

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



TESINA
“IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAF) E IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DEL TERRITORIO”

ELIAS JAVIER LUENGO POZO

Santiago de Chile, Junio, 2009.

ÍNDICE DE MATERIAS.

	Página
I. INTRODUCCIÓN.	3
II. DESARROLLO.	5
1. Marco referencial	5
1.1. Concepto de Territorio	5
1.2. Desarrollo Sustentable	6
1.3. Desarrollo Territorial	7
2. Estructura del Proyecto de Gestión territorial de la Corporación Nacional Forestal	8
2.1. Misión Institucional de CONAF	8
2.2. El Proyecto de Gestión Territorial de CONAF	8
2.3. Metas de impacto del Proyecto	8
2.4. Elaboración del Plan de Acción Provincial	9
2.5. Consideraciones generales para la elaboración del Plan	9
2.6 Fases del Proyecto de Gestión Territorial de CONAF.	10
3. El Proceso de Planificación Participativa en el Territorio	11
3.1. Área de Desarrollo Preferente	11
3.2. Planificación Participativa	12
3.3. Etapas del Proceso	12
3.4. Expectativas.	13
3.5. El Rol de CONAF	13
4. Elementos de la Gestión Territorial	13
4.1. El territorio como construcción social	13
4.2. Mecanismos de construcción de escenarios futuros.	14
4.3. Liderazgo Local	14
5. Importancia de las Políticas en el Territorio.	15
5.1. El Contexto para las Políticas.	15
5.2. Territorio como Objeto de Política	16
5.3. Territorio e Institucionalidad.	16
5.4. Reducción de la Pobreza	17
5.5. Políticas para el financiamiento rural	17
5.6. Vínculos y alianzas.	18
5.7. El propósito productivo	18
5.8. Cooperación, gestión y autonomía local	19
III. CONCLUSIONES.	20
IV. LITERATURA CITADA.	21

I. INTRODUCCIÓN.

En América Latina y el Caribe, 3 de cada 10 personas, viven en la pobreza, mientras que aproximadamente el 13% de la población vive en pobreza extrema o indigencia (CEPAL, 2008). En Chile existe un 13.7% de la población en situación de pobreza e indigencia (CASEN, 2006).

Las formas de uso y ocupación del territorio presentan desigualdades económicas, sociales y ambientales, tanto a nivel regional como urbano, el desarrollo del país, en términos generales, esta centralizado en las grandes ciudades, lo cual no excluye que en su interior se ubiquen grupos sociales caracterizados por niveles significativos de pobreza.

La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas y en la actualidad hay más indigentes rurales que hace 20 años. No se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas (Schejtman, A. y Berdegú, J. 2004).

Bajo este contexto y considerando estas problemáticas, La Corporación Nacional Forestal – CONAF – está empeñada en contribuir al desarrollo de los territorios, entendidos estos como espacios que consideran tanto el paisaje, las personas, y las relaciones existentes entre ellos, siendo objeto de atención desde sus múltiples dimensiones: social, económica, cultural, ambiental, patrimonial u otra. Esta contribución se plasma en la implementación del Proyecto de Gestión Territorial de CONAF, es que las provincias involucradas en este proceso, mejoren sustantivamente su capacidad de agregar valor público a nivel de su territorio, con altos grados de eficiencia y eficacia operacional.

Dicho propósito se manifiesta de forma más precisa en el mejoramiento de la contribución de CONAF al desarrollo sustentable del territorio y sus habitantes, mediante la focalización de la acción institucional y la participación ciudadana.

El concepto de desarrollo sostenible tiene como punto de referencia el Informe Brundtland, donde se describe como un “un proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas” (ONU, 1987). En 1996 la Cumbre Mundial de la Alimentación subrayó la importancia de aumentar el acceso para la población rural a la educación de base para erradicar la pobreza y el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria, la paz y el desarrollo sostenible, de la misma forma en el año 2002 La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo).

En este marco, CONAF ha querido vincularse con mayor cercanía a los destinatarios de su acción. Esta cercanía a los dilemas que las personas y comunidades enfrentan en su vida cotidiana, implica realizar modificaciones graduales a los programas y servicios brindados por la Corporación; mirar las prácticas institucionales reenfocando los esfuerzos de la organización hacia las necesidades de la población, de manera de actualizar los productos que se entregan, haciendo que éstos se hagan más pertinentes y valiosos para la ciudadanía. Implica además, establecer alianzas tanto con otros servicios públicos que concurren en el territorio, como con empresas privadas, y especialmente, con las organizaciones que la propia ciudadanía se da para enfrentar los desafíos de su desarrollo.

Es por ello, que el presente documento tiene por objetivo realizar una descripción del proyecto y analizar el proceso desarrollado por la Corporación Nacional Forestal en llevar a cabo el Proyecto de Gestión Territorial, el análisis se realiza a la luz de los conceptos de Políticas Públicas.

II. DESARROLLO.

1. Marco referencial

A continuación se sintetizan los principales conceptos vinculados en el Proyecto de Gestión Territorial llevado a cabo por la Corporación Nacional Forestal. CONAF.

1.1. Concepto de Territorio

En el Proyecto de Gestión Territorial, el Territorio es concebido como un actor del desarrollo y no sólo como un soporte físico y biológico de las actividades institucionales. Es la expresión de la organización y actividad de los diferentes agentes que en él viven, tras su propio desarrollo. Schejtman y Berdegué (2004), por otra parte definen el territorio como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados. Sepúlveda (2008), considera que el territorio se concibe como un constructo social históricamente establecido – que le confiere un tejido social único -, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertos modos de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Por otra parte Campo y De Camino, (2009) señalan que el territorio es la base del capital natural e incluyen todos los usos de la tierra en ese espacio. Para la población rural, el territorio es la base ecológica de la producción agrícola. Incluye los suelos con sus diferentes capacidades de uso, la topografía, la diversidad de formaciones vegetales, con sus múltiples ecosistemas que cobijan poblaciones y comunidades animales y vegetales. Pero el territorio también incluye rasgos culturales destacados.

