



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CDA-42

MEDIO AMBIENTE Y REGION: AMBITOS CLAVE PARA LA PARTICIPACION EN  
LA GESTION DEMOCRATICA DE UN DESARROLLO NACIONAL SOSTENIBLE \*

Santiago Torres y  
Federico Arenas

\* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los  
participantes de cursos de Programas de Capacitación.

85-11-1672



MEDIO AMBIENTE Y REGION: AMBITOS CLAVE PARA LA PARTICIPACION  
EN LA GESTION DEMOCRATICA DE UN DESARROLLO NACIONAL  
SOSTENIBLE

Santiago Torres y Federico Arenas  
Agosto 1985

INTRODUCCION

La sociedad nacional se encuentra actualmente envuelta en un analisis y discusion politica de profundas proyecciones. Una cuestion sobre la cual existe consenso es la necesidad de volver a esquemas democraticos de funcionamiento. Postulamos que la problematica ambiental se encuentra ubicada, necesariamente, entre los elementos relevantes que configuran o debieran configurar dicho analisis y discusion politicos.

Uno de los elementos que apoyan esta afirmacion esta dado por el hecho que la transicion a la democracia se hara en medio de las exigencias que plantea salir de la actual crisis que el pais enfrenta. (Sunkel, O. 1985; CEPAL/PNUMA, 1985).

Las formas que vayan adoptando los esquemas de utilizacion y aprovechamiento de los recursos naturales y la transformacion del medio ambiente en respuesta a la crisis, estan directa e intimamente condicionadas por la evolucion del sistema economico-productivo del pais la que, a su vez, se encuentra interdeterminada con la solucion politico-institucional que adopte la transicion. La definicion de los roles del Estado y los agentes privados y las formas de reinsercion activa de la poblacion hasta hoy marginada, en los procesos economico y social que acompanan a aquel politico, tendran una influencia decisiva sobre la gestion de los recursos y el medio ambiente.

Por otra parte, la evolucion que experimente dicha gestion constituye un factor determinante en las posibilidades de sustentar el proceso en su conjunto, al depender de tal gestion, entre otros factores, la posibilidad de atender las aspiraciones y expectativas de la nacion como un todo y de sus diferentes grupos y sectores sociales. Una gestion ineficaz que signifique el menosprecio y desconocimiento de recursos ambientales historicamente

desaprovechados y el deterioro y destruccion de otros, conducira inevitablemente a magnificar los conflictos que caracterizaran al proceso de transicion democratica, generando factores de inestabilidad.

Se da pues, una estrecha interdependencia entre la problematica ambiental del desarrollo nacional y aquella problematica politica envuelta en el proceso de retorno a la democracia; interdependencia que, a nuestro juicio, queda claramente mediatizada por dos procesos claves: la participacion ciudadana en las decisiones fundamentales que iran definiendo la evolucion de la sociedad nacional, particularmente en aquellas relativas al uso, aprovechamiento y distribucion de la base de recursos ambientales; y la descentralizacion territorial o regional de los esquemas decisionales que den operacionalidad a los postulados de participacion y de consideracion explicita de la dimension ambiental en la gestion del desarrollo.

Ahora bien, es posible constatar que - a pesar de esta interdependencia - la discusion politica y la discusion ambiental se han movido por vias aparentemente paralelas. Por una parte, en la discusion politica se ha explicitado muy poco la cuestion ambiental, ocupando esta ultima una posicion marginal en algunos planteamientos y estando completamente ausente en otros; por otra parte, al interior de la discusion ambiental tambien se aprecian referencias explicitas solo marginales respecto de la problematica envuelta en el proceso de retorno a la democracia y de como la institucionalidad politica futura influira en la gestion ambiental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, al revisar muchos de los planteamientos predominantes en una y otra esfera es posible constatar un numero importante de convergencias que confirman la tesis de interdependencia senalada mas arriba y hacen recomendable, oportuno y relevante analizar y discutir tales convergencias ya que nos parece que ello contribuira a enriquecer mutuamente los planteamientos provenientes de ambos campos.

Entre las muchas convergencias observadas, en el presente articulo nos concentraremos en aquellas que se dan en torno, precisamente, a los planteamientos de participacion y descentralizacion, utilizando la problematica regional como hilo conductor central de nuestro analisis.

## CONVERGENCIA DE CONSENSOS POLITICOS Y AMBIENTALES

A partir de la situación de crisis aguda generalizada que afecta al país se ha producido, a nuestro juicio, un consenso básico (1) que plantea la necesidad de recrear las condiciones de funcionamiento de la sociedad nacional. Nos interesa destacar particularmente los siguientes aspectos:

\* El Estado debe recuperar su rol orientador y conductor de los procesos sociales y económicos en representación de los intereses generales de la sociedad y en garantía de la justicia en la distribución de los frutos de la actividad social y económica. Aun cuando los "proyectos finales" o "utopías" de las diferentes corrientes políticas presentan diferencias fundamentales, en un espectro que va desde esquemas socialistas hasta esquemas capitalistas, en las etapas más inmediatas pueden encontrarse importantes coincidencias que permitirían alcanzar acuerdos básicos en torno a cuestiones muy concretas y prácticas, que den estabilidad a la transición democrática.

