

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1992

**SUMARIO**

En busca de otra modalidad de desarrollo. <i>Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno.</i>	7
El nuevo orden industrial internacional. <i>Michael Mortimore.</i>	41
La inversión europea en América Latina: un panorama. <i>Juan Alberto Fuentes.</i>	65
Una evaluación del comercio intraindustrial en la región. <i>Renato Baumann.</i>	87
Políticas industriales en Centroamérica. <i>Larry Willmore.</i>	101
Participación y medio ambiente. <i>Tonci Tomic.</i>	113
Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios. <i>Terence Lee y Andrei Jouravlev.</i>	123
¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? <i>Martín Hopenhayn.</i>	137
Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo. <i>Eduardo Sarmiento.</i>	149
Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales. <i>Roberto Zahler.</i>	165
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	175
Publicaciones recientes de la <i>CEPAL.</i>	177

## Participación y medio ambiente

*Tonci Tomić\**

El patrón de producción basado en el petróleo terminó por orientarse hacia un callejón sin salida, en que el deterioro de la calidad de los recursos naturales -como consecuencia de su forma de uso y apropiación- comenzó a poner en duda su viabilidad misma. La alerta recurrente en torno a este punto dio lugar a una creciente sensibilización, o conciencia ecológica, que lleva a la sociedad a vetar cada vez más el sistema que tiende a basarse en la destrucción o degradación de los recursos naturales, arriesgando así la sustentabilidad del desarrollo.

Por otra parte, diversos factores, algunos tan dispares como las restricciones financieras y la demanda de profundización de la democracia, han conducido a una reestructuración del sistema institucional. Uno de sus efectos más inmediatos ha sido la reducción del ámbito estatal frente a la presencia y el accionar de la sociedad civil, y una consecuencia retardada, la desconcentración del poder político.

Estos dos hechos obligan a vincular el problema de la sustentabilidad ambiental y el de la participación social, como una fórmula para dar respuestas operativas al desafío del desarrollo en los países de la región.

En el artículo se analiza una forma de abordar el problema ambiental, se plantean algunas hipótesis acerca de la dinámica social e institucional, se reseña una visión del origen y las formas del poder político y se formulan algunas propuestas de acción. El texto apunta a lo rural, y por lo tanto las sugerencias se orientan en dicho sentido, a pesar de que podrían hacerse extensivas a otros ámbitos. Las propuestas tienen más bien el carácter de medidas previas para iniciar una acción sólida y profunda a fin de evitar la degradación de los ecosistemas y el deterioro de los recursos naturales en la región, lo que no es posible sin la participación activa de los sectores sociales ligados a esos recursos.

\* Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

## Introducción

La relación entre participación, medio ambiente y desarrollo sostenible tiene gran relevancia futura. Según la Declaración de Río de Janeiro, "los problemas ambientales son mejor administrados con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel pertinente. A nivel nacional todos los individuos deben tener acceso adecuado a las informaciones concernientes al medio ambiente que estén en poder de las autoridades públicas, incluyendo informaciones sobre materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deben facilitar y estimular la concientización y participación pública, tornando las informaciones ampliamente disponibles. Debe ser proporcionado el acceso a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo compensación y reparación".<sup>1</sup> Sin embargo, el trecho por recorrer para poner en práctica este tipo de preceptos es sin dudas largo. De hecho, conceptos como medio ambiente, participación y desarrollo sostenible aún no tienen una definición consensualmente perfilada respecto de su aplicabilidad, lo que hace aún menos evidente su interacción recíproca y la forma operativa en que podrían instrumentalizarse. Por otra parte, son crecientes la demanda y la necesidad de incorporar estas dimensiones a la vida corriente de manera real, rápida y eficaz, para prevenir procesos degradativos quizás irreparables de prevalecer la situación actual, cuestión que está implícita en la Declaración citada.

