MANUAL

FOMENTO DE DESTINOS TURÍSTICOS SUSTENTABLES BAJO UN ENFOQUE DE ECOCOMUNAS

DESARROLLO DE UN MODELO DE ECOCOMUNAS PARA EL FOMENTO DE DESTINOS DE TURISMO SUSTENTABLE EN LA PROVINCIA DE ARAUCO

Universidad de Concepción

SVERIGES EKOKOMMUNER

Instituto Chileno de
Permacultura

SERNATUR
Ministerio de
Economía, Fomento y
Turismo
Gobierno de Chile

Municipios en Acción
Arauco Sie7e

ASOEC . A . G.

InnovaChile
CORFO

Contenidos
Jeanne W. Simon
Waleska Muñoz

Diseño Gráfico

Concepción, Julio 2017

El presente Manual fue financiado por "Desarrollo de un Modelo de Ecocomuna para el Fomento de Destinos de Turismo Sustentable", INNOVA 14BPCR-28448.

Agradecimientos
El presente Manual fue elaborado por Jeanne W. Simon y Waleska Muñoz dentro del proyecto "Desarrollo de un modelo de Ecocomunas para el fomento de destinos de turismo sustentable en la Provincia de Arauco" (14BPCR-28448), del programa Bienes Públicos para la Competitividad Regional, financiado por Innova Chile, Corfo, que la Universidad de Concepción ha ejecutado en el periodo 2015-2017.
La propuesta de trabajo presentado fue nutrida por nuestras interacciones con numerosas personas que participaron en y colaboraron con el proyecto tanto desde la Provincia de Arauco, los miembros del mismo equipo del proyecto como también las distintas organizaciones participantes en el mismo proyecto. Aunque no podemos nombrar uno por uno, queremos agradecer la entrega y aportes de cada colaborador(a) y reconocemos que Ecocomunas no será una realidad sin Uds.
Al mismo tiempo, las autoras tienen responsabilidad por los contenidos presentados en el Manual y no representan las opiniones de las organizaciones participantes.

INDICE

5 INTRODUCCIÓN

7 PRINCIPIOS DE DISEÑO DEL ENFOQUE DE ECOCOMUNAS

8 MODELO SUECO DE ECOCOMUNAS

8 Antecedentes
10 Orientaciones del proceso
11 Enfoque sistémico de desarrollo sustentable

16 MODELO CHILENO DE ECOCOMUNA

16 Elementos centrales del modelo EcoComunas

16 1. Aprendizaje sobre la Sustentabilidad: Enfoque sistémico de desarrollo sustentable
18 2. Acciones que Permiten Lograr Sinergia entre Actores Territoriales
23 3. Planificación Territorial para la Sustentabilidad - Gestión Estratégica para el Desarrollo Sustentable
25 4. Monitoreo de los Avances
27 5. Trabajo en Red - Colaboración Público-Privada para Comunas Sustentables

32 Actores Territoriales

33 Municipalidad
36 Actores Productivos
37 Organizaciones Sociales / Ciudadanas
37 Organizaciones del conocimiento (Academia)
38 Sector Público – Nivel Central

39 METODOLOGÍA DE ECOCOMUNAS PARA EL APRENDIZAJE, PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

42 FASE I: GENERACIÓN DE CONCIENCIA Y DEFINICIÓN DE LA VISIÓN

43 I) Aprendizajes: concientización y formación de actores territoriales
46 II) Planificación: adhesión a los programas públicos del Ministerio de Medio Ambiente

49 FASE II: PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

53 FASE III: CONSOLIDACIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS Y AVANCES

54 REFERENCIAS

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. INTRUDUCCIÓN

El presente manual busca orientar el fomento de destinos de turismo sustentable en Chile desde el enfoque de Ecocomunas desarrollado por la Asociación Sueca de EcoMunicipalidades (SEKOM). Considerando las diferencias políticas, institucionales y culturales entre Suecia y Chile, se propone un modelo de gobernanza público-privada en el que la municipalidad se conceptualiza como articulador del territorio en colaboración con organismos públicos sectoriales, otras municipalidades, actores privados, actores de conocimiento, organizaciones sociales y los habitantes del territorio. Como manual, se plantean acciones y estrategias para impulsar el proceso desde una mirada integral que considera los actores territoriales en su diversidad.

Debido al hecho que el modelo sueco de Ecocomunas no hace una distinción entre el territorio (la comuna) y la unidad administrativa (la municipalidad), se utilizará el término de EcoComunas para referirse al territorio, incluyendo sus habitantes, y "EcoMunicipalidad" para referirse a la entidad administrativa del territorio. Al mismo tiempo, es importante recordar que, desde este enfoque, no se puede entender uno sin el otro.

Para el fomento de destinos de turismo sustentable desde este enfoque, se trabajará con la figura jurídica de Zonas de Interés Turístico (ZOIT), que reconoce al turismo como una de las principales actividades del territorio. Dicho instrumento se basa en la gestión público-privada que se ejecuta por medio de la construcción colaborativa de los actores relevantes del territorio. Así, la Mesa Público-Privada y su asociado Plan de Acción permiten consolidar la acción colaborativa en pos del desarrollo sustentable del territorio en conjunto con el Servicio Nacional de Turismo y otras instituciones públicas del nivel central. Para poder consolidar el avance hacia la sustentabilidad en el territorio, es clave que el municipio asuma el liderazgo del proceso de manera participativa y transparente.

CAPÍTULO 2

PRINCIPIOS DE DISEÑO DEL ENFOQUE DE ECOCOMUNAS

MODELO SUECO DE ECOCOMUNAS

ANTECEDENTES

Suecia es uno de los países que ha desarrollado una amplia política medioambiental, incluyendo una Agencia de Protección Ambiental, un Ministerio de Medio Ambiente y una normativa ambiental, donde el nivel local juega un rol esencial. También ha sido el promotor a nivel mundial de la protección medioambiental, y sus políticas conectan los ámbitos social, económico y ambiental, con una estrecha relación con las tendencias globales sobre sustentabilidad.

El Enfoque de EcoComunas se basa en una perspectiva inclusiva de desarrollo sustentable. Se introdujo por primera vez en 1980 por el municipio finlandés Suomussalmi. Después en 1983, el concejo de la pequeña localidad Övertorneå en el norte de Suecia, en el límite con Finlandia, decidió adoptar el modelo. Así, se extendió a otras ciudades y pueblos en toda Suecia, en respuesta a las crecientes solicitudes de apoyo y asistencia en la planificación sustentable local. Posteriormente, en 1995, se estableció la red de eco-municipalidades llamada "Sveriges Ekokommuner" (SEKOM) que agrupa las municipalidades que se comprometen con los principios del modelo.

Actualmente, SEKOM es una red que incorpora un tercio de las municipalidades suecas, con 101 miembros (tres provincias y 98 municipios afiliados). Su visión es una Suecia sustentable, planteando que un ecosistema equilibrado es la base para un desarrollo económico y social sustentable. El objetivo principal de SEKOM es proporcionar un foro y un lugar de encuentro donde los políticos y los funcionarios públicos pueden intercambiar información y aprender unos de otros, sobre los éxitos y fracasos obtenidos. El creador del enfoque en la primera Ecocomuna Övertorneå, Torbjorn Lahti, estableció la organización de capacitación Suecia Sustentable para apoyar los procesos locales en Suecia y en el mundo.

ORIENTACIONES DEL PROCESO

El modelo sueco de EcoComunas, es un modelo flexible y realista que busca instalar procesos que permitan avanzar hacia el desarrollo sustentable. A partir de procesos participativos, los mismos actores territoriales deben definir el futuro deseado, considerando los límites actuales y la dinámica de su ecosistema. Para que funcione bien, se requiere generar conciencia y procesos de aprendizaje sobre las distintas maneras para lograr el desarrollo sustentable desde un enfoque territorial y sistémico. Así, en este proceso, se adaptan los principios abstractos a la realidad local para así orientar acciones individuales en torno a objetivos estratégicos compartidos.

Basada en sus 30 años de experiencia en EcoComunas, Torbjörn Lahti plantea que las experiencias exitosas se basan en cuatro elementos. Primero, se requiere reconocer que la generación de ganancias económicas es un medio (y no un fin en sí) para lograr una mejor calidad de vida para sus habitantes. Segundo, se requiere del involucramiento activo y la articulación de los distintos actores del territorio, tanto público como privado. Como se indicó anteriormente, la planificación estratégica permite la articulación de los actores y el avance hacia la visión territorial definida, se monitorea a través de indicadores medibles. Finalmente, considerando que los temas medio ambientales son globales, se requiere establecer redes locales, nacionales y transnacionales para fortalecer los procesos territoriales. Volveremos a hablar sobre el diseño del proceso cuando se refiere a las fases de implementación.

ENFOQUE SISTÉMICO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

El modelo sueco de EcoComunas busca la sustentabilidad del sistema socio-ecológico completo. Se entiende por sistema socio-ecológico como un conjunto de sub-sistemas interrelacionados en los cuales nacen y viven distintos seres. A pesar de su complejidad, se puede simplificar su conceptualización para visualizar la dependencia mutua entre los distintos sub-sistemas. Así, los sub-sistemas social y económico funcionan gracias a la interacción entre individuos como también entre éstos y el sistema ecológico. Para evitar destrucción mutua, cada sub-sistema debe comprender su dependencia con los otros sub-sistemas.

