

# I. ANTECEDENTES REGIONALES

## a. Antecedentes generales



### Caracterización regional



<b>Superficie territorial regional</b>	<b>48.583,6 km<sup>2</sup></b>
<b>Subdivisiones político-administrativas (provincias/comunas)</b>	<b>4 Provincias (Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena); 30 comunas.</b>
<b>Descripción geográfica</b>	<b>En esta región se inician los archipiélagos que dan forma a los canales australes. Extensa zona volcánico-lacustre, con un valle central que desde seno de Reloncaví hacia el sur se sumerge bajo el mar, generándose un extenso borde costero.</b>
<b>Población total regional</b>	<b>823.256 habitantes</b>
<b>Población rural</b>	<b>247.904 habitantes</b>
<b>Población urbana</b>	<b>588.352 habitantes</b>
<b>Proyecciones población rural y urbana</b>	<b>937.216 (2020)</b>
<b>Población según sexo</b>	<b>51,5% (hombres) y 49.9% (mujeres)</b>
<b>Presencia pueblos originarios</b>	<b>692.189 habitantes, la mayor parte pertenecientes al pueblo Williche</b>
<b>Presencia población Inmigrante</b>	<b>23,6% (2002)</b>
<b>Indicadores de pobreza</b>	<b>14,2% (2011)</b>
<b>Indicadores de aislamiento territorial</b>	<b>13 de las 30 comunas se localizan en el primer cuartil de las más aisladas a nivel nacional</b>
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	<b>0.681 (2003)</b>

## **b. ¿Cómo se expresa la pobreza en la región?**

La problemática de pobreza en la región de Los Lagos muestra, en el tiempo, una reducción constante (esto se evidencia comparando la evolución desde el año 1990 (39%) hasta el 2009 (14,2%). FSP 2011: 7), pero con altibajos asociados principalmente a la industria pesquera y acuícola. Esto último se aprecia, por ejemplo, en las dinámicas que sufrieron las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), que se vieron expuestas a una mayor demanda entre los años 2008 y 2010 tras la crisis del salmón, o en el aumento de usuarios de INDAP en dicho año reflejando el retorno de la población asalariada a los espacios rurales desde donde habían migrado. Es por tanto una región que, si bien descansa de manera importante sobre labores agropecuarias y forestales, mantiene una sensibilidad particular a los efectos que ocurren en su espacio marítimo (extracción, cultivo y manufactura), desde donde repercuten hacia el interior en forma encadenada.

A nivel regional, la cifra de pobreza en el año 2009 alcanzaba un 14,2% (CASEN 2009), mientras que el 2011 se eleva a 15% (CASEN 2011), quedando en octavo lugar a nivel nacional y por sobre el promedio país (14,4%). De acuerdo a la pobreza por método integrado, la región cuenta con un 2,7% de pobreza crónica, un 11,5% de pobreza coyuntural, y un 9,4% de pobreza estructural. Las diferencias entre sexos y situación de pobreza incluyen como problemática que, por ejemplo, el 45% de los hogares en situación de pobreza poseen una mujer como jefa de hogar (Gobierno de Chile. Plan Los Lagos 2010-2014). Coincidentemente, muchos territorios afectados por problemáticas de pobreza están asociados a población indígena, problema que se refleja en la priorización de acciones del Plan Los Lagos 2010-2014.