Una restricción fundamental para avanzar hacia una mayor y más precisa elaboración conceptual y metodológica es la ausencia, en vastos campos, de información relativa a los ecosistemas y al estado y evolución del medio ambiente. Por ejemplo, muchas especies vegetales que conforman la vegetación de la Amazonia aún no están descritas, y por lo tanto no se conoce a cabalidad el comportamiento de esos ecosistemas. Esto impide valorar la base de fármacos potencialmente contenidos en algunas de esas especies por descubrir. La falta de información se da tanto en materia de diag-

<sup>1</sup> Punto 10 de la Declaración de Río de Janeiro firmada por los Presidentes en el marco de la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Brasil, junio de 1992).

nóstico como de seguimiento, es decir, no se conoce el estado actual de los agroecosistemas de la región, ni se cuenta con metodologías ni sistemas probados institucionalmente para recolectar información sobre ellos que permita seguir su evolución cualitativa y cuantitativa y evaluar los efectos de diferentes medidas y políticas.

El análisis teórico propiamente tal de este tema debe poder manejar altos niveles de complejidad y de abstracción, por las muchas especificidades de los procesos, el gran número de variables involucradas y la interacción de las mismas, todo esto sesgado además por el contexto en que ocurren. De lo contrario se corre el riesgo de caer en definiciones extremadamente simplificadas y lineales sobre la forma en que deben participar los diversos actores sociales para articular un sistema de vida y producción propicio a la explotación sostenible de los recursos silvoagropecuarios y pesqueros.

En las siguientes páginas se tratará de inducir al debate a partir de la reflexión, en un determinado contexto, sobre ciertos aspectos que habría que considerar en el momento en que la sociedad, a través de los agentes del caso, comienza a plantearse acciones participativas en el tema del desarrollo sostenible en los sectores agrícola, forestal y pesquero.

En términos generales, respecto a la vinculación entre participación y medio ambiente se postulará que la participación social es posible tanto desde el sistema político convencional como desde la sociedad civil, y que estos dos espacios

deben ser cubiertos, dadas las características constitutivas de las sociedades latinoamericanas. Estas -valga la redundancia- son excesivamente socializadas y marginalizadas,<sup>2</sup> de modo que es aún incipiente la emergencia de la individualidad<sup>3</sup> como un elemento base de la sociedad civil.

En la actualidad se observa cierta tendencia a pensar que la participación desde la sociedad civil es más "eficaz" o "efectiva" que las formas convencionales indirectas de participar. El problema reside en que América Latina presenta sociedades civiles débilmente constituidas y que, por el contrario, muestra una mayor "fortaleza" y consolidación en su sistema político tradicional. Por lo tanto, parte de los esfuerzos debe encaminarse a fortalecer las sociedades civiles, buscando incrementar así la participación directa. Por otra parte, no se debe desear la participación tradicional por la vía de los partidos políticos, ya que ella puede contribuir de manera indirecta a fortalecer las diversas instancias de la propia sociedad civil. En definitiva, no se trata de un ejercicio de reemplazo entre uno y otro tipo de participación, sino de favorecer su integración y de ampliar su radio de acción potencial, reconociendo las especificidades de cada uno de ellos en el marco de la realidad latinoamericana.

Dentro del tema que aquí se analiza, y con miras a construir algunas bases para un desarrollo agrícola y rural sostenible, se sugieren tres áreas de acción en las que podría promoverse la participación: la información, el avance tecnológico, y, por último, la vigilancia del medio ambiente.

## I

### El problema ambiental: naturaleza y formas de abordarlo

El deterioro y la degradación de los ecosistemas agrícolas en la región constituyen un problema que se podría llamar "consecuencial": no deriva de una decisión explícita de dañar el medio ambiente tomada por algún agente social, sino que es el efecto no buscado de una determinada forma de apropiación y uso de los recursos naturales. En un sentido más amplio, se puede afirmar que las decisiones de agentes económicos y políticos han llevado asociadas externalidades negativas<sup>4</sup> no detectadas por el sistema de asignación de recursos del mercado, y

por lo tanto no corregidas por la vía de asignar un valor a la degradación del medio ambiente.

<sup>2</sup> Haciendo una caricatura, algunos antropólogos plantean que nuestra sociedad aún conserva rasgos de tribu en los mecanismos de interacción social.

<sup>3</sup> Entendida como el conjunto de características particulares y complejas que diferencian a las personas (los deseos, las aptitudes y la capacidad creativa), y no como individualismo.

<sup>4</sup> Estudios ordenados por el Banco Mundial han mostrado que las políticas, especialmente de crédito y subsidios, han favorecido la deforestación amazónica sin mayores beneficios para los países. Ver Mahar (1989) y Binswanger (1989).