\* La magnitud de la crisis económica obliga a alcanzar lo que se ha dado en llamar un "pacto social" amplio que posibilite la movilización efectiva de los recursos y capacidades nacionales actuales y potenciales. Dicha movilización debiera orientarse a la satisfacción de necesidades básicas de la población que permita superar en el más corto plazo posible las condiciones de miseria y pobreza absoluta. También debe generar las divisas necesarias para hacer frente al servicio de la deuda externa repactada en condiciones compatibles con el logro de lo primero y que aseguren, por lo tanto, un mínimo de estabilidad al restablecimiento democrático (2).

\* La gravedad de la situación presente y las dificultades que se prevén para su solución exigen una acción debidamente planificada, con objetivos claros para el sistema en su conjunto en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente a aquello que en estas materias es propio de los sistemas democráticos representativos, se postula una participación más directa en los asuntos públicos de los individuos, grupos de interés, asociaciones gremiales, sindicatos, agrupaciones de profesionales, organizaciones de pobladores y, en general, de las organizaciones intermedias de la comunidad. Por supuesto que estas exigencias sobrepasan la capacidad, de por sí limitada, de los esquemas tecnoburocráticos de planificación, tradicionales en nuestro país. Es necesario

---

(1) Para un interesante conjunto de planteamientos entorno a esta cuestión y donde puede apreciarse la existencia de este consenso, véase CED, 1985.

(2) Véase CED, op.cit., especialmente los artículos de Riesco, G., Martínez, G., Papi, M. y Lagos, R.

imaginar esquemas esencialmente adaptativos que den lugar a la consideración explícita de conflictos legítimos entre diferentes sectores de la comunidad, a la compatibilización de intereses divergentes, a la concertación voluntaria de esfuerzos, a la negociación de logros y beneficios diversos, etc.

\* Por último y entre otras cosas, se acepta generalizadamente que lo anterior plantea la necesidad de generar una efectiva descentralización de las decisiones públicas que permita y facilite los esfuerzos de concertación y cooperación a todos los niveles y en todos los ámbitos de la vida nacional (sectorial, poblacional, comunal, regional, laboral, etc.). De igual forma, se acepta la necesidad de alcanzar un grado importante de desconcentración del poder económico y político junto con una desconcentración territorial más o menos selectiva de inversiones y de población.

No cabe duda que, entre los factores que han ido generando estos consensos en el plano político, las consideraciones ambientales han ocupado un espacio muy limitado. Con esta afirmación no pretendemos sugerir que deba reivindicarse para dichas consideraciones una posición más importante en la argumentación actual en pos de un retorno a la democracia. Sin embargo, podemos constatar que las discusiones que se han dado en el último tiempo a nivel latinoamericano sobre la temática ambiental, dejan entrever ciertos consensos básicos respecto de una serie de cuestiones, los que son convergentes con aquellos que se dan en la discusión política. Tal como se ha señalado al comienzo, creemos que el análisis de algunas de estas convergencias puede ayudar a enriquecer el debate tanto en torno a los caminos concretos que podría tentarse en el proceso de redemocratización del país, como en torno a lograr una gestión ambientalmente más adecuada del proceso de desarrollo nacional.

Intentaremos realizar dicho análisis mediante la explicitación de tres consensos básicos que, a nuestro juicio, se pueden apreciar en la discusión ambiental.

\* La preocupación ambiental debiera trasladar el énfasis desde una actitud tradicionalmente "reactiva" y centrada en los impactos negativos que las acciones de desarrollo generan en el medio ambiente natural, hacia una actitud "propositiva" que promueva la movilización eficaz de la base de recursos ambientales en pos de un desarrollo basado en "lo propio" y ambientalmente sostenible en el largo plazo.

Subyace en este planteamiento el reconocimiento que el estilo de desarrollo predominante en America Latina en general y en nuestro pais en particular ha significado el intento de "reproducir" patrones de vida y consumo, tecnologicos y de produccion, caracteristicos de los paises industrializados. Acompaña a este intento una secuela casi inevitable de marginacion y miseria junto a la sobre-explotacion y depredacion de algunos recursos a la vez que el desconocimiento y subutilizacion de otros. La crisis actual, incluida la ambiental, no es coyuntural. Se trata de una crisis del propio estilo de desarrollo (3). Salir de ella exigiria iniciar una reformulacion de dicho estilo.

Se postula como punto de partida para un "cambio de estilo" el centrarse en "lo propio": en las necesidades propias, en las capacidades propias y en los recursos propios (4).