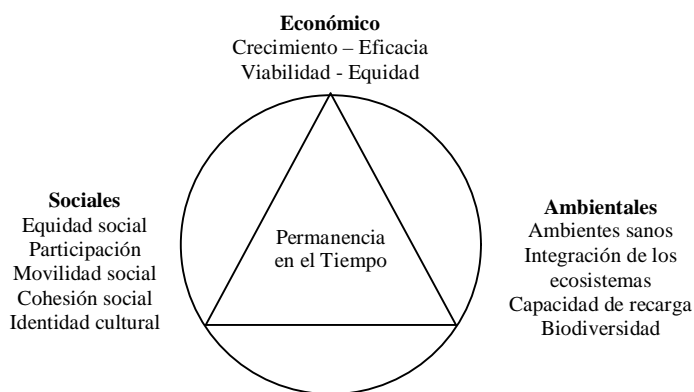
Para estudiar el territorio provincial, es necesario tener un acercamiento holístico y sistémico a él; por ello, es necesario hablar de sistema territorial (Gómez Orea, 1994), que está constituido por:

- a. El medio biótico y físico – o abiótico
- b. La población y sus actividades de producción, consumo y relación social.
- c. Los asentamientos humanos y la infraestructura de relación.
- d. El marco legal e institucional, que administra las reglas de funcionamiento.

1.2. Desarrollo Sustentable

El concepto de desarrollo sostenible tiene como punto de referencia el Informe Bruntland (ONU, 1987) y posteriormente la Cumbre de Río en 1992 donde se describe como un “un proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas”

El ámbito del desarrollo sostenible puede dividirse conceptualmente en tres partes: ambiental, económica y social. El esquema siguiente muestra las interrelaciones entre distintas dimensiones del desarrollo sustentable.



En Chile, el Desarrollo Sustentable fue incorporado en la Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medioambiente como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.

Pero hay que decir que hoy por hoy la sustentabilidad es más que la preservación ambiental en lo productivo y en lo tecnológico. Pues se reconoce que es preciso compatibilizar acciones empresariales micro con las políticas económicas nacionales, con políticas culturales y con instrumentos internacionales de cooperación. Porque la sustentabilidad es también racionalidad social y respeto a los derechos de la población. Lo que equivale a afirmar que las decisiones políticas no deben perjudicar a grandes sectores sociales, negándoles derechos básicos como los de tipo laboral. Y en el plano de las explotaciones individuales significa que las decisiones que el productor tome hoy permitan que su situación económica mejore respecto de la que tenía antes, y que esos beneficios sean mejores o al menos constantes en cada ciclo productivo (Acosta, 2008).

Se trata en suma de desarrollar una nueva cultura que haga posible el uso racional de los recursos, centrada en las necesidades y pensando en el desarrollo integral del ser humano.

1.3. Desarrollo Territorial

Se concibe como un proceso multidimensional e inter-temporal, enmarcado en una cuadriga cuyos ejes son la equidad, la sostenibilidad, la competitividad y la gobernabilidad. Este sistema se encuentra compuesto por las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: Social, económica, ambiental y político-institucional; Sepúlveda (2008).

1.3.1. Dimensión Sociocultural

En el centro de la discusión del desarrollo territorial se encuentra el ser humano, su organización social, cultura, modos de producción y patrones de consumo. Se trata, entre otros, de un proceso de fortalecimiento de sujetos, grupos y organizaciones para que puedan constituirse en actores sociales y consolidarse como tales. De ahí que la equidad destaque como uno de los objetivos primordiales del desarrollo.

1.3.2. Dimensión Económica

Esta dimensión se relaciona con la capacidad productiva y el potencial económico de los territorios rurales para generar los bienes y riquezas necesarias para el presente y futuro, de los habitantes. Se reconoce la importancia del trabajo conjunto de todos los sectores productivos (perspectiva multisectorial) para vincular actividades primarias con actividades propias del procesamiento y el comercio de productos finales todo en un marco de uso sostenible de los recursos naturales.

1.3.3. Dimensión Ambiental

Esta dimensión reconoce al ambiente como base de la vida y, por lo tanto, como fundamento del desarrollo. También reconoce al ser humano como parte integral del ambiente y valora, con especial atención, los efectos positivos y negativos, de su accionar en la naturaleza, pero también, la forma que la naturaleza afecta a los seres humanos.

1.3.4. Dimensión Político-institucional

La dimensión político-institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana. La democracia hace posible la reorientación del sendero del desarrollo y, por lo tanto, la reasignación de recursos, permitiendo su redistribución entre diferentes actividades y grupos sociales.

2. Estructura del Proyecto de Gestión territorial de la Corporación Nacional Forestal

2.1. Misión Institucional de CONAF

La Misión Institucional es otro elemento de referencia imprescindible de considerar. Ella señala que la institución tiene que: "Contribuir al desarrollo del país a través de la conservación del patrimonio silvestre y el uso sostenible de los ecosistemas forestales".

Asimismo, los Objetivos Estratégicos institucionales señalan que CONAF debe:

- Fortalecer integralmente el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, incorporando herramientas modernas de administración y optimización de sus recursos.
- Incentivar la creación y manejo del recurso forestal que permitan la generación de bienes y servicios ambientales, con énfasis en los pequeños y medianos propietarios.
- Proteger los ecosistemas forestales de los agentes y procesos dañinos tales como el fuego, la desertificación y otras formas de deterioro.
- Fortalecer la participación de la ciudadanía y de los actores locales asociados a las áreas silvestres protegidas y a los ecosistemas forestales, a través de la implementación de programas y mecanismos de educación y desarrollo comunitario.

