación abierta para particulares y,
  - Postulación dirigida para allegados y campesinos.
- 2) Programa masivo de Unidades Progresivas para atender en el corto plazo las necesidades de las familias sin casa y allegados, mediante lotes urbanizados.
- 3) Programa de Mejoramiento y Apoyo Habitacional por medio de créditos o subsidios y asistencia técnica.
- 4) Mayor financiamiento para el sector medio, incentivando la inversión privada y aumentando la disponibilidad de créditos.

### CAPITULO III : LOS GRANDES DESAFIOS REGIONALES PARA LA DEMOCRACIA.

A nivel de nuestra región la futura democracia, al igual que en otras regiones del país, se verá enfrentada a un conjunto de desafíos que quisiéramos reseñar brevemente:

3.1) Debemos reconstituir la participación informada de los distintos estamentos sociales y étnicos como un elemento base para la estabilidad política de la democracia en la región. Mapuches, jóvenes, mujeres y trabajadores agrícolas deberán contar con la posibilidad efectiva de representar sus intereses y demandas, lo cual pasa por la modificación del actual sistema participativo y su adecuación a las características socioculturales de estos grupos.

3.2) Debemos retomar el rol redistributivo del Estado, poniendo énfasis en la aplicación de sus políticas en aquellos sectores sociales que más lo necesitan. Se hace imprescindible sentar las bases para la superación paulatina de las extremas

desigualdades existentes en la agricultura, la vivienda, la educación y la salud regional, asignando mayores recursos a estas áreas y precaviendo los mecanismos más idóneos de ejecución mancomunada de las políticas con la población carencial.

3.3) Debemos expandir y diversificar la base productiva y material de la región, como una forma de hacer real el progreso y la modernidad. En este sentido se hace urgente cualificar nuestros recursos humanos, científicos y tecnológicos, y proveer los recursos financieros necesarios para la prospección de alternativas que nos permitan diversificar la agricultura regional, poniendo un fuerte énfasis en el desarrollo tecnológico campesino y de la base exportable de la economía regional. Aumentar la contribución al P.G.B.R. del sector minería y del sector pesca son tareas que debemos acometer a la brevedad.

Nos asiste la certeza de que sin un aumento sostenido e innovador de la producción regional no podremos darle una sustentabilidad real a la democracia.

3.4) Debemos desarrollar la conciencia ecológica de los diversos actores sociales y productivos de la región, en orden a detener el uso consuntivo de los recursos naturales que se hace actualmente a través de la agricultura, pesca, turismo y explotación forestal, producción esta última que se insinúa como de grandes proyecciones regionales.

3.5) Finalmente, debemos implementar efectivamente el proceso de regionalización y descentralización del Estado, como una forma de potenciar el desarrollo regional y la búsqueda de una mayor integración intraregional.

EN TEMUCO, DICIEMBRE 1 DE 1989.-