

“Gobernanza ambiental: mensajes desde la periferia”

Fundación Instituto de Ecología Política, IEP, Santiago, Chile

Responsable: Bernardo Reyes Ortiz
Seminario 776 Ñuñoa, Santiago, Chile
Teléfonos (562)223 9059 y (562) 274 6192
Fax (562) 223 4522
iep@iepe.org
economiaecologica@iepe.org

“GOBERNANZA AMBIENTAL: MENSAJES DESDE LA PERIFERIA”

RESUMEN EJECUTIVO

Las sociedades contemporáneas, insertas en un orden de mercado que tiende crecientemente a la globalización, generan regiones de inclusión y exclusión. Se establecen nodos centrales que concentran no sólo desarrollo económico, sino que también político, tecnológico y cultural. En la medida que se incrementa este movimiento globalizador, se constituyen zonas periféricas, excluidas de los circuitos centrales.

En Chile, así como en el resto de América Latina, las zonas de exclusión, son mayoritarias. Tirúa y Canela -a pesar de ser distantes en términos geográficos- son dos comunas periféricas, ubicadas respectivamente en el norte y sur del país. Ambas son comunas con altos grados de ruralidad y pobreza, ubicándose de manera periférica respecto a los centros dinámicos de desarrollo.

En el caso de Tirúa, el 70% de la población de la comuna es de ascendencia Lafkenche (rama del pueblo Mapuche), manteniendo en la actualidad el mayor índice de ruralidad de la provincia: 82.66%. En el caso de la comuna de Canela, se constata que el 81 % de su población es rural y sólo el 19% urbana.

En ambas comunas, actores locales han impulsado una búsqueda de procesos capaces de constituir una identidad local. En el caso de Tirúa, es posible dar cuenta de una voluntad política, impulsada por el Alcalde de la comuna, de perfilarla como la “primera localidad Lafquenche”, con el propósito de contribuir a la integración de sus habitantes indígenas. En Canela, en tanto, esto se traduce en la búsqueda de una identidad local propia, basada en su trayectoria e identidad histórica y cultural, frente al peso turístico de la capital regional (La Serena). Se trata de una voluntad social manifestada como voluntades políticas. En este sentido, es posible plantear que el carácter periférico de estas localidades, ubicadas lejos de los centros de inversión que concentran tanto el desarrollo como el poder, permite generar un espacio potente de reflexión sobre la identidad, las capacidades productivas y ordenamiento territorial. En este contexto la gobernanza ambiental toma una nueva dimensión.

Desde el gobierno central, se han establecido diversos instrumentos para apoyar o desarrollar la gobernanza ambiental en las diversas regiones del país, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan de Ordenamiento del Borde Costero, el Plano Regulador Urbano. El desarrollo de marcos regulatorios y el desarrollo de políticas públicas para mejorar la gobernanza ambiental en Chile, han tenido una fuerte influencia de los centros tradicionales de poder político, focalizando los esfuerzos principalmente en los centros urbanos y áreas de alta actividad económica (Informe País 2002).

En tanto, a partir de la década de los 90, se establecieron la Ley de Bases del Medio Ambiente y la Ley Indígena, en un intento de regularizar aspectos que limitaban

profundamente los procesos de democratización en el país. A una década, es inevitable preguntarse por la efectividad de ambos marcos legales, y su entrecruzamiento con los instrumentos de planificación en el espacio local. A pesar de ser importantes intentos de planificación e integración, aún parecen resultar insuficientes en el caso de sectores mayormente rurales.

Para entender la dinámica de procesos que posibilitan una gobernanza ambiental en las comunas de la periferia, y contribuir a una descentralización efectiva a nivel de país, es necesario analizar la evolución y adaptación de los instrumentos que crea la ley. Entender el efecto de las fuerzas económicas, de las fuerzas productivas, de los grupos culturales en ambas localidades, enfrentadas a la necesidad de mantener (o forjar) una identidad, puede crear condiciones comunes que pueden generalizarse para ser transformados en lecciones compartidas para otros sectores de la periferia, y como una mirada retroalimentadora para los instrumentos centrales de planificación.

- ¿Cómo es la situación de la gobernabilidad ambiental en la periferia?
- Respecto a los instrumentos de regulación ambiental que se aplican en zonas rurales ¿Cuán adaptables son las normas y procedimientos de gestión/gobernanza ambiental que dicta el poder central?
- ¿Cuál es el peso de la cultura e identidad local en la percepción de territorio y la gestión ambiental y de los recursos naturales? ¿Cuál es la ingerencia que tiene la identidad local (lo particular) en la gobernanza ambiental?
- ¿Qué capacidades de los gobiernos locales potencian la integración del territorio y la gobernanza ambiental y qué deficiencias actúan como limitantes o debilitadores de una mayor participación e integración de los actores sociales?

Objetivos y Líneas de Acción

El objetivo general de este proyecto, en torno al cual se articulan las preguntas planteadas de investigación, es **sistematizar y derivar lecciones comparativas sobre gobernanza ambiental en dos comunas periféricas rurales (Canela y Tirúa), con el objeto de contribuir a modificar los sistemas de exclusión social y potenciar el desarrollo rural sustentable.**

En términos metodológicos, han sido definidas cuatro etapas de trabajo, al que corresponde un objetivo específico, respectivamente. Estas etapas son:

- 1) Recopilar y sistematizar documentación existente
- 2) Diálogo y reflexiones con las instituciones comunales
- 3) Proceso participativo de reflexión social sobre la identidad local
- 4) Difusión de resultados

A continuación, se presenta un cuadro resumen con los objetivos específicos correspondientes a cada una de las etapas, las consiguientes líneas de acción, metodología y productos:

Objetivos específicos	Método	Actividades principales	Participantes	Resultados o productos
-Elaboración de marco conceptual sobre gobernanza ambiental identidad local, vínculo centro-periferia y su relevancia para aplicación en Chile.	-Revisión bibliográfica -Formulación de hipótesis y sistematización de la información	-Elaboración de marco conceptual sobre gobernanza ambiental -Guía práctica para la reflexión y discusión	-Equipo de investigación	-Documento conceptual base para la reflexión y discusión con actores comunales
-Sistematizar y evaluar experiencias de los gobiernos locales, sus instrumentos y mecanismos de intervención para la gobernanza ambiental	-Trabajo de documentación en terreno -Aplicación de encuestas	-Recopilación, sistematización y análisis de planes y programas comunales -Diseño, aplicación y procesamiento de encuesta	-Equipo de investigación, tomadores decisiones gobierno local	-Documento síntesis que integre sistematización de planes y programas municipales de gobernanza ambiental y resultados de la encuesta
-Proceso de reflexión social sobre gobernanza ambiental, focalizando en la accesibilidad a los servicios y recursos con perspectiva de género y etnicidad.	-Talleres y encuentros -Sistematización -Entrevistas en profundidad - Observación participante en actividades tradicionales	-Diseño y desarrollo de talleres con la comunidad -Diseño de indicadores -Sistematización de resultados -Entrevistas en profundidad en cada comuna -Estudio de fiestas, ritos y ceremonias tradicionales	-Miembros de los distintos sectores sociales y productivos de la comunidad, cooperativas, equipo municipal y equipo de proyectos	-Dos talleres: Tirúa y Canela -Encuentros con líderes de organizaciones comunales -Documento síntesis de encuentros
-Difundir y relevar los resultados obtenidos en el proceso de sistematización y de participación ciudadana en el marco de propuestas emergentes de sustentabilidad para la gobernanza ambiental.	-Publicación de un documento -Entrevistas radios comunales -Páginas web del Instituto de Ecología Política y Municipios de Tirúa y Canela	-Encuentro Inter.-comunal -Preparación y difusión de los resultados de la investigación	-Equipo de investigación, Funcionarios Municipales	-Mapa de focalización de la cobertura de los programas, proyectos e instrumentos de gobernanza ambiental -Publicación de los resultados de la investigación -Entrega resultados a las autoridades locales y líderes comunitarios

El proyecto cuenta con el respaldo de la Fundación Instituto de Ecología Política que a lo largo de tres años ha brindado apoyo y asesoría a estos municipios frente a situaciones de

conflictos ambientales; y más recientemente apoyo en la generación Planes Comunales de Sustentabilidad. El proyecto “Gobernanza ambiental: Un mensaje desde la periferia” tiene un costo de US\$ 19.790. La organización coordinadora es la Fundación Instituto de Ecología Política, ubicada en Santiago de Chile, la cual no tiene fines de lucro.

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A) CONTEXTO Y DEFINICIONES NECESARIAS

La tensión centro-periferia

Las sociedades contemporáneas, insertas en un orden de mercado que tiende crecientemente a la globalización, generan regiones de inclusión y exclusión. Se establecen nodos centrales que concentran no sólo desarrollo económico, sino que también político, tecnológico y cultural. Son centros que están interconectados entre sí y que tienden a poseer un carácter dinámico, con una constitución propia e inédita del tiempo y el espacio: la virtualidad y la consiguiente simultaneidad son elementos que reconstruyen la cotidianeidad.

Al mismo tiempo, sin embargo, ocurre un movimiento inverso. En la medida que se incrementa este movimiento globalizador, se constituyen zonas periféricas, excluidas de los circuitos centrales, que se enfrentan al aislamiento como un problema a analizar: ya sea como problema o como posibilidad. En la exclusión, la identidad de lo local se opone a aquella construcción que transforma a la periferia en otredad. De esta manera, se perfila una soledad que tiende a la reflexividad: se constata entonces la presencia o falta de dinámica central.

En casos donde lo local -la manera de resolver un determinado dilema- (lo particular) se entrelaza con factores como la ruralidad, la pobreza, las altas tasas de emigración y la conformación indígena de la población (lo estructural), podemos otorgar un especial acento a esta correlación. Conceptos tales como el Manejo Ecosistémico (Fraser, 2003) y la Resolución Adaptativa de Conflictos Ambientales (Rojas, 2003) han sido elaborados desde el campo de la investigación como una forma, si bien no de resolver, al menos de establecer lineamientos que permitan ciertas condiciones de equidad y sustentabilidad en la problemática de la comunidad y su modo de relacionarse con los recursos naturales (Leis, 2001).

Una aproximación al caso chileno

En Chile, así como en el resto de América Latina, las zonas de exclusión, son mayoritarias. Las nociones de futuro, de posibilidad, desarrollo, pasan a estar monopolizadas por la vida en las grandes ciudades. Pero hay una población que queda aislada, despojada en algún sentido, de la noción de futuro. La tradición y el pasado se asocian a lo rural; el futuro, en tanto, está en algún otro lugar.

Este despojo le otorga un carácter dramático a la gobernanza. Ésta es -en un sentido profundo- puede constituirse en un instrumento esencial para el desarrollo de la identidad local. La gobernanza ambiental constituye un proceso de búsqueda que conduce a una comunidad a generar un proceso reflexivo: la necesidad de determinar un desarrollo y una relación determinada con los recursos naturales con un contenido y un proyecto específico, el que determinará un trayecto que constituirá la vivencia común (la historia y el devenir) de una comunidad.

Ubicadas en el norte y sur del país, respectivamente, Tirúa y Canela -a pesar de ser distantes en términos geográficos- tienen ciertos elementos en común. Ambas son comunas con altos grados de ruralidad, donde tienen lugar actividades relacionadas con la explotación de recursos costeros, agricultura, servicios y turismo regional. Ambas comunas se ubican de manera periférica respecto a los centros dinámicos de desarrollo, los que poseen niveles mayores de tecnología, concentran la inversión pública y privada y son, a la vez, centros de gravitación política.