2.2. El Proyecto de Gestión Territorial de CONAF

Es una innovación institucional, cuyo propósito es avanzar hacia la superación de la brecha estratégica, de producto, y de calidad institucional en el territorio. Su fin es aumentar la creación de valor público a partir de la Misión de la Corporación Nacional Forestal. El Proyecto de Gestión territorial debe sin embargo transformarse en una condición habilitadora si se hace con equidad, y con decisiones a largo plazo.

2.3. Metas de impacto del Proyecto

En todo el periodo de ejecución del Proyecto son las siguientes:

- Identificar participativamente los principales pares de clientes-productos, y las demandas y problemas a nivel del territorio
- Reconfigurar la oferta institucional en la provincia.
- Rediseñar la organización del equipo de la provincia y territorios para un mejor acompañamiento al desarrollo sustentable.
- Capacitar a los equipos técnicos en planificación participativa y otros temas emergentes.
- Contribuir a una mayor articulación del capital social en el territorio provincial.
- Aumentar la inversión proveniente de fuentes externas a CONAF sobre temas atingentes al territorio y a las capacidades institucionales.
- Aumentar la meta de entrega de los productos y servicios de CONAF en el territorio
- Desplegar un liderazgo reconocido entre los servicios públicos provinciales.
- Comunicar interna y externamente los logros y desafíos del proyecto.

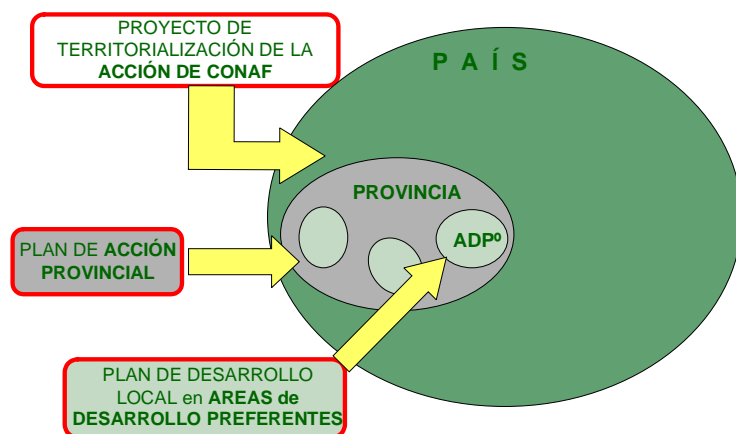
2.4. Elaboración del Plan de Acción Provincial

Corresponde a un instrumento público de carácter estratégico que servirá de eje ordenador y articulador de la gestión de CONAF en la provincia, y que debe dar cuenta de la estrategia con la que la Corporación contribuye al desarrollo sustentable de la Provincia, el territorio y sus habitantes. Debe contemplar el trabajo institucional habitual y al mismo tiempo asumir gradualmente de las innovaciones que le plantea la relación con los clientes y productos en el territorio. Define una visión, objetivos, actividades, plazos e indicadores de cumplimiento de metas.

2.5. Consideraciones generales para la elaboración del Plan

2.5.1. Expresión del Proyecto de Gestión Territorial

La forma como se instala el Proyecto de Gestión Territorial en el espacio nacional, distingue al menos dos niveles: el nacional, en el cual se encuentran las 15 provincias pilotos más Isla de Pascua, y el provincial, en el cual se encuentran las Áreas de Desarrollo Preferentes.



2.5.2. Horizonte de Planificación.

La Visión del Plan o Imagen Objetivo, es configurada en dos fechas claves, la primera al 2010 y la segunda al 2018. Al 2010, deberán formularse objetivos y actividades que de corto plazo, sobre las cuales se tiene un alto control. Sin embargo, ello es insuficiente para hablar de Desarrollo Territorial, puesto que para impactar de manera notoria en sus distintas áreas: Capital humano; Capital social; Capital institucional; Capital natural y Capital construido, se requieren acciones de más larga data.

2.5.3. Diálogo con actores relevantes (Agentes Territoriales)

El Plan es la estrategia de CONAF provincial, la cual es formulada de la manera más participativa posible. Dicha participación es interna y externa a CONAF, con la sociedad territorial y el llamado "entorno autorizante". Los agentes internos y externos pueden participar en diversas etapas de la formulación del Plan: Diagnóstico, Planificación Estratégica, y en un diálogo que se genere con los Agentes Territoriales del Plan. Un Plan de alta calidad es aquel que ha logrado incorporar el máximo de participación efectiva de agentes, internos y externos a CONAF, en sus distintas etapas.

Una vez elaborado una primera versión del Plan, este es socializado internamente en la Corporación, para luego establecerse los diálogos necesarios relativos a esta propuesta de Plan, con el "entorno autorizante" según sea la realidad de cada región y provincia.

2.5.4. Definición de Ámbito Institucional de CONAF

Estará determinada por una parte por un Marco Orientador y por otra por las características y singularidades del territorio de la región y provincia. El Marco Orientador, a su vez, se encuentra delimitado por los lineamientos estratégicos Institucionales internos de la Corporación, y por las definiciones estratégicas locales, es decir, orientaciones sectoriales y territoriales.

En el primer caso, sectorialmente, el Ámbito de Acción de CONAF en el marco del Proyecto de Gestión Territorial, se encuentra delimitado por la Misión y Objetivos Estratégicos institucionales, además de las principales Líneas Programáticas que ejecuta la Corporación. En el segundo caso, territorialmente el Marco Orientador está dado por las estrategias definidas a nivel del Gobierno Regional.