Lo anterior es complejo debido a la diversidad de interacciones posibles en sistemas dinámicos. Ya en el caso del territorio, presenta configuraciones distintas, de acuerdo a sus características históricas, sociales, económicas, y ecológicas. Al mismo tiempo, los seres humanos viven e interactúan a distintas escalas y a través de distintas organizaciones.

Una de las características del enfoque sistémico es el reconocimiento de la complejidad del mismo, como también que nuestras acciones puedan gatillar cambios en el propio sistema. Por eso es tan fundamental la homeostasis, una propiedad sistémica que define la capacidad de respuesta y de adaptación al contexto. Es esencialmente la supervivencia dinámica del propio sistema y se expresa en la capacidad permanente para adaptarse a los cambios bruscos o incrementales. Los sistemas altamente homeostáticos son sensibles: sufren transformaciones estructurales en la misma medida que el contexto sufre transformaciones, ambos actuando como condicionantes del nivel de evolución.

En contraste con enfoques de conservación ecológica, el enfoque de EcoComunas busca la complementariedad entre las actividades económicas y el cuidado del medio ambiente. Así, se reconoce que el sistema socio-ecológico es dinámico, por lo que hay que generar las estrategias que permiten aumentar los niveles de producción y bienestar, al mismo tiempo que conservan el capital ecológico. Así, se basa en supuestos de modernización ecológica que plantea que se puede lograr el crecimiento económico de manera sustentable a través de la incorporación de conocimiento y tecnología .

Al mismo tiempo, se reconoce explícitamente que los recursos naturales son insumos esenciales de la producción y reproducción social. Se considera que hay componentes ambientales únicos y que algunos procesos ambientales puedan ser irreversibles (Gallopin, 2004). Por lo mismo, es importante comprender las vinculaciones entre los aspectos ecológicos, económicos, sociales e individuales. De esta manera, el enfoque no solamente se basa en las buenas intenciones, sino que plantea la necesidad de incorporar el conocimiento de las ciencias naturales sobre los ecosistemas presentes en el territorio. En el caso de Suecia, la referencia principal es el Enfoque El Paso Natural (The Natural Step) y el Marco para Desarrollo Sustentable Estratégico (Strategic Sustainable Development Framework) .

El Marco para el Desarrollo Sustentable Estratégico, se inició con el científico sueco Karl-Henrik Róbert, quien en colaboración con más de 50 científicos desarrolló un marco consensuado para orientar los esfuerzos hacia un desarrollo sustentable. A partir de estudios científicos, ellos identifican cuatro principios que forman la base del enfoque sistémico de desarrollo sustentable. En el siguiente cuadro, se resumen las Cuatro Leyes Naturales de un EcoSistema (Robert et al., 2002) según el Enfoque Paso Natural.

CUATRO LEYES NATURALES DE UN ECOSISTEMA

1

PARA MANTENER EL SISTEMA NECESITAMOS ENERGÍA EXTERIOR (FOTOSÍNTESIS)

La provee el Sol pero son las plantas las únicas capaces de transformar esa energía para crear materia ordenada y estructurada a partir de materiales dispersos. Las plantas nos dan este servicio vital. La conclusión es que TODOS los seres del reino animal dependemos de la fotosíntesis de las plantas para sobrevivir.

2

LA MATERIA TIENE VALOR UNA VEZ ORDENADA Y ESTRUCTURADA

Al concentrar materia adquirimos valor. Se puede conseguir más valor si extraemos los granos de la espiga del trigo. Y más valor aún si lo convertimos en harina y finalmente en pan. Por tanto, la razón por la que usamos productos materiales (que tienen para nosotros valor) es porque se les ha dotado de orden y estructura. Nosotros no consumimos la materia en las comidas, ésta no se puede consumir, lo que hacemos es transformarla y así obtener energía. Nuestros desechos corporales son materias con menos valor.

3

LA MATERIA SE CONSERVA

Esto está relacionado con el primer principio de la termodinámica. La Tierra se puede considerar como un sistema cerrado para la materia, que ni entra ni sale, por tanto, en cuestiones de materia se puede decir que "nada desaparece". Esta materia queda retenida en la Tierra a causa de la gravedad. Los átomos se reordenan en múltiples reacciones químicas, pero no desaparecen (dejamos de lado las reacciones nucleares). Cuando su estado ya no es útil para nosotros (como basura), se ha convertido en un problema.

4

LA MATERIA SIEMPRE SE DISPERSA (LEY DE ENTROPÍA)

Este primer principio está relacionado con la entropía. No es una buena idea pues, formar compuestos peligrosos y sellarlos en algún "lugar seguro", porque tarde o temprano se dispersarán. No existe tal "lugar seguro". Además, hay que tener presente que la contaminación NO entiende de fronteras políticas, y que cualquier problema de contaminación es un problema para la humanidad, no siendo exclusivo del país de origen. Los problemas de contaminación son en definitiva, trasnacionales.

FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE WWW.THENATURALSTEP.ORG

Así, el Enfoque Paso Natural plantea la importancia central del subsistema natural para la sustentabilidad humana, económica y social. Para favorecer un sistema más homeostático, se requiere reducir el uso de recursos, desarrollar tecnologías sustentables, manejar un lenguaje común en relación a la sustentabilidad, y adoptar prácticas que reduzcan el impacto negativo de las consecuencias en el ambiente como también de los subsistemas.

A partir de las Cuatro Leyes Naturales, el Enfoque Paso Natural identificó cuatro condiciones sistémicas de sustentabilidad que involucran tanto el ambiente natural como también la sociedad, reconociendo que la pobreza y la vulnerabilidad social puedan ser amenazas para la sustentabilidad.

Las cuatro condiciones sistémicas de sustentabilidad, que se transforman después en objetivos que deben orientar una sociedad sustentable, son las siguientes:

I. Las sustancias extraídas del subsuelo no pueden acumularse de forma sistemática en el ecosistema.

II. No pueden aumentar las sustancias que provienen de la producción.

III. No podemos empobrecer la base física del ecosistema y la biodiversidad.

IV. La utilización de los recursos debe ser eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades humanas.

El subsistema social es analizado desde la perspectiva de equidad social, entendida en un sentido diferente a la de la igualdad social. La equidad de un subsistema social se refiere al grado de accesibilidad que tengan los individuos de una sociedad frente a las oportunidades que existen en la misma. Ejemplo de aquello, es la participación de cada uno en los ingresos económicos, la facilidad de acceso a los servicios (salud, educación, vivienda), y el acceso a un medio ambiente limpio. El énfasis está focalizado en incluir a los segmentos de la población más desposeídos y/o discriminados. Un sistema socialmente sustentable tiene como finalidad lograr una adecuada alineación entre los indicadores del crecimiento económico con factores vinculados al bienestar de la población, con la finalidad de lograr aumentos en la equidad distributiva (Gallopin, 2003, 2006; Harris, 2000; Winchester, 2006).

En este sentido, el subsistema económico debe adaptarse a las Leyes Naturales y condiciones sistémicas de sustentabilidad, permitiendo con ello, que una gama de actividades económicas, se desarrollen con el reconocimiento explícito de que las Leyes y condiciones son obligaciones a cumplir, para asegurar la continuidad del sistema. Así, se reconoce la necesidad de generar riqueza y empleo como parte del desarrollo, considerando siempre, el principio de sustentabilidad que el pueblo Iroquois de América del Norte nos indica: "En cada una de nuestras decisiones, debemos considerar el impacto en las próximas siete generaciones".

MODELO CHILENO DE ECOCOMUNA

ELEMENTOS CENTRALES DEL MODELO ECOCOMUNAS

Como hemos visto, el Modelo EcoComunas es por definición un modelo local y territorial de desarrollo sustentable, y consta de cuatro elementos esenciales: dos corresponden al territorio (incluyendo la organización municipal) y dos, específicamente, a la gestión municipal.

1. APRENDIZAJE SOBRE LA SUSTENTABILIDAD: ENFOQUE SISTÉMICO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

El principal elemento del Modelo de EcoComunas es el Enfoque sistémico de desarrollo sustentable, como fue explicado en el primer apartado. Dicho elemento se basa en el desarrollo científico a partir de los cuatro principios y de las cuatro condiciones sistémicas del enfoque Paso Natural adoptado por SEKOM.

Dicho enfoque se basa en un conocimiento científico a partir del cual se puede desarrollar tecnologías que permiten avanzar hacia el desarrollo sustentable de manera eficiente. Robert et al. (2002), identifican los principios sociales del enfoque, que exigen el establecimiento de nuevos estilos de gestión e interacción entre las personas.

Basado en el enfoque sistémico de desarrollo sustentable, las Ecomunicipalidades de SEKOM establecen estrategias en distintas áreas. La siguiente tabla presenta ejemplos de objetivos en distintas áreas.

