

V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe, 2004.

Estrategias de Participación Social de Intervenciones de Desarrollo Local en Contextos Rurales de Fragilidad Socioambiental: El Caso de la Comuna de Río Hurtado.

Rafael Contreras Mühlenbrock, Andrea Chamorro Pérez y Juan Pablo Donoso Alliende.

Cita:

Rafael Contreras Mühlenbrock, Andrea Chamorro Pérez y Juan Pablo Donoso Alliende (2004). *Estrategias de Participación Social de Intervenciones de Desarrollo Local en Contextos Rurales de Fragilidad Socioambiental: El Caso de la Comuna de Río Hurtado*. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/62>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evNx/86G>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Estrategias de Participación Social de Intervenciones de Desarrollo Local en Contextos Rurales de Fragilidad Socioambiental: El Caso de la Comuna de Río Hurtado¹

Rafael Contreras Mühlenbrock*, Andrea Chamorro Pérez**,
Juan Pablo Donoso Alliende***

Resumen

En el norte chico chileno, en la comuna de Río Hurtado de la IV Región de Coquimbo, Chile, se realiza un análisis sectorial acerca de las estrategias de intervención que, en contextos rurales de fragilidad socioambiental (desertificación y pobreza), aplican tres agentes de desarrollo: el Estado, Gobierno Local Municipal y las organizaciones comunitarias de la sociedad rural. Luego de una detallada contextualización socioambiental y socioeconómica se establecen los criterios de participación social subyacentes a estas agencias de desarrollo, así como se analizan sus resultados e impactos en torno a la participación social en la planificación del propio desarrollo.

Se finaliza con propuestas de acción que estos tres agentes de desarrollo rural deben considerar para generar proyectos de intervención que incluyan lineamientos comprensivos desde una perspectiva del desarrollo sustentable, comunicación para el desarrollo y género en el desarrollo a fin de empalmar las propuestas teóricas y las estrategias metodológicas de la investigación-acción en contextos rurales de fragilidad socioambiental con el desarrollo de la población rural latinoamericana. Esto para elaborar propuestas estratégicas de planificación participativa en torno al desarrollo sustentable, la democratización y el fortalecimiento sociocultural de las organizaciones sociales y del Gobierno Local Rural.

A modo de introducción

La participación social de personas y organizaciones comunitarias en contextos rurales en la planificación de su propio desarrollo es una de las temáticas más importantes de la sustentabilidad que los agentes de desarrollo de América Latina promueven hoy para luchar contra la desertificación y la pobreza rural.

En Río Hurtado se presentan a este desafío tres agentes, que si bien actúan desde diferentes matrices y enfrentados contra diversos problemas, dan cuenta de las acciones de desarrollo local en los ámbitos socioambientales: el Estado Nacional que a través de diversos ministerios, oficinas, servicios y comisiones centralizadas generan un sinnúmero de planes, programas y proyectos que buscan, la más de las veces sin éxito, la superación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida económica y social de la población rural; el Gobierno Local que a través de sus departamentos, direcciones y oficinas genera y aplica políticas de impacto local en el ámbito de la distribución de los recursos para satisfacer las necesidades de la población local en diversas áreas de desarrollo (educación, agricultura, ganadería, turismo, vialidad, salud, desarro-

* Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Investigador del Archivo Etnográfico Audiovisual y del Grupo de Estudios Rurales, ambos del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile. Socio de ETNOMEDIA Productora y Consultora Ltda. Correo Electrónico: rafa_acm@yahoo.com

** Licenciada en Antropología de la Universidad de Chile. Investigadora del Grupo de Estudios Rurales de la Universidad de Chile. Correo Electrónico: andrea_achp@yahoo.com

*** Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Investigador del Archivo Etnográfico Audiovisual y del Grupo de Estudios Rurales, ambos del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile. Socio de ETNOMEDIA Productora y Consultora Ltda. Correo Electrónico: juanpablo1704@yahoo.com

llo comunitario, vialidad, etc.) teniendo, por sus características técnicas y profesionales, muchas veces falencias en el diagnóstico, desarrollo y evaluación en dichas áreas; y las organizaciones comunitarias, de carácter social y productivo, que unidas o de forma individual y en el marco de sus intereses generan acciones y participan con modalidades diferentes e intensidades diversas sobre su propia cotidianidad a la vez que planificando su desarrollo, con relación a sus recursos y necesidades.

El escenario socioambiental donde estos actores delimitan un accionar se caracteriza por un marcado proceso de degradación y fragilidad ambiental (sobrecarga de suelos degradados, sequía, vaiven estacional, desertificación, etc.) y social (altísimos niveles de indigencia, migración, desempleo, precariedad laboral, etc.) que va estructurando un proceso de precaria reproducción de la formación social y económica de la comuna.

Esta ponencia se estructurará en base a una exposición de las principales características sociales, demográficas, económicas, de género y ecológicas que servirán para contextualizar el escenario socioambiental de la comuna de Río Hurtado, dando paso a una exposición de las orientaciones de las intervenciones de los agentes de desarrollo para concluir sobre la necesidad de generar un marco orientador desde el desarrollo sustentable, la comunicación para el desarrollo y de género en el desarrollo que afronte la problemática de la desertificación y la pobreza.

Contextualización socioambiental de Río Hurtado

Río Hurtado es una comuna rural ubicada en la parte noreste de la provincia de Limarí, Región de Coquimbo, poseyendo una superficie total aproximada de 2.117 km² (INIA 2004) que abarca terrenos de bajo riego, secano y cordillera.² El Valle corresponde a un escenario fluvial transversal a la Cordillera de los Andes que va en un primer tramo de sur este a noroeste, y luego de noreste a suroeste. La mayor parte de la población se concentra en poblados ubicados a lo largo del Valle ocupando superficies del bajo riego y secano, territorios donde se desarrollan las principales actividades económicas primarias y terciarias. La población total de la comuna es de 4.771 habitantes (Censo 2002), representando su estructura demográfica un “estado devastador... social, económica y ecológicamente” (PADEM 2004: 3) por la presencia de una curva descendente de crecimiento

poblacional del 7% desde 1992 (Censo 2002, PADEM 2004).

Además existe una tendencia constante de envejecimiento en los últimos 10 años con un índice de masculinidad³ de 105. En 1992 un 25% de la población se encontraba en el rango 0 a 9 años, representando este estrato ahora sólo al 15%. La tercera edad (65 años y más) ha aumentado del 10 % al 13%, lo que ha llevado a un proceso de “achatación” de la pirámide de población, con la consecuente disminución de la población de mujeres fértiles (entre 14 y 40 años), la cual bajó de 870 a 750 aproximadamente en los últimos 10 años, arrojando por esto una variación negativa del 24% (PADEM 2004: 4). Esta situación sociodemográfica tiene entre sus causas a la carencia de actividades económicas permanentes que absorban la fuerza de trabajo disponible en la comuna, la falta de una instancia de capacitación técnica, profesional, productiva y comercial sistemática⁴ y un emergente pero embrionario proceso de creación de pequeñas y medianas empresas que en su conjunto dificultan un proceso de capitalización y acumulación sistemático así como un proceso productivo íntegro regional (producción, distribución y consumo local), lo que sumado a la situación demográfica y la marginación en las decisiones políticas regionales y nacionales presenta una carencia de oportunidades económicas y de desarrollo para la población.