Este proceso tiene dos orígenes: uno de índole estructural, vinculado a la distribución social de los recursos, y otro de carácter funcional, ligado al uso de los recursos, principalmente en relación con el ámbito tecnológico.

Uno de los aspectos más contradictorios de la destrucción del medio ambiente es que, siendo consecuencia directa de su explotación económica, no es el beneficiario inmediato de esa explotación el que asume el costo del deterioro, sino la sociedad. En la forma tradicional de evaluar proyectos, el valor de un recurso se estima por el flujo neto de ingresos actualizados que genera, suponiendo que el recurso mismo permanece inalterado; de este modo, en la evaluación económica no se incorpora el valor de la destrucción o deterioro del recurso como un costo del proyecto.<sup>5</sup> Cabe suponer entonces que un número importante de proyectos de inversión en el área de los recursos naturales sólo son rentables en la medida en que no incluyen los costos derivados de la destrucción de los recursos naturales utilizados.

Parte del problema dice relación con que el ritmo de las innovaciones tecnológicas supera la capacidad de reacomodo institucional; en efecto, como resultado de la acelerada difusión del progreso técnico, y de la expansión económica, la acumulación de externalidades negativas parecerá ser mayor que la que las instituciones -públicas y privadas- pueden mediatizar.<sup>6</sup>

En la búsqueda de solución a los problemas ambientales se tropieza, entre otras dificultades, con la ausencia de un origen único y claro desde el cual se perfile un hilo conductor nítido. Muchos autores encuentran la explicación del deterioro de los ecosistemas en el propio estilo de desarrollo.<sup>7</sup> Esto determina que, en numerosas

ocasiones, el denominado "problema ambiental" no se resuelva en la esfera de lo estrictamente ambiental sino que obligue a actuar en diferentes ámbitos, como por ejemplo en el económico o directamente en el político.

En segundo lugar, la concepción de una estrategia participativa para enfrentar el problema se dificulta porque las partes en conflicto no son evidentes, es decir, no se sabe explícitamente cuáles son los diversos agentes sociopolíticos involucrados y cuál es el espacio en que debe resolverse el conflicto.

En tercer lugar, el carácter intertemporal del problema<sup>8</sup> y la incertidumbre sobre cuáles son las preguntas relevantes para la toma de decisiones, entorpecen la formulación de medidas y la participación de los agentes. Si se plantea la opción de aceptar o rechazar la destrucción y el deterioro del ambiente, la respuesta es obvia; pero no es tan obvio que exista, a partir de la realidad actual, una alternativa sustentable ambientalmente y que la sociedad desee asumir, teniendo presentes los costos y beneficios de la transformación y la distribución social de los esfuerzos y beneficios.<sup>9</sup>

Si consideramos el caso de la destrucción de la Amazonia, las preguntas que surgen de inmediato giran en torno a la deforestación y la tala indiscriminada, que sin duda son la causa directa de la destrucción: ¿Cómo seguir explotando ese ecosistema sin destruirlo? ¿Hay alternativas efectivas al sistema de rozar, tumbar y quemar? ¿Es posible explotar yacimientos auríferos sin utilizar mercurio? ¿Están dispuestas las empresas comerciales a racionalizar el manejo del bosque amazónico? ¿Cómo se distribuyen los costos (y los beneficios) de incrementar el efecto invernadero, dado el papel que desempeña este ecosistema en

<sup>5</sup> Hay que tener presente que los impuestos que pagan los ciudadanos responden a lo que la sociedad les cobra por otorgarles el derecho exclusivo a beneficiarse de los ingresos que dicho recurso genera, y por permitirles el uso de la infraestructura, a cargo de la sociedad, que muchas veces posibilita materializar ese beneficio.

<sup>6</sup> Kemp y Soete (1990) desarrollan esta idea. Goran-Maler (1990) plantea que, de conformidad con el principio de la termodinámica, a medida que se incrementa el ritmo de crecimiento económico se acelerará la degradación de los recursos naturales. En términos generales esto es real; sin embargo, omite la posibilidad de generar nuevos espacios de actividad en productos con cero impacto ambiental (algo análogo a lo que han sido los procesos de mejora continua y de cero falla en la industria actual basada en la informática).