TABLA 1: EJEMPLOS DE OBJETIVOS PARA ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ECOCOMUNAS

AREAS	EJEMPLO DE OBJETIVOS Y ACCIONES
Energía	Transformar los residuos sólidos en energía mediante tecnologías de incineración y biodigestión Asesorar a empresas y hogares para ser más eficientes en su uso y en la selección de materiales (Construcción eco-eficiente sustentable)
Transporte	Incentivar y facilitar el uso de combustibles renovables (no fósiles) (biogás, energía eléctrica) Incentivar el uso de transporte público y de bicicletas
Alimentos y Agricultura	Fomentar la producción y consumo de alimentos orgánicos producidos en la zona
Agua y Tratamiento de agua	Incentivar el uso de tecnologías y sustancias con menor impacto ambiental (e.g., limitar uso de fertilizantes y sustancias químicas, baños ecológicos) Sistema de Monitoreo de calidad de agua
Biodiversidad	Establecer reservas nacionales integradas a los procesos educacionales
Reducción de Residuos Sólidos	Campañas educacionales para reducir y reciclar residuos sólidos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2. ACCIONES QUE PERMITEN LOGRAR SINERGIA ENTRE ACTORES TERRITORIALES

A. CONCIENCIA DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El segundo elemento es la conciencia generalizada de la importancia de actuar de manera sustentable y que todos (sector público, empresas, adultos y niños) comparten la responsabilidad de actuar pensando en un futuro sustentable. Desde sus inicios, la principal característica de las EcoComunas ha sido su estrecha relación con los procesos de aprendizaje en los establecimientos educacionales, pero también aportando a procesos de formación y asesoría a las empresas y organizaciones comunitarias.

Éste requiere un proceso combinado de aprendizaje y acción donde las personas y las organizaciones puedan aprender haciendo. El mecanismo principal para lograr mayor conciencia es el Centro de Aprendizaje y Acción (Capacity Center), cuya razón de ser es el aprendizaje continuo a través de la discusión y demostración. Los Centros toman modelos muy diversos de formación y educación ambiental, pero no siguen ese molde. Con las nuevas tecnologías de información y comunicación también se han generado espacios y redes virtuales de aprendizajes como parte de la red de SEKOM.

En el caso de Chile, el establecimiento de un centro es complejo cuando hay dispersión territorial de las actividades económicas y sociales. Una opción para abordar los procesos de aprendizaje en los niños, niñas y adolescentes, es a través de los establecimientos educacionales con el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (SNCAE) del Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Dicha certificación contempla distintos niveles (básico, medio y excelencia) para enseñanza parvularia, básica y media.

La generación de una conciencia y responsabilidad compartida permite que la participación ciudadana aporte a la sustentabilidad como indica el Informe sobre el Estado del Medio Ambiente en Chile 2011 (Ministerio de Medio Ambiente, 2012), que enfatiza que la participación ciudadana es el principal medio que permite la inclusión de todos los actores involucrados dentro de una problemática ambiental y permite la toma de decisiones de una manera más democrática e informada. Por lo mismo, se requieren establecer acciones que construyen una mayor conciencia ambiental, la cual facilita la participación, compromiso y colaboración de los diversos actores territoriales (sector público, empresas, Centros Académicos y comunidades locales). En particular, se debe avanzar en conocimiento sobre la mejor manera de cuidar el ecosistema, transformando las prácticas cotidianas de cada uno de los habitantes en sus diversas actividades. Para este fin, se requiere reflexionar con los actores territoriales sobre la mejor manera de adaptar sus actividades a las condiciones sistémicas de sustentabilidad.

B. LA MUNICIPALIDAD GENERA LAS CONDICIONES PARA AVANZAR HACIA LA SUSTENTABILIDAD

Otro elemento se refiere al rol municipal para facilitar y orientar el desarrollo sustentable. Su rol es central porque el actuar individual no es suficiente para transformar un territorio. Por lo mismo, la municipalidad también tiene que generar las condiciones propicias para poner en práctica la conciencia generada: se requiere facilitar el comportamiento que favorece la sustentabilidad. En otras palabras, las condiciones deben asegurar que sea fácil hacer lo correcto; y que sea difícil, hacer lo incorrecto. Así, el Municipio promueve el desarrollo sustentable cuando habilita los implementos que permitan poner en práctica la conciencia sustentable en el corto plazo, y así asegurar la conexión entre la acción y el aprendizaje. Por lo mismo, en el diseño de programas, todo proceso de aprendizaje debe contar con los implementos para poner en práctica lo aprendido. También deben contemplar actividades de aprendizaje que permiten hacer buen uso de los materiales y herramientas entregadas.

Un ejemplo chileno es la recolección de residuos orgánicos por la I. Municipalidad de La Pintana, donde re-coleccionan y después reciclan basura orgánica desde los hogares. De manera lúdica, un camión recorre las calles retirando los desechos orgánicos, los cuales hacen compost y humus, que más tarde se entrega como regalo a los pobladores. Además, hay recolección de aceite usado para transformarlo en biodiesel, todo acompañado con un diálogo con los mismos habitantes del territorio sobre la importancia para la sustentabilidad del territorio .

Además, a través de la planificación municipal, el municipio puede orientar inversiones públicas y privadas de mediano y largo plazo en el territorio. En Chile, considerando los limitados recursos y atribuciones de la municipalidad, se requiere identificar los mecanismos y medios (especialmente a través de la colaboración público-privada) que permitan concordar una visión de desarrollo sustentable con los actores territoriales para subsanar los limitantes presentes en el marco jurídico chileno en cada territorio. Así, una EcoMunicipalidad, concentrará su energía en adoptar una política ambiental que oriente la gestión ambiental interna y favorezca la sinergia de sus esfuerzos con otros actores.

C. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN

El tercer elemento se relaciona con la participación ciudadana en la gestión municipal. Para favorecer la coherencia con la responsabilidad compartida, una municipalidad bajo la lógica de EcoComuna, debe contar con mecanismos institucionales que favorezcan la participación ciudadana y la colaboración público-privada en pos del desarrollo sustentable del territorio, respetando los principios sociales como el diálogo y la transparencia.

Lo anterior, no es un elemento ajeno a las administraciones públicas chilenas. Por una parte, el año 2009, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, un referente para los países de Iberoamérica, reconocía como un derecho de los ciudadanos el participar en los asuntos públicos de su interés. En esta línea, el año 2011, Chile aprueba la Ley 20.500 que vendría a modificar varios textos legales, entre ellos, la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en materia de participación, vendría a regular aún más esta materia, por ejemplo, incorporando un último inciso al artículo 93, dejándolo de la siguiente forma:

Artículo 93.- Cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.

Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

Lo anterior, permite que las EcoMunicipalidades puedan establecer su propia normativa, que permita poner en práctica este tercer elemento, necesario para construir y avanzar en materia de Ecocomuna.

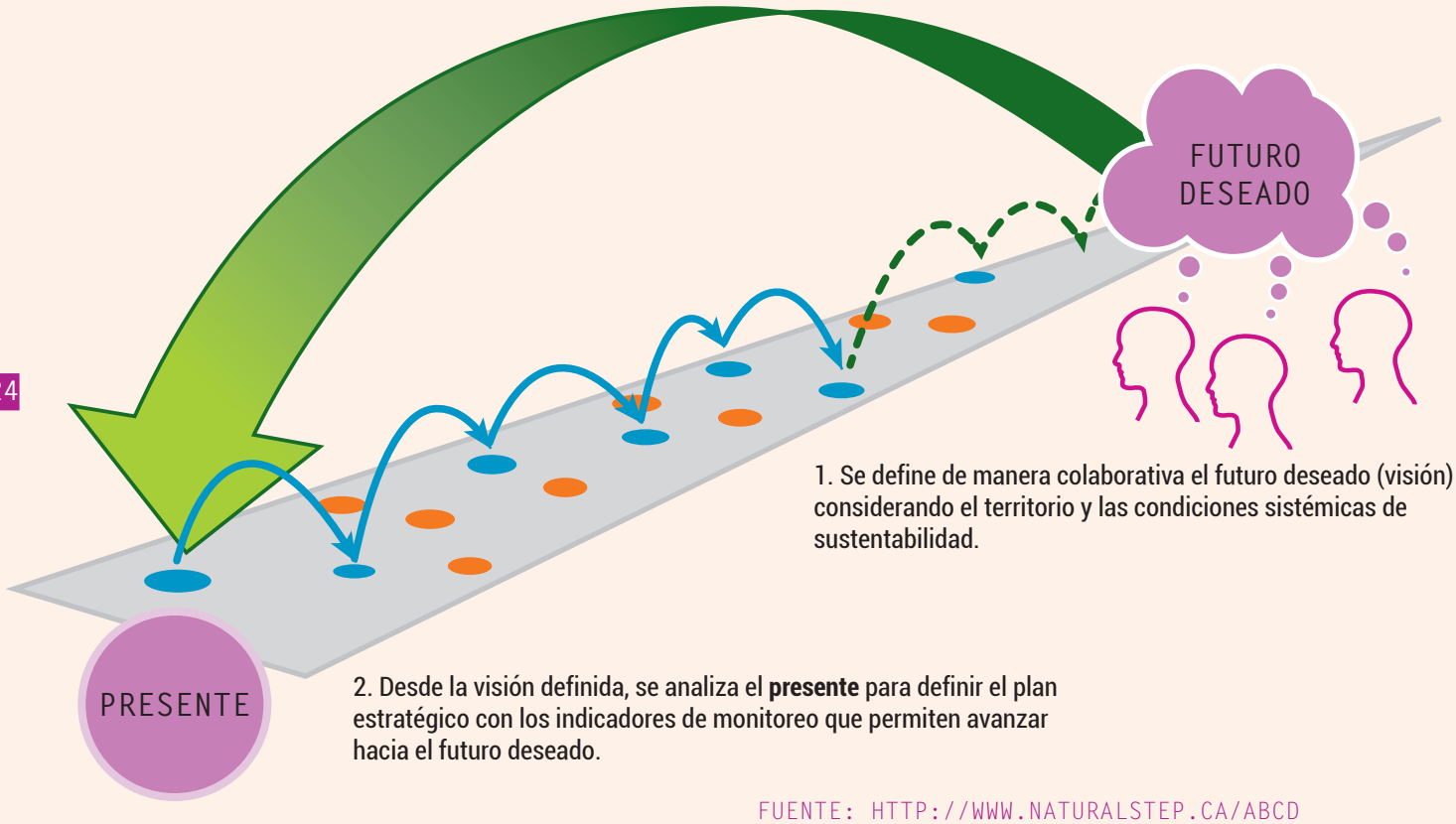
3. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA LA SUSTENTABILIDAD - GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Es importante considerar, la gestión estratégica del territorio según los principios de sustentabilidad a través del enfoque retrospectivo ("backcasting"). Dicho enfoque es una modificación del tradicional análisis FODA. Su principal diferencia es que se reconoce explícitamente la necesidad de avanzar hacia un futuro sustentable, el cual requiere que los participantes tengan conocimiento sobre la importancia de la sustentabilidad y la necesidad de pensar en el largo plazo.