Enfrentados a esto, en ambas comunas, actores locales han impulsado un proceso de búsqueda de procesos capaces de constituir una identidad local- un proceso tendiente a implementar una estrategia de desarrollo sustentable, definida en forma democrática por los distintos actores de la comunidad. En el caso de Tirúa, es posible dar cuenta de una voluntad política, impulsada por el Alcalde y el Concejo Municipal de la comuna, de perfilarla como la “primera localidad Lafquenche”, con el propósito de contribuir a la integración de sus habitantes indígenas. En Canela, en tanto, esto se traduce en la búsqueda de una identidad local propia, basada en su trayectoria e identidad histórica y cultural, frente al peso turístico de la capital regional (La Serena). Se trata de una voluntad social manifestada como voluntades políticas.

En este sentido, cabe la pregunta ¿Es posible plantear que el carácter periférico de estas localidades, ubicadas lejos de los centros de inversión que concentran tanto el desarrollo como el poder, permite generar un espacio potente de reflexión sobre la identidad, las capacidades productivas y ordenamiento territorial? Esto es lo que hemos denominado *periferia como posibilidad*, en el sentido que estas regiones están expuestas en menor manera a presiones e influencias directas del mercado y el poder político central. Están sometidas a la permanente tensión entre tradición y modernización, lo que se transforma en un permanente dilema a resolver. La identidad local, en este caso, es un proyecto que integra elementos de ambos extremos.

Gobernanza ambiental: ¿Para el centro o la periferia?

Desde el gobierno central (eje de modernización), se han establecido diversos instrumentos para apoyar o desarrollar la gobernabilidad ambiental en las diversas regiones del país, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan de Ordenamiento del Borde Costero, el Plano Regulador Urbano, entre otros. El desarrollo de marcos regulatorios y el desarrollo de políticas públicas para mejorar la gobernabilidad ambiental en Chile, han tenido una fuerte influencia de los centros tradicionales de poder político, focalizando los

esfuerzos principalmente en los centros urbanos y áreas de alta actividad económica (Informe País 2002).

Por otro lado, a partir de la década de los 90, se establecieron la Ley de Bases del Medio Ambiente y la Ley Indígena, en un intento de regularizar aspectos que limitaban profundamente los procesos de democratización en el país. A una década, es inevitable preguntarse por la efectividad de ambos marcos legales, y su entrecruzamiento con los instrumentos de planificación en el espacio local. A pesar de ser importantes intentos de planificación e integración, aún parecen resultar insuficientes en el caso de sectores mayormente rurales: se trata del monopolio que ejercen las necesidades conceptualizadas desde el centro (centralización en un nivel epistemológico). Es necesario preguntarse ¿Cómo se relaciona lo rural con lo urbano a través de los instrumentos de regulación y ordenamiento ambiental que define la ley? ¿Son aptos los instrumentos y marcos legales existentes para la periferia?

Para entender la dinámica de procesos que posibilitan una gobernanza ambiental en las comunas de la periferia, es necesario analizar la evolución y adaptación de los instrumentos que crea la ley. Por ejemplo, los PLADECOS, ¿cómo fueron diseñados? ¿Fueron trabajados colectivamente? ¿Hubo procesos de consulta local? ¿Quiénes se involucraron y quiénes lo usan? ¿Qué se ha hecho con posterioridad para mejorarlos o reemplazarlos? ¿Cómo enfrentan o responden a conflictos ambientales o de gestión compartida de los recursos? ¿Este instrumento (del centro) es suficiente o es inadecuado para las zonas rurales (la periferia)?

En ese contexto, entender el efecto de las fuerzas económicas, de las fuerzas productivas, de los grupos culturales en ambas localidades, con una necesidad de mantener (o forjar) una identidad, puede crear condiciones comunes que pueden generalizarse para ser transformados en lecciones compartidas para otros sectores de la periferia.

- ¿Cómo es la situación de la gobernabilidad ambiental en la periferia?
- Respecto a los instrumentos de regulación ambiental que se aplican en zonas rurales ¿Cuán adaptables son las normas y procedimientos de gestión/gobernanza ambiental que dicta el poder central?
- ¿Cuál es el peso de la cultura e identidad local en la percepción de territorio y la gestión ambiental y de los recursos naturales? ¿Cuál es la ingerencia que tiene la identidad local (lo particular) en la gobernanza ambiental?
- ¿Qué capacidades de los gobiernos locales potencian la integración del territorio y la gobernanza ambiental y qué deficiencias actúan como limitantes o debilitadores de una mayor participación e integración de los actores sociales?
- Frente a la emergencia de los conflictos ambientales, ¿qué capacidad tienen los instrumentos de gobernanza ambiental para avanzar en su resolución o generar dinámicas de colaboración frente a la confrontación?

Intentos por construir la sustentabilidad local

Ambas comunas, Canela y Tirúa han iniciado procesos de revisión de sus planes y capacidades para impulsar agendas que fortalezcan la sustentabilidad. La comuna de Tirúa, en particular ha iniciado un proceso reciente de diseño de un “Plan Comunal para la Sustentabilidad” basado en un análisis de sus potencialidades, fortalezas y debilidades. En una nueva estrategia de fortalecimiento de sus recursos humanos y productivos, el Municipio en coordinación con organizaciones sociales y ONGs ha identificado objetivos estratégicos y prioridades, tanto para la focalización de sus recursos como para la movilización social. La articulación de una visión de territorio con las oportunidades que ofrecen recientes iniciativas de certificación, por ejemplo, permiten introducir nuevos instrumentos que generan una mayor visibilidad y adopción social de instrumentos que tradicionalmente han integrado primero los mercados. Un ejemplo, es la búsqueda de una certificación social para la gestión de sus playas y recursos costeros, o la certificación de la sustentabilidad en los colegios de la comuna; así como la adopción de nuevas normas y estándares para la producción rural, entre otros.