Es un territorio complejo, pues por un lado está “normado” (4 Provincias, 30 comunas, además de subdivisiones que involucran los espacios marino costeros); pero por otro, manifiesta dinámicas que escapan a estos límites normativos: pescadores artesanales declaran en la región recursos extraídos fuera de ella (claro ejemplo de ello el problema de la “Zona Contigua” en su extremo sur); poblaciones informales de recolectores de orilla que no dependen ni de las normativas ni de las fronteras establecidas; poblaciones externas que dependen de la industria salmonera y que generan crecimientos y decrecimientos urbanos espontáneos sin que se adviertan previamente; procesos migratorios internos trans-comunales que demuestran que los recursos naturales locales no logran contener a las familias que allí residen, transitando en un par de generaciones desde una dinámica de vida basada en labores agropecuarias (autosuficientes o como inquilinos), forestales y pesqueras menores, a una dinámica asalariada urbana. Esto se ve reflejado en comunas con carencias críticas (NBI  $>0,4$ ) que a su vez muestran un IDH bajo y decrecimiento poblacional significativo, como San Pablo, San Juan de la Costa, Fresia, Los Muermos, Quinchao y Puqueldón. Se suman a ellas comunas que si bien no están en situación crítica, igualmente se ven afectadas por la disminución de sus habitantes, como Río Negro, Puerto Octay, Maullín y Chaitén. Pero por otro lado, están aquellas comunas que reciben a estos migrantes y que muestran igualmente patrones críticos preocupantes, como Calbuco, Hualaihué, Quemchi y Queilen.

Las problemáticas de pobreza regional e intrarregional en el contexto rural se manifiestan básicamente por una dinámica, de carácter histórico, que demuestra que a pesar de existir grandes potencialidades en el territorio (recursos marinos, forestales, agropecuarios, paisajísticos) no logran asegurar la permanencia de quienes habitan en dicho contexto, lo que se manifiesta por las constantes migraciones dentro y fuera de sus espacios normados, a veces con retorno, y otras sin retorno. Esto puede deberse a que no existen las medidas y los medios para

poder contenerlas (Conocimiento y medios para aprovechar eficientemente los recursos disponibles, redes sociales, marco legal que favorezca el uso y control de los recursos locales, etc.). Por el contrario, bajo el contexto actual de mercado, las migraciones que antes tenían como destino la Patagonia chilena y argentina, o el norte grande de nuestro país, se han volcado hacia determinados centros urbanos, asociados a la industria acuícola y forestal. En este contexto, los problemas asociados (pobreza urbana, crecimiento no planificado, dependencia a labores asalariadas inestables, etc.) son asumidos por el Estado y no por la industria.

En este sentido, la apuesta se divide en dos referentes: rural y urbano. Los conocimientos tradicionales (patrimonio cultural), y las estrategias consuetudinarias (de raigambre histórica) que permitían la contención de la población rural, no son acordes con estos nuevos contextos de uso global de los recursos. A partir de los '80, los recursos naturales dejan de ser consumidos prioritariamente en el interior de la región, y comienzan a ser exportados hacia el exterior en volúmenes exponencialmente más grandes que como habían sido tratados históricamente. Esto genera transformaciones sustanciales en los modos de vida y en los ecosistemas regionales, principalmente marinos y forestales. En este sentido, este paisaje social-cultural "anterior" era posible gracias a múltiples procedimientos que se sustentaban en lo comunitario y que facilitaban el acceso igualitario hacia los recursos disponibles en el territorio: desde las estrategias para trabajar la tierra y el mar (la minga por ejemplo), hasta conocimientos y prácticas culturales vinculantes (ritos mágicos asociados a la fertilidad del mar y la tierra, no exclusivos del mundo indígena), matriz histórica que generó una gran plataforma cultural que hoy en día ha cobrado valor ya no como un medio de vida, sino como un referente histórico identitario.

Hoy en día, se evidencia una restricción en el acceso hacia recursos otrora "públicos" (como las especies marinas), y una desvinculación entre las personas y comunidades, surgiendo relaciones organizacionales de carácter oportunista, basadas esta vez en ser coherentes con una economía de mercado que se tornó como el modelo de vida rector, y gestor de las transformaciones sociales (culturales, económicas). En este proceso de transformación y relocalización de las poblaciones, surgen recurrentemente problemáticas basadas en el acceso a servicios básicos como el agua, o la propiedad de la tierra. Esta última problemática, en las condiciones actuales, imposibilita el acceso a oportunidades otorgadas por el Estado y privados. Estos problemas son generalmente abordados desde la institucionalidad comunal bajo modalidades de asistencialismo, acrecentando aun más el problema pues debilita la capacidad endógena de mejorar la situación comunitaria y familiar, volviendo la sustentabilidad en un fenómeno sostenido artificialmente.