Dicho enfoque es retrospectivo porque inicia con la definición de una visión compartida del futuro deseado del territorio desde la sustentabilidad. Dicha imagen objetivo se construye a partir del conocimiento histórico y presente del socio-ecosistema territorial, tanto desde el conocimiento científico como de los mismos habitantes. Por lo mismo, es esencial que participen personas con memoria histórica del territorio, la cual permite testimoniar los cambios generados en el medio ambiente del territorio. Ese ejercicio de trazar la transformación territorial es fundamental para reflexionar sobre las actividades humanas actuales y futuras desde la sustentabilidad.

Para poder integrar esta imagen objetivo a la planificación territorial, se requiere identificar indicadores claves con los cuales se puede diagnosticar la situación actual y después monitorear los avances. Con claridad sobre el futuro deseado y el diagnóstico del presente, se puede consensuar la mejor manera de avanzar hacia la sustentabilidad definida por la imagen objetivo (Holmberg & Robert, 2000). El proceso de enfoque retrospectivo se resume en la siguiente figura.

BACKCASTING - PLANIFICACIÓN RETROSPECTIVA



1. Se define de manera colaborativa el futuro deseado (visión) considerando el territorio y las condiciones sistémicas de sustentabilidad.

2. Desde la visión definida, se analiza el **presente** para definir el plan estratégico con los indicadores de monitoreo que permiten avanzar hacia el futuro deseado.

FUENTE: HTTP://WWW.NATURALSTEP.CA/ABCD

En el caso de Chile, considerando la multiplicidad de instrumentos de planificación territorial existentes, es importante que los actores territoriales y especialmente la municipalidad, compartan una visión sobre el futuro deseado del territorio, para asegurar la coherencia entre los distintos instrumentos de planificación como también la pertinencia territorial.

Según Gallopin (2014), la puesta en práctica de un modelo de desarrollo sustentable requiere de la evaluación del progreso hacia el desarrollo sustentable. Como el enfoque de EcoComunas enfatiza la importancia de medir y monitorear los avances hacia el desarrollo sustentable, el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) promovido por el Ministerio de Medio Ambiente favorece el involucramiento de los funcionarios municipales de manera transversal como también exige participación de actores privados.

4. MONITOREO DE LOS AVANCES

El enfoque de Ecocomunas enfatiza la importancia de medir y monitorear los avances hacia el desarrollo sustentable. Se definen los indicadores durante el proceso de planificación y deben conectar el futuro deseado con el diagnóstico del presente. Es importante notar que la asociación sueca de EcoComunas contempla una serie de indicadores territoriales e institucionales, estos no son requisitos. En la siguiente tabla, se presentan indicadores sugeridos para orientar el monitoreo de avances.

TABLA 2: SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE AVANCES

CONDICIONES DE UNA ECOCOMUNA TURÍSTICA	INDICADORES SUGERIDOS
1. Las sustancias extraídas del subsuelo no pueden acumularse de forma sistemática en el ecosistema	% Reducción del consumo (uso) de combustibles fósiles por la municipalidad, otros organismos públicos, empresas privadas y aumento del porcentaje de energías renovables en vivienda, edificios y transporte
No pueden aumentar las sustancias que provienen de la producción / consumo	% reducción de basura que llega al vertedero / relleno sanitario; eliminación de microbasurales y vertido de residuos en los cuerpos de agua; separación y confinamiento de residuos peligrosos (sustancias químicas); reducción drástica de fertilizantes en la agricultura y la silvicultura que puedan escurrirse hacia los lagos y ríos
No podemos empobrecer la base física del ecosistema y la biodiversidad	% de establecimientos turísticos sin pozos negros (del total); prohibición de la plantación de árboles exógenos; protección del bosque nativo y los cuerpos de agua; protección de especies amenazadas
La utilización de los recursos debe ser eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades humanas	% aumento en la Cantidad de recursos logrados a través de proyectos públicos; generación de X nuevos empleos y puestos de educación técnica y superior en la provincia; transporte público hacia lugares apartados; agua potable y para fines recreativos de alta calidad; producción local de alimentos artesanales y orgánicos de buena calidad, buena cobertura informática
CONDICIONES DE UNA ECOMUNICIPALIDAD	**INDICADORES SUGERIDOS**
Aprendizaje y Conciencia Ambiental	% de establecimientos educacionales con programas de reciclaje y educación ambiental; actividades de difusión y participación desde la municipalidad y en conjunto con ONGs y organizaciones ecologistas
Participación Ciudadana y Transparencia	% aumento de actividades colaborativas con organizaciones sociales / ambientales; encuestas e instancias de consulta y participación ciudadana
Colaboración con Actores Territoriales	Promoción de rutas, apoyo a emprendimientos turísticos; material informativo
Gestión Ambiental Interna	Nivel de SCAM logrado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

5. TRABAJO EN RED - COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA COMUNAS SUSTENTABLES

Reiterando lo que se ha dicho anteriormente sobre el trabajo colaborativo en el territorio, el desarrollo sustentable requiere un trabajo en red más allá del territorio. Específicamente, el enfoque Ecocomunas busca incentivar y desarrollar un trabajo entre municipios, a nivel provincial, regional, nacional e internacional y entre el sector público y privado. Las diferencias entre territorios no deben ser obstáculos para la colaboración y aprendizaje mutuo.

Además, a diferencia de las municipalidades suecas que tienen importantes atribuciones en temas de energía y tratamiento del agua, las municipalidades chilenas tienen que colaborar con actores privados para avanzar hacia territorios sustentables. Por lo tanto, las municipalidades, en sus procesos de planificación territorial (especialmente Plan Regulador Comunal y Plan de Desarrollo Comunal), deben construir una visión compartida con otros actores para poder avanzar hacia la sustentabilidad. En Chile, como existen múltiples instrumentos de planificación territorial, se requiere trabajar una visión compartida para favorecer sinergia entre los distintos instrumentos y las acciones contempladas.

A pesar de sus limitadas atribuciones, la municipalidad, como autoridad política autónoma de la comuna, tiene una posición estratégica para poder orientar las expectativas y generar las condiciones necesarias para el fomento de un turismo sustentable, y compatibilizarlas con las necesidades de la comunidad.

En este sentido, la Ley 20.423 "Del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo" Artículo 13 establece que:

Los territorios comunales, intercomunales o determinadas zonas dentro de éstos, que tengan condiciones especiales para la atracción turística y que requieran medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado, podrán ser declaradas Zonas de Interés Turístico (…)

El proceso de declaración de un Zona de Interés Turístico (ZOIT) contempla un proceso participativo de planificación en el que intervienen los diversos actores vinculados a la actividad turística. El objetivo es acordar una agenda de trabajo conjunta y consensuada, que integre las diversas temáticas requeridas para asegurar las condiciones necesarias relevantes para la actividad turística local, y que busca intervenir deliberadamente en la realidad, con el fin de modelar u orientar el desarrollo turístico del destino hacia una situación o estado esperado.

Por lo mismo, se establece una Mesa Público-Privada para el ZOIT donde los actores privados juegan un rol protagónico. Igual, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) actúa como impulsor de la Mesa y los actores públicos relevantes también participan para poder coordinar, pero liderar el proceso.

La responsabilidad de liderar el ZOIT es una organización privada y la Mesa Público-Privada sirve como un punto de encuentro y coordinación entre los actores públicos y privados, incluyendo los municipios aunque los actores privados deben ser los actores protagonistas.

Para asegurar el buen funcionamiento del ZOIT, su declaración requiere de un Plan de Gestión Turística y la designación de una entidad gestora del mismo. Considerando el objetivo de promover destinos de turismo sustentable, es fundamental que el enfoque de EcoComunas esté presente en el territorio en general, como también integrado tanto en la gestión del ZOIT como en las municipalidades correspondientes. Para lo mismo, es fundamental avanzar en el modelo de gobernanza territorial.