El Instituto de Ecología Política, consciente de los escasos avances de la Agenda 21 y de la pobre evaluación que se ha hecho a 10 años de la Cumbre de la Tierra, ha iniciado el desarrollo de un proceso de Certificación de la Sustentabilidad Local (www.sustainabilitycertification.org). Los consejos comunales de Tirúa y Canela han acordado suscribir este proceso e iniciar procesos de desarrollo de Planes Comunales de Sustentabilidad, con el apoyo de este Instituto y otras instituciones pertinentes. Este proceso debiera fortalecer las capacidades y potenciar la gestión territorial, con especial énfasis en la identificación de oportunidades para visibilizar la cultura productiva y las denominaciones de origen para productos y servicios que conforman parte de la identidad local. Hasta ahora no ha habido procesos de sistematización de estos esfuerzos y este proyecto sería una contribución valiosa para tal proceso. Tanto autoridades comunales como las organizaciones sociales de las comunas y las propias instituciones involucradas se beneficiaran de un proceso de reflexión y sistematización de sus esfuerzos por mejorar la gobernanza ambiental y crear indicadores que permitan evaluar la eficacia de los instrumentos generados.

B) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El desarrollo de marcos regulatorios y el desarrollo de políticas públicas para mejorar la gobernabilidad ambiental en Chile han tenido una fuerte influencia de los centros tradicionales de poder político, focalizando los esfuerzos en las principales zonas urbanas y áreas de alta actividad económica que a su vez se articulan dinámicamente a los mercados y tendencias de la globalización. Sin embargo, los sectores rurales más alejados de los centros de poder económico y político han quedado postergados y sus iniciativas de gobernanza ambiental han emergido en un contexto de menores recursos y enfrentando los desafíos de la pobreza y la marginación, pero también vinculadas a esfuerzos de re-articulación de lo tradicional con la modernización y la búsqueda de identidades locales. Por ello, es importante resumir y comparar experiencias similares influidas fuertemente por

dinámicas sociales y culturales propias que no permiten postergar las prioridades de la pobreza rural, el acceso a los recursos, y los conflictos territoriales que allí se manifiestan. Para los pobladores de las comunas de Tirúa, especialmente los proyectos Municipales que intentan afianzar la identidad territorial Lafkenche a través de la acción y recursos del municipio, así como para las organizaciones sociales y el municipio de Canela, es importante realizar una sistematización de lo aprendido para extraer lecciones que les permitan vincularse con las oportunidades generadas por nuevos programas e iniciativas municipales y de agencias gubernamentales descentralizadas.

La alta incidencia de pobreza, marginalidad, desempleo y precariedad que caracteriza ambas comunas, contrasta con los índices regionales de desarrollo, y muy especialmente con las capitales regionales que concentran las inversiones tanto privadas como gubernamentales. Contrasta con el alto Índice de Desarrollo Humano de Concepción, capital de la Región del Bío-Bío, con un IDH de 0,805, (con un ranking en el 11 avo lugar del ingreso de comunas de Chile, y su ranking en el lugar 7 en educación y 60 en salud, entre 328 comunas) comparado con Tirúa, comuna que tiene un IDH de 0,610, ocupando el 314 avo lugar entre 328. Lo mismo ocurren en la IV región de Coquimbo, cuya capital es uno de los centros del turismo nacional y eje económico con un IDH de 0,776, ocupando el lugar 23 entre las comunas de Chile comparado con Canela que tiene un IDH de 0,637 ocupando el lugar 270.

Por su parte los antecedentes obtenidos de la encuesta CASEN indican que el porcentaje de indigencia¹ para la comuna de Tirúa es del orden del 11%, cifra que se encuentra por sobre la media regional (8,0%) y nacional (5,7%) y la población en situación de pobreza² bordea el 19,3%, cifra cercana a la media regional (19,1%) y por debajo de la media provincial (27,8%). La suma de los indigentes y de pobres no indigentes señala que un 30,3% de la población se encuentra en situación de pobreza, por sobre la media regional y nacional. En cuanto a la comuna de Canela se constata que el volumen de población en situación de indigencia casi duplica la media regional. En relación a los índices del total de pobreza también indican una tendencia sobre los promedios regionales y nacionales, los antecedentes de la Encuesta CASEN 2000 del Ministerio de Planificación y Cooperación ubican a estas dos comunas entre las más pobres de Chile.

HOGARES SEGÚN LÍNEA DE POBREZA POR REGIÓN PROVINCIA Y COMUNA

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	HOGARES LÍNEA POBREZA									
	Indigente		P. no indigente		Total Pobre		No Pobre		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
VIII REGIÓN	32.514	6.5	77.263	15.5	109.777	22.0	389.041	78.0	498.818	100.0
PROVINCIA ARAUCO	3.925	9.7	9.721	24.0	13.646	33.7	26.877	66.3	40.523	100.0
TIRÚA	194	8.0	405	16.8	598	24.8	1.817	75.2	2.415	100.0
TOTAL PAÍS	177.613	4.6	465.572	12.0	643.185	16.6	3.228.668	83.4	3.871.853	100.0

¹ Se considera en situación de indigencia a aquellos hogares que, aun cuando destinaran todos sus ingresos a la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus integrantes, no lograrían satisfacerlas adecuadamente. (Instituto Nacional de Estadísticas).

² Se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, de sus miembros. (Instituto Nacional de Estadísticas).