La población económicamente activa (PEA) es sólo de 1.385 personas de las 3.512 que se encuentran dentro del rango de 15 años y más, representando en torno al 39% de la población con potencialidad económica (Censo 2002). El 75% de la PEA declaró estar trabajando por ingresos (de forma empleada y/o desarrollando actividades económicas independientes), el 15% estar cesante, un 2,5% estar buscando trabajo por primera vez, un 3% sin trabajar pero con empleo y un 4,5% trabajar para un familiar pero sin ingreso (Censo 2002).⁵ Sólo el 18% de la PEA está compuesta por mujeres, las cuales en su mayoría participan del sector de servicios (comercio, educación, etc.) y en empleos estacionales del sector primario en labores de proletarianización campesina como temporeras, tanto dentro de la comuna como en otras empresas vitivinícolas y frutícolas de la provincia y la región, producto de la escasa calificación técnica y educativa requerida para este tipo de trabajo, lo que las sitúa en condiciones de asimetría laboral y de inseguridad social. Además, el 82% de las mujeres mayores de 15 años de la comuna no presenta actividad reconocida por el Censo en ninguno de los tres sectores de la economía local, lo cual devela, luego de un análisis, que

tanto el instrumento de medición de dicho índice como los campos de significación económico y cultural de las mujeres durante la respuesta de la encuesta se hacen parte de un doble sesgo. Primero, el instrumento mide sólo el trabajo remunerado monetariamente y no diferencia entre trabajo externo e interno a la unidad doméstica, haciendo que dicho instrumento no sea pertinente a los contextos de reproducción económica y social del mundo rural. Segundo, las mujeres orientan su acción económica, por normas culturales principalmente, al interior de la unidad doméstica, no identificando esta labor como un trabajo monetarizable. Entonces el Censo no considera la acción de las mujeres en las unidades domésticas campesinas como fundamental para la producción y reproducción social, económica y cultural de la sociedad rural, en el entendido que éstas se han configurado como sostenedoras de las economías de subsistencia campesina de la comuna, aun cuando sus actividades sean escasamente monetarizadas.⁶ El Censo 2002 tiene entonces un sesgo de género que circunscribe los roles y papeles sociales de las mujeres rurales a espacios domésticos no asalariados, constituyendo una división sexual del trabajo⁷ que condiciona y construye un imaginario sociocultural y económico estereotipando a la mujer como “población económicamente no activa” debido a la escasa o nula remuneración salarial del trabajo doméstico.⁸

La comuna en general presenta una actividad económica eminentemente agrícola de pequeña escala,⁹ alcanzando aproximadamente a 768 productores en el bajo riego,¹⁰ a los que deben sumárseles los productores dedicados a labores de pequeña minería pirquinera y de críancería caprina del seco, los que en total alcanzan aproximadamente a un 56% de la población económicamente activa (PEA). El sector terciario alcanza a absorber el 31% de la masa laboral representando en torno a los 400 trabajadores(as), siendo las actividades más importantes de este sector las de educación (primaria y secundaria), administración pública y defensa (funcionarios públicos y municipales) y el comercio minorista independiente. El sector secundario (fundamentalmente construcción) absorbe cerca del 13%, siendo el sector menos influyente en cuanto masa laboral, ya que absorbe en torno a los 198 trabajadores(as) (Censo 1992).

Esta estructura de ocupación se inserta en un escenario donde el 64,7% de los hogares se encuentran en situación de no pobreza y los en situación de pobreza (indigencia y pobreza no indigente) alcanzan el 35,3% (Casen 2000), entendiendo que los hogares pobres se definen como aquellos cuyos ingresos son inferiores a dos

canastas familiares por persona. Aquí surge la segunda problemática respecto de los instrumentos de medición de pobreza. Mideplan, a través de Casen 2000, define los ingresos según dos conceptos: a) el **ingreso autónomo del hogar**, que se refiere a “los ingresos por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido el autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas producidos por el hogar, rentas de propiedades, ingreso por intereses, bonificaciones, gratificaciones, así como jubilaciones, pensiones, montepios y transferencias entre privados”; y b) el **ingreso monetario del hogar** “que corresponde a la suma del ingreso autónomo y de los subsidios monetarios” los cuales son “los aportes en efectivo que otorga el Estado a las personas, y que abarca a las pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidio único familiar, asignaciones familiares, otras transferencias monetarias del Estado a las familias” (Casen 1996). Según Mideplan el promedio del ingreso autónomo para Río Hurtado es de \$169.899 y del ingreso monetario \$183.639, siendo éste el segundo más bajo de la región, luego de Punitaqui, representando sólo al 37% del promedio a nivel nacional (Casen 2000). Pero se presenta entonces que no existe una precisión respecto de la monetarización de los ingresos autónomos no monetarios de una familia rural como son el autosuministro y el valor de los productos agrícolas producidos por ella pues el precio de éstos varía según sea la época de comercialización, el mercado al cual se los oriente y la cantidad y calidad de los intermediarios comerciales existentes en la comuna, así como los circuitos de distribución de los productos existentes.¹¹

Además la situación de pobreza de la comuna se ve extremada puesto que si bien la población pobre permaneció fundamentalmente igual en 10 años,¹² se agravó la distribución al interior del estrato de pobreza debido a la duplicación del número de indigentes de 312 a 634 (representando al 13% de la población total de la comuna).¹³ Si este dato es cruzado con la naturaleza de la estructura familiar (diversos núcleos familiares en una misma vivienda), con la cantidad de integrantes al interior de los núcleos familiares (6 personas promedio) y con la no monetarización del aporte de mujeres que no son PEA tenemos una radicalización de las situaciones de pobreza debido al crecimiento de más del 200% de los indigentes, y con ello una merma de las capacidades de satisfacción de necesidades económicas de las familias.

Por los datos entregados antes es posible decir que en contextos de economías de subsistencia campesina la

satisfacción de necesidades no pasa sólo por el ingreso en dinero, sino también por la capacidad que tiene la familia para absorber necesidades mediante, por ejemplo, la explotación de la fuerza de trabajo familiar, la producción agrícola y pecuaria alternativa y a pequeña escala, el control de algunos factores productivos y de las redes de cooperación y asociatividad comunitaria (capital social, humano y cultural), así como el control sobre las rutas de comercialización y distribución de los productos. Por esto, y luego de este análisis, creemos que la aproximación que el Estado hace al fenómeno de la pobreza es economicista y reductivo, pues se establecen y construyen instrumentos de medición que al no hacer eco de las especificidades rurales así como de las variaciones de la estructura tecnoeconómica actual (el impacto del mercado global en el campo) generan diagnósticos impertinentes e inadecuados que guían luego acciones que sí o sí no tendrán los impactos y resultados esperados.

Estas situaciones demográficas y económicas, junto a la carencia de una visión micro empresarial agroganadera (que a través de asociaciones económicas cooperativas o de otras formas logren satisfacer mercados locales, regionales, nacionales e internacionales) y a una situación de fragilidad y crisis socioambiental (falta de manejo y de recursos hídricos, escaso suelo vegetacional para forraje, dependencia de agua, entre otras) se presentan como un desafío de primera importancia para la planificación de un desarrollo sustentable. En este sentido la carga del territorio -producto de la depredación olivillo, carboncillo y de Algarrobos para la pequeña minería de Andacollo durante el siglo XIX y XX, del cultivo cerealero (trigo y avena) en las laderas de las comunidades agrícolas y de la explotación de una economía ganadera de tipo pastora que tiene al queso de cabra como su principal producto comercializable, generando una sobrepoblación de terrenos de secano profundamente degradados- ha sufrido una creciente sobreexplotación, lo que aumenta el deterioro de los suelos y la disminución del crecimiento de las plantas, erosionándose y perdiéndose la delgada capa vegetal del suelo. A su vez la agricultura del bajo riego (fruticultura fundamentalmente) es gestionada a través de una combinación de sistemas tradicionales de riego por tendido (sólo un 40% del suelo agrícola ha visto tecnificado su riego -goteo y aspersión-) y de una aplicación, pequeña pero significativa, de pesticidas y fertilizantes químicos sin regulación, lo cual produce una permanente erosión del suelo agrícola y una creciente acumulación de contaminación del agua de riego del río.

Además la disminución de la fertilidad del suelo es compensada por la expansión de la agricultura a nuevos terrenos, por lo que la biodiversidad se ve amenazada y en general el frágil ecosistema desestabilizado.