Asimismo, las características propias del territorio contribuirán a definir un ámbito de acción de CONAF, que asumiendo elementos orientadores comunes para toda la Corporación, se hacen cargo de las singularidades de cada territorio, sus potencialidades y limitaciones. Lo anterior se describe en la figura siguiente. Una vez definido el Ámbito de Acción de CONAF sobre el territorio de la Provincia, se está en condiciones de elaborar el Plan de Acción Provincial.

2.6 Fases del Proyecto de Gestión Territorial de CONAF.

El Proyecto de Gestión Territorial de CONAF se ha dividido de manera referencial en cuatro fases:

Fase Previa: Corresponde a la etapa de presentación, análisis y discusión general de la idea de proyecto al interior de la Institución.

Primera Fase: Corresponde a la etapa de planificación estratégica en las provincias seleccionadas y sensibilización del proyecto a nivel nacional.

Segunda Fase: Corresponde a la etapa de desarrollo de un proceso de Planificación Participativa en el Territorio en el ámbito de las Áreas de Desarrollo Preferentes y, eventualmente, de las Comunidades insertas en ellas.

Tercera Fase: Corresponde a la etapa de ejecución de las actividades relacionadas al Plan de Desarrollo Local y/o Plan de Desarrollo Comunitario así como también al seguimiento y evaluación de ellas, cuya responsabilidad recae en los administradores del Plan, esto es, en los actores territoriales y Comunidades, según sea el caso.

En cada una de las fases mencionadas, la Corporación a nivel provincial, regional y nacional, irá progresivamente y en concordancia con las orientaciones institucionales, haciendo modificaciones

en sus prácticas y estilos de acción, permeando sus productos y adecuándolos a las necesidades de la población en aquellos ámbitos de competencia de la Corporación.

3. El Proceso de Planificación Participativa en el Territorio

En los territorios focalizados el Proyecto incorpora a todos los actores territoriales interesados en participar del desarrollo sustentable. Todos ellos deben actuar de manera activa y conciente en las siguientes etapas del proceso, esto es, en la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación de planes contruidos participativamente, sobre la base de las potencialidades y desafíos que el territorio ofrece, y las demandas o necesidades de los actores territoriales.

3.1. Área de Desarrollo Preferente

Corresponden a territorios específicos que han sido seleccionados en virtud de que se destacan por su contribución potencial a la consecución de los objetivos institucionales, tanto los relacionados al fomento y desarrollo de los territorios como a la conservación y protección de los mismos. Es decir, como ya se señaló, cuentan con vocación de desarrollo pertinente al accionar de la Corporación y; por otra parte, permite, de acuerdo a los recursos con que cuenta la institución, sea factible el abordaje en ella.

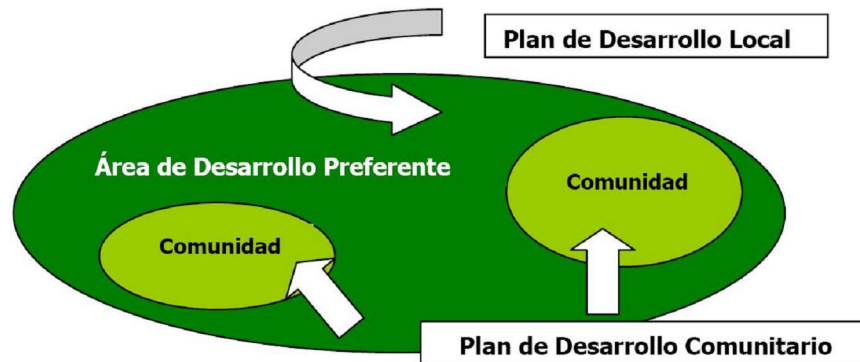
Un Área de Desarrollo Preferente debe considerar una gama completa de usos y valores sociales, ecológico-ambientales, económicos, patrimoniales, culturales del territorio en la región geográfica que abarca, y debe ser representativo de un vasto ecosistema. Estos usos y valores deben considerar, preferentemente, aquellos que son promovidos por la institución a través de sus Objetivos Estratégicos. El Área se extiende hasta donde los elementos que la distinguen o le dan identidad, comiencen a diluirse.

Asimismo, se ha considerado que estas Áreas de Desarrollo cuenten con las condiciones esenciales para ser objeto de un proceso de planificación y desarrollo territorial bajo el enfoque definido por el Proyecto, esto es con participación, inclusión, "de abajo hacia arriba", con integración del personal de CONAF y de los principales socios públicos y privados; un proceso que, además, sea innovador, facilitador del emprendimiento, proactivo y generador de sinergias entre los niveles provincial, regional y nacional.

En este mismo lineamiento Campos y De camino (2009) señalan que el ordenamiento territorial, debe implementarse a nivel de territorios concretos. En este contexto, pensamos en cuencas, municipios rurales, reservas de la biosfera, corredores biológicos y en general en territorios que tengan un mínimo de características políticas, socioculturales y/o biofísicas comunes que permitan traducir las políticas en acciones en una forma integrada e integral. Además el ordenamiento territorial debe funcionar de abajo hacia arriba, es decir la sociedad rural particular de un territorio debe estar de acuerdo con las decisiones de usos de la tierra que se tomen en su espacio. Lo general en el ordenamiento del uso de la tierra, debe adecuarse a lo particular de un paisaje y comunidad determinada. El ordenamiento territorial en muchos casos implica la aplicación del poder en forma no equitativa sobre un territorio y su población. Es frecuente la declaración unilateral del Estado de un área protegida o un parque nacional, o de la construcción de un embalse para generar electricidad o regar áreas de cultivo, que llevan incluso a la exclusión de comunidades y pueblos indígenas de sus territorios.