GOBERNANZA TERRITORIAL DE ECOCOMUNAS

El término gobernanza se consolida en la década de 1990 para "encontrar un nuevo equilibrio entre las demandas de la población y la capacidad de respuesta de los gobiernos" (Launay-Gama 2016:151). Ha emergido como un término que describe múltiples situaciones donde uno de sus elementos centrales es regulación consensual . Gobernanza en América Latina constituye en un importante cambio en la discusión normativa sobre el rol del Estado en la sociedad: es una "tercera vía" que cuestiona el rol limitado del Estado neoliberal, pero sin volver al Estado desarrollista de la década de 1970s. Siguiendo a Aguilar (2006), conceptualizamos gobernanza como los arreglos institucionales que incluyen actores no-gubernamentales en la gestión o implementación de bienes públicos. Se emerge con el enfoque de Nueva Gestión Pública, promovida en América Latina por el Centro Latinoamericana para la Administración de Desarrollo (CLAD) y es coherente con las recomendaciones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En contraste con el estilo tecnocrático basado en expertos de políticas públicas que gobierna desde arriba hacia abajo, gobernanza incorpora actores no-expertos y plantea que la construcción social a las soluciones a los problemas públicos. Brugué et al. (2015) plantea que la incorporación de actores no-gubernamentales es una necesidad para poder responder a los problemas societales, especialmente considerando las capacidades limitadas de los Estados latinoamericanos cuya meta es eficiencia. Por esta razón, el Estado introduce gobernanza e incentiva participación ciudadana en las políticas públicas porque percibe que es la manera más eficiente de lograr políticas públicas bien evaluadas y no percibe a las desigualdades estructurales como un impedimento a la construcción de soluciones. Al mismo tiempo, es importante indicar que participación no es construida como un derecho ciudadano y que tiende ser un proceso controlado por el mismo Estado.

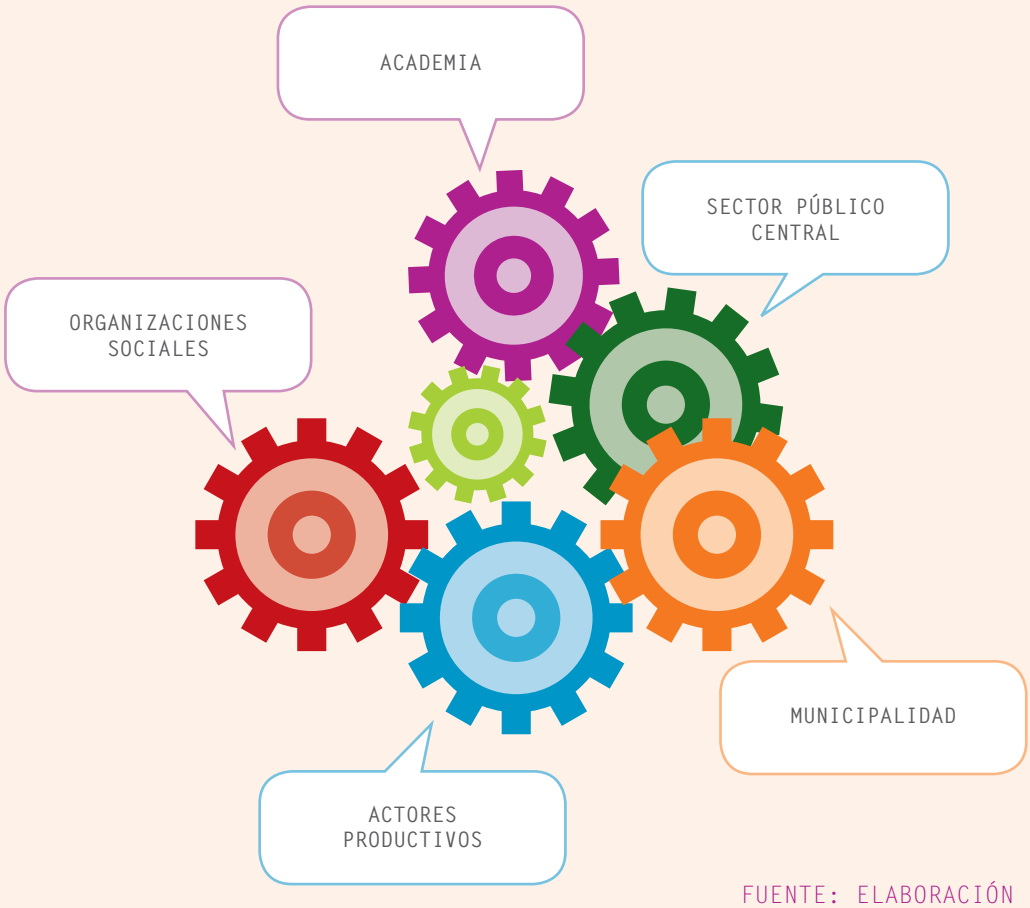
Al nivel territorial, y de manera coherente con el enfoque de Ecocomunas, el enfoque de gobernanza de los comunes desarrollado por Ostrom (2000) permite orientar el actuar de múltiples actores en pos de la gestión sustentable de recursos naturales. Desde este enfoque, un territorio es un socio-ecosistema donde interactúan distintos tipos de usuarios. Como es un bien de uso común, la mantención de su equilibrio enfrenta múltiples desafíos, incluyendo la desconfianza entre los otros actores. Debido a esta desconfianza, se produce la "tragedia de los comunes", la sobreexplotación del mismo socio-ecosistema .

Para superar la "tragedia de los comunes", se requiere 1) conocimiento sobre la dinámica del eco-sistema y 2) acuerdos sobre su uso que nos permiten utilizar los recursos de manera sustentable. Estudios han mostrado múltiples ejemplos de cómo comunidades establecen reglas de uso y cuidado, generalmente basado en conocimiento no-experto (tácito) sobre el ecosistema (Ostrom, 2000).

Para lograr gobernanza territorial de ecocomunas, los actores territoriales deben desarrollar estrategias para avanzar hacia una red de organizaciones en la cual se reconoce la interdependencia entre ellas con ciertas metas territoriales en común. Por lo mismo, se requiere un trabajo colaborativo y continuo entre los miembros que busca construir y fortalecer el conocimiento mutuo y la confianza interpersonal. Así, se puede también avanzar hacia reglas acordadas y respetadas por la mayoría.

ACTORES TERRITORIALES

Bajo el enfoque de Ecocomunas, es importante identificar los actores que puedan influir en el funcionamiento del socio-ecosistema para incluirlos dentro de la estructura de gobernanza. Para poder avanzar hacia la gobernanza territorial, se puede identificar cinco tipos de actores que aportan de manera diferente, pero logran sinergia cuando trabajan de manera colaborativa. Como se puede ver en la siguiente figura, los actores son: la municipalidad, el sector productivo, las organizaciones sociales, organizaciones de conocimiento (academia) y el sector público al nivel central.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

MUNICIPALIDAD

Como hemos visto en nuestra discusión del enfoque de Ecocomunas, la municipalidad es un actor clave en la articulación de los actores territoriales. Por lo mismo, la municipalidad tiene un rol relevante en relación con los otros actores para:

A. Articular los distintos actores territoriales para formular de manera colaborativa una visión compartida del territorio

B. Plasmar dicha visión en sus procesos e instrumentos de planificación y gestión territorial

C. Colaborar y coordinar con los otros actores en la comuna para avanzar hacia la visión compartida del territorio

D. Facilitar y promover la obtención de proyectos por actores territoriales. (Funcionario Gestor)

E. Fiscalizar el cumplimiento de la normativa

Al mismo tiempo, se requiere también enfocar sus esfuerzos para transformar su funcionamiento interno para favorecer un actuar más eficiente y eficaz de cada funcionario y de la municipalidad en general. En particular, se requiere avanzar hacia una gestión interna basado en Ecocomunas y la idea de un "Funcionario gestor" (Umaña & Castro, 2012). En este sentido, las municipalidades que quieren adoptar el enfoque de Ecocomuna, deben adaptarse a los requerimientos que ello conlleva, para luego, iniciar los cambios necesarios para su correcta implementación. Previo a dichos cambios, hay que realizar los siguientes pasos:

A. Tomar la decisión de adoptar el Modelo. La facultad de decidir adoptar el modelo, está centrada exclusivamente en la autoridad máxima, es decir, el Alcalde o la Alcaldesa. Luego, debe ser sometida a Concejo para su formalización.

B. Socialización del proceso de cambio. Una vez que la autoridad ha decidido adoptar este modelo, se deberán tomar las medidas necesarias para socializar en toda municipalidad, la importancia de transformarse en una EcoMunicipalidad. Es clave, que previo a cualquier cambio, los funcionarios entiendan el objetivo de los cambios y de la importancia de cada uno de ellos, en el logro de dichos objetivos (Robbins & Judge, 2013). Se puede iniciar, con reuniones entre las jefaturas, para luego, cada una de éstas, los socialicen con sus subalternos.

Respecto a las transformaciones que debe realizar cada administración local, se debe contemplar lo siguiente:

A. Definir en el reglamento interno, el cargo y las funciones del Encargado de Asuntos Medioambientales (Directivo, Profesional o Jefatura). De no existir un cargo de esa naturaleza, se debe modificar el Reglamento Interno, en el que se incorpore este cargo, en donde además, se considere su dependencia, lo que permitirá posicionarse dentro del organigrama, debiendo por tanto, actualizar la estructura orgánica .

B. Actualización de la normativa municipal. De acuerdo al punto anterior, y las transformaciones que la municipalidad debe realizar, deberán ajustarse las distintas normas y ordenanzas propias del municipio.

C. Descripción y perfil del cargo del Encargado de Asuntos Medioambientales. Para cualquier organización es importante, que cada cargo esté descrito en cuanto a sus funciones, tareas, responsabilidades, como también construir, los requerimientos necesarios que debe contar la persona que se debe desempeñar en dicho cargo. Respecto a lo último, a lo menos debe ser un profesional que tenga los conocimientos en materia medioambiental. Deseable, será además que tenga conocimiento del territorio local. Entre las responsabilidades de este cargo, deberá considerarse la Coordinación con las demás unidades municipales, en materia medioambiental.