Esto hace que el medioambiente carezca de sistemas de amortiguación, debido a las particularidades del microclima en el valle y a unos equilibrios ecológicos relativamente precarios. Encima el clima en la región es semiárido y fuertemente influenciado por el anticiclón del Pacífico, lo que le entrega características de sequías permanentes (de hasta 4 a 5 años). Las precipitaciones son esporádicas en el periodo entre junio y agosto, sin embargo adquieren una vehemencia creciente y con esto un enorme daño en la forma de erosión del suelo, el que ya se encuentra en un 55% desertificado, de los cuales el 39.1% está extremadamente degradado. La causas antropogénicas de ello recaen en la deforestación de las que antes fueron laderas de montaña boscosas durante el último siglo. Las formas económicas tradicionales de agricultura, que incluían el cuidado y la reproducción de los recursos y del suelo fueron reemplazadas por una utilización excesiva de formas agropecuarias más modernas y de una sobrecarga energética. El impacto en la naturaleza continúa determinando la condición ecológica del valle y de las laderas de la montaña hasta hoy, los impactos en el stock de especies y en biodiversidad son serios, las consecuencias socioeconómicas de los cambios estructurales vividos en este periodo se reflejan en las formas económicas, las que a su vez reproducen esta crisis ambiental. En síntesis, es este escenario donde los agentes de desarrollo mencionados en esta ponencia han desarrollado acciones e implementado estrategias de intervención, muchas veces sin considerar dicha situación socioambiental. Estas acciones y estrategias se reseñaran a continuación para dar paso luego a las propuestas de acción socioambiental para un desarrollo sustentable.

Las estrategias de intervención de los agentes de desarrollo rural

El Estado. Conceptos y políticas públicas sobre participación social

Los Gobiernos de la Concertación¹⁴ han propuesto en esta década y media de gobiernos la realización de una serie de acciones que han buscado potenciar el poder de la sociedad civil en la intervención de sus realidades. El Gobierno de Ricardo Lagos buscaba en su programa

de campaña establecer los lineamientos conceptuales sobre los cuales se entendería la participación social. En el documento programa "Más Descentralización y más Participación" señalaban que "Para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con una distribución equitativa de los recursos" (Concertación 1999). En este documento se puede identificar una conceptualización de participación social que privilegia un componente interactivo, donde la ciudadanía es percibida como contraparte primordial en el diseño de las estrategias de desarrollo. Aquí el énfasis descentralizador es interesante, puesto que se propone por ejemplo la creación de "... un sistema de consultas ciudadanas y fortalecer la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles, regionales y comunales, como complemento de las instituciones de representación regional y local", confiándose un papel propositivo a la sociedad civil para el logro de sus particulares propósitos sociales a la medida de los contextos donde se desarrollan como comunidad. Otro elemento importante de esta propuesta es la idea de descentralización a nivel regional y local, de la gestión y administración estatal, donde se supone debiera posibilitarse una participación social efectiva en cuanto a la integración de la sociedad civil local (organizaciones no gubernamentales y comunitarias principalmente) en la planificación de estrategias de desarrollo comunal. Este discurso permite visibilizar el especial valor que establecen las políticas públicas de participación social en el mundo rural chileno, puesto que permite avizorar la relación con comunas periféricas del desarrollo nacional.

Cuando comenzaba el Gobierno de Lagos se distribuye a todos los órganos y servicios del Estado un "Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana" (2001) que establece los lineamientos estratégicos y operativos sobre los cuales deberán regirse las diferentes reparticiones del Estado con relación a la participación social, manteniendo la conceptualización interactiva de participación, puesto que "La participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía. Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda su diversidad" (DOS 2003). Las con-

trapartes están claras, el Estado, el oidor, debe recepcionar las propuestas enunciadas y desarrolladas por la ciudadanía. Además se establecieron "Compromisos Ministeriales de Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos" los que focalizaron objetivos donde se establecen las líneas estratégicas para implementar el instructivo en la gestión ejecutiva nacional. Uno de estos compromisos, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fue "Elaborar un proyecto de ley de bases de participación ciudadana, para consagrar jurídicamente la participación de la ciudadanía en la gestión administrativa del Estado", el cual se cristalizó a mediados del 2004 con el Proyecto de Ley sobre "Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública", el cual tiene entre sus ejes conceptuales la asociatividad y la participación social. El fundamento de estos ejes dicen relación con dos principios: 1) La libertad de asociación ya que "Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas socialmente útiles, encontrar un lugar común en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios", constituyéndose la asociatividad se constituye como un "instrumento de participación ciudadana de innegable importancia en la preservación de un régimen político-democrático". 2) el Principio de Participación ciudadana estableciendo que "La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado-Individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable". Todavía se mantiene entonces la conceptualización interactiva de participación social y la de cooperación del "involucramiento superior" como conceptos que dan cuenta de un imaginario interactivista del Estado con respecto a su relación con la ciudadanía. Se observa entonces una consistencia discursiva de parte del Gobierno en sus políticas sobre participación social, manteniéndose una definición interactiva de la misma, buscándose su promoción como insumo necesario para la democratización del país y, como puede

observarse en el proyecto de ley citado, concibiéndosela como un proceso eminentemente asociativo basado en los vínculos establecidos entre ciudadanos con necesidades, problemas y propuestas comunes. La Participación Ciudadana se convierte junto a la Equidad de Género en elementos transversales que a nivel nacional deben ser considerados e implementados operativamente en la totalidad de las políticas públicas del Estado y de los programas de Gobierno. Pero un análisis acucioso de la situación de la comuna en términos de participación hace pensar que si bien existe una situación favorable de las políticas públicas hacia la participación social, estas aún no pasan de ser buenas intenciones que no han cristalizado todavía en un marco normativo legal con el cual operar.¹⁵ A pesar de que a primera vista los dispositivos legales y administrativos que el Gobierno ha promocionado aparecen como una estrategia de potenciamiento de la sociedad civil mediante la autogestión de las intervenciones, finalmente las estrategias e instrumentos en sí son decididas a nivel central y la participación se operacionaliza en procesos de consulta donde finalmente prima el “criterio de factibilidad técnica” de los interventores. Por esto, los programas estatales no generan una estrategia de participación social interactiva, sino que en la aplicación de los programas se devela una estrategia de participación social pasiva, caracterizada por procesos de consulta cerrada (funcional a los requerimientos de información y legitimación estatal y social de los programas), donde la población local no es considerada a la hora de establecer las estrategias centrales de intervención. Un elemento fundamental que resalta en la estrategia de intervención del Estado es su lógica asistencialista, en la medida que una participación pasiva de la comunidad en el diseño e implementación de los proyectos genera un vínculo paternalista en la solución de los problemas sociales. A esto debe sumársele que la escasa proporción de población y la baja densidad demográfica impide que la comuna sea un territorio con fuerte inversión pública y privada (subvención escolar, atención de salud pública, subvención y créditos agrícolas, micro y pequeñas empresas frutícolas, entre otros) ya que los recursos impactan una reducida población.

La Municipalidad. El gobierno local en el desarrollo rural

En Chile las municipalidades son las instituciones que administran y gobiernan a las comunas (entendidas como entidades territoriales, políticas y socioculturales), las

que cuentan para dicha labor con un marco legal emanado de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades del año 2002. Esta ley define a las Municipalidades como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Ley 18.695: Art. 1). Dichas corporaciones están compuestas del alcalde y del consejo comunal, del consejo económico y social comunal, además de otras dependencias y/o unidades.

Las municipalidades, como se las conoce en la actualidad, son producto de un proceso de modernización del Estado llevado a cabo por la Dictadura Militar a fines de la década del '70 y comienzos de los '80 en los ámbitos de la regionalización y de la reforma de la administración pública. El discurso político de la dictadura, para fundamentar dicho proceso de modernización, decía relación con potenciar la descentralización del aparato público, hecho que, como da cuenta la realidad social y administrativa hoy, no se concedía con los objetivos de jibarización y achicamiento del Estado por una parte y de privatización y revolución neoliberal como estrategia de desarrollo por otra (Moulian 1997). Esta reforma modernizadora constituye una de las transformaciones más significativas y radicales de dicho Gobierno en lo que a estructura administrativa se refiere, puesto que “cambia la forma como el Estado se relaciona con la sociedad civil” (GIA 1989: 12) al establecer una mediación administrativa y política municipal entre la sociedad civil y el Estado. Por esto la municipalización representa un principio de gobierno moderno que busca fomentar la descentralización de la administración pública potenciando la capacidad de decisión de los actores locales en torno al desarrollo local. Para esta labor el municipio dispone de 3 instrumentos fundamentales en la gestión comunal: el plan de desarrollo comunal (PLADECO),¹⁶ el plan regulador comunal (PRC) y el presupuesto anual.