Por otra parte, en el contexto urbano, protagónico en la historia reciente, se evidencian lazos sociales rotos, conformándose agrupaciones donde los vínculos son también muchas veces oportunistas (orientados –por ejemplo- hacia la obtención de recursos a través de proyectos). La conjugación en espacios urbanos reducidos de migrantes rurales y externos a la región, obliga a poner atención en el estudio de los lazos que se establecen entre estos nuevos vecinos, y en los espacios en los que nuevos vínculos pueden ser reforzados o construidos. En este marco, se vuelve relevante el bagaje familiar que vincula a las nuevas familias urbanas con su origen rural o extra regional, y que puede ser revitalizado como un referente para la construcción de estas nuevas identidades, y *"como referente de la construcción potencial/efectiva de nuevos proyectos de desarrollo o de vida, emergentes, mixtos (urbano y rurales a la vez) donde lo urbano aparece como un espacio para generar ingresos y funcionar laboralmente; lo rural como un espacio de*

*satisfacción social, afectiva, identitaria e inclusive económica en caso de crisis en el mundo urbano. Reconocer y valorar este vínculo puede no sólo ayudar a la mitigación de las externalidades y efectos negativos de la migración a la urbe, sino también puede constituirse en un factor de desarrollo mixto... en base a nuevas identidades”* (Levantamiento de Aprendizajes 2012, Propuestas País, FSP. Documento no publicado.).

Las labores asalariadas, asociadas directamente a las problemáticas de pobreza urbana, no aseguran la calidad de vida individual, familiar y comunitaria, lo que requiere abordar complejidades como la infancia (dado que quienes tienen labores asalariadas generalmente no pueden hacerse cargo del cuidado de sus hijos), mejoramiento de servicios básicos, salud equitativa y de calidad, entre muchos otros. Se suma a ello el que con frecuencia, la estrategia usada por la institucionalidad comunal y regional es generar espacios periféricos para contener a los nuevos habitantes, aumentando los problemas asociados.

Las dimensiones multifacéticas de la pobreza regional son transversales: existe un alto sobre endeudamiento (tener), lazos sociales rotos (ser), sensación de no poder revertir problemáticas (estar), y los efectos sobre la familia y el empleo, frecuentemente temporal (hacer). La migración constante y empleabilidad inestable, y la fragilidad de los lazos nuevos entre familias y comunidades, facilita una auto percepción de pobreza en la población regional que es particular, por cuanto no se aprecia un acuerdo social sobre lo que implica estar bien o estar mal. Lamentablemente, se advierte que la individualidad, el asumir o enfrentar estas problemáticas de manera no colectiva, facilita que los referentes para esta autoevaluación sean frecuentemente materiales, los que se incrementan en este ejercicio de búsqueda de caracterizarse como “urbanos” en desmedro de un pasado “rural”. En este sentido, quienes más afectos se encuentran son las generaciones más jóvenes (los nuevos migrantes, los nuevos asalariados), así como las mujeres, quienes muchas veces deben asumir trabajos asalariados no compatibles con la familia (hacerse cargo de los hijos), con cifras significativas, como en la comuna de Quellón, donde la pobreza comunal alcanzó, el 2009, un 25,50%, con un 36% de las mujeres jefas de hogar en dicha condición (Chiloé como vamos 2011: 21). Una vez desarraigados de la ruralidad de la cual provienen, se hace muy difícil que –tras una crisis como la cesantía asociada a los altibajos de la industria del salmón- retornen a este entorno, pues se perdieron los elementos básicos para que fuese posible: hacerse de un patrimonio cognoscitivo que permita valorar / apreciar / reconocer lo rural como un espacio vivible (técnicas, estrategias, procedimientos, lazos sociales, etc.).