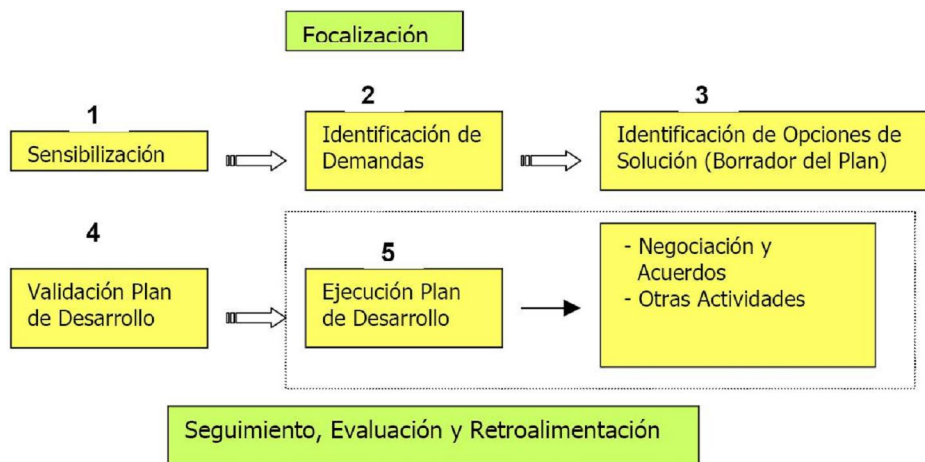
3.2. Planificación Participativa

Como se ha dicho, la Segunda Fase del Proyecto de Gestión Territorial de CONAF contempla, como producto principal, la elaboración de Planes de Desarrollo Local para una o más áreas de desarrollo preferentes definidas en el Plan de Acción Provincial. Adicionalmente, en aquellas áreas que cuenten con Comunidades en su interior y que el trabajo específico con ellas aparezca como prioritario para el desarrollo de los objetivos del Área, en general será conveniente la elaboración de Planes de Desarrollo Comunitarios.



3.3. Etapas del Proceso

Se han definido cuatro etapas, donde la focalización es una etapa previa, que es parte y consta en el Plan de Acción Provincial.



El Proceso de Planificación Participativa en el Territorio consta de las etapas 1 a 4 esto es: Sensibilización, Identificación de Demandas, Identificación de Opciones de Solución y Validación (elaboración) del Plan de Desarrollo.

La etapa cinco de Ejecución – Negociación y Acuerdos – y las actividades de Seguimiento, Evaluación y Retroalimentación del Plan serán desarrolladas en la Tercera Fase del Proyecto de Gestión Territorial de CONAF.

3.4. Expectativas.

En relación a las expectativas que se puedan generar en los actores territoriales, conviene tener presente que, desde el primer contacto con los actores territoriales y/o Comunidad, y posteriormente en cada encuentro con ellos, debe transmitirse de manera consistente y coherente que la orientación de la institución es apoyarlos y acompañarlos en un proceso que es responsabilidad de ellos mismos y que los beneficios y soluciones que se logren serán fruto de su esfuerzo, para lo que podrán contar con el apoyo institucional.

3.5. El Rol de CONAF

La participación de CONAF en el proceso de Planificación Participativa en el Territorio, que se desarrolle en las áreas preferentes, corresponde a la de un actor territorial más. No obstante, al inicio del mismo, seguramente será necesario asumir el rol de articulador del proceso, así como de acompañamiento y apoyo a los actores territoriales en las etapas posteriores. En la medida que en el territorio a ser abordado exista presencia activa de otros servicios públicos interesados en ser parte del proceso de Planificación Participativa, dicho rol de articulador podrá ser compartido, en especial cuando dichos servicios sean parte del Ministerio de Agricultura.

4. Elementos de la Gestión Territorial

4.1. El territorio como construcción social

Aunque la cogestión puede implementarse a varias escalas se propone que la más práctica y con mayor probabilidad de éxito es aquella que se implementa a escala local. Es a esta escala se facilita analizar de manera integral, la interrelación entre los componentes ambientales, sociales, económicos e institucionales y su resultado en la provisión de los servicios ecosistémicos. Además, a esta escala se hace más práctico y tangible la actuación para la gestión adecuada del territorio y donde pueden verse mejor las relaciones entre los proveedores y los usuarios de los servicios ecosistémicos.

Con base en la experiencia desarrollada por el CATIE en la cogestión de varias estrategias territoriales se puede decir que los factores de éxito, giran en torno a las tres dimensiones del capital social del territorio: (i) el capital social de cohesión basado en la cercanía y la valorización del capital natural como propio; (ii) el capital social de articulación construido en torno a la prevención y manejo de conflictos, la apreciación colectiva en torno a un propósito común; y (iii) el capital social de incidencia fundamentado en los vínculos del paisaje (Campos *et al.* 2007).

4.2. Mecanismos de construcción de escenarios futuros.

Siguiendo con la gestión territorial como estrategias de desarrollo local surgen elementos adicionales necesarios: los mecanismos de concertación y la visión de futuro.

Los mecanismos de concertación, permiten la profundización de la democracia, pasando de la democracia electoral, que elige cada cierto número de años a sus autoridades, a una democracia participativa, en que la ciudadanía elige, fija la agenda, monitorea, controla y co-gobierna. Expresiones de estos mecanismos de concertación son:

- Los comités regionales y locales de áreas protegidas,
- Los comités municipales y locales de desarrollo sostenible.
- Las oficinas municipales ambientales.

Falta una mejor integración de estos mecanismos y consolidar el apoyo de su funcionamiento y progreso. Hay quizás una falsa concepción de lo que es formación de capital porque se desconoce la rentabilidad del capital social.