Aqui se produce una clara convergencia con respecto a un conjunto de cuestiones vinculadas al proceso de redemocratizacion: la orientacion del desarrollo hacia las necesidades propias exige una especificacion lo mas clara e inequivoca posible de ellas. Esto, a su vez, requiere el establecimiento de mecanismos y procedimientos democraticos para alcanzar una jerarquizacion que reconozca las urgencias de las mayorias nacionales.

Por otro lado, un estilo de desarrollo fundamentado en el aprovechamiento de las capacidades propias significa otorgar real importancia y formalizar el aprovechamiento de un conjunto de capacidades que van mas alla de las tradicionales; se trata de incorporar organicamente a los esfuerzos de desarrollo las capacidades de concertacion voluntaria, de cooperacion solidaria, de organizacion y autogestion, de resolucion colectiva y negociada de conflictos, etc., vigentes en todos los grupos sociales y, especialmente, en aquellos historicamente mas postergados. La contribucion de estas capacidades a elevar la calidad de vida de la comunidad se demuestra en numerosos ejemplos (CIPMA, 1985). La experiencia historica en nuestro pais, incluyendo aquella de gobiernos democraticos de base popular, muestra resultados relativamente pobres respecto de una movilizacion estructurada y generalizada de estas capacidades. Bajo esquemas de gobiernos autoritarios ella se torna aun mas dificultosa.

---

(3) Para un tratamiento a fondo de esta cuestion vease, entre otros, Sunkel, O. 1980; Sunkel, O. 1981; CEPAL/PNUMA, 1982; CEPAL/PNUMA, 1983a; CEPAL/PNUMA, 1985.

(4) Vease articulo de Sunkel, O. en este mismo numero de Ambiente y Desarrollo.

Por ultimo, sustentar el desarrollo en los recursos propios implica alcanzar un conocimiento profundo de ellos en una perspectiva dinamica que considere la percepcion que la poblacion nacional tiene de estos y supere la vision estatica de las ventajas comparativas "naturales". La movilizacion efectiva de tales recursos propios es una responsabilidad compartida entre los agentes privados y el Estado, donde este ultimo represente legitimamente los intereses actuales y futuros de la sociedad nacional en toda su heterogeneidad. Con todas sus imperfecciones, la experiencia historica en nuestro pais y en America Latina ha demostrado que los sistemas democraticos son los que menos distorsiones generan en este sentido como producto de las presiones de grupos de interes particulares.

\* En segundo lugar, para generar un estilo de desarrollo ambientalmente sostenible en el largo plazo, la gestion del proceso debe hacerse planificadamente (5). La argumentacion que sirve de soporte a este planteamiento no sera discutida aqui ya que ello nos alejaria demasiado de nuestro proposito central. Interesa mas bien, destacar que este planteamiento esta intimamente ligado con la idea de que para lograr una sustentabilidad ambiental del desarrollo, los sistemas de planificacion deben reconocer, no solo la heterogeneidad social, economica y cultural de la sociedad nacional, sino tambien la enorme variabilidad y diversidad de ambientes naturales que constituyen la base de recursos para el desarrollo en general y una determinante clave de la calidad de vida de las comunidades locales directamente vinculadas a ellos.

La convergencia entre este planteamiento y aquellos que, en materia de planificacion del desarrollo, surgen desde las "trincheras" propiamente politicas preocupadas del retorno a la democracia, se hace patente cuando entramos a analizar algunas características esenciales que deben tener los esquemas de planificacion, y que constituyen el tercer consenso basico al que haremos referencia. El analisis de este ultimo nos permite entrar de lleno en el tema especifico que nos hemos propuesto discutir: la cuestion de la participacion y de la descentralizacion.

---

(5) Vease Informes de los Talleres de Trabajo realizados bajo el auspicio del proyecto CEPAL/ILPES/PNUMA "Incorporacion de la dimension ambiental en los procesos de planificacion del desarrollo en America Latina" y el Informe del Seminario Regional sobre este tema realizado en Buenos Aires, Junio 1985.

\* En el analisis sobre las vias mas adecuadas para incorporar explicitamente la dimension ambiental en la planificacion del desarrollo, se ha otorgado un lugar de privilegio al nivel regional.

Varias son las razones "tecnicas" que se han esgrimido en su favor. Entre ellas destacan: la gran diversidad que caracteriza al medio ambiente nacional y que hace extraordinariamente dificil operacionalizar politicas globales al respecto; el mayor conocimiento practico que se tiene en cada region respecto de la propia base de recursos ambientales, su potencialidad y sus limitaciones; la mayor claridad con que puede apreciarse a nivel regional la estrecha interrelacion existente entre los diferentes sectores de actividad en que, tradicionalmente, se ha organizado la administracion publica, asi como los factores ambientales que contribuyen a tales interrelaciones; la mayor cercania que existe a este nivel entre los analistas, los servidores publicos y los agentes basicos del sistema economico-productivo que constituyen los principales "manipuladores" del medio ambiente; la mejor comprension que los factores anteriores permiten alcanzar respecto de la influencia que las particulares sub-culturas existentes en cada region ejercen sobre las formas que adopta dicha manipulacion asi como respecto de la percepcion que los diferentes grupos regionales tienen de los recursos ambientales y de sus problemas; y el rol que juega en el desarrollo regional la retencion de parte del excedente generado por la actividad productiva local y que se basa, en gran medida, en la explotacion de los recursos ambientales (Torres, S. 1984).