D. Cuando se aborden temas de desarrollo productivo y desarrollo comunitario en el territorio, deberá considerarse siempre la participación del Encargado de Asuntos Medioambientales.

E. Profesionalización de los funcionarios. Transformarse en EcoMunicipalidad, involucra que todos los funcionarios deben actuar considerando los elementos, ya tratados, sobre este modelo, por lo que es importante que, además de socializar el modelo, deberán preocuparse de formar a los funcionarios en estas temáticas, para que en el ejercicio de la función pública, se tenga conciencia siempre, de la importancia del trabajo colaborativo, de la participación de los ciudadanos, de consensuar una visión territorial con todos los actores presentes en el territorio, entre otros. Este punto, deberá quedar consignado en la Política de Personal del municipio.

F. Adaptación de sus procesos internos para reducir su impacto en el medio ambiente. Lo anterior, podrá realizarse a través de ajustes o elaboración de manuales de procedimientos que consideren criterios asociados al enfoque de Ecocomunas.

G. Creación de un Fondo de Protección Medio Ambiental. En el presupuesto deberá contemplarse un Fondo concursable, que financie iniciativas de origen comunitario, social, y/o gremial con presencia en el territorio y que tengan como finalidad la conservación o restauración del Medio Ambiente. La responsabilidad de la elaboración de las bases, el llamado a concurso, la adjudicación, monitoreo y evaluación de los proyectos, radicará en el Encargado de Asuntos Medioambientales, sin perjuicio, de la participación de funcionarios de las unidades que aborden temas de desarrollo productivo y desarrollo comunitario en el territorio.

Las administraciones locales, son los que deben liderar este proceso, y asimismo, deben articular actores y acciones en este sentido. Por lo mismo, requiere adecuar su gestión, considerando los puntos mencionados.

ACTORES PRODUCTIVOS

Los actores productivos son el motor de desarrollo económico. Por lo mismo, su participación en la definición de la visión territorial, su compromiso con la protección del ecosistema, y su colaboración y coordinación con otros actores territoriales es clave para avanzar en el enfoque de EcoComuna, especialmente en relación a la responsabilidad compartida. Como mínimo, se requiere que los actores productivos realicen las siguientes acciones:

A. Participación en la construcción colaborativa de la visión compartida del territorio

B. Diseño de procesos productivos que respetan el medio ambiente y los habitantes del territorio

C. Participación y colaboración con otros actores en el logro de los fines territoriales

ORGANIZACIONES SOCIALES / CIUDADANAS

Las organizaciones sociales y ciudadanas forman la base de la democracia. Como habitantes del mismo territorio, son ellos quienes mejor conocen el territorio y su historia. Por lo mismo, se requiere abrir espacios para que puedan aportar con su conocimiento y compromiso a través de las siguientes acciones:

A. Participación activa en la construcción colaborativa de la visión compartida del territorio

B. Fiscalización del cumplimiento de la normativa y los acuerdos sobre el respeto al medio ambiente para avanzar hacia la visión compartida del territorio

C. Realización de actividades de aprendizaje y colaboración para avanzar hacia la visión compartida del territorio

ORGANIZACIONES DEL CONOCIMIENTO (ACADEMIA)

El rol de las organizaciones del conocimiento es asesorar a las organizaciones presentes en el territorio, favoreciendo la integración del conocimiento actualizado y promoviendo la innovación en los procesos, siempre respetando la visión compartida del territorio. Las principales acciones que deben realizar son:

A. Prestar asesoría para la construcción colaborativa de la visión compartida del territorio

B. Promoción y asesoría para que haya innovación económica y social en el territorio

C. Formación a los actores territoriales en temáticas requeridas para la ejecución de las acciones que permitan lograr la visión compartida del territorio

D. Sistematización del conocimiento generado en el territorio sobre los procesos de desarrollo

SECTOR PÚBLICO – NIVEL CENTRAL

A nivel central, el Estado juega un rol importante en establecer la institucionalidad, orientar el trabajo de los actores territoriales, facilitar el logro de sus metas territoriales y apoyar a través de financiamiento de proyectos esenciales. En particular para EcoComuna, el rol de los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo y del Medio Ambiente son fundamentales.

Además, otros Ministerios aportan desde la coordinación y financiamiento que favorecen la coherencia de las estrategias territoriales con políticas nacionales. Estos incluyen, pero no están limitados a: Ministerio de Educación, Ministerio de Energía, Ministerio de Interior y Seguridad Pública y Ministerio de Obras Públicas.

Por lo mismo, las distintas instituciones públicas tienen un rol relevante en relación con los actores en cada territorio. Para potenciar su actuar, se requiere hacer lo siguiente:

A. Conocer la visión compartida de cada territorio y considerarla en su planificación y actuar

B. Coordinar, a través de la Municipalidad, la implementación de los programas y políticas del nivel central

C. Facilitar y fortalecer las redes de gobernanza territorial

D. Difundir fuentes de financiamiento para proyectos que faciliten la colaboración territorial hacia el desarrollo sustentable

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA DE ECOCOMUNAS PARA EL APRENDIZAJE, PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Torbjorn Lahti ha sido uno de los principales promotores de las EcoComunas en Suecia, estableciendo una estrategia de construir y consolidar una cultura compartida de EcoComunas en el territorio, a partir de sus experiencias en Suecia y en otros países como Estados Unidos.

Lahti (2012) plantea que se deben realizar actividades de aprendizaje, planificación e implementación (acción) de manera simultánea, buscando generar complementariedad entre las actividades. Éstas, se realizan tanto dentro de la municipalidad como en las empresas, con las organizaciones sociales, y en la educación formal. El tipo de actividades depende de las características y necesidades del territorio, y Lahti (2012) ha identificado tres fases de implementación de las EcoComunas:

I. La generación de conciencia y definición de la visión;
II. Los procesos de planificación e implementación; y
III. La consolidación y el monitoreo del proceso.

Pero antes de las tres fases de implementación, es necesario realizar una preparación previa, un diagnóstico territorial, con el fin de identificar actores que ya se encuentran trabajando la sustentabilidad, como también, los actores claves cuyas acciones influyen en el socio-ecosistema. Lo ideal es que sea la Municipalidad la que realice el diagnóstico y convoque a las reuniones, pero también pueden ser organizaciones sociales, ciudadanas o de conocimiento. En el caso que no sea la municipalidad que convoca, es fundamental que incorpore una estrategia para lograr el compromiso municipal con el enfoque de Ecocomunas.

En la implementación de la metodología, se requiere consolidar el trabajo colaborativo como también incentivar la incorporación de los nuevos participantes, considerando los distintos tipos de actores requeridos para la gobernanza territorial.

En el presente manual, se presentará con mayor detalle la primera fase, la que está basada en la experiencia en tres destinos potenciales de interés turístico. Después, se presentarán orientaciones para las segunda y tercera fases.

FASE I: GENERACIÓN DE CONCIENCIA Y DEFINICIÓN DE LA VISIÓN

El actuar de la red sueca de EcoComunas (SEKOM) se basa en la comprensión de que el compromiso con la sustentabilidad y la planificación estratégica para lograr dicho compromiso son dos elementos claves para avanzar hacia un mundo más sustentable. Por lo mismo, el primer paso en la implementación de las EcoComunas es la generación de conciencia compartida sobre desarrollo sustentable en el territorio a través de acciones de aprendizaje y construcción colaborativa de conocimiento territorial. Eso implica la realización de actividades con diversos actores relacionados con el desarrollo sustentable, como también, avanzar hacia una visión compartida del territorio. Para ser exitoso, el compromiso de las autoridades políticas es fundamental.

En Suecia, es la municipalidad la que toma la iniciativa de generar conciencia en los actores privados a través de la educación formal y con las empresas. No obstante, debido a las limitadas atribuciones y recursos de los municipios chilenos en comparación con sus contrapartes suecos, es necesario también trabajar la asociatividad municipal y su capacidad colaborativa con los actores privados claves en el territorio, incorporando a organizaciones de conocimiento (Academia) y de ciudadanía en el trabajo. Así, parte del trabajo requiere una identificación de los actores territoriales claves.

I) APRENDIZAJES: CONCIENTIZACIÓN Y FORMACIÓN DE ACTORES TERRITORIALES

Las actividades de aprendizaje tienen una relación directa con la generación de conciencia y confianza mutua. Trabajando a partir de pedagogías para formación de adultos (Arnold, 2004), las actividades tienen que ser dinámicas e involucrar tanto las emociones como el conocimiento. Especialmente al inicio, se busca establecer relaciones cordiales y cariñosas entre los participantes, siempre iniciando las actividades con saludos y conversaciones antes de iniciar las actividades de aprendizaje. Cuando los participantes no se conocen bien entre sí, se debe iniciar con una dinámica de presentación y escucha activa donde se conversa en pareja y cada participante debe presentar su pareja al resto de grupo.

Después se realiza actividades de formación general sobre la importancia de lograr un desarrollo sustentable, mitigando el cambio climático que ya genera consecuencias e impacto negativo, como también la responsabilidad de modificar sus prácticas para aportar. Se trabaja con grupos más pequeños de discusión y reflexión de personas interesadas. Se busca generar un diálogo respetuoso y de escucha profunda entre los participantes sobre el concepto de sustentabilidad, donde el/la facilitador/a invita que cada participante a expresar lo que entiende por sustentabilidad. Se busca conectar la noción de sustentabilidad y desarrollo sustentable con los sentidos comunes, y así construir una comprensión compartida que orientará discusiones futuras. El respeto mutuo es fundamental donde la facilitación es clave para evitar conflictos.