<sup>7</sup> Al respecto véase especialmente los trabajos de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, y en especial los de O. Sunkel, N. Gligo, G. Gallopin, P. Gutman, A. Herrera, H. Urtubia e I. Sachs, entre otros.

<sup>8</sup> Este concepto de intertemporalidad se desprende de las definiciones de sustentabilidad que se han dado, en especial de la que ha generado mayor consenso: la elaborada por la Comisión que preparó el Informe Brundlandt, según la cual la sustentabilidad requiere que los recursos naturales sean utilizados considerando las necesidades actuales y de las futuras generaciones.

<sup>9</sup> El concepto de sustentabilidad del desarrollo lleva implícita una opción de índole intertemporal.

su generación? Estas y otras preguntas son relevantes, en especial porque la explotación de la selva amazónica no se podrá detener, sino sólo modificar.

Planteado así el problema, se observa que varios de los agentes involucrados tienen por lo menos dos roles: como ciudadanos que desean lo mejor y como actores económicos que deben producir o, según sea el caso, al menos sobrevivir. Si la necesaria modificación de las estrategias es apresurada, puede significar desde pérdidas de rentabilidad hasta la descomposición de un grupo social.

Este es en cierta medida el marco en que se inserta el problema ambiental en el agro latinoamericano. Hay intereses contrapuestos de los diversos agentes y de éstos y el Estado, y además el peso político y la capacidad de influencia de los diversos grupos sociales difiere sustancialmente. La complejidad se acrecienta por la dualidad de roles y la falta de mecanismos para resolver los conflictos. De aquí que en la fase de identificación del problema sea de suma importancia conocer cómo se alinean los diversos agentes, para que las preguntas antes formuladas tengan respuestas con sentido de realidad, y que las propuestas derivadas se puedan llevar a cabo mediante un proceso de negociación. Este bosquejo de esquema puede aplicarse a los diversos ecosistemas de la región, pero adquiere especial urgencia frente a los más frágiles.

Las observaciones anteriores deben tenerse en cuenta cuando se enfrenta un problema de índole ambiental, ya que de no hacerlo se corre el riesgo hasta de provocar el efecto contrario. En un sistema democrático, las decisiones no pueden concretarse ni sostenerse sin el respaldo de agentes sociales reales, ya sea a través de los mecanismos del sistema político convencional o de la sociedad civil. De hecho, si los problemas ambientales no se enfrentan con real sentido político -que muchas veces es el sentido común- las medidas pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, es probable que frente a una consulta popular sobre si se debe continuar o no la explotación de un ecosistema, la voluntad expresada sea la de seguir la rutina histórica, con la consiguiente destrucción de ese ecosistema. Esto pone de relieve la necesidad de usar procedimientos adecuados para obtener la mani-

festación de la voluntad ciudadana, y de aplicarlos correctamente.

La participación ciudadana es fundamental tanto para legitimar los instrumentos que utilizará la sociedad para enfrentar el problema ambiental a través de la autoridad política democráticamente elegida, como para decidir y actuar directamente en el marco de las medidas que se lleven a cabo.

En lo que toca a la legitimación de los instrumentos, hay por lo menos tres esferas de acción:

i) En el ámbito jurídico, los países deberían dotar al tema ambiental de un marco legal que permita institucionalizarlo, y normar así la solución de los problemas suscitados por conflictos de intereses entre particulares, o entre el Estado y los particulares, que redunden en destrucción o deterioro ambiental.

ii) En el ámbito económico, habría que actuar a través de políticas de estímulo y desestímulo, o de regulaciones cuando corresponda, a fin de poner en práctica efectivamente la tesis de que el costo de la degradación de los ecosistemas debe imputarse a quien se beneficie de esa degradación o la provoque.

iii) En el ámbito político, se debería perfeccionar la capacidad del sistema para adoptar resoluciones de índole estructural, como la de impulsar procesos que modifiquen la estructura de la propiedad, o la de ampliar y democratizar las instancias de participación política y de participación civil. Esto último, especialmente, dadas las características de la situación actual en el mundo, significa impulsar procesos de desconcentración, deslocalización y, principalmente, de descentralización; en otros términos, lleva a fortalecer las instancias regionales y locales de participación y control social.