Ahora bien, para que estas aparentes ventajas puedan hacerse efectivas se postula, entre otras cuestiones, la necesidad de impulsar dos procesos claves e intimamente vinculados uno al otro: por una parte descentralizar significativa y realmente el poder de decision y, por otra, dotar a los sistemas formalmente descentralizados de un caracter participativo donde las comunidades regionales y locales tengan una ingerencia efectiva en la gestion del desarrollo.

## EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA AUTONOMÍA REGIONAL Y LA COHERENCIA NACIONAL

Contrariamente a lo que podría haberse esperado, como consecuencia de la redefinición político-administrativa aplicada en el país desde el año 1976, el proceso de toma de decisiones se ha concentrado más que nunca en el Gobierno central; ello, gracias a una estructura de poder vertical y doblemente reforzada: la permanencia de las autoridades regionales y provinciales depende de la confianza política que tenga en ellas el poder central además del hecho de que dichas autoridades son parte de la estructura jerárquico-militar (Santana, R. 1977).

Esta verticalidad en la estructura de poder opera no solo a través de los mecanismos formales sino que también se da en una serie de relaciones informales que neutralizan las posibilidades de un cierto manejo descentralizado de algunas decisiones públicas, el que podría generarse por medio de mecanismos de coordinación y cooperación intersectorial e interinstitucional entre las diversas instancias de gobierno regional.

Contribuye a reforzar aún más esta situación el papel otorgado al mercado y, consecuentemente, el carácter subsidiario asumido por los esquemas de planificación (6). En relación con esta cuestión cabe destacar la inadecuada consideración que se ha dado tanto a la dimensión ambiental como a las expectativas y aspiraciones de las comunidades regionales en la decisión sobre las inversiones públicas asociadas a proyectos de desarrollo regional. Ello, debido a que se confía exageradamente en instrumentos de evaluación que jerarquizan dichos proyectos de acuerdo a criterios supuestamente "objetivos" (indicadores de las señales que entregan los mercados) y homogéneos para todo el país. Bajo el argumento de "necesaria neutralidad" de las acciones del Estado en el proceso de asignación de recursos, se ha terminado por desconocer casi por completo la enorme diversidad ambiental e incluso cultural que caracteriza al sistema de regiones del país. Con ello se tiende a

---

(6) Es necesario destacar que ultimamente ha habido un reconocimiento oficial del exagerado rol atribuido al mercado como mecanismo de asignación de recursos. "Hubo un período en que se centró demasiado la confianza de que el mercado todo lo resolvía, y siendo el mercado un indicador tremendamente importante para obtener recursos, por sí solo no es suficiente. Eso debilitó las decisiones" (Urenda Z., B. Presidente del Consejo Económico y Social, El Mercurio, Santiago, 10 de Julio de 1985).

desperdiciar el potencial de desarrollo existente en los complejos sistemas que conforman las particulares comunidades regionales y locales con sus respectivas bases de recursos ambientales.

La poca transparencia de los mecanismos de negociacion disponibles - vis a vis del poder central -, y que en su gran mayoria son informales, y la ausencia casi absoluta de mecanismos formales de concertacion y representacion derivada de la falta de participacion real y efectiva de la comunidad en los asuntos de interes comun, agrava aun mas esta situacion.

Ahora bien, es claro que la nacion no es la simple suma de las trece regiones que la componen. Ella y las regiones constituyen un conjunto organizado y jerarquizado al interior del cual existen relaciones desde arriba hacia abajo y viceversa. Para que exista un minimo de desacuerdo o disputas entre los diversos niveles de la jerarquia nacional es conveniente determinar los respectivos dominios de poder de la nacion y de las regiones ya que tanto la autarquia regional como la centralizacion absoluta no son viables.

Es necesario buscar una complementariedad entre la centralizacion y la descentralizacion, que asegure la reproduccion del sistema regional en el tiempo. Ello solo resultara de la puesta en marcha simultanea de tres principios basicos: la interdependencia, la jerarquizacion de finalidades y las obligaciones minimas (Passet, R. 1979).

Por una parte hace falta impulsar una mayor riqueza de interacciones y una mayor diversidad y complejidad de canales de comunicacion entre la nacion y las regiones (interdependencia), ya que esto facilitara los futuros intentos de descentralizacion que, como hemos visto, se plantean como necesarios tanto desde el punto de vista de una gestion ambientalmente adecuada del proceso de desarrollo, como desde el punto de vista, mas amplio, de un retorno a la democracia en un proceso estable.