Sin embargo, aun existen estos recursos cognoscitivos en las generaciones más avanzadas, lo que permite suponer que se puede corregir esta problemática, más que con capacitaciones, con la recuperación de los lazos internos. Esto permitiría vincular a las nuevas generaciones (que se han apropiado nuevas estrategias de vida) con aquel bagaje que está contenido pero desaprovechado dentro del territorio. Esto es altamente significativo cuando hoy en día un plus relevante para otorgarle valor agregado a productos locales justamente es la identidad y particularidad. En este sentido, la cultura regional (que forma parte del patrimonio de las poblaciones afectadas por problemáticas de pobreza), a través de la revitalización de los vínculos comunitarios, cobra un valor como potencial competitivo en un mercado cada vez más selectivo (si observamos esta problemática desde una perspectiva económica).

### c. Principales problemáticas regionales

#### Síntesis de problemáticas regionales

#### Territorios



La pobreza regional se vincula directamente a una orientación de la explotación de los recursos naturales de carácter extractiva, que torna insuficientes los patrones de vida basados en sistemas tradicionales de explotación. Esto se traduce en migraciones desde la ruralidad hacia las urbes, y migraciones externas hacia centros urbanos asociados a la industria manufacturera, donde se intensifica un sistema de vida basado en labores asalariadas inestables (de esta forma la migratoriedad es una dinámica regional).

En territorio continental de las Provincias de Osorno y Llanquihue esta problemática se expresa principalmente en territorios costero cordilleranos (San Pablo, San Juan de la Costa, Río Negro, Puerto Octay, Fresia, Los Muermos, Maullín, mientras que en la Provincia de Palena es por sobre todo manifiesto en la comuna de Chaitén. En la provincia de Chiloé las más afectadas son Quinchao y Lemuy (Actualización de la estrategia de desarrollo regional región de Los Lagos 2009-2020, Gobierno Regional de Los Lagos).



Las problemáticas de pobreza asociadas son abordadas por múltiples actores, muchas veces sin coordinación para tal efecto, lo que se traduce en territorios sobre-intervenidos y simultáneamente territorios afectados por déficit de intervención. A ello se suman estrategias distintas entre todos estos actores: desde el asistencialismo esencial (principalmente vinculado a municipios), hasta el utilitarismo de las problemáticas por parte de organizaciones no gubernamentales o instituciones públicas (clientelismo político).

Problema transversal a toda la región, aun cuando se ha expresado por sobre todo en la Provincia de Chiloé, donde esta conducta, aplicada por décadas, ha generado pérdida de la credibilidad hacia intervenciones sociales o, simultáneamente, la expectativa constante de las poblaciones afectadas por problemáticas de pobreza por un asistencialismo “express”.



El surgimiento de nuevos usos sobre los recursos y espacios de extracción-explotación ha causado crisis severas en los mecanismos de interacción comunitaria, rompiéndose los procedimientos tradicionales de convivencia y acuerdos sobre cómo acceder y usar el territorio y sus recursos. Esto se ha traducido en que, simultáneamente, converjan múltiples usos sobre espacios reducidos, conflictuando a sus habitantes y los usuarios externos constantemente. Se hace extremadamente difícil coincidir acuerdos y modos de uso colectivamente, quebrantándose las relaciones locales, además de perjudicar la productividad del espacio, lo que finalmente converge en migración de los más afectados.

Problema transversal a toda la región, aun cuando se manifiesta principalmente en territorios costeros, donde convergen usos consuetudinarios, pesca artesanal, industria acuícola y transformaciones espaciales (obras portuarias, viales, industriales, etc.). En otras áreas este fenómeno acelera los procesos migratorios de los micropropietarios (pequeños agricultores), siendo rápidamente reemplazados por la industria o privados latifundistas. Existen de esta forma situaciones tan contradictorias como que una zona rica en recursos turísticos (termas, parques nacionales, etc.) presente simultáneamente importantes porcentajes de pobreza y migratoriedad.