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	HOGARES LÍNEA DE POBREZA									
	Indigente		Pobre no indigente		Total Pobre		No pobre		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
IV REGIÓN	6.938	4,9	21.783	15,3	28.721	20,2	113.242	79,8	141.963	100,0
CANELA	237	9,9	402	16,9	639	26,9	1.739	73,1	2.377	100,0
TOTAL PAÍS	177.613	4,6	465.572	12,0	643.185	16,6	3.228.668	83,4	3.871.853	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

En la comuna de Tirúa el 49,1% de la población mayor de 15 años pertenece a la fuerza de trabajo³. De esta, el 93,3% se encuentra ocupada (Fuente: CASEN, 2000). La principal actividad económica la constituye la agricultura de subsistencia con la participación de un 75,6%, que presenta bajo rendimiento y escasa tecnología. Las otras actividades económicas relevantes son: el sector servicios comunitarios con un 14,4%, la pesca artesanal con 5,3% y la industria manufacturera con 4,6% (Fuente: Pladeco, 1998).

A pesar de los esfuerzos que realizan los agricultores de la comuna de Tirúa por mantener un buen nivel de productividad y comercialización de sus productos, estos se ven afectados por los problemas de falta de tecnificación de sus riegos, acceso al agua, falta de tecnología y capacitación, lo cual repercuten en forma negativa en los niveles de los ingresos autónomos que perciben los hogares, viéndose en la práctica afectados por la pobreza e indigencia. En la comuna de Canela, la mayor parte de la población se dedica a la actividad agrícola en zona árida y semiárida, con sequía cíclica y deterioro constante del ecosistema, además poseen escasos recursos productivos y limitado acceso a fuente de financiamiento, presenta una baja rentabilidad en su explotación agrícola. Por otra parte, presentan una baja calidad de la vivienda, asociada a falta de agua y electrificación, tanto para consumo familiar como para la actividad agropecuaria.

De acuerdo antecedentes entregados por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile en su documento número 12, "Situación del Sector Rural en Chile, 1998 se infiere que en las Comunas de Tirúa y Canela, la mayor concentración de población rural se encuentra en los tramos de edad 0-18 años con un 37% y entre 30-59 años un 32%, estas cifras indican que la focalización de las actividades estará dirigida a la población rural, en especial en estos segmentos de la población.

Otro factor incidente en la precaria situación de la comuna, son las malas condiciones de saneamiento básico debido a que el 43,7% de las viviendas de Tirúa y el 58% en la Comuna de Canela tienen indicadores de saneamiento negativo y servicios deficitarios en relación con la disponibilidad de agua, sistema de eliminación de excretas y disponibilidad de energía eléctrica, porcentaje de cobertura que encuentran bajo la media regional y nacional.

³ Fuerza de trabajo: La fuerza de trabajo de un país, conocida también como población activa, se define, en el caso de Chile, como las personas que tengan 15 años o más y que se encuentren trabajando o buscando empleo. (CASEN, MIDEPLAN).

INDICADORES DE SANEAMIENTO POR REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	INDICADORES DE SANEAMIENTO %					
	Bueno	Aceptable	Regular	Menos que Regular	Deficitarias	Total
VIII REGIÓN	68,4	6,4	14,3	1,0	9,8	100,0
PROVINCIA ARAUCO	47,5	11,2	21,8	2,2	17,3	100,0
TIRÚA	4,5	22,8	22,7	6,3	43,7	100,0
TOTAL PAÍS	76,4	7,2	8,8	0,9	6,8	100,0

REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA	INDICADOR DE SANEAMIENTO %					
	Bueno	Aceptable	Regular	Menos que Regular	Deficitarias	Total
IV REGIÓN	70,3	7,4	8,7	1,2	12,4	100,0
CANELA	16,9	5,1	11,1	8,8	58,0	100,0
TOTAL PAÍS	76,4	7,2	8,8	0,9	6,8	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

En cuanto a los indicadores específicos de disponibilidad de energía eléctrica, disponibilidad de aguas en las viviendas y sistemas de eliminación de excretas se constata que el 81,1% de la población de Tirúa y que sólo el 34,6% de las viviendas en Canela dispone de energía eléctrica proveniente de la red pública.

DISPONE DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	DISPONE DE ENERGÍA ELÉCTRICA %					
	Red pública con medidor propio o compartido	Red pública sin medidor	Generador propio o comunitario	Otra fuente	No dispone de energía eléctrica	Total
VIII REGIÓN	95,7	1,6	0,1	0,1	2,5	100,0
PROVINCIA ARAUCO	92,3	2,0	0,3	0,2	5,2	100,0
TIRÚA	81,1	5,4	0,0	0,5	13,0	100,0
TOTAL PAÍS	95,6	1,8	0,3	0,2	2,1	100,0

REGIÓN, PROVINCIA ,COMUNA	DISPONE DE ENERGÍA ELÉCTRICA %					
	Red pública o medidor propio o compartido	Red pública sin medidor	Generador propio o comunitario	Otra fuente	No dispone de energía eléctrica	Total
IV REGIÓN	90,0	0,9	0,6	1,7	6,9	100,0
CANELA	34,6	0,0	1,9	6,0	57,5	100,0
TOTAL PAÍS	95,6	1,8	0,3	0,2	2,1	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

En cuanto a la disposición de agua se verifica que el 46,8 de las viviendas en Tirúa y el 70,2% en Canela obtiene su provisión a través de pozos, norias, ríos y esteros, cifra que la ubican muy distante de la media regional, provincial y nacional.