Por otra parte, la nacion con sus regiones constituye un conjunto jerarquizado dotado de varios niveles de organizacion: en la parte superior se encuentra el centro de regulacion nacional que decide en funcion de los intereses generales y superiores de la nacion; en los niveles inferiores, sin perjuicio del interes por alcanzar objetivos nacionales, se produce un natural y particular interes en la mejoria del nivel de vida de las comunidades local o regionalmente circunscritas.

Por ultimo, es claro que la mejor forma de prevenir el establecimiento de relaciones perniciosas entre la region y la nacion, es usando el minimo de obligaciones permisibles. Esto solo sera posible si existe un consenso acerca del estilo de desarrollo buscado; consenso que se basara necesariamente en una interdependencia negociada y a la cual no puede llegarse sin que exista un grado significativo de participacion de toda la comunidad.

Una interrogante que surge de inmediato se refiere al grado de descentralizacion conveniente. La respuesta, para que sea operacional, puede darse en terminos de que es lo que se debe descentralizar o centralizar, y a que niveles. Decisiones concernientes a actividades como la defensa nacional, la administracion de la justicia, las comunicaciones, etc., y al establecimiento de politicas como las de pleno empleo, de lucha contra la inflacion, de comercio internacional, de educacion y salud, deberian emanar de agentes centrales de decision. Por el contrario, todas aquellas actividades que tienen una utilidad social especificamente regional como el transporte local, las acciones de desarrollo rural y urbano, el ordenamiento territorial intrarregional, la infraestructura y las prestaciones sociales, etc., deberian corresponder a un centro de decision regional o local, aunque cuenten con el apoyo financiero del gobierno nacional.

Ahora bien, por otra parte debe señalarse que las acciones sectoriales conllevan una especializacion regional que ejerce solo efectos parciales de crecimiento, sin que estos se propaguen al conjunto de las estructuras de la region (7)]. Por esta razon, gran parte de las acciones inducidas desde el exterior tienden a ser poco eficaces. La integracion "desde abajo" en cambio, no solo permite actuar a los mecanismos de propagacion, sino que ademas favorece la aparicion de los efectos de creatividad y la movilizacion de aquellas "capacidades propias" a las que nos referimos anteriormente.

Vinculando estas cuestiones con aquella de la planificacion, caemos en cuenta que el tema de la descentralizacion se asocia estrechamente con aquel de la democracia politica. En este sentido se ha postulado que una planificacion regional descentralizada presupone un paradigma de planificacion diferente del tradicional, que vaya mas alla de la mera cuestion de asignacion de recursos e incluya una

---

(7) Los ejemplos de esto son numerosos. Ver la referencia que se hace al caso del complejo hidroelectrico Colbun-Machicura ejecutado en la VII Region, en el articulo de O. Sunkel en este mismo numero.

importante función de "activación social regional" fundamentada en la complejización de la estructura social regional a la que ya hemos hecho referencia. Esta complejización se daría mediante la creación de organismos políticos de carácter legislativo, administrativo y consultivo y mediante la creación de instituciones financieras regionales; también por medio de una amplia malla de organizaciones no gubernamentales que "constituyen el germen de una institucionalidad de base, paralela y complementaria a la institucionalidad jurídica formal" (Boisier, S., 1983) (8).

---

(8) Entre los procesos con los que tiene que ver esta función de activación social regional está aquel de "una posición valorica y defensa activa del medio ambiente en su acepción más amplia" (Boisier, op.cit.)

## LA DIMENSION AMBIENTAL COMO FACTOR DE DESCENTRALIZACION EN UN ESQUEMA DEMOCRATICO-PARTICIPATIVO

A partir de la constatacion del fracaso relativo de numerosas y plausibles estrategias racionalistas de desarrollo intentadas en Chile y en otros paises latinoamericanos por corrientes reformistas- desarrollistas, neo- liberales y socialistas, las tesis democratico-participativas han ido ganando terreno, sobre la base de dos razones principales: "permitirian un adaptacion creativa respecto de las culturas populares y necesidades percibidas, de las formas de producir bienes, de proveer servicios, de armonizar la oferta y demanda en patrones de consumo que las sociedades puedan atender y de ofrecer actividades a toda la poblacion que sean significativas al mismo tiempo que generadoras de ingresos"; por otro lado, "generarian una resistencia creativa a la sobre- estandarizacion, a la manipulacion, a la corrupcion y a la expoliacion en nombre del desarrollo" (Wolfe, M. 1984).

Sin embargo, a nivel del "hombre de la calle", puede apreciarse un grado significativo y mas o menos generalizado de confusion frente a la necesidad, a veces mas sentida que racionalizada, de retorno a la democracia y frente a las formas que esta debe adoptar y a los mecanismos que debe contener. En gran parte dicha confusion se nutre del desprestigio indiscriminado que se ha intentado de los "politicos" y de la actividad politica de la democracia de antano, de la vigencia tan prolongada de un sistema de gobierno autoritario desde el cual surgen, ademas, propuestas democraticas bastante singulares, y de un grado mas o menos intenso de insatisfaccion respecto de los resultados que se recuerdan de los gobiernos democraticos chilenos y de los esquemas de decision en torno a muchas cuestiones fundamentales, incluida la planificacion del desarrollo.