4.3. Liderazgo Local

La gestión territorial depende de una condición necesaria que es fortalecer o crear las capacidades para un liderazgo local. Hay suficientes evidencias que las comunidades y sociedades locales que cuentan con un liderazgo de calidad, ético, de equipo y adaptativo y renovable, han tenido éxito en mejorar sus medios de vida de manera sostenible. Se requiere una capacitación de líderes locales, Campos y De Camino (2009).

Hay muchas experiencias válidas, como manejo de cuencas, reservas de la biosfera, bosques modelo, escuelas de campo, entre otras. Todas esas plataformas pueden ser usadas como puntos de partida. Un bosquejo preliminar del proceso para lograr ese liderazgo, sería el siguiente:

- Preparación y adaptación de módulos de capacitación básicos y avanzados para líderes locales
- Capacitación de capacitadores. Esto implica un proceso de selección de organizaciones multiplicadoras y capacitación de capacitadores dentro de ellas. Los capacitandos deberían ser también líderes locales, de manera que el proceso de transmisión sea de líder a líder, de campesino a campesino, de sur a sur.
- Capacitación de líderes por medio de las organizaciones de base seleccionadas. La capacitación debe ser dinámica, de avanzada, mezclando capacitación-investigación-acción. Ello implica que parte del proceso es el compromiso de los líderes de desarrollar proyectos concretos en sus comunidades.

5. Importancia de las Políticas en el Territorio.

Se reconoce el carácter heterogéneo de los territorios existentes en Chile y se comprueba el difícil desafío que ha sido y será encontrar políticas e instrumentos que comprendan y favorezcan la gran diversidad existente. Por otra parte los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, han sido intensamente degradados ignorando que el bienestar humano es altamente dependiente de estos servicios. Esto se ha reflejado en una desvalorización y desapropiación de los ecosistemas y sus servicios. Esta situación se convierte en una seria limitación para avanzar hacia un desarrollo sostenible y requiere de cambios urgentes y significativos para evitar mayores niveles de degradación ambiental y pobreza. Por otro lado, las acciones positivas en la dirección correcta podrán traer grandes oportunidades para el desarrollo rural y para hacer de estos espacios regiones de valor estratégico para el desarrollo de nuestros países.

Al tener al territorio como objeto de la política se asume igualmente la aceptación de su multidimensionalidad, esto es, el reconocimiento de que el territorio es, simultáneamente medio ambiente, economía, sociedad, institucionalidad, política, cultura en una dinámica permanente de construcción e interdependencia. Como consecuencia, emerge como una visión alternativa a los enfoques predominantemente económico productivos e introduce la idea de sistemas complejos que se retroalimentan, obligando a una política con capacidad para manejar las diferentes esferas del territorio y, especialmente, de coordinación intersectorial.

El enfoque territorial incorpora la multisectorialidad de la economía rural. Supera la idea dominante que reduce las oportunidades a programas agrícolas. Abre la necesidad de buscar estrategias lo no agrícola, donde se encuentra más de la mitad del empleo rural. Sectores como el turismo, la agroindustria, la artesanía, los servicios, el comercio, la construcción y, especialmente, los servicios ambientales, aparecen como componentes de una agenda económica productiva de enorme potencialidad y que deben ser incluidas como componentes de las agendas (Echeverri, R. y Echeverri, A. 2009). Según lo o

5.1. El Contexto para las Políticas.

Para impulsar un conjunto de políticas efectivas que aborden integralmente los múltiples desafíos que se enfrentan en los territorios, se requiere primero entender el contexto regional y global que afecta el sector de los recursos naturales. Este contexto incluye fuerzas impulsoras y fuerzas que limitan o afectan negativamente la dinámica económica, social y ambiental de los recursos naturales y por tanto de las políticas e instituciones.

Entre estas fuerzas merecen especial atención la creciente degradación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos, el cambio climático y su efecto en la producción, los crecientes mercados de carbono, la seguridad alimentaria, la seguridad energética y la pobreza rural, la actual crisis económica, y los cambios en los valores de la sociedad con relación a los recursos naturales. Estos desafíos están de alguna manera interrelacionados por lo que es necesario entender su dinámica sistémica para posteriormente impulsar enfoques integrales y de carácter intersectorial (Campos y De Camino, 2009).

Si se considera que los recursos fundamentales para el desarrollo en los territorios tienen que ver con activos y recursos naturales, crédito, acceso a mercados, innovación y sistemas de seguridad social frente a algunas crisis, resulta necesario instituciones para ponerlas en funcionamiento así como Políticas que favorezcan la descentralización y una aproximación bajo un enfoque de desarrollo Territorial, pueden justamente ayudar a reconstruir instituciones, que permitan que los marcos legales y los nuevos énfasis de las políticas operen.

5.2. Territorio como Objeto de Política

Las políticas de enfoque territorial requieren precisar el objeto de gestión e intervención. Esto implica la aplicación de criterios y técnicas que permitan la definición de unidades territoriales para establecer procesos de focalización, diferenciación y planificación. Lo importante es tener en consideración que no existe una definición territorial. En el análisis territorial y regional hay un concepto de región-variable que da cuenta de la especificidad de una definición territorial en dependencia de la dimensión o variable que caracteriza el tipo de intervención.

La definición de una unidad territorial no es tan importante, como la definición de mecanismos para la articulación, coordinación, subsidiaridad e integralidad de políticas que tendrán variadas definiciones territoriales, en consideración a que el problema no es que existan simultáneamente, el problema es que se use una definición de territorio que no coincida con la variable o dimensión a trabajar o que las redundancias y conflictos entre uno y otro sean perjudiciales.