La política de modernización municipal desde una visión teórica puede llevarse a cabo según dos formas o lógicas de acción: descentralizando y desconcentrando. La descentralización política dice relación con “la entrega de responsabilidades y la toma de decisiones a objeto de obtener financiamiento para un determinado servicio, diagnosticar las necesidades, así como programar y ejecutar las acciones necesarias para mejorar la entrega de servicios a la población” (GIA 1989: 14). Esto implica que la descentralización basada en la participa-

ción social, amplía y fortalece la democracia gracias a que estos tres componentes (democracia, participación y descentralización) se unen para entregar una gestión más eficiente y pertinente (económica, ecológica, política y socioculturalmente) a la planificación y ejecución del desarrollo local rural. La descentralización como proceso orientador busca promover la democratización del sistema político y la modernización del Estado, lo cual implica subdividir el espacio político de lo público, creando organismos e instituciones que no dependan jerárquicamente unas de otras. En este proceso hay dos enfoques: la descentralización administrativa que potencia el rol modernizador y racional del proceso, y la descentralización política que es una instancia de dispersión y redistribución espacial del poder (CED 1994: 7).¹⁷ Por otra parte la desconcentración dice relación con “la transferencia de la responsabilidad de ejecución (de políticas públicas) a los gobiernos locales, pero los elementos claves del proceso: ... planificación de actividades y asignación de recursos, permanece en manos del gobierno central” (GIA 1989: 15), produciendo sólo una dispersión de las decisiones, las cuales en su mayoría (sobre todo las de asignación de recursos por el fondo común municipal, el fondo nacional de desarrollo regional y la intervención de programas de diversos servicios públicos) siguen siendo tomadas por el gobierno central, implicando una merma en la participación de la comunidad y del Gobierno Local en el desarrollo comunal.¹⁸

Lo que está detrás del proceso de descentralización chileno se relaciona a 2 operaciones fundamentales del modo de producción capitalista: primero el traspaso de actividades y funciones de interés comunitario al control de agentes privados (empresas, consultoras, corporaciones), y segundo, la desconcentración de estas actividades y funciones públicas centrales en instancias regionales, provinciales y locales. Estas operaciones son coherentes a la propuesta de subsidiaridad del Estado, en el entendido del despojo del Estado central de algunas de las responsabilidades del desarrollo para que ahora sean los gobiernos locales “con un nivel reducido de responsabilidad y toma de decisiones, los que se encargan de solucionar los problemas cotidianos de la gente (salud y educación principalmente)” (GIA 1989: 29). Este proceso dice relación no sólo con la desconcentración de la administración de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos locales, sino también que en el camino se produce un extendido proceso de privatización de esas funciones y acti-

vidades de interés comunitario, lo cual imposibilita al comienzo un proceso de descentralización.¹⁹

La forma de trabajo que ha tenido el municipio²⁰ dice relación por un lado con la solución de los problemas sociales y económicos mediatos e inmediatos en el sentido de una prestación constante de ayuda de forma direccional y vertical, lo que ha generado una dinámica asistencial de la relación entre el Gobierno Local y los habitantes mediados por sus organizaciones, dinámica que se reproduce muchas veces al interior de la organización entre los asociados y los dirigentes.²¹ Esta situación provoca que no exista un modelo de comunicación horizontal en el entendido que se funciona y opera bajo una modalidad de emisor activo y receptor pasivo, y no de interlocución en comunicación para el desarrollo (Calvelo 2003), careciendo de relevancia la participación de las organizaciones (dirigentes y asociados) en la gestión y funcionamiento del Gobierno Local. Por esto las organizaciones no median las relaciones Gobierno Local/Comunidad, sino que son ignoradas como actores sociales para la planificación del desarrollo local rural y para la ejecución de intervenciones sociales y económicas para la lucha contra la pobreza y la desertificación. En el contexto de descentralización, democracia y participación social, la constitución de organizaciones comunitarias (territoriales y funcionales) es fundamental, puesto que son estas entidades las que se constituyen como los referentes de interlocución válida con el Gobierno Local. Para este fin existe un marco legal (Ley N° 19.418 sobre Organizaciones Comunitarias) que configura la existencia legal de las organizaciones comunitarias, donde las juntas de vecinos se constituyen en uno de los agentes fundamentales del desarrollo comunitario, puesto que son “organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades” (Ley 19.418: Art. 2). A estas organizaciones territoriales les corresponde la representación de los vecinos de la comunidad, aportar elementos de juicio a las decisiones municipales, colaborar con las autoridades municipales y con las jefaturas de los servicios públicos para el desarrollo comunal, entre otros requerimientos.²² Pero este mandato legal no se condice con la realidad, puesto que las municipalidades no se relacionan horizontal y cooperativamente con las organizaciones sociales. En Río Hurtado, la mayor parte de las veces el Gobierno Local ha desarrollado estrategias de carácter

vertical que son clientelares, paternas y asistenciales con las organizaciones y sus dirigentes.

Pero desde una perspectiva planificadora, la normativa municipal y de las organizaciones comunitarias se han venido constituyendo en una estructura de oportunidades políticas para la participación de las organizaciones en el Gobierno Local. Por esto, dichos discursos y normativas tienen mucho más que ver con una declaración de principios que con una acción directa sobre la realidad social, pues la mayoría de las veces se da lo que Pretty (1995) define como *participación pasiva*, donde los actores o "sujetos de desarrollo" reciben información de los cambios y estrategias de desarrollo sin posibilidad de decisión, trayendo como resultado una experiencia que no otorga nuevos aprendizajes ni capacidades.²³

La sociedad rural. Las intervenciones de la Junta de Vecinos de Pichasca

Pichasca es la localidad con mayor población y servicios de la comuna, pese a no ser la capital comunal. Es en este poblado donde se inició hace 7 años un proceso desde las organizaciones sociales y productivas locales para hacer frente a las condicionantes socioambientales mencionadas desde una perspectiva de desarrollo sustentable. En este proceso han participado parte importante de otras organizaciones de la localidad y de poblados vecinos (San Pedro, Caracoles, Fundina, El Chacay, entre otros), así como representantes del gobierno regional y local, de ONG's y de Universidades nacionales y extranjeras. Debido a esto, el perfil de los proyectos de desarrollo generados desde esta organización se han caracterizado por el esfuerzo de construir una plataforma técnica y pedagógica necesaria para fomentar y fortalecer una conciencia ambiental localizada y rural, que tienda a potenciar la autoorganización del territorio, de modo que la población participante pueda hacer un uso sustentable de los recursos. Esta propuesta de gestión o gobernanza ambiental tiene como finalidad detener, y a mediano plazo revertir, la desertificación y la degradación de los suelos a través de enfrentar y eliminar sus causas.²⁴