Trabajando a partir de los conocimientos de los mismos participantes, los procesos de aprendizaje incluyen un análisis histórico y territorial desde la perspectiva de desarrollo sustentable. Para construir el conocimiento compartido, se propone un enfoque basado en lo experiencial a través de una serie de dinámicas participativas. Por ejemplo, se puede realizar una meditación guiada, que los lleva a recordar una característica de los territorios treinta años atrás a los con más experiencia y después incorporando a la historia más reciente. Trabajando los recuerdos desde la emoción ayuda romper las barreras a la confianza mutua y facilita la participación. De esta manera, las actividades de aprendizaje buscan conectar lo teórico, lo práctico y lo emocional a través de una serie de actividades.

De manera paralela, la municipalidad también puede fortalecer los procesos de educación ambiental, asegurando que existen los recursos e implementos necesarios. Se sugiere la incorporación de actividades lúdicas en temáticas sustentables en todos los establecimientos educacionales de la comuna y que se incorporen al proceso de Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (en adelante SNCAE). El SNCAE es un programa/plataforma coordinado por la División de Educación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Educación (Mineduc), la Corporación Nacional Forestal (Conaf), la Asociación Chilena de Municipalidades (Achm), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco) y la Dirección General de Aguas (DGA). Provee una estructura flexible para que se pueda establecer, planificar y monitorear la integración del componente ambiental en tres ámbitos de la gestión ambiental escolar: Curricular-Pedagógico, Gestión, y Relaciones con el Entorno. Contempla tres niveles de certificación: básico, medio y de excelencia. Considerando los tres ámbitos contemplados, integración al SNCAE tiene potencial para fomentar establecimientos educacionales y comunidades comprometidas con el enfoque de ecocomunas.

Es especialmente importante en las primeras etapas de la transformación hacia una EcoComuna, realizar algunas acciones tempranas (proyectos pilotos) con un impacto importante, demostrando los efectos positivos del enfoque EcoComunas. Algunos ejemplos son: campañas de reducción de residuos sólidos que permitan reducir los costos municipales en el tema, como también la modificación de las viviendas para favorecer un uso más eficiente de energía; aumentar el consumo de energías renovables, que permiten reducir gastos familiares en el tema; y realizar acciones de limpieza y descontaminación de espacios comunes, como son áreas verdes con basura, cuerpos de agua contaminados, entre otros. Para favorecer los procesos colaborativos y de aprendizaje entre actores territoriales en Suecia, se establecen centros de acción y aprendizaje (Capacity Centers). Además, se debe contemplar acciones que favorece la colaboración dentro de la municipalidad.

II) PLANIFICACIÓN: ADHESIÓN A LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Una vez construida una base de conocimiento, colaboración y participación, se introduce una serie de actividades que permitan avanzar hacia una visión compartida (una imagen objetivo) sobre el desarrollo sustentable en el territorio. Se reconoce que en esta primera fase de EcoComunas, la visión futura del territorio será poco definida, y se debe concentrar en identificar los elementos críticos y compartidos para favorecer una mayor sinergia entre los esfuerzos individuales en el territorio. En este momento, el ingreso al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) permite visibilizar, validar y ordenar lo que se hace, integrando a la comunidad y a todo el personal municipal. Como parte de este proceso, y para favorecer la responsabilidad compartida entre los distintos actores territoriales, la municipalidad tiene que ampliar los espacios de participación y diálogo social en temas de medioambiente. Además, es una interesante herramienta porque permite socializar la temática medioambiental para que todos, tanto dentro y fuera de la municipalidad hablen del tema.

En Chile, la gestión ambiental local está acotada a aspectos más operacionales, como la recolección de la basura, la mantención de áreas verdes y el control sanitario (Henríquez & Barton, 2012). Aunque la nueva Ley N° 20.417 estableció al nivel local el requisito de materializar acciones y programas, aplicar normas y establecer un anteproyecto de ordenanza ambiental, no hubo una mayor claridad en términos de la ejecución y planificación de estas nuevas tareas. Es precisamente con este afán de reforzar las capacidades comunales en materia de gestión ambiental, que el Sistema de Certificación Ambiental Municipal establece la obligación de contar con un Comité Ambiental Municipal y un Comité Ambiental Comunal.

El Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, pretende certificar a los municipios en términos de su desempeño ambiental. Este sistema articula la estructura municipal, equipamiento, personal, procedimientos internos y servicios que presta a la comunidad con el propósito de mejorar el desempeño ambiental en su quehacer. El SCAM certifica en tres niveles. El primer nivel implica pasos iniciales en la materia, en particular un diagnóstico ambiental y comunal; la elaboración de una estrategia y de líneas estratégicas; la constitución de un Comité Ambiental Comunal y Municipal; y la adopción de compromisos a través de una declaración de compromisos específicos. El segundo nivel implica la generación de respuestas apropiadas frente a los desafíos identificados en el diagnóstico, mientras que el tercer nivel premia a comunas con sistemas de gestión ambiental consolidados y con mayor eficiencia (Rungruangsakorn, 2011).

Además, se debe considerar la ordenanza ambiental, la que corresponde a un instrumento normativo que establece los márgenes de acción respecto al medio ambiente y los recursos naturales, apuntando a un desarrollo más sustentable. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695) estipula que las ordenanzas son resoluciones que adoptan los municipios que se constituyen como normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, dentro de las cuales pueden establecerse multas para los infractores.

Sin embargo, previo a una ordenanza, es importante tener una política y agenda local que permita articular acciones y gestiones que contextualicen estos instrumentos regulatorios. De hecho, Henríquez y Barton (2012) determinaron que el factor más importante en la gestión ambiental local es el apoyo del alcalde (31,3%), seguido por el (del) factor disponibilidad de un equipo capacitado (22,1%); de financiamiento mínimo (16,2%); de altos niveles de participación ciudadana (15,4%); y en último término por la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental (14,7%).

Además, Henríquez y Barton (2012) identifican una serie de debilidades presentes en actualidad en la Gestión Ambiental Local:

I. Inestabilidad de las unidades ambientales (especialmente por la presencia de profesionales a honorarios)
II. Fuerte dependencia de la voluntad política de turno, lo que redunda en una alta fragilidad del sistema
III. Débil participación de la comunidad en la gestión ambiental local (cabildos ambientales, mesas de trabajo, entre otros)
IV. Descoordinación entre las iniciativas locales y las (con) iniciativas de organismos centrales
V. Falta de mirada a mediano y largo plazo que requieren las políticas de sustentabilidad

Como consecuencia, el compromiso de transformarse en EcoComunas también requiere de un compromiso político de modernizar los procesos internos de gestión municipal, el cual depende de la concientización de las autoridades elegidas de cada Municipio como también sus funcionarios a través de actividades de formación.

FASE II: PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

En Fase II, se enfatiza el componente de planificación, aunque es importante también mantener y fortalecer las actividades de aprendizaje iniciadas en la primera fase, como también, avanzar en la implementación de proyectos emblemáticos para mantener el compromiso colectivo con el enfoque. Por lo mismo, es importante también expresar públicamente el compromiso del territorio con el Enfoque de Ecocomunas. Cada territorio, podrá definir su compromiso. En el caso de la Asociación Sueca de Ecocomunas, se requiere presentar la planificación estratégica de mediano plazo para avanzar hacia el desarrollo sustentable en la comuna, basado en las cuatro condiciones sistémicas del Enfoque Paso Natural. En el caso de los municipios chilenos, la mejor manera es la integración del Enfoque en sus instrumentos de planificación territorial, como el Plan de Desarrollo Comunal o Plan Regulador Comunal. En su ausencia, una declaración del Concejo Municipal y el Consejo de la Sociedad Civil sería un primer paso . Si no se logra, se requiere fortalecer los procesos de aprendizaje e implementación iniciados en la primera fase.

Aunque Lahti (2012) plantea que el monitoreo de resultados y avances se encuentran en la tercera fase, se debe contemplar su diseño en el proceso de planificación, y específicamente en relación a la imagen objetivo identificada. A partir de la visión territorial elaborada en la primera fase, se utilizará el método retrospectivo para identificar y definir los indicadores que conectan el futuro deseado con el presente. Dichos indicadores sirven un doble propósito: diagnosticar el presente y monitorear el avance hacia el futuro deseado.

Como vimos anteriormente, con nuestra discusión del Modelo Ecocomunas adaptado al contexto chileno, se requieren definir indicadores adaptados al contexto y el futuro deseado. Por un lado, se requieren indicadores para monitorear las condiciones sistémicas: reducción del consumo de combustibles fósiles, reducir la cantidad de basura generada, cuidar la base física de ecosistema y la biodiversidad, y la utilización eficiente de recursos para satisfacer las necesidades humanas. Además, se requiere establecer indicadores relacionados con la gestión municipal, es decir Aprendizaje y Conciencia Ambiental; Participación ciudadana y transparencia, colaboración con actores territoriales, y gestión ambiental interna (SCAM). Tabla 2 presenta sugerencias de indicadores para orientar su elaboración.

Según Robert et al. (2002), el monitoreo debe ser diseñado respetando el enfoque sistémico de la sustentabilidad, considerando dos niveles de indicadores: 1) el cumplimiento de los objetivos del plan; y 2) el impacto en el ecosistema territorial. Además, se requiere la asignación de responsabilidad para el monitoreo de los avances de cada plan como también de los indicadores territoriales del ecosistema, velando por el empoderamiento de la comunidad y los actores privados en la fiscalización de los mismos. En este sentido, es importante que en el trabajo de diseño en el que, los actores identificados y que han participado en el proceso de construcción de la visión compartida, asuman, entre las responsabilidades que les corresponda, aquellas que tienen que ver con la verificación del cumplimiento de los resultados.