El concepto de ordenamiento territorial debe dar cuenta de estas definiciones, competencias, funciones, responsabilidades y recursos. En muchos casos el ordenamiento se ha limitado a una sola de estas dimensiones, especialmente la política institucional, lo cual limita las posibilidades de estos mecanismos (Echeverri, R. y Echeverri, A. 2009).

Toda estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial. Diferentes realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales demandan planteamientos e intervenciones públicas también diferenciadas. Cada caso requerirá una combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación de capacidades, con políticas universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales Sepúlveda, (2008).

5.3. Territorio e Institucionalidad.

Dentro del concepto general en lo que atañe a la institucionalidad para el desarrollo de pequeños productores agrícolas, la definición se acota a las decisiones que el sector público adopte respecto al modo como organizar los recursos para el desarrollo de un sector social o económico determinado. Esto no impide que en el desarrollo de lo que hace el sector público se incorpore el concepto de redes y relaciones más estables con organismos privados o de la sociedad civil. Pero como punto de partida se tiene la decisión del estado respecto a actuar mediante organismos ad hoc para lograr ciertos propósitos (Astorga, 2009). La construcción de la institucionalidad es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial.

Las instituciones operan con sus instrumentos en territorios que determinan, por la dotación de factores, lo que es posible hacer. Esta dimensión, esta aun insuficientemente tratada en el diseño de políticas publicas.

El enfoque territorial tiene la particularidad de ofrecer un espacio real, físico, donde se establecen las relaciones entre productores con su medio natural, entre las empresas sus trabajadores y con entidades del estado o de la sociedad civil que armen el entramado institucional para el desarrollo de sus actividades.

Una propuesta operacional que ponga el acento en el diseño de instrumentos de desarrollo flexible en su concepto general y con capacidades instaladas en los territorios para definir modalidades de su aplicación que den cuenta de las realidades territoriales según sea la estrategia que se adopte. Frente a esta posibilidad, tan convincente en su formulación, aparecen como obstáculos reales la conformación burocrática de los estados unitarios que mantienen servicios que concentran las decisiones en un nivel central así como políticas sectoriales que reducen su acción a áreas determinadas de la actividad económica.

5.4. Reducción de la Pobreza

De acuerdo a lo señalado por Berdegú (2009), No existe una sola formula que pueda resolver la diversidad de situaciones en cuanto a la pobreza. La clave consiste probablemente en apoyar a estos hogares con estrategias integrales pero diferenciadas, es decir, con combinaciones localizadas de políticas y programas que, en conjunto, atiendan cuatro objetivos complementarios:

- (a) garantizar efectivamente a cada hogar un mínimo de bienestar.
- (b) Reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres e impedir que caídas coyunturales en condición de pobreza o de extrema pobreza se conviertan en una condición estructural.
- (c) Mejorar el contexto en que toman decisiones los pobres rurales.
- (d) Desarrollar activos de los hogares rurales pobres.

5.5. Políticas para el financiamiento rural

Recomendaciones para contribuir a un sistema financiero que logre mayor profundidad en las áreas rurales.

- (a) Promover alianzas y vínculos entre actores – productores, intermediarios, proveedores de servicios, exportadores, etc.- que contribuyan a reducir costos de transacción y percepción de riesgos.
- (b) Diseñar nuevos productos crediticios que respondan a las demandas específicas de agricultores u hogares rurales y que contribuyan a compartir riesgos.
- (c) Contribuir a que las instituciones microfinancieras amplíen sus servicios en las áreas rurales.

Otras Medidas políticas que puedan ser tomadas, con el objetivo de contribuir a la expansión de servicios financieros en las áreas rurales, se recomiendan: promover vínculos y alianzas que favorezcan el desarrollo de los mercados financieros rurales e implementar y/o ampliar los programas de compras públicas a la pequeña agricultura.

5.6. Vínculos y alianzas.

Una estrategia para facilitar la ampliación del crédito en las áreas rurales consiste en la promoción de alianzas o vínculos entre actores público-privado, que tengan objetivos comunes, de modo de coordinar esfuerzos, recursos y habilidades y alcanzar beneficios compartidos.

Se trata de mitigar y compartir riesgos derivados de la volatilidad de precios y de la escasa competencia existente en algunos mercados, buscando articulaciones. Las condiciones fundamentales para que las instituciones financieras amplíen el crédito en las áreas rurales, son:

- (a) La elaboración de propuestas, técnica y financieramente viable, con apoyo de los proveedores de servicios no financieros lo que resulta determinante en el proceso de análisis de las capacidades de pago de los clientes.
- (b) El desarrollo de nuevos productos crediticios a partir del conocimiento de la demanda que tienen los proveedores de servicios no financieros.

5.7. El propósito productivo

En términos inmediatos lo que buscan las instituciones de fomento productivo orientados a pequeños productores es lograr su desarrollo productivo. Los datos referidos al crecimiento de las capacidades productivas, los niveles en la economía y la mayor autonomía en sus actividades como productores, deben ser las variables a considerar para evaluar su desempeño.

En otro ámbito de ideas complementario a la visión de producción, inversiones y servicios sociales, esta la noción de la cultura y la participación política. Si bien estas formas de relación social no se incorporan operacionalmente en las propuestas de institucionalidad, cabe tenerlas presente, amplían enormemente las potencialidades de una población que puede integrarse en mayor medida a las definiciones democráticas.

Vale decir, las acciones referidas al desarrollo productivo requieren ser complementadas con medidas de política de desarrollo de infraestructura y de inversión social, y todas ser entendidas dentro de una dinámica cultural y política que determinan la complejidad del fenómeno que se aborda (Astorga, 2009).

5.8. Cooperación, gestión y autonomía local

Un espacio particular de especial importancia en el desarrollo económico rural es el de la adopción de los modelos de gestión local, basados en la cooperación.. Se basa en una idea que supera la participación, para abrir paso a la integración de los actores locales en calidad de socios para el desarrollo, donde el agente público es un socio más.