En el contexto de una población comunal con bajos niveles de escolaridad y alta deserción escolar, las experiencias y las acciones de desarrollo promovidas por la sociedad rural de Río Hurtado han tendido a buscar mecanismos de integración comunitaria en un doble senti-

do: generar una conciencia socioambiental ligada a la transformación de las prácticas económicas de contenido erosivo y depredador y construir estrategias laborales y de aprendizaje que detengan los procesos de migración social en cuanto generan insumos para la creación y diversificación de las prácticas productivas. En este contexto se han formulado proyectos entendiéndolos como eslabones de un proceso comunitario de concientización ecológica, cuyo móvil se entrecruza con el doble objetivo de transformar las condiciones sociales y ambientales que refuerzan la pobreza a la vez que recrudescen la habitabilidad de un medio desertificado. Entre estas acciones encontramos el año 2000 el proyecto "Mujeres y Energía Solar", ejecutado por el Centro de Madres "María Luz de Pichasca" y financiado por el Fondo de Protección Ambiental (FPA) de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). Este proyecto permitió insertar cocinas solares y hornos mixtos a leña en 96 hogares de la comuna para disminuir el consumo de leña, a la vez que constituirse en la práctica como un espacio de socialización y legitimación de la experiencia en el entorno social. Dentro de este marco y desde la perspectiva de la asociatividad, que ha sido el rasgo más sobresaliente de la gestión local, se genera en el año 2001 el proyecto "Organizaciones de Base Contra la Desertificación Comunal" el cual fue financiado por el Programa de Pequeños Subsidios del PNUD. Es proyecto es el que marca un proceso de consolidación de una perspectiva de trabajo que se centra en la necesidad de vincular a la población con estrategias técnicas y pedagógicas para la construcción de una conciencia socioambiental, estableciéndose lazos de cooperación y participación con otras organizaciones del Valle Medio de Fundina, Caracoles, San Pedro y El Chacay. Esta experiencia permitió capacitar en la construcción y uso de tecnologías adecuadas y manejos sustentables a más de 120 familias de pequeños productores agroganaderos, así como otorgar y montar en las comunidades las instancias de gestión y control del proceso de modo de construir una plataforma social que permitió articular en el año 2002 la "Mesa Civil de lucha contra la Desertificación y la Pobreza". Esta situación permitió crear las bases para monitorear no tan sólo la totalidad del proceso sino que también fiscalizar y planificar la construcción de obras de innovación tecnológica como lo fue un módulo de manejo de ganado caprino (corrales, comedores, bebederos, articulación pradera y riego), la forestación de 7 Ha. con Algarrobos y la construcción y distribución de 94 hornos solares, 65 hornos mixtos y 30 deshidratadores solares; lo que ha permitido sentar ba-

ses materiales para la formalización de un proceso de certificación ambiental endógeno y autónomo que, nacido de las necesidades comunitarias, busca construir mecanismos innovadores que suplan las demandas por mejores niveles de instrucción y/o aprendizajes concretos que tengan repercusión productiva directa.

De este modo, y tendiendo a la construcción de un modelo de desarrollo local sustentable que a la vez que resolviera las demandas concretas, fortaleciera a las personas y organizaciones comunitarias como entidades con capacidades de participar, dirigir y/o liderar un proceso de desarrollo socioambiental cruzado por la severa vulnerabilidad de los recursos naturales, se incorporó al desarrollo del proyecto el trabajo en red entre localidades y con instancias externas que se plegaron al proceso como soportes técnicos y de financiamiento de las propuestas de sustentabilidad político-social, democratizando de esta forma las instancias de planificación y ejecución del proyecto al configurar actores con una mirada proactiva respecto de sus roles en la planificación territorial y la educación ambiental.

En el ámbito de la educación ambiental la Junta de Vecinos de Pichasca ha sido promotora de la creación del Programa de Educación Rural Ambiental Integral (ERAÍ) presente en el Departamento de Educación Municipal de Río Hurtado desde hace 4 años. En este sentido se realizó en el año 2003 un proyecto que sensibilizó y capacitó en las temáticas socioambientales a la comunidad educativa de la escuela básica "Pichasca, una escuela sustentable con el apoyo de todos", que fue gestionado por la Junta de Vecinos y financiado por el FPA de CONAMA. Este proyecto ha sentado las bases materiales, didácticas y pedagógicas para la creación de una escuela sustentable, objetivo que estaba movido por la intención de construir herramientas en la comunidad pedagógica que permitieran insertar la temática socioambiental como eje de indiscutida relevancia en la protección del entorno socioproductivo de la localidad; cuestión que se configuró a través de la incorporación de la problemática ambiental en el seno de la educación formal desde una perspectiva aplicada; es decir, acciones de intervención con la comunidad escolar (educandos y profesores) y con los apoderados y la comunidad en general. Para esto se generó insumos en la escuela que permitieran replicar la experiencia a la vez que permitieran ofrecer un espacio pedagógico donde desplegar el conjunto de nuevas destrezas de relación con el entorno, tales como la clasificación de basuras en escuela y aula, la incorporación curricular del patrimonio cultural y medioambiental, la relación con

circuitos turísticos, entre otros. Este modelo de trabajo pedagógico-práctico se optimizó con la realización de talleres de reciclaje, construcción de aboneras, plaza de energías y un vivero demostrativo con riego incorporado, implementando metodologías de educación ambiental a fin de contribuir a la formación de una conciencia ecológica desde el espacio de la educación formal en cuanto utilización y apropiación de la infraestructura y recursos materiales y humanos de las distintas entidades educativas.

En suma, podemos decir que hasta la fecha se ha tendido a proteger, fomentar y conservar el medio ambiente de Río Hurtado a través de la reducción de la capacidad de carga extractiva de recursos naturales y la formación pedagógica de una conciencia ambiental, capacitando e implementando tecnologías apropiables y sustentables a nivel social y ambiental, lo que ha permitido capitalizar y valorizar los escasos bienes con que las comunidades cuentan, como son la experiencia tradicional de producción y la abundancia de radiación solar. Estas fortalezas permiten acceder a un ahorro energético en términos ambientales y de economía doméstica, condiciones que han permitido generar pequeños ingresos a diferentes unidades domésticas, ofreciendo un espacio de sustentabilidad social a través de la creación de herramientas propias de superación de la precariedad estructural que presenta la población de la comuna.

Entre estas acciones -y como ya hemos expresado- se encuentran la coordinación entre organismos públicos y privados, que han permitido acceder a la asesoría de un grupo de profesionales que hicieron posible la extensión técnica de las necesidades comunitarias en cuanto a la generación de espacios y la materialización de talleres y encuentros, espacios de información pedagógica que tuvo el valor de aportar con instrumentos de aprendizajes para el potenciamiento de las organizaciones y sus dirigentes. Bajo este prisma se formó, como se mencionó, una Mesa Civil contra la Desertificación y la Pobreza cuyo objetivo era diseñar propuestas de desarrollo local que permitieran dialogar y construir junto al Municipio la plataforma de intervenciones comprendidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), aspecto que se constituyó en un espacio de confluencia de las fuerzas y motores sociales que se gestaron desde la búsqueda de prácticas autónomas de sustentabilidad social, y que hoy injieren no sólo como partícipes de proyectos de desarrollo sino que como comunidades capaces de interpelar al Gobierno Local, demandando y trabajando por el cumplimiento de sus necesidades y perspectivas de futuro.

Esta Mesa Civil se constituyó en un insumo del proyecto "Río Hurtado: Agenda Civil contra la Desertificación y la Pobreza" ya que permitió generar una base de apoyo organizacional que en la actualidad funciona como un Foro Comunitario donde los dirigentes generan propuestas al PLADECO que se aprobó durante el año 2004 y que incorporó dichas sugerencias. También el proyecto ha implementado la Radio Comunitaria Terral y está por constituir un Centro de Formación Técnica en el ámbito de la producción agrícola y la construcción en zonas áridas.

Conclusiones y propuestas para el endodesarrollo

El escenario descrito es una característica de la especificidad de una territorialidad marcada por la sobrevivencia productiva tradicional, la sequedad de sus suelos, la carencia de agua y la pobreza de su población. Este eje de pobreza estructural y endógena está determinada no sólo por la inequitativa distribución de los recursos de suelo y agua -pues como se sabe la población marginal del secano está constituida por trabajadores/ras sin tierra desplazados hacia terrenos con fuertes pendientes y escasa presencia de agua, además del alto porcentaje de trabajadores/as asalariados sujetos a los flujos estacionales o temporales de trabajo-, sino que también a las condiciones climáticas y vegetacionales que determinan un hábitat natural mediatizado por las condiciones de semi-aridez, bajas precipitaciones y erosión de los suelos, espacio en el cual perviven poblaciones humanas con fuertes relaciones de dependencia y degradación del medio.