Dentro de este cuadro nos atrevemos a postular que aunque la problematica ambiental se refiere a viejos problemas, al integrarlos bajo un nuevo enfoque en una discusion que se hace publica en nuestro pais recién en su etapa "pos-democratica", podria representar un area especialmente favorable para ensayar formulas que permitan, una vez en la transicion, ir recreando nuestra democracia sobre bases participativas y descentralizadas, de un modo gradual pero progresivo.

Varias son las razones que nos llevan a este planteamiento. Entre ellas pueden destacarse:

\* Gran parte de la problemática ambiental se vincula a problemas y situaciones concretas que dicen relación con el acontecer cotidiano de grupos humanos más o menos delimitados que mantienen, formal o informalmente, diversos grados de comunicación e interacción interna. Ello tiende a homogeneizar el grado de conocimiento y las percepciones que se tienen del problema, facilitando al mismo tiempo la participación activa de los miembros del grupo en su discusión y en la búsqueda, planteamiento e implementación de eventuales soluciones;

\* Muchos de los problemas ambientales, ya sea que se trate de efectos negativos que determinadas acciones tienen sobre el medio ambiente relevante de una comunidad o de la necesidad de movilizar la base de recursos ambientales, facilitan la detección e identificación de intereses divergentes o contrapuestos y de los grupos sociales en juego. Aun cuando ello conlleva el riesgo de generar disputas y odiosidades, no es menos cierto que facilita las negociaciones, el arbitraje y el logro de soluciones de compromiso; cuestiones, estas, que se encuentran en la base de un funcionamiento estable de los sistemas democráticos;

\* Al tratarse de problemas específicos que exigen soluciones concretas y prácticas, aumentará el campo de acción del juego político democrático alrededor de los efectos más cercanos y tangibles de los problemas y conflictos existentes, tanto de los actores individuales como de las organizaciones intermedias y las colectividades políticas, mediante la influencia de sus bases. Ello tiende a facilitar la búsqueda de y la predisposición para alcanzar acuerdos básicos, no excluyentes, entre los diversos actores sociales. Se brinda así, mayor estabilidad al proceso democrático y se valida el marco doctrinario y moral que la sociedad nacional haya adoptado mayoritariamente por intermedio de los mecanismos de representación política correspondientes; y

\* Por último, se facilitaría la integración de grupos organizados que no constituyen partidos políticos a los procesos decisionales y de negociación, permitiendo la participación efectiva de individuos con motivaciones diversas o políticamente independientes de la estructura partidaria. Ello constituiría, a su vez, una fuente de valiosa información para que los propios partidos políticos evalúen su interpretación de los intereses de la comunidad en general.

## HACIA EL PLANTEAMIENTO DE ALGUNAS PROPOSICIONES CONCRETAS

A pesar de la convergencia que se aprecia en torno a la importancia de la participacion en la gestion ambiental del desarrollo en una sociedad democratica, se puede apreciar tambien una insuficiencia en cuanto a la definicion de algunos mecanismos basicos que permitan hacer efectiva dicha participacion.

Sin otra pretension que no sea la de estimular el debate en torno a esta ultima cuestion, en esta seccion se plantean una serie de proposiciones las que no suponen necesariamente la sustitucion de instancias y mecanismos de participacion, nuevos y antiguos, conocidos por los chilenos. Tampoco significa desconocer la necesidad que existe de modernizar, mejorar, o modificar dichas instancias y mecanismos a la luz de las actuales concepciones de las corrientes democraticas nacionales y de las características que vaya adoptando el proceso de transicion.

En concordancia con la tesis de complejizacion de las estructuras sociales regionales, expuesta anteriormente, las proposiciones siguientes deben considerarse como complementarias y con el objeto de promover un proceso de participacion efectiva en un contexto de democratizacion estable de dichas estructuras.

a) Establecimiento del mecanismo de las "audiencias publicas" abiertas frente a anteproyectos de determinadas inversiones publicas y privadas.

Aunque es practicamente imposible definir "a priori" en forma exhaustiva el tipo de proyectos a ser sometidos a este mecanismo, creemos que los siguientes constituyen serios "candidatos":

\* proyectos de mejoramiento comunitario que, por razones de financiamiento u otras, constituyan opciones excluyentes unos de otros;

\* proyectos que impliquen el desplazamiento inevitable de poblaciones con la consecuente necesidad de reasentamiento y/o dispersion de comunidades;

\* proyectos que, en su etapa de ejecucion, impliquen interrupcion o perturbacion de determinadas actividades comunitarias;

\* proyectos que impliquen transformaciones ambientales

generadoras de recursos cuya identificación y movilización requiera de formas nuevas de organización social o del establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre formas existentes; etc.