De lo que se trata es de acercar los problemas a sus soluciones y de provocar la participación de los propios afectados en mejorar sus condiciones de vida y el medio ambiente en que están insertos. Por lo demás, sería poco eficaz obrar de manera distinta, dado que sin la participación de todos los actores involucrados, el sistema democrático-jerárquico tiende a la uniformidad y a la desestimación de las características regionales o locales específicas, las que son esenciales de considerar en la solución de los problemas del ambiente.

## II Participación y poder

Si bien es evidente la conexión entre participación y poder, ya que participar es de hecho ejercer el poder, las formas de participación se pueden dar a través del sistema político y a través de la sociedad civil.

Aquí cabría efectuar algunas precisiones. El poder se puede definir en términos simples como "cierta capacidad para dirigir la sociedad en un sentido deseado, esto es, una situación en que una voluntad de hacer se impone a otras voluntades que se manifiestan igualmente en la sociedad oponiéndose a ella". La "voluntad de hacer social" -como forma orgánica- radica principalmente en los partidos políticos, entendidos éstos como una expresión ampliada de los intereses de un grupo social que adquiere su momento político cuando, además de tener un grado de conciencia de su propia identidad, "tiende a concebir sus intereses más allá de su exclusivo ámbito particular y los interpreta como intereses de otros grupos, vale decir, cuando estos intereses se presentan como una proposición para toda la sociedad". "De este modo el universo de protagonistas del fenómeno político se compone de los partidos políticos independiente de su origen y del conjunto de instituciones e individuos, con la condición de ser capaces de expresar públicamente una voluntad de hacer social. Todos confrontan la fuerza de sus respectivas voluntades. Y es esta interacción que se denomina correlación de fuerzas políticas la que finalmente transforma la voluntad de hacer en capacidad de hacer. La correlación de fuerzas políticas mismas es, por tanto, el eje del poder: en consecuencia, la obtención del dominio social -el poder- es la modificación en favor propio de una determinada correlación de fuerzas políticas" (Briones, 1990).

Por lo tanto, en las propuestas debe considerarse la participación política convencional como forma legítima y difundida de participación en las sociedades de América Latina, para lo cual es preciso promover la constitución de estructuras partidarias sólidas y estables, a fin de consolidar y mejorar las nacientes democracias y enfrentar

con proyección real los problemas de destrucción y deterioro de los ecosistemas.<sup>10</sup>

Esto no invalida la necesidad de actuar políticamente para fortalecer las instancias de participación institucional a nivel regional y local, en las que se discutirán y adoptarán las decisiones que conducirán a una modificación institucional de la estructura del Estado. Sería ingenuo obviar la instancia de los partidos políticos, ya que en cierto sentido sería suponer que ni el Estado ni las leyes que lo gobiernan tienen validez.

El otro ámbito de la participación es el de la sociedad civil, integrada en buena medida por todos aquellos grupos con identidad propia y que no pretenden ser los intérpretes sociales de las mayorías, objetivo cada vez más complejo, dada la heterogeneidad de intereses y expresiones. Al respecto cabe destacar dos cosas: la importancia de la constitución y fortalecimiento de organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y el crecimiento sostenible a largo plazo, y la necesidad de buscar acuerdos y consensos entre distintos grupos de interés y de presión, para dar inicio a un proceso de suma positiva a nivel general.

Un hecho que fundamenta la dinámica de formación de grupos de interés, y que se hace cada vez más evidente, es que al parecer "ningún grupo social es capaz de pensar, a partir de sus intereses particulares, la totalidad de la sociedad".<sup>11</sup> De aquí que sea necesario generar mecanismos e instancias de participación -ahora directamente en la toma de decisiones- teniendo como principio orientador la elaboración de fórmulas que propendan a la concertación, ya que el interés colectivo necesariamente emanará del acuerdo negociado entre las partes, no ya en busca de la uniformidad, sino que en la articulación sinérgica de la heterogeneidad.

<sup>10</sup> Probablemente los partidos deban reformarse en algunos aspectos de su concepción, y modernizarse, para adecuarse a las nuevas condiciones y desafíos, pero ya se observa en ellos cierta sensibilidad y preocupación ante la degradación del ambiente.

<sup>11</sup> N. Lechner, citado por Koolen (1990).