ORIGEN DEL AGUA DE LA VIVIENDA POR REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	ORIGEN DEL AGUA DE LA VIVIENDA %				
	Red pública con medidor propio o compartido	Red pública sin medidor	Pozo o noria	Río, vertiente o estero u otro	Total
VIII REGIÓN	82,6	1,5	11,1	4,8	100,0
PROVINCIA ARAUCO	76,3	2,1	8,4	13,1	100,0
TIRÚA	48,4	4,8	7,7	39,1	100,0
TOTAL PAÍS	89,1	1,5	5,8	3,6	100,0

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	DE DONDE PROVIENE EL AGUA DE LA VIVIENDA %				
	Red pública con medidor propio o compartido	Red pública sin medidor	Pozo o noria	Río, vertiente o estero u otro	Total
IV REGIÓN	86,0	0,7	4,9	8,3	100,0
CANELA	29,5	0,4	35,8	34,4	100,0
TOTAL PAÍS	89,1	1,5	5,8	3,6	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

Los antecedentes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN también demuestran que el sistema de eliminación de excreta es otro de los fenómenos sociales que requiere de una rápida intervención de los órganos estatales, las cifras indican que el 66,2% de la población de Tirúa y el 70,1% en Canela sólo cuentan con pozos negro y/o no dispone de ningún sistema con lo cual se afecta en forma directa al medio ambiente y a la salud de los habitantes de esas viviendas.

DISPONE DE SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS POR REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	DISPONE DE SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS %				Total
	Si, con WC conectado al alcantarillado o fosa séptica	Si, con WC letrina sanitaria conectada a pozo negro	Si, cajón sobre pozo negro, acequia o canal	No dispone de sistema	
VIII REGIÓN	76,3	2,2	18,7	2,8	100,0
PROVINCIA ARAUCO	61,1	3,2	32,2	3,5	100,0
TIRÚA	31,0	2,9	64,8	1,4	100,0
TOTAL PAÍS	85,0	1,6	10,4	3,0	100,0

REGIÓN, PROVINCIA ,COMUNA	DISPONE DE SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS				Total
	Si, con WC conectado al alcantarillado o fosa séptica	Si, con WC letrina sanitaria conectada a pozo negro	Si, Cajón sobre pozo negro-acequia o canal	No dispone de sistema	
IV REGIÓN	79,1	2,2	15,6	3,1	100,0
CANELA	23,0	4,0	55,7	14,4	100,0
TOTAL PAÍS	85,0	1,6	10,4	3,0	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

En Chile la erosión es grave y severa entre las regiones I a VIII, afectando a 47,3 millones de hectáreas, casi el 60% del territorio nacional. Este efecto es más marcado en las zonas áridas y semiáridas del norte del país, en donde la posición fisiográfica, la pendiente y el material parental de los suelos actúan notoriamente en la erosión de las serranías costeras (IV Región) El sobrepastoreo, la remoción de la cobertura arbustiva y el cultivo de especies de temporada que dejan los suelos expuestos, acelera este proceso. La comuna de Tirúa es una de las comunas más erosionadas de la VII región (Informe País, 2002). Por lo tanto, el sustrato básico de la agricultura en estas dos comunas presenta grandes desafíos para sustentar la actividad agrícola tradicional sin que medien importantes medidas de protección de los suelos, control de la erosión, y forestación con especies nativas.

II. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y POBLACIÓN DE LA COMUNA DE TIRÚA Y CANELA

La comuna de Tirúa⁴ tiene su origen en la ciudad de Nuestra Señora de Montserrat de Tirúa fundada por el español, don Pedro de Valdivia en el año 1555 como punto de apoyo para su ejército. Sólo con fecha de 13 de septiembre de 1972, se decreta por el Gobierno de Chile la creación de la comuna, en una primera etapa como Subdelegación de Tirúa y posteriormente como comuna autónoma.

Esta comuna se ubica en la Octava Región del Bío - Bío⁵, en el extremo sur - oeste de la provincia de Arauco, a 210 km de la capital regional, Concepción y a 70 km de Cañete, el centro urbano más cercano. Su superficie es de 629,6 km² lo que corresponde al 11.6% de la provincia y al 1.7% de la región. En un inicio, la población Mapuche - Lafkenche se caracterizó por ser un pueblo recolector nómada. Posteriormente, con la llegada de los españoles, su espacio de recolección se vio reducido por lo que se asentaron en comunidades y se dedicaron al cultivo de la tierra.

Por su parte la comuna de CANELA se encuentra en el norte chico de Chile, en la cuarta región de Coquimbo dentro de la provincia de Choapa. Su superficie es de 2.196,6 kms².

El territorio de Canela se originó a partir de mercedes de tierras donadas al Sargento Mayor Diego Cortés Pérez en el año 1697, declarando "... que comienza desde el río de Choapa para esta ciudad (La Serena) y vienen a lindar con las tierras de El Totoral y por la parte del

⁴ Tirúa en el idioma Mapuche significa "Lugar de adiestramiento".

⁵ Según la división político - administrativa Chile consta de trece regiones.

oriente con tierras del Capitán Pedro Ahumada y por el otro costado con el mar, de las cuales dichas tierras por la misma razón de servicio le hacía gracia y donación..”

La Comuna de Canela, a partir de la década de los noventa ha ido reconvirtiendo su actividad productiva, desechándose los cultivos de secano de plantas aromáticas, por causas climáticas y el deterioro de la calidad de la tierra, ya sea por la falta de rotación de cultivos o el sobre pastoreo, especialmente de caprinos. Esto ha incidido en una migración intracomunal de la población rural a las localidades con mayor urbanización, especialmente Canela Baja, Canela Alta y Huentelauquén.