Después con instrumentos comunes de planificación estratégica como el FODA, se puede establecer los objetivos / ejes estratégicos. Se requiere que dicha actividad sea participativa e inclusiva como también esté inserta dentro de los procesos de planificación a niveles superiores, como son la Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Además, y como parte de la implementación de la visión consensuada en Fase I, se elabora un Plan de acción y una Cartera de Proyectos, orientada hacia la consolidación de la gobernanza público-privada y sustentabilidad en el territorio. En esta fase, deben quedar consignados los responsables de llevar adelante el monitoreo del mismo ya que nada debe quedar al azar.

Aunque la Fase II se caracteriza por su énfasis en el planeamiento y la implementación, el enfoque de Ecocomunas siempre incluye actividades de aprendizaje. Además, la consolidación del proceso requiere de actores informados y con conocimiento que permiten establecer las bases de un territorio sustentable a partir de los logros en la fase anterior. El objetivo de las acciones de aprendizaje en esta fase es fortalecer la capacidad de acción colectiva y construir capacidades para la planificación, implementación y monitoreo de los avances. Por lo mismo, se requiere considerar actividades de formación en los instrumentos de planificación.

Una estrategia es consolidar procesos de conocimiento colaborativo entre actores públicos y privados a través de la planificación territorial desde un enfoque de sustentabilidad. De esta manera, se establecen los valores compartidos que permiten establecer una plataforma de gobernanza, en la que cada actor se siente participe (Simon, 2017). Al mismo tiempo, y considerando que cada actor tiene sus propias actividades, se requiere generar apoyo transversal para una entidad gestora, consensuada por el mayor número posible de actores, de la ejecución de los proyectos.

Para favorecer la continuidad en el tiempo del Enfoque Ecocomunas más allá de los ciclos electorales, se requiere que el medioambiente sea una prioridad municipal expresada en su planificación e idealmente que ha sido institucionalizado. En las reuniones anuales de SEKOM en Suecia, participan tanto autoridades políticas como funcionarios municipales y con distintas afiliaciones partidistas. La existencia de SEKOM ha favorecido colaboración entre municipios en la formación de funcionarios y en planes municipales, fortaleciendo el mismo compromiso de los distintos territorios. Por lo mismo, avanzar hacia la creación de una Asociación Chilena de EcoMunicipalidades, permitiría consolidar y difundir los procesos de planificación en pos de desarrollo sustentable.

FASE III: CONSOLIDACIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS Y AVANCES

Fase III corresponde a la consolidación e institucionalización del Modelo Ecocomunas en el territorio. Se caracteriza por relaciones fluidas entre actores territoriales, una cultura de mejoramiento continuo, y planificación basada en diagnósticos claros sobre los desafíos principales del territorio en temas de desarrollo sustentable. Su énfasis principal es en el monitoreo de resultados, el que provee una base para el próximo proceso de planificación. Al mismo tiempo, para favorecer las relaciones fluidas, se mantienen algunas actividades de aprendizaje y planificación que buscan fortalecer el compromiso con este enfoque.

Con los indicadores definidos en Fase II, se formaliza su monitoreo permanente sobre el avance de lo planificado a través del SCAM. Además, se requiere establecer canales de retroalimentación en los procesos municipales, los que permiten tomar medidas para sortear obstáculos que puedan estar presentes, como también corregir aquellas debilidades que puedan ser advertidas y que puedan poner en peligro los objetivos propuestos. Así, los responsables del monitoreo, consignados en Fase II, deben potenciar el buen trabajo y corregir los obstáculos que se presenten con el fin de disminuirlos, eliminarlos o revertirlos. Además, es importante que participen actores públicos y privados en los procesos de supervisión y monitoreo para favorecer el conocimiento y la responsabilidad compartida, porque es principalmente el logro colaborativo de los objetivos consensuados para el territorio, lo que permite consolidar el modelo de EcoComunas.

CAPÍTULO 4

REFERENCIAS

- *Aguilar, L. (2006). Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica. México D.F.*
- *Arnold, R. (2004). Pedagogía de la formación de adultos. Cinterfor/OIT: Montevideo. (http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/arnold_p.pdf)*
- *Bergström, T.; Håkan M. & Ramberg, U. (2008) "Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government". En Local Government Studies, Volumen 34: 203-220.*
- *Brugué, Q.; Canal, R.; & Paya, P. (2015) "¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"?. El caso de las comisiones interdepartamentales." En Gestión y Política Pública, Volumen 24: 1, 85-130.*
- *Gallopín, G. (2003). "Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: Un Enfoque Sistémico". Serie Medio Ambiente y Desarrollo 64 (Mayo). Santiago de Chile: CEPAL*
- *Gallopín, G. C. (2006). Sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: cifras y tendencias, Honduras.*

(http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3536/S2006305_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- *Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004), "Local Political Leadership: Nordic Style". International Journal of Urban and Regional Research, 28: 121–133.*
- *Hardin, G.t (1968) "The Tragedy of the Commons". En Science 162: 1243-1248.*
- *Harris, J. (2000) "Basic Principles of Sustainable Development". En Global Development and Environment Institute Working Paper 00-04*

(http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/Sustainable%20Development.pdf)

- *Henriquez, C. & Barton, J. (2012) "Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal". En Concurso Políticas Públicas 2012 - Propuestas para Chile. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.*

- *Holmberg, J. & Robèrt, K-H. (2000). "Backcasting from non-overlapping sustainability principles – a framework for strategic planning". International Journal of Sustainable Development and World Ecology 7:291-308.*

- *Lahti, T. (2012) My Journey with EcoMunicipalities: How to Change the World Through Local Action. Karlstad, Suecia: Campus REDesign.*

- *Lidskog R. & Ingemar E. (2012) Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden. En Journal of Environmental Policy & Planning 14: 411-427.*

- *Lundqvist, L. J. & Von Borgstede, C. (2008) "Whose Responsibility?' Swedish Local Decision-Makers and the Scale of Climate Change Abatement". En Urban Affairs Review 43(3): 299-324.*

- *Lundqvist, L. J. (2012) "Think Globally, Act Locally!' But What on Earth Can Local Governments Do About Global Climate Change?". En Governance, Democracy and Sustainable Development: Moving Beyond the Impasse. New York: E. Elgar.*

- *Ministerio de Medio Ambiente (2012) Informe del Estado del Medio Ambiente 2011. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente.*

- *Ministerio de Medio Ambiente (2015) Cuadernillo de Difusión Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (SNCAE).*

(http://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Cuaderno-Difusion-del-SNCAE-2015.pdf).

- *Mol, Ar. & Sonnenfeld, D. (2000) "Ecological modernisation around the world: An introduction". Environmental Politics, 9:1, 1-14.*

- *Ostrom, E. (2000) El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, D.F.: Fondo Cultura Económica.*

- *Launay-Gama, C. (2016). "Gobernanza /Gobernabilidad". En Picazo, Montero & Simon. Diccionario de Ciencia Política. 151-155.Sello Editorial Universidad de Concepción.*

• *Robbins, S & Judge, T. (2013). Comportamiento Organizacional. Pearson. México D.F.*

• *Robert, K-H; B. Schmidt-Bleek; J. Aloisi de Larderel; G. Basile; J.L. Jansen; R. Kuehr; P. Price Thomas; M. Suzuki; P. Hawken; M. Wackernagel (2002) "Strategic sustainable development — selection, design and synergies of applied tools". En Journal of Cleaner Production 10: 197–214.*

• *Rungruangsakorn, C., (2006) Gestión Ambiental Local: estrategia, modelos e indicadores. Un enfoque municipal. Santiago: Universidad Andrés Bello.*

Rungruangsakorn, C. (2011). Manual del Sistema de Certificación Ambiental Municipal. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Chile. Acceso 26 de junio 2017 en

(https://www.mejillones.cl/2014nuevo/wp-content/uploads/2013/09/manual-Scam_web.pdf)

• *Simon, J. (2017) "Stakeholder Analysis and Wicked Problems" En Ali Farazmand, Ed. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. New York: Springer International Publishing.*

• *Umaña, C & Castro, A. (2012) "Funcionario gestor" una oportunidad de desarrollo integral en el sector municipal. Análisis de dinámicas internas desde una perspectiva organizacional. El caso de Santa Juana. Tesis, Magíster en Política y Gobierno, Universidad de Concepción.*

• *Winchester, L. (2006). "Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe". En Eure 32(96): 7-25.*

Leyes Chilenas

- *Ley N° 18.695. (2002) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 18.695.*
- *Ley N° 19.300 (1994). Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.*
- *Ley N° 20.285 (2008). Sobre Acceso a la Información Pública.*
- *Ley N° 20.417. (2009) Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.*
- *Ley 20.423 (2010). Del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.*
- *Ley 20.500 (2011). Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.*
- *Ley N° 20.922 (2017). Modifica disposiciones aplicables a los Funcionarios Municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.*

FOMENTO DE DESTINOS TURÍSTICOS SUSTENTABLES BAJO UN ENFOQUE DE ECOCOMUNAS

DESARROLLO DE UN MODELO DE ECOCOMUNAS PARA EL FOMENTO DE DESTINOS DE TURISMO SUSTENTABLE EN LA PROVINCIA DE ARAUCO