Este mecanismo de participación permitiría:

- \* una información amplia y completa a la comunidad involucrada, de las modificaciones proyectadas para su medio ambiente relevante;

- \* educar a la población sobre ciertos aspectos particulares de su medio ambiente más inmediato y sobre cómo diferentes acciones que se emprendan pueden afectarlo tanto positiva como negativamente, facilitando y promoviendo, al mismo tiempo, la participación ciudadana en asuntos de interés común;

- \* retroalimentar los ante-proyectos con las consideraciones de la comunidad involucrada, que pudiesen haberse ignorado o menospreciado en la fase de pre-diseño; etc.

Dado el carácter abierto y no discriminatorio que debieran tener estas audiencias, su implementación tendría que darse desde el nivel local hasta el comunal, dependiendo de las características y magnitud de los proyectos considerados. El carácter que puedan tener sus resultados y la obligatoriedad de sus conclusiones dependerá de la forma que adopten las diferentes instancias de gobierno y gestión locales y comunales. En todo caso, debería tenerse especial cuidado de asegurar que este mecanismo no implique, por la acción de grupos particulares de interés y presión que distorsionen el sentido mismo de las audiencias, un entorpecimiento artificial y solapado de claros proyectos de desarrollo. Entre otras cuestiones, ello significa que habría que poner especial atención a los procedimientos para su convocatoria y a las fuentes de financiamiento de los costos derivados de su operación (los que deberían mantenerse en un mínimo).

b) Establecimiento de "Cabildos Ambientales" con funciones esencialmente normativas y contraloras.

Frente a la gran diversidad ambiental que caracteriza a nuestro país se hace necesario que exista un grado significativo de descentralización no solo en materias propiamente ejecutivas, sino también en la difícil tarea del establecimiento de normas. En este sentido, algunas de las

funciones que podrian tener estos Cabildos son:

\* discutir y establecer (o proponer fundadamente al cuerpo legislativo nacional, segun sea el grado de descentralizacion que en estas materias contemple la futura institucionalidad legislativa) normas y reglamentaciones relativas al ordenamiento ambiental y territorial de la jurisdiccion correspondiente, entre otras cuestiones;

\* discutir y proponer a las instancias del ejecutivo que correspondan (incluidas las empresas autonomas del Estado), acciones y medidas relativas al aprovechamiento integrado con propositos multiples de bienes publicos y obras de infraestructura emprendidas por el fisco ya sea con fondos locales o nacionales;

\* determinar criterios para el arbitraje en materias tales como la compensacion por "economias externas positivas" de inversiones privadas, la generacion de efectos contaminantes sobre la atmosfera, cursos de agua, lagos y zonas costeras asociados a emisores o receptores no individualizables;

\* ejercer una funcion contralora superior frente al cumplimiento de las normas establecidas y a la aplicacion de ellas por parte de las diferentes instancias del gobierno jurisdiccional correspondiente; etc.

Dadas las características de las tareas señaladas, la composición de estos Cabildos tendría que combinar la representación popular (con un sistema similar a aquel de los "regidores" de antano, democráticamente elegidos) y la participación calificada según una reglamentación "ad hoc" de representantes de organizaciones no gubernamentales intermedias de nivel regional. El ámbito jurisdiccional de este mecanismo tendría que corresponder a la región. Al igual que en el caso anterior, debería mantenerse los costos de operación de esta instancia en el mínimo posible.

c) Formalización de "Talleres de Trabajo" en torno a procesos relevantes para el ambiente y el desarrollo regional o local.

En la literatura relativa a las vías para incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, se ha destacado que aquella de centrar las acciones en torno a determinados procesos relevantes, puede generar resultados promisorios (9). Obviamente, los procesos específicos dependen de las características ambientales, de desarrollo relativo, culturales, etc, de cada región.

(9) Véase, entre otros, CEPAL/PNUMA, 1983b; Gligo, N., 1982; Torres, S., 1984.

A modo de ejemplo, pueden mencionarse procesos tales como el desarrollo rural integrado, el aprovechamiento integral de cuencas, procesos de contaminación de sistemas hidricos complejos asociados al desarrollo de los sistemas urbano-regionales, etc.

Se sugiere entonces, la formalizacion de talleres de trabajo que, centrados en algun proceso relevante, contemplen funciones diferenciadas (diagnostico, formulacion de acciones y proyectos de desarrollo, coordinacion e informacion, capacitacion, etc.) y una participacion selectiva de acuerdo con tales funciones, pero adecuadamente integrados en torno al proceso de planificacion-gestion-evaluacion global de tales procesos.

Una cuestion interesante de senalar respecto de este tipo de mecanismos de participacion es que su estructuracion e implementacion debe ser altamente adaptativa, donde las diversas funciones abordadas no necesariamente tengan una secuencia cronologica estricta, sino mas bien un ritmo tal que facilite procesos iterativos e interactivos en un contexto donde las acciones de planificacion, gestion, formulacion, ejecucion, evaluacion y control se dan en un "continuum" imposible de separar en la practica.