Este modelo posibilita una visión amplia, integral de todos los recursos disponibles en el territorio local. Las bases de este modelo son los de organización, acuerdos, definición de proyectos estratégicos, definición de opciones tecnológicas y financieras y estrategias ambiciosas de comunicación e información. En esencia es el fortalecimiento de las capacidades locales, el refuerzo de su capacidad de interlocución con otros niveles territoriales, con otros agentes económicos y con el Estado.

Por esta vía se llega a ordenar la demanda de políticas de forma tal que presiona y orienta la oferta, es decir logrando la articulación real de las políticas en espacios concretos. Permitir una visión de conjunto que posibilita una planeación estratégica integral, de la cual se desprenden proyectos estratégicos territoriales basados en bienes públicos, privilegiando la visión de encadenamientos y aglomeraciones económicas, así como la definición de componentes no económicos en la visión estructural del territorio. Igualmente, ha mostrado aportes claves en la creación de mecanismos de participación, consenso y tratamiento de los conflictos propios de los territorios, a través de modelos legitimados de participación e interlocución público – privada.

Los modelos de gestión territorial han aplicado los esquemas de creación de colegiados de carácter consultivo, con la participación pública y privada, que tienen responsabilidades de planeación, gestión y control social.

Esta nueva institucionalidad tiene un horizonte de largo plazo y tiene que sortear enormes dificultades que van desde las debilidades producto de baja capacidad de gestión, hasta peligros de cooptación política (Echeverri y Echeverri, 2009).

III. CONCLUSIONES.

1. Se requieren cambios significativos en las instituciones y las políticas del sector silvoagropecuario y de recursos naturales en los paradigmas que relacionan la actividad productiva, los recursos naturales y la disminución de la pobreza rural.
2. El Proyecto de Gestión Territorial llevado a cabo por CONAF, para que alcance una real implementación, debe Fomentar enfoques intersectoriales que defina para cada espacio las prioridades y estrategias y acción; proporcionando la participación efectiva de los diferentes actores, fortaleciendo el capital social y humano en aspectos de gobernanza participativa y la planificación para la gestión territorial. Solo tendrá sentido, si son solo un elemento de estrategias amplias e integrales.
3. Es de importancia que el Estado considere dentro de sus prioridades la integración social de los pequeños productores agrícolas, tiene sentido elaborar políticas que incluyan medidas e instrumentos específicos para su desarrollo
4. El Proyecto de Gestión Territorial debe implementar mecanismos que permitan generar información actualizada sobre los servicios ecosistémicos en el territorio y mecanismos locales de monitoreo y evaluación para ajustar las acciones de gestión según los aprendizajes.
5. La implementación y ejecución del Proyecto de Gestión Territorial, significa un aporte al fortalecimiento del capital humano, el capital social y el capital natural. Impulsando una visión de competitividad territorial basada en la interacción de aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos.
6. Se deben generar procesos de formulación de políticas y estrategias de Gestión territorial creativas, en particular referido a propuestas coherentes privilegiando los territorios, el desarrollo institucional y las organizaciones territoriales.
7. Las políticas públicas deben estimular una gestión cooperativa entre los actores sociales y agentes públicos nacionales y locales. Además de implementar alianzas entre los sectores público, privado y de la sociedad civil.
8. El Proyecto de Gestión Territorial debe buscar la concurrencia sectorial en el territorio, potenciando las sinergias intersectoriales, contando con la posibilidad de tener una visión integradora que le proporciona el concepto territorial.

IV. LITERATURA CITADA.

- ACOSTA, I.** 2008. El Enfoque de la Nueva Ruralidad como eje de las Políticas Públicas. ¿Que podemos esperar? Revista Zacatecana sobre Población y Sociedad. Enero-Junio. Numero 32.
- ASTORGA, I.** 2009. Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar campesina. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. FAO. Documento para Discusión. Santiago, Abril-Chile.
- BERDEGUÉ, J.** 2009. Estrategias y programas de reducción de la pobreza rural. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. FAO. Documento para Discusión. Santiago, Abril-Chile.
- ECHEVERRI, R. Y ECHEVERRI, A.** 2009. El enfoque territorial redefine el desarrollo rural. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. FAO. Documento para Discusión. Santiago, Abril-Chile.
- CAMPOS, J. Y DE CAMINO, R.** 2009. Políticas deseables e institucionalidad necesaria para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en America Latina. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. FAO. Documento para Discusión. Santiago, Abril-Chile.
- CAMPOS, J; CORRALES, O. Y BARRIGA, M.** 2007. El paisaje como eslabón para la política forestal: experiencias en cuencas, corredores biológicos y bosques modelo. En de Camino, R. Políticas deseables e institucionalidad necesaria para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en America Latina. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. FAO. Documento para Discusión. Santiago, Abril-Chile.
- CASEN,** 2006. Resultados Nacionales, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.
- CEPAL,** 2008. Panorama Social de America Latina.
- CONAF,** 2007. Guía Metodológica N° 1, Elaboración del Plan de Acción Provincial. Comisión Asesora Nacional, Proyecto de Territorialización de la Acción de CONAF.
- CONAF,** 2008. Guía Metodológica N° 2, Planificación Participativa en el Territorio. Comisión Asesora Nacional, Proyecto de Gestión Territorial de CONAF.
- GÓMEZ-OREA, D.** 1994. Ordenación del territorio. Madrid: Editorial Agrícola Española.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J.** 2004. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Debates y Temas Rurales N°1, Santiago, Chile.
- SEPULVEDA, S.** 2008. Biograma 2008, Metodología para estimar el nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios. IICA, San José. Costa Rica