POBLACIÓN POR REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA SEGÚN SEXO

REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA	POBLACIÓN					
	Hombre	Mujer	Total	% Hombre	% Mujer	% Total
VIII REGIÓN	950.204	970.606	1.920.810	49,5	50,5	100,0
PROVINCIA ARAUCO	84.992	83.194	168.186	50,5	49,5	100,0
TIRÚA	5.849	4.522	10.371	56,4	43,6	100,0
TOTAL PAÍS	7.354.335	7.649.418	15.003.753	49,0	51,0	100,0

REGIÓN, PROVINCIA Y COMUNA	POBLACIÓN					
	Hombre	Mujer	Total	% Hombre	% Mujer	% Total
IV Región	281.442	284.470	565.912	49,7	50,3	100,0
Canela	4.669	4.828	9.497	49,2	50,8	100,0
Total País	7.354.335	7.649.418	15.003.753	49,0	51,0	100,0

Fuente: CASEN 2000 MIDEPLAN

De acuerdo a la información presentada en el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) del año 1998, el 70% de la población de la comuna es de ascendencia Lafkenche, rama del pueblo Mapuche, manteniendo en la actualidad el mayor índice de ruralidad de la provincia: 82.66% (Fuente: Plan Comunal de Promoción, 2003), condición determinante para la actual actividad económica de este territorio, lo cual repercute en forma directa en la situación socioeconómica de su población. En el caso de la comuna de Canela se constata que el 81 % de su población es rural y el 19% urbana.

III. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

Objetivo general:

Sistematizar y derivar lecciones comparativas sobre gobernanza ambiental en dos comunas periféricas rurales, con el objeto de contribuir a modificar los sistemas de exclusión social y potenciar el desarrollo rural sustentable.

Objetivos específicos:

- a) Elaborar un marco conceptual que permita generar categorías analíticas en torno al concepto de gobernanza ambiental, identidad local, vínculo centro–periferia y su relevancia para aplicación en Chile.
- b) Sistematizar y evaluar experiencias de los gobiernos locales, sus instrumentos y mecanismos de intervención para la gobernanza ambiental a la luz del marco regulatorio de la Ley de Medio Ambiente, Ley Indígena y Ley Orgánica de Municipalidades en el proceso de desarrollo comunal y la sustentabilidad local.
- c) Contribuir al proceso de reflexión social sobre la relación entre comunidad, recursos naturales y su vínculo con la equidad, la gobernanza ambiental, focalizando en la accesibilidad a los servicios y recursos con perspectiva de género e identidad.
- d) Difundir y relevar los resultados obtenidos en el proceso de sistematización y de participación ciudadana en el marco de propuestas emergentes de sustentabilidad para la gobernabilidad ambiental.

V. METODOLOGÍA

Objetivos específicos	Método	Actividades principales	Participantes	Resultados o productos
-Elaboración de marco conceptual sobre gobernanza ambiental identidad local, vínculo centro –periferia y su relevancia para aplicación en Chile.	-Revisión bibliográfica -Formulación de hipótesis y sistematización de la información	-Elaboración de marco conceptual sobre gobernanza ambiental -Guía práctica para la reflexión y discusión	-Equipo de investigación	-Documento conceptual base para la reflexión y discusión con actores comunales
Sistematizar y evaluar experiencias de los gobiernos locales, sus instrumentos y mecanismos de intervención para la gobernanza ambiental	Trabajo de documentación en terreno Aplicación de encuestas	Recopilación, sistematización y análisis de planes y programas comunales Diseño, aplicación y procesamiento de encuesta	Equipo de investigación , tomadores decisiones gobierno local	Documento síntesis que integre sistematización de planes y programas municipales de gobernanza ambiental y resultados de la encuesta
Proceso de reflexión social sobre gobernanza ambiental, focalizando en la accesibilidad a los servicios y recursos con perspectiva de género y etnicidad.	Talleres y encuentros Sistematización Entrevistas en profundidad Estudio de fiestas, ritos y ceremonias tradicionales	Diseño y desarrollo de talleres con la comunidad Diseño de indicadores Sistematización de resultados 3 Entrevistas en profundidad en cada comuna	Miembros de los distintos sectores sociales y productivos de la comunidad, cooperativas, equipo municipal y equipo de proyectos	Dos talleres: Tirúa y Canela Encuentros con líderes de organizaciones comunales Documento síntesis de encuentros
Difundir y relevar los resultados obtenidos en el proceso de sistematización y de participación ciudadana en el marco de propuestas emergentes de sustentabilidad para la gobernanza ambiental.	Publicación de un documento Entrevistas radios comunales Páginas web del Instituto de Ecología Política y Municipios de Tirúa y Canela	Encuentro Inter.-comunal Preparación y difusión de los resultados de la investigación	Equipo de investigación Funcionarios Municipales	-Mapa de focalización de la cobertura de los programas, proyectos e instrumentos de gobernanza ambiental -Publicación de los resultados de la investigación -Entrega resultados a las autoridades locales y líderes comunitarios

VI. LINEAS DE ACCION POR OBJETIVOS

ETAPA I: RECOPIRAR Y SISTEMATIZAR DOCUMENTACIÓN EXISTENTE

Objetivo 1. Elaborar un marco conceptual que permita generar categorías analíticas en torno al concepto de gobernanza ambiental, identidad local, vínculo centro-periferia y su relevancia para aplicación en Chile.

Línea de acción 1: Análisis de la literatura actualizada sobre gobernanza ambiental, identidad local, vínculo centro-periferia y su relevancia para aplicación en Chile, en especial en comunas rurales.

Línea de acción 2: Definir variables y categorías analíticas para el análisis de gobernanza ambiental en comunas de la periferia

Línea de acción 3: Elaboración de un documento de trabajo y discusión como guía práctica para el proceso de diálogo y reflexión con las autoridades comunales y comunidad en general.

ETAPA II: DIÁLOGO Y REFLEXIONES CON LAS INSTITUCIONES COMUNALES

Objetivo 2. Sistematizar y evaluar experiencias de los gobiernos locales, sus instrumentos y mecanismos de intervención para la gobernanza ambiental a la luz del marco regulatorio de la Ley de Medio Ambiente, Ley Indígena y Ley Orgánica de Municipalidades en el proceso de desarrollo comunal y la sustentabilidad local.