Otro aspecto importante de destacar respecto de estos talleres es su funcion pedagogica (10) no solo en relacion con los procesos especificos que aborden, sino tambien en cuanto a la interaccion y comunicacion social.

Finalmente, no quisieramos concluir este articulo sin referirnos, muy brevemente, a otra cuestion que tiene que ver con la insercion de la problematica ambiental en general en el proceso de democratizacion del pais: el eventual surgimiento de los llamados "partidos verdes".

Al respecto, creemos que queda claro de la discusion anterior que la existencia de partidos politicos centrados en consideraciones puramente ambientales o, mas restringidamente, ecologicas, no contribuiria en nada a avanzar en la incorporacion explicita de la dimension

---

(10) Esto contribuiria sin mas a la formacion de la tan reclamada conciencia ambiental. Ver Seccion Prensa y Seccion Temas en Debate, Ambiente y Desarrollo, Vol. 1, No. 2, CIPMA 1985.

ambiental en la gestión democrática del desarrollo nacional. Por el contrario, al aislar las cuestiones ambientales como motivo de acción política "per se", los movimientos políticos "verdes" tienden a generar conceptualizaciones sectoriales de la temática ambiental. La experiencia demuestra que estas últimas terminan por confundir y restar eficacia a la acción emprendida en pos del propósito perseguido. Como estamos hablando de una sociedad democrática, creemos que la única forma de evitar el surgimiento y crecimiento de estos partidos verdes, es por la vía de "tener con un poco de verde" las concepciones globales de los partidos tradicionales, cuestión que por lo demás nos parece importante y necesaria en sí misma.

Esperamos que estos planteamientos contribuyan, aunque sea en una pequeña medida, a estimular la discusión de la temática ambiental dentro de aquella, más amplia, referida al futuro político de la sociedad nacional, tanto al interior de la estructura partidaria como a nivel de la opinión pública en general.

## BIBLIOGRAFIA

Boisier, S. 1983: Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, ILPES I/30902, Septiembre 1983.

CED, 1985: El futuro democrático de Chile: 4 visiones políticas. Centro de Estudios del Desarrollo, Ed. Aconcagua, Santiago, Mayo 1985.

CEPAL/PNUMA, 1982: Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina. Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, Estudios e Informes de la CEPAL No. 11, E/CEPAL/G 1196, Enero 1982.

CEPAL/PNUMA, 1983a: Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio. Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, Estudios e Informes de la CEPAL No. 28, E/CEPAL/G 1254, Julio 1983.

CEPAL/PNUMA, 1983b: Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, E/CEPAL/G.1242, Santiago, Abril 1983.

CEPAL/PNUMA, 1985: Aportes para una evaluación de los asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: tendencias, enfoques y perspectivas al año 2000, UNEP/IG.57/3. Documento presentado por la Secretaria a la IV Reunión Regional Intergubernamental sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, Cancun, México, Abril 1985.

CIPMA, 1985: "Una experiencia de asistencia técnica para el desarrollo local", Proyectos de Investigación, Gaceta de los Investigadores del Ambiente, Abril 1985.

Gligo, N., 1982: Medio ambiente en la planificación Latinoamericana: vías para una mayor incorporación, E/CEPAL/ILPES/R.46, Santiago, Junio 1982.

Lagos, R., 1985: "Las grandes tareas de la reconstrucción". En CED, op. cit.

Martínez, G., 1985: "Las definiciones políticas e

institucionales". En CED, op.cit.

Papi, M., 1985: "Consenso y conflicto despues del trauma". En CED, op.cit.

Passet, R., 1979: L'Economique et le vivant. Ed. Payot, Paris 1979.

Riesco, G., 1985: "La democracia y el rol de la Derecha Politica". En CED, op.cit.

Santana, R., 1977: "Etat et regionalisation en Amerique Latine: le cas du Chili". En Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde. PUF, Col. Tiers Monde. IEDES, Paris 1977.

Sunkel, O., 1980: "Introduccion. La interaccion entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la America Latina". En O.Sunkel y N. Gligo (eds.) Estilos de desarrollo y medio ambiente en la America Latina, FCE Serie Lecturas 36\*, Mexico 1980 (pp. 9-64).

Sunkel, O., 1981: La dimension ambiental en los estilos de desarrollo de America Latina, E/CEPAL/G.1143, Santiago, Julio 1981

Sunkel, O., 1985: Medio Ambiente, Crisis y Planificacion del Desarrollo. Documento presentado al Seminario Regional sobre la Dimension Ambiental en la Planificacion del Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 17 - 19 Junio 1985.

Torres, S. 1984: La dimension ambiental en la planificacion del desarrollo del area de influencia del Complejo Colbun-Machicura, E/CEPAL/R.355, Abril 1984

Wolfe, M. 1984: Toward democratic alternatives, E/CEPAL/R.351, Abril 1984