### III

## Tipos de sociedad y formas de participación

La historia reciente muestra que a partir de lo que diferentes analistas han catalogado de tercera, cuarta o quinta revolución industrial,<sup>12</sup> han logrado mayor éxito aquellos países o grupos de países que han podido incorporar en mayor medida a la sociedad civil en la gestión nacional. Es decir, aquellos países con sociedades civiles más débiles aparecen hoy como menos exitosos en satisfacer las necesidades globales de sus poblaciones. Prueba de esto es el derrumbe de los socialismos reales en Europa y el fin de las dictaduras militares que dominaron el panorama político de América Latina durante los últimos veinte años. Más allá de los logros puntuales que estos modelos pudieran haber alcanzado, el hecho es que en la actualidad no son alternativas con opción de ganar. Curiosamente, ambos modelos, por definición, no se construían sobre la base de la sociedad civil sino que, por el contrario, se sustentaban en la destrucción sistemática de ella.<sup>13</sup>

Los países de Europa occidental y de América del Norte, en cambio, se han visto fortalecidos por diferentes vías y mecanismos, siendo una de sus características políticas la de admitir una mayor participación relativa de la sociedad civil.

Lo anterior se relaciona a su vez con lo que se ha llamado el nuevo paradigma técnico-productivo,<sup>14</sup> hacia el cual está transitando el mundo desarrollado en virtud de una renovada plataforma tecnológica. En su expresión política, este nuevo paradigma se perfila sin grupos en conflicto por el poder total; lo que emerge, en cambio, es la idea de una fuerte voluntad de concertación en el accionar político. Y en lo económico-social se manifiesta carente de modelo, pero con ciertos criterios centrales que se resumen en: creci-

miento económico; democracia, equidad y participación social, y sustentabilidad ambiental.

Sin embargo, América Latina ha resultado ser una suerte de híbrido político que se puede definir por su heterogeneidad, porque sin ser ni cercanamente socialista, está constituida por Estados fuertes, y tiene una sociedad civil relativamente débil, socialmente fragmentada y mal articulada.

Por otra parte, los sistemas políticos de los países de la región, y en particular los partidos políticos, viven una crisis de legitimidad, siendo la prueba más palpable de este fenómeno la irrupción en el escenario electoral de una suerte de voto antipartido que se ha observado en las últimas elecciones. Es decir, la opción real de acceder a la presidencia de un país no se expresa exclusivamente a través de los partidos políticos: hay también otras fuentes de legitimación, como la fama, el éxito y la imagen de honestidad, y en algunos casos es incluso mejor aparecer distante de los partidos políticos. La explicación a este hecho pareciera radicar en una suerte de saturación del electorado con el propio sistema de partidos políticos -por motivos que van desde la ineficacia o el centralismo hasta la corrupción,<sup>15</sup> y la percepción de que se convoca al electorado más bien para legitimar acuerdos y acciones de cúpulas partidarias, que para tomar decisiones políticas.

A la marginalidad socioeconómica se ha sumado ahora la marginalidad política, por cuanto los partidos tradicionales se fundan en estructuras y concepciones excesivamente uniformizantes, que los han hecho cerrarse en torno a grupos internos, perdiendo identidad y legitimidad frente a sus bases, incluso en los partidos populares.

Esto ha comenzado a desatar la inquietud de la modernización, principalmente en el marco de la innovación de la centro-izquierda. El desafío que se plantea, por lo tanto, es el de

<sup>12</sup> Intentando así dar nombre al proceso de cambios mundiales ocurridos en los años setenta y ochenta.

<sup>13</sup> Esto es en términos del análisis teórico, dado el tipo de sociedad sobre la cual se irguieron estos modelos. En la práctica sí existía una sociedad civil, quizás subterránea, la que al recuperar un punto de articulación fue precisamente la que deslegitimó la autoridad y su origen en esos modelos dictatoriales-jerárquicos.

<sup>14</sup> Respecto de este tema resultan particularmente interesantes los estudios realizados por Pérez (1989).

<sup>15</sup> Téngase presente que el Estado, y por lo tanto los partidos políticos, han visto reducido su ámbito de acción. El mercado, en cambio, se ha legitimado como el nuevo instrumento para la asignación de recursos, lo que está vinculado al proceso de sustitución de paradigmas.



integrar articuladamente a todos los estamentos sociales, pues de otro modo se acelerará la tendencia a la desvalorización del sistema de partidos políticos.