Línea de acción 1: Recopilación y sistematización de la información (Pladecos, ordenanzas municipales, etc.) disponible en las instituciones estatales, municipales y no gubernamentales que intervienen en las comunas y que dicen relación con el acceso al agua potable, salubridad, acceso y utilización de la tierra en comunidades indígenas y rurales y protección de recursos comunes.

Línea de acción 2: Análisis de instrumentos de planificación y desarrollo implementados en las comunas a partir de las oportunidades que estas tres leyes otorgan al municipio, a las organizaciones productivas y a la comunidad en general.

Línea de acción 3 : Diseño y aplicación de una encuesta orientada a tomadores de decisiones en instancias municipales.

Líneas de acción 4: Analizar la relevancia de la estrategia Regional de Desarrollo Sustentable, liderada por las COREMAS (IV y VIII Región, ver Informe País, 2002) para la gobernanza ambiental local.

ETAPA III: PROCESO PARTICIPATIVO DE REFLEXION SOCIAL SOBRE LA IDENTIDAD LOCAL

Objetivo 3. Contribuir al proceso de reflexión social sobre la relación entre comunidad, recursos naturales y su vínculo con la equidad, identidad local y gobernanza ambiental, con una focalización en la accesibilidad a los servicios y recursos, con una perspectiva de género y etnicidad.

Línea de acción 1: Desarrollo de talleres y encuentros con la comunidad, sectores productivos y entidades del gobierno local, corporaciones educacionales, cooperativas y otros.

Línea de acción 2: Realizar un acercamiento a la relación de la comunidad con los recursos naturales por medio del estudio de ceremonias, ritos, fiestas y prácticas tradicionales.

Línea de acción 2: Desarrollo de indicadores locales de sustentabilidad (performance) vinculados a los tres temas/recursos focalizados y que tienen relación con la aplicación de planes y programas de gobernabilidad ambiental, y sus efectos sobre género, etnicidad y pobreza rural.

Línea de acción 3: Sistematizar las percepciones de los distintos sectores acerca del impacto de la gobernanza ambiental sobre la identidad local, pobreza, indigencia, sustentabilidad y equidad en las dos comunas.

Línea de acción 4: Análisis de discurso de entrevistas en profundidad con dirigentes de organizaciones sociales.

ETAPA IV: DIFUNDIR RESULTADOS

Objetivo 4. Difundir y relevar los resultados obtenidos en el proceso de sistematización y de participación ciudadana en el marco de propuestas emergentes de sustentabilidad para la gobernanza ambiental.

Línea de acción 1: Construcción de un Mapa de Focalización de la cobertura de los programas, proyectos e instrumentos de gobernanza ambiental en las comunas de Canela y Tirúa

Línea de acción 2: Realización de un taller intercomunal con participantes de ambas comunas con el objeto de analizar los resultados del proceso de sistematización de las experiencias locales y evaluar los mecanismos e instrumentos de aplicación de las ordenanzas de gobernabilidad ambiental.

Línea acción 3: Publicar un documento con los resultados del proceso de sistematización de las experiencias y expectativas de la comunidad y los gobiernos locales en relación con la gobernanza ambiental en la periferia, la identidad local y la focalización de medidas para la reducción de la brecha de pobreza.

V CRONOGRAMA

(poner actividades principales y mes en que se realizan –usar las líneas de acción)

Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8
Elaboración de marco conceptual sobre gobernanza ambiental	Obj.1 Línea de acción 1							
-Guía práctica para la reflexión y discusión	Obj.1 Línea de acción 2 Línea de acción 3							
Recopilación, sistematización y análisis de planes y programas comunales		Obj.2 Línea de acción 1 Línea de acción 2						
Diseño, aplicación y procesamiento de encuesta			Obj.2 Línea de acción 2 Línea de acción 3 Línea de acción 4	Obj.2 Línea de acción 2 Línea de acción 3 Línea de acción 4				
Diseño y desarrollo de talleres con la comunidad				Obj.3 Línea de acción 1 Línea de acción 2				
Diseño de indicadores Sistematización de resultados				Obj.3 Línea de acción 3	Obj.3 Línea de acción 3			
3 Entrevistas en profundidad en cada comuna				Obj.3 Línea de acción 4 Línea de acción 5	Obj.3 Línea de acción 4 Línea de acción 5			
Encuentro Inter.-comunal y preparación mapas de focalización					Obj.4 Línea de acción 2	Obj.4 Línea de acción 1 Línea de acción 2		
Sistematización y síntesis final						Obj.4 Línea de acción 3		
Preparación y difusión de los resultados de la investigación						Obj.4 Línea de acción 3		

VI PRESUPUESTO
(en Dólares US)

Item de Gasto	Aporte del Fondo	Otros Aportes	Total
Personal	US\$ 9.203 3 investigadores 1/2 jornada	US\$ 3.000 En este ítem se contempla la participación de dos asistentes de investigación y un asesor de la investigación	US\$ 12.203
Gastos de Operación	US\$ 4.303 En este ítem se incorporan todos los costos directos para la realización de talleres, visitas a terreno y publicaciones de documentos	US\$ 1.800 En este ítem se incorpora los aportes de los municipios y del IEP para la realización de los talleres programados (documentación, materiales talleres, equipamiento e infraestructura)	US\$ 6.103
Inversiones	-----	-----	0
Gastos Administrativos	US\$ 1.100 En este ítem se incorporan los costos de acuerdo los criterios establecidos por el fondo	-----	US\$ 1.100
Imprevistos	US\$ 384	0	US\$ 384
Total	US\$ 14.990	US\$ 4.800	US\$ 19.790