A la hora de elaborar propuestas para el escenario descrito es necesario tener un criterio de sustentabilidad humana que permita comprender el entramado de relaciones sociales, económicas y ambientales que sin perder la preocupación por el futuro real de las comunidades humanas, en términos del incremento cualitativo y cuantitativo de las potencialidades de las personas, aporte a la comprensión de una ecología humana que integre las relaciones sociales, históricas, ambientales, económicas y culturales en una red de mutuas y recíprocas dependencias.

En términos generales el Estado y el Gobierno Local trabajan desde una perspectiva clientelar y desde un paternalismo transversal, lo que a manera de hipótesis se vincula al legado histórico de las relaciones de poder hacendal presentes en la zona hasta bien entrado el siglo XX, las cuales se vieron fortalecidas por una lógi-

ca de participación popular clientelar y asistencial en los 60' y 70's, luego por la despolitización, verticalismo asistencial y autoritarismo que forjó la Dictadura, y un modelo administrado sin cambios esenciales generado por los gobiernos transaccionales de la Concertación en los '90 y comienzos del siglo XXI. Esta situación, unida a las condiciones de marginalidad y aislamiento de las localidades, se han visto reelaboradas respecto de los cambios y transformaciones en los poderes centrales y locales.

Es en este sentido que importa fortalecer a las organizaciones como modo de sentar las bases de aprendizajes sociales y políticos que permitan a las instancias comunitarias construir cimientos a sus propios modelos de gobernanza. Empero, aun cuando se tiene que la articulación del Foro Comunitario ha intentado configurarse como un espacio pedagógico de aprendizaje sociopolítico local, éste no ha permitido suplir las necesidades particulares de las organizaciones respecto de acceder a mayores niveles de instrucción formal, adquirir destrezas respecto de la formulación de proyectos y vencer el sesgo informativo respecto del gobierno local, a fin de generar así una cultura organizacional proactiva que centre sus esfuerzos en asumir las responsabilidades de la promoción del desarrollo local sustentable. Por esto resulta absolutamente crucial elaborar estrategias conducentes al traspaso de poder desde los interventores a las organizaciones (dirigentes y asociados) respecto a la formulación, gestión y evaluación de las especificidades de sus demandas y a las capacidades de gestión al interior de estas asociaciones; pues en la práctica se tiene que la urgencia política de aunar esfuerzos por trazar los lineamientos formales del desarrollo comunal en miras a las negociaciones con el Gobierno Local ha impulsado a tensionar las reflexiones y propuestas hacia un perfil de homogeneidad que pese a tener el gran mérito de articular un espacio de diálogo propositivo que ha permitido construir una mirada de conjunto y acercar las distintas realidades, todas sujetas a marginalidad y aislamiento, no se ha hecho patente el poder de decisión de las organizaciones para fortalecer sus entornos comunitarios, de modo que interesa apuntar -paralelamente a la entidad unitaria del Foro- a la formación de dirigentes sociales capaces de traspasar a los socios y socias de las organizaciones las capacidades políticas de planificación y conducción de procesos de desarrollo local sustentable. De esta manera se podrá aportar a la construcción de organizaciones fortalecidas con fuerte énfasis en la gestión horizontal y respeto a la manifestación de una pluralidad de voces

presentes en las mismas, evidenciando la heterogeneidad de los sujetos políticos: mujeres, hombres, ancianas/os, jóvenes y niñas/os. Con esta perspectiva se asegurará no sólo la colaboración de todos/as, sino que también el recambio generacional y con ello la continuidad de un proceso fortalecido por la integración democrática del tejido social. Además es necesario hoy por hoy, dado el envejecimiento poblacional de la comuna y los índices de migración, desarrollar plataformas para la igualdad en el acceso a bienes y servicios, donde un enfoque de género podría entregar las pautas para modular un endodesarrollo que incorpore a las personas (hombres y mujeres) a la constitución no sólo de una sociedad rural potenciada, sino que también aporte al valor cambiario o crecimiento marginal de los escasos ingresos monetarios de las familias; lo cual implica diseñar estrategias para incorporar a las mujeres a las fuerzas productivas, lo que demanda transformaciones al interior de las unidades domésticas en torno a la distribución de roles reproductivos y productivos, pues esta idea implica liberalizar el tiempo de trabajo doméstico de las mujeres para que éste sea dirigido hacia el trabajo autónomo remunerado en Micro Empresas Rurales (MER).

Para realizar estas acciones resulta crucial realizar un diagnóstico socioproductivo desde la perspectiva de Género en el Desarrollo (GED) de modo de transparentar los espacios de decisión y de control de los bienes productivos por parte de hombres y mujeres. De esta manera se podrán evidenciar las desigualdades y diferencias que eventualmente se configuran como obstáculos en el diseño de propuestas microempresariales, pues se sabe que el dominio económico doméstico se encuentra profundamente asociado a percepciones de riesgo económico diferenciadas respecto de los espacios productivos que generan ingresos monetarios y que para los espacios rurales se configuran como instancias fundamentalmente masculinas, ya que las labores femeninas se ligan más a actividades de reproducción socioeconómica de la fuerza de trabajo y de subsistencia de las unidades económicas que a dominios de transacción con el mercado. Por ello importa construir un perfil que permita abordar pedagógica y técnicamente a sujetos económicos con características diferenciadas desde la esfera de la impronta del valor de cambio -que por lo demás es el vehículo para la superación de la pobreza: elevación de los ingresos por familia- y desde la construcción histórica de las relaciones sociales y de género. Lo que importa es relevar la preponderancia de las mujeres ya no tan sólo como veladoras de la conti-

nuidad de los espacios domésticos sino que también a ellas en sus reales potencialidades como productoras tradicionales agrícolas, ganaderas, cuentapropistas, microempresarias, etc. Este capital humano, de manera individual o asociativamente, puede constituir un eje de desarrollo tanto para sus respectivas unidades domésticas como para el bienestar y crecimiento de la comuna en la medida que han sido las mujeres las mayores participantes del proceso de fortalecimiento de las comunidades civiles en lo que ha sido el trabajo de los proyectos de la sociedad rural y del Foro Comunitario, sabiendo como dirigentes o como socias patentar la situación de sus localidades.

Por esto es necesario conducir las acciones de intervención organizacional al rescate de las especificidades de género, edad, actividades productivas, situación laboral, etc. que por un lado potencie los estilos de vida propios de la localidad (fortalecimiento identitario), basándose en la amplia confianza y valor que la comunidad a depositado en su forma de vida y que por otro haga eco de las demandas políticas a través de un proceso de capacitación permanente con presencia de un equipo de profesionales de la investigación aplicada en terreno dedicados a la capacitación y educación en materias de liderazgo y trabajo en equipo, fortalecimiento organizacional, en aspectos legales de la organización, en la formulación de proyectos, en la orgánica de la institucionalidad pública (estatal y municipal), en fuentes de financiamiento, en negociación y resolución de conflictos, entre otras áreas de interés del desarrollo local. En este sentido, cabe agregar la visión de proceso que el Centro de Formación Técnica (CFT) puede otorgar a las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna, por lo cual se perfila como un punto focal de educación permanente que permitiría ampliar e irradiar las líneas de desarrollo a las necesidades de las orgánicas comunitarias; aportando no sólo a la formación técnica superior de la población, sino que a su vez en la redistribución de conocimiento e información para la toma de decisiones y ejercicio de control cívico por parte de las organizaciones hacia la gestión del Estado y del Gobierno Local, lo cual generará a mediano y largo plazo un poder popular rural concientizado que este formado en la horizontalidad de la gestión y en el trabajo en red.