Este proceso de cambios debería favorecer, en el mediano plazo, el saneamiento y reacomodo del sistema político, y probablemente contribuya al fortalecimiento de la sociedad civil, que por lo demás es la tendencia mundial del nuevo "arreglo social". América Latina no podrá sustraerse a este proceso, como tampoco pudo sustraerse al advenimiento generalizado de regímenes democráticos.

En síntesis, se observa que cuando la sociedad civil es relativamente sólida, la participación

de la comunidad tiene carácter decisorio y se expresa a través de instancias directas, principalmente regionales y locales. En cambio, cuando el sistema político es fuerte, la participación se da mediada por los partidos políticos, por la vía de la legitimación, y el contexto institucional tiende a centralizarse.

Aquellos países que tienen una sociedad civil más desarrollada y por lo tanto más incorporada en el funcionamiento cotidiano nacional, estarán mejor capacitados para enfrentar los desafíos de esta nueva fase del desarrollo, y el apoyo a la consolidación de una sociedad civil robustecida facilitará la consecución de las metas de crecimiento, equidad y sustentabilidad.

## IV

### Participación y medio ambiente: algunas propuestas

Según las hipótesis anteriores, el esfuerzo deberá apuntar primordialmente a concebir estrategias que desaten procesos de creación y fortalecimiento de la sociedad civil, y a definir instancias institucionales para ejercer la participación directa. Pero la sola definición de estas instancias no es suficiente; la ausencia de una sociedad civil en consolidación puede anarquizar el tratamiento del tema ambiental e incluso agravar la situación actual. De ahí que deba existir una promoción permanente de la organización de los grupos sociales según diversos criterios de identidad -intereses corporativos, territoriales, étnicos u otros- ya que sólo una sociedad organizada puede ejercer eficazmente la participación. A la vez, y con la misma intensidad, hay que propender a la consolidación de un sistema de partidos transparente, a través de los cuales la sociedad pueda utilizar los espacios de participación indirecta.

A continuación se formulan algunas propuestas en áreas de acción más específicas.

#### 1. *Divulgación e información*

En relación al tema del medio ambiente, circunscrito aquí más bien a lo rural, es preciso realizar ante todo un esfuerzo de divulgación e información en los distintos niveles de la sociedad y con la

mayor cobertura posible. Sin información la capacidad de decisión se reduce ostensiblemente, a la vez que aumentan las posibilidades de que se manipule la voluntad popular. Por lo tanto, es de suma importancia que la población esté informada sobre el sistema institucional, sus características, su forma de operación y lo que el usuario tiene derecho a exigir de él. Es necesario que se dé difusión amplia y fidedigna a los problemas concretos que se estén tratando; sólo así el usuario podrá adquirir destreza para manejar la información pertinente, entender a cabalidad los temas, saber cómo le afectan y cómo y con quién enfrentarlos, y tomar decisiones ante situaciones concretas. Por ejemplo, los campesinos, colonos e indígenas que operan en la Amazonia o aquellos que desarrollan sus vidas en torno a los ecosistemas del manglar, deben saber qué efectos tendría en ellos, y en el resto de la humanidad, la destrucción de esos ecosistemas; cuáles son sus opciones estratégicas; quiénes son los agentes políticos y sociales que se alinean en cada posición; qué propone en concreto el Estado, y cómo se define una posible mesa de negociación.

Es muy probable que la sola difusión de información en forma adecuada y el proceso natural de interacción que ella cause desaten a su vez

un intenso debate y fortalezcan un genuino proceso participativo; sin este requisito puede ser un tanto irresponsable desencadenar procesos imitativos de participación.

## 2. Tecnología

Una segunda área de acción se halla en el ámbito tecnológico. En efecto, si parte del deterioro ambiental se concibe como la suma de los efectos de una multitud de acciones individuales, una de las formas más efectivas de participar en la conservación del medio ambiente es la de que cada agente, en este caso cada agricultor, procure conservar su propio espacio de explotación territorial, o sea, que se tienda a manejar cada predio en forma más sustentable. Esto se logra con la aplicación de tecnología. Al respecto, es importante que el usuario participe activamente en la concepción, adaptación y difusión de tecnología.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, es fundamental que la investigación tecnológica desborde los límites de la estación experimental, cuya importancia debe ser reconocida, pero que no es suficiente para esta nueva etapa del desarrollo. Además, se debe buscar formas de establecer un diálogo equitativo entre técnicos y agricultores. Podría evaluarse, por ejemplo, la conveniencia de establecer parcelas de experimentación y diálogo permanente donde concurren los agentes de los ecosistemas específicos, y ahí generar soluciones prácticas para el manejo productivo en esos ecosistemas (de hecho ya existen algunas experiencias de esta índole en la región).