En términos económicos debe fortalecerse el trabajo que el Grupo de Transferencia Tecnológica (GTT) de Pichasca ha logrado conseguir luego de asesorías de más de diez años en innovación productiva en torno a las buenas prácticas agrícolas. En suma, importa nu-

clear a pequeños grupos de socios centrando el accionar en la disponibilidad de recursos humanos y naturales a la vez que en las posibilidades de acceso a medios de innovación tecnológica y acceso a capital o microcréditos con garantías de no endeudamiento. Dada las características históricas, socioeconómicas y ecológicas de la localidad interesa dirigir acciones de potenciamiento de la diversificación económica local a través de estrategias que permitan centrarse en la capacidad de decisión de los actores; es decir, importa fortalecer la asociatividad de los productores/ras en relación a la escala de sus seguridades y propias proyecciones económicas, aportando a la socialización de la producción y la formación en la toma de decisiones comerciales mediante asesorías técnicas y escuelas permanentes. Para el caso del secano es fundamental nutrir los estudios socioproductivos con investigaciones hidrogeológicas de manera de introducir innovaciones tecnológicas que permitan incrementar la producción agroganadera a la vez que motiven la disminución de la carga caprina sobre la capa vegetativa.

Notas

¹ Esta ponencia se constituye como un proceso reflexivo derivado de la experiencia de investigación aplicada de Contreras, Chamorro y Donoso 2004 "Diagnóstico sociocultural sobre la participación de las organizaciones sociales en acciones de intervención social de lucha explícita contra la desertificación y la pobreza en 3 localidades del valle medio de Río Hurtado" realizada durante los meses de Mayo a Diciembre de 2004 por este equipo de investigadores del Grupo de Estudios Rurales de la Universidad de Chile para el Área de Evaluación del Proyecto "Río Hurtado: Agenda Civil contra la Desertificación y la Pobreza" que ejecutan la Junta de Vecinos de Pichasca, la ONG Canelo de Nos y la ONG Kolleg para la Educación y el Desarrollo Sustentable, el cual cuenta con financiamiento de la Comisión Europea a través de la Línea de Reforestación y Degradación de Suelos, B7-6200/2002/062355/CL.

² Se entiende por bajo riego aquella superficie que se encuentra por debajo del último canal de riego o que tiene seguridad de riego a través de derechos de agua del río. El secano es aquel territorio que comprende todos los terrenos que se encuentran por arriba del último canal de riego, lo que implica que no posee seguridad de riego y, por lo tanto, carece de cultivos agrícolas siendo usados la mayor parte de sus terrenos para forraje o talaje de animales.

³ El índice de masculinidad es un instrumento demográfico que permite medir la proporción de hombres en relación a las mujeres que habitan dentro de un territorio previamente definido.

⁴ En este sentido existen experiencias de capacitación permanente exitosas pero embrionarias aún, como lo son las 2 Escuelas de Adultos presentes en la comuna que han permitido la nivelación y complementariedad de estudios a alrededor de 200 personas, mujeres en su mayoría. En la actualidad el Proyecto "Río Hurtado: Agenda Civil contra la desertificación y la pobreza" esta por constituir un Centro de Formación Técnica que sirva como instancia de capacitación, educación e investigación permanente para la población comunal en el ámbito agrícola.

⁵ El bajo porcentaje de la población cesante y buscando trabajo que midió el Censo se explica fundamentalmente por variables estacionales del empleo agrícola (en Abril, época en que se realiza el Censo, los empleos temporales todavía se mantienen para los periodos de cosecha frutícola) y porque los trabajadores del sector terciario no son afectos de variables estacionales tan marcadas como los del sector primario.

⁶ Se destaca, por lo tanto, que aunque índices como la baja calificación técnica, profesional y educativa de las mujeres puedan constituirse como referentes para comprender la baja participación de las mismas en labores remuneradas, por sí solos no permiten entender ni las condiciones y calificaciones necesarias de un trabajador en contexto rural, ni el valor del trabajo reproductivo y productivo de las mujeres en una economía campesina. Por ello, este tipo de criterio es un sesgo para la interpretación de datos pues al tratar a las mujeres como amas de casa no se visualiza el significado económico de sus actividades.

⁷ La división sexual del trabajo se empalma en este caso con la división social del trabajo y con el carente control que los habitantes rurales tienen sobre los factores productivos (capital, tierra y trabajo) necesarios para su autonomía productiva y la satisfacción de sus necesidades económicas y sociales. Esta situación va configurando un escenario de doble dominación: de lo urbano sobre lo rural y del hombre sobre la mujer.

⁸ Esta situación permitiría entender la existencia de un grupo mayoritario de mujeres que hasta el momento se encuentran al margen del público objetivo o beneficiarios de las políticas de intervención del Estado y el Gobierno Local Rural en el ámbito agrícola y de superación de la pobreza.

⁹ La formación agrícola se enmarca, principalmente, dentro de una economía campesina que tiene como características principales: tener por objeto productivo reproducir la familia y la unidad de producción; una fuerza de trabajo fundamentalmente familiar con presencia estacionales de asalariados externos a ella; un nivel tecnológico con uso intensivo de la mano de obra y una baja densidad de capital de inversión; el origen de los insumos y destino de los productos son parcialmente mercantiles y están enfocados principalmente al autoconsumo (reproducción de la unidad) y a un pequeño mercado regional; el criterio de intensificación del trabajo es el máximo producto total, aún a costa del descenso del producto medio, teniendo como límite el pro-

ducto marginal cero; los riesgos no ponen en riesgo los niveles de sobrevivencia, siendo el ingreso indivisible de la unidad productiva (Schejtman 1999: 18).

¹⁰ La situación de los productores con relación a la superficie con seguridad de riego es la siguiente. Existen 460 agricultores de subsistencia que en total tienen 153,8 há., con un promedio de 0,33 há. cada uno; 274 pequeños propietarios agrícolas que en total tienen 367,9 há., con un promedio de 1,34 há. cada uno; 15 medianos productores agrícolas que en total tienen 93,5 há., con un promedio de 6,23 há. cada uno; y 19 grandes productores agrícolas que en total tienen 470,9 há., con un promedio de 24,8 há. cada uno (Censo Agropecuario 1997).

¹¹ Esta situación genera un marco de descontextualización de dichas conclusiones, sobre todo porque haciendo un pequeño monitoreo encontramos que casi ningún núcleo familiar obtiene de su trabajo un ingreso de esa magnitud.

¹² Según Casen 2000 la población no pobre (aquella cuyo ingreso mínimo por persona debe superar el costo de una canasta mínima individual) ha crecido alrededor de un 8% entre los años 1998 y 2000, pasando de un 63,8% a un 64,7%. A su vez la población de Pobres decreció alrededor de un 2,8%, disminuyéndose de un 36,2% a un 35,3%.

¹³ La población pobre es aquella cuyo ingreso mínimo por persona permite cubrir el costo de una canasta mínima individual, que para zonas urbanas son \$43.712 y rurales \$29.473. La población indigente es aquella cuyo ingreso mínimo necesario por persona no sirve para cubrir el costo de una canasta alimentaria, que para zonas urbanas son \$21.958 y rurales \$16.842.

¹⁴ La Concertación de Partidos por la Democracia es una alianza de centro izquierda que reúne a los partidos demócrata cristiano, partido socialista, partido por la democracia y partido radical social-demócrata y que tiene su origen en el año 1987 para hacerle frente a la Dictadura Militar de Pinochet en el plebiscito de 1988. Esta alianza lleva 3 gobiernos a cuesta, el de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos Escobar (2000-2006).

¹⁵ Para estas conclusiones fueron analizados las acciones de 3 instituciones estatales: el Programa Chile Barrio dependiente del Ministerio de Vivienda y Mideplan, del Instituto de Desarrollo Agropecuario y del Instituto de Investigación Agropecuaria. Para un análisis exhaustivo de estas programas estatales en Río Hurtado ver Contreras, Chamorro y Donoso 2004.