Otro mecanismo interesante es el hacer que los propios usuarios participen directamente en la experimentación: esto es, que con la coordinación de institutos de investigación, universidades y empresas agroindustriales interesadas, sean los propios agricultores quienes protagonicen el proceso de descubrir, adaptar y seleccionar tecnología.

Estas u otras formas de interacción de los agentes permitirán que los productores agrícolas, especialmente los campesinos tradicionales e indígenas, aporten su propio caudal de conocimientos, los que, dicho sea de paso, les han per-

mitido explotar durante un largo tiempo los diferentes ecosistemas de la región con relativo éxito desde una óptica ambiental. Hoy existe la posibilidad de reelaborar todo el conocimiento contenido en la cultura de estos grupos sociales, transformando su base empírica en base científica, y así darle adecuada difusión.

## 3. Vigilancia ambiental

Una tercera área de acción, de importancia fundamental para retroalimentar el sistema, es la concepción e instauración de un sistema de vigilancia ambiental, al cual se le suministre información proveniente de las bases de datos existentes y de los miembros de la comunidad que ocupan los agroecosistemas. Para este efecto habría que definir un espacio institucional, idealmente a nivel local, coordinado por instancias nacionales -institutos de recursos naturales, por ejemplo- que puedan recibir la información y diseñar un conjunto de indicadores para seguir la evolución de los ecosistemas, con miras a conocer su situación y suministrar criterios para la toma de decisiones a ese nivel. En efecto, no es posible enfrentar los problemas ambientales en forma consistente si no se cuenta con un sistema de información y control estadístico que permita efectuar algunas cuantificaciones y hacer un seguimiento riguroso del impacto de los recursos aplicados y de las políticas en los ecosistemas.

Por último, es preciso seguir fortaleciendo las organizaciones comunitarias y creando grupos humanos con identidad común. Aquí cabe destacar los esfuerzos realizados en la región por las organizaciones no gubernamentales y la Iglesia, principalmente, que han sido los verdaderos promotores del desarrollo comunitario. Con la emergencia de la democracia, a esos esfuerzos se podrá sumar el Estado.

Iniciar acciones en los ámbitos señalados permitirá abordar con seriedad una parte importante de los problemas ambientales de la región. Su implementación deberá concitar una amplia participación y consenso para crear una real voluntad de solución. El criterio metodológico básico debe ser el de focalizar acciones que desencadenen procesos participativos, lo que deberá servir para perfeccionar las medidas que se estén aplicando y para seguir avanzando en propuestas para encarar los nuevos problemas y desafíos.

<sup>16</sup> Aquí cabe considerar cualquier concepción tecnológica, ya sea de vanguardia o convencional, o cualquier combinación de ellas; lo central es que responda al espacio objetivo donde será aplicado.

*Bibliografía*

- Binswanger, H. (1989): *Brazilian Policies that Encourage Deforestation in the Amazon*, Working Paper N° 16, Washington D.C., Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente.
- Briones, A. (1990): *El zorro con espinas*, Santiago de Chile, Editorial Documentas.
- Goran-Maler, K. (1990): Economic theory and environment degradation: a survey of some problems, *Revista de Análisis Económico*, vol. 5, N° 2, Santiago de Chile, ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales)/Universidad de Georgetown.
- Kemp, R. y L. Soete (1990): Inside the "green box": on the economics of technological change and the environment, Freeman y Soete (eds.), *New Exploration in the Economics of Technical Change*, Londres, Printer Publisher.
- Koolen, R. (1990): "Algunos aspectos institucionales para un desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), mimeo.
- Mahar, D. (1989): *Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Pérez, C. (1989): *Technological Change, Competitive Restructuring and Institutional Reform in Developing Countries*, Strategic Planning and Review, Working Paper N° 4, Washington, D. C., Banco Mundial.