¹⁶ El PLADECO es el instrumento rector de la comuna, configurándose en la gestión comunal como un mapa de ruta. Este instrumento tiene una vigencia mínima de 4 años, el cual no debe coincidir necesariamente con el periodo de gobierno del alcalde. Además debe ser evaluado periódicamente para ser ajustado y modificado en el proceso. La ley signa que tanto en la elaboración como en la ejecución del PLADECO se debe tener en cuenta la participación de la ciudadanía y la coordinación con los servicios públicos que intervengan en la comuna, lo cual crea una

plataforma para la intersectorialidad de la administración pública, a nivel comunal y estatal.

¹⁷ Es menester mencionar que se pueden identificar 3 posiciones diferentes respecto de la descentralización. La posición neoliberal que acentúa sus objetivos en la privatización de los servicios públicos. La posición tecnócrata que busca la racionalidad del proceso a través de la optimización de la gestión administrativa y de la reducción de los costos. Y, por último, la posición que ve en la descentralización una instancia de planificación y un proceso de incorporación participativa de la sociedad civil en el gobierno local, regional y nacional. En Chile se han asentado las dos primeras posiciones en desmedro de la última

¹⁸ Es importante mencionar que la orientación política de la desconcentración como proceso de cambio es la jerarquía institucional y la verticalidad de las relaciones funcionales en el aparato administrativo público. Una acepción más jurídica se refiere a la desconcentración como "una traslación de competencias resolutorias de los órganos superiores de la administración a los órganos inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros" (Cumplido y Nogueira 1987: 241).

¹⁹ Además, la descentralización como proceso se inserta en las llamadas "siete modernizaciones" del Estado llevadas a cabo por la Dictadura junto a: la reforma administrativa, la transformación de la legislación y de la estructura laboral, la reforma previsional, la reforma educativa, la reestructuración de la salud y la modernización de la justicia. Estas modernizaciones fueron llevadas a cabo bajo el principio de subsidiariedad del Estado, lo que implica que el Estado administra centralmente pero no ejecuta directamente, "Esto es, las acciones de desarrollo y la atención de la población en relación a los servicios básicos están desligadas del gobierno central" (GIA 1989: 28). Una de las líneas interpretativas más fuertes de este principio tiene que ver con la capacidad y rol contendor y vigilante que el Estado autoritario debe tener por sobre lo que son los procesos de desarrollo local.

²⁰ El análisis de esta parte se basa en una revisión de las acciones del Departamento de Desarrollo Comunitario y del Departamento de Desarrollo Rural de la I. Municipalidad de Río Hurtado, así como de los discursos de alrededor de 20 dirigentes de organizaciones comunitarias sociales y productivas de la zona del Bajo Riego del valle Medio de Río Hurtado. Para un análisis exhaustivo de estas dependencias municipales ver Contreras, *et. al.* 2004.

²¹ Esto se relaciona a los imaginarios construidos desde las autoridades en torno a la figura del dirigente social rural, el cual, en general, no hace carrera política partidaria ni recibe capacidades y habilidades formales de interlocución horizontal, lo que produce que las autoridades se relacionen con éstos de forma paternal, clientelar y faccional.

²² Dentro de las funciones de las organizaciones comunitarias se encuentra la promoción "de los derechos constitucionales de las personas, especialmente de los derechos humanos, y el desarrollo del espíritu de comunidad, coope-

ración y respeto a la diversidad y el pluralismo entre los habitantes de una unidad vecinal... velar por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la unidad vecinal... procurar la buena calidad de los servicios a la comunidad, tanto públicos como privados" (Ley 19.418: Art. 43). Además las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias tienen las posibilidades legales concretas de establecer uniones comunales a fin de cooperar entre ellas para diseñar estrategias y dispositivos de participación en el gobierno local y asegurar su rol en la promoción del desarrollo local.

²³ En este entendido las acciones municipales actúan con la sociedad civil a nivel informativo y consultivo, con un mínimo componente participativo pues tiene como finalidad "informar a los destinatarios de la oferta pública del Estado; por tanto su grado de influencia es ínfimo en la toma de decisiones, puesto que viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes" (DOS 2003: 6-7).

²⁴ Sabemos que las condiciones sociales, económicas y ambientales de la comuna de Río Hurtado la configuran como la segunda comuna más pobre del país (Censo 1992), cuestión que a su vez se encuentra mediatizada por el alto grado degradativo de prácticas de subsistencia que dependen de recursos naturales escasos como agua y vegetación.

Bibliografía

- ALLENDE, P., 1968. *Relaciones de Poder en una Localidad Rural*. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, Santiago.
- CALVELO, M., 2003. *Comunicación para el Cambio Social*. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Santiago.
- CANALES, M.; D. GONZÁLEZ y F. ALDERETE, 1994. *Pobreza y Desarrollo Rural*. ODEPA-Universidad de Chile, Santiago.
- CASEN, 2000. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, Santiago.
- CED, 1994. *Manual para la Gestión Regional*. Centro de Estudios del Desarrollo-Fundación Friedrich Ebert-Instituto para el Nuevo Chile, Santiago.
- CENSO NACIONAL AGROPECUARIO, 1997. Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1992. Instituto Nacional de Estadísticas, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2002. Instituto Nacional de Estadísticas, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, 1999. *El Primer Gobierno del Siglo XXI. Más Descentralización y más Participación*. Santiago.
- CONTRERAS, R.; A. CHAMORRO y J.P. DONOSO, 2004. *Diagnóstico sociocultural sobre la participación de las organizaciones sociales en acciones de intervención social de lucha explícita contra la desertificación y la pobreza en 3 localidades del valle medio de Río Hurtado*. Grupo de Estudios Rurales, Universidad de Chile, Santiago. En: www.proyectoriohurtado.cl
- CUMPLIDO, F. y NOGUEIRA, E., 1987. *Derecho Político*. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, 2004. *Plan Anual de la Educación Municipal*. Ilustre Municipalidad de Río Hurtado, Río Hurtado.
- DOS, 2003. *Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana*. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- FREIRE, P., 1972. *La Pedagogía del Oprimido*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- FOLLADORI, G., 2002. Avances y Límites de la Sustentabilidad. En: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol III, Nº 12, pp. 621-637.
- GIA, 1989. *Gobierno Local en el Sector Rural*. Cuadernillo de Información Agraria, GIA-Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.
- JUNTA DE VECINOS DE PICHASCA, 2000. *Proyecto Mujeres y Energía Solar*. Centro de Madres María Luz de Pichasca-Junta de Vecinos de Pichasca-Fondo de Protección Ambiental de la Corporación Nacional de Medio Ambiente, Río Hurtado, Chile.
- JUNTA DE VECINOS DE PICHASCA, 2001. *Proyecto Organizaciones de Base Contra la Desertificación Comunal*. Junta de Vecinos de Pichasca-Programa de Pequeños Subsidios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Río Hurtado.
- JUNTA DE VECINOS DE PICHASCA, 2003. *Proyecto Pichasca, una escuela sustentable con el apoyo de todos*. Departamento de Educación de Río Hurtado-Junta de Vecinos de Pichasca-Fondo de Protección Ambiental de la Corporación Nacional de Medio Ambiente, Hurtado.
- JUNTA DE VECINOS DE PICHASCA, 2003. *Proyecto Río Hurtado: Agenda Civil contra la Desertificación y la Pobreza*. Junta de Vecinos de Pichasca-Canelo de Nos-Kolleg para el Desarrollo Sustentable, Río Hurtado.
- LEY Nº 18.695, 2002. *Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Congreso Nacional, Valparaíso.
- LEY Nº 19.418, 1992. *Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*. Congreso Nacional, Valparaíso.
- MOULIAN, T., 1997. *Chile Actual. Anatomía de un Mito*. LOM, Santiago.
- PLAN DE DESARROLLO COMUNAL, 2004. Ilustre Municipalidad de Río Hurtado-Trade Consultores Ltda., Río Hurtado, Chile.
- PRETTY, J., 1995. Participatory learning for sustainable agriculture. En: *World Development*, Vol 23, Nº 8, pp. 1247-1263.
- SCHEJTMAN, 1999. Las Dimensiones Urbanas del Desarrollo Rural. En: *Revista de la CEPAL* Nº 67, pp. 15-32.