

1997

Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas*

Francisco Sabatini**

Los conflictos ambientales a nivel urbano, originados por cambios en los usos del suelo y por la distribución de los costos y beneficios derivados de esos cambios, están proliferando en nuestras ciudades. Estos conflictos, promovidos por los procesos de globalización, el crecimiento urbano y una mayor conciencia ambiental, suelen surgir en torno a grandes proyectos productivos, de infraestructura e inmobiliarios.

La planificación tradicional basada en la “zonificación de los usos del suelo” está en crisis y es incapaz de responder al reto que plantean los conflictos ambientales, que demanda más bien mejorar la capacidad de gestión política de las ciudades, en una perspectiva que rescate la dimensión territorial y ambiental.

Desde este punto de vista, los conflictos ambientales o territoriales representan tanto desafíos como oportunidades para el ejercicio de estilos de planificación territorial capaces de modificar las actuales tendencias de deterioro del nivel y calidad de vida urbana.

Crisis de la planificación urbana y capacidad de gestión política

Las ciudades latinoamericanas enfrentan una fuerte crisis. Con la masificación del uso del automóvil y con la fuerte penetración capitalista en el negocio inmobiliario, se están deteriorando los valores más esencialmente urbanos: en lo funcional, la accesibilidad y movilidad internas, de las cuales dependen, entre otros, la realización de las oportunidades económicas brindadas por la ciudad; y en lo social y cultural, la posibilidad del encuentro con los otros y de la práctica abierta de la diversidad, de lo que dependen las aspiraciones de progreso cultural y de integración social.

Estos son los valores de la ciudad que han ejercido tanto atractivo sobre los millones de seres humanos que se han mudado a ellas, muchas veces como forma de escapar del espacio limitante y socialmente controlado de la comunidad rural. La ciudad, como reino de la libertad, de las oportunidades materiales y económicas, como ámbito de seguridad contra los riesgos naturales y como posibilidad de encuentro con los otros, está perdiendo vitalidad, está siendo traicionada por la complicidad que contra su acervo social, cultural y ecológico promueven, directa o indi-

* Artículo basado en una conferencia presentada por el autor en el VII Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Pamplona, 1996.

** Francisco Sabatini es Sociólogo y cuenta con un doctorado en Planificación Urbana. Actualmente es Profesor del Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.

rectamente, las fuerzas de la globalización económica.

Pero la crisis de la planificación urbana es muy anterior. Tan sólo se ha exacerbado en las últimas décadas.

La planificación urbana moderna nació en la Inglaterra del siglo pasado para hacer frente a las externalidades y problemas que se agravaban con el crecimiento de las ciudades industriales: la contaminación, los incendios y las plagas producidos por el uso mixto del suelo (industrial y residencial, especialmente), por las altas densidades y por la precariedad de las construcciones y de los servicios sanitarios urbanos. La respuesta desde el Estado fueron la zona funcional homogénea (un solo uso permitido en un área dada) y los códigos de construcción. Se inauguró así una forma de gestión ambiental y territorial, basada en la "zonificación" de los usos del suelo, que hemos denominado planificación urbana.

Sin embargo, la zonificación está quedando relativamente obsoleta. El avance de la medicina y el desarrollo de los servicios sanitarios han posibilitado grandes logros en materia de salud pública. Y las nuevas tecnologías productivas son cada vez más amigables ambientalmente. De tal forma, los riesgos ambientales que justificaron en su origen a la planificación urbana moderna tienden a disminuir o a desaparecer.

Aún más, la misma planificación urbana puede ser considerada causa de problemas. Primero, la zona funcional homogénea en ciudades de mayor tamaño aleja entre sí a gente y actividades que deben interactuar físicamente. Los viajes necesarios crecen en número y extensión, contribuyendo a la congestión, contaminación del aire y demás problemas asociados. Las nuevas tecnologías, catalogadas como "limpias" desde el punto de vista ambiental, vuelven posibles e, incluso, recomendables los usos mixtos del suelo como forma de evitar estos viajes.

En segundo lugar, la zona funcional homogénea dificulta el desarrollo de la conciencia ambiental. La homogeneidad de las zonas, cada vez más extensas, reduce la información que tiene cada habitante sobre la compleja red de relaciones en que está involucrado (Rueda, 1994). La conciencia que tenemos sobre los efectos en cadena que generan nuestras acciones

en el sistema urbano, incluido el medio ambiente, es débil. Por carecer de esta conciencia, los habitantes no se movilizan para mejorar la calidad de sus ciudades, sea a través de lo que hacen (como exigir, proponer y organizarse) o de lo que dejan de hacer o evitan hacer. En buena medida, los problemas ambientales de la ciudad contemporánea están radicados en la agresión "global" que se ejerce contra la región y ecosistemas naturales que la han acogido. Y la planificación urbana poco o nada tiene que decir frente a ésto, especialmente cuando los mercados de tierras están siendo liberalizados y el desarrollo urbano entregado a las fuerzas del mercado, como parte de las reformas económicas.

La zonificación de los espacios urbanos en áreas homogéneas parece justificarse más por objetivos de exclusión social que por reducir riesgos ambientales o evitar externalidades. La segregación social es el fundamento de muchos negocios inmobiliarios. Se podría decir que constituye el fundamento principal del negocio inmobiliario en las ciudades latinoamericanas. Más que por su diseño o funcionalidad arquitectónica, un espacio construido se vende bien por la "exclusividad" de su localización.

El uso de la zonificación y, especialmente, de la norma sobre tamaño mínimo de lotes con fines de segregar usos y grupos sociales que pueden afectar la valorización de un área parece ser un efecto universal y temprano de la planificación urbana. Existía ya, por ejemplo, en el código de zonificación de la ciudad de Nueva York de 1916, el primero de los Estados Unidos (Kelly, 1988). En las ciudades latinoamericanas este ha sido un fenómeno importante.

De tal forma, la zonificación acarrea problemas no tan sólo funcionales o ambientales vinculados con el transporte urbano. Favorece asimismo tendencias de desintegración social, con sus secuelas en drogadicción, delincuencia y otros problemas asociados con la pérdida del sentido de comunidad. La globalización económica está acentuando en todo el mundo estas tendencias de polarización social (Dahrendorf, 1995).

Fuera de la inercia de las tradiciones profesionales y de gestión pública detrás de la planificación urbana

(Devas,1993), la persistencia de esta vieja forma de hacer las cosas se explica por las fuerzas e intereses económicos que mueven la economía de las ciudades. El problema no es trivial; representa un enorme desafío político. Y en el centro de este desafío está la distribución de las llamadas "externalidades urbanas". De ella depende, en gran medida, la forma en que crecen las ciudades y evolucionan sus problemas.

Los economistas urbanos, y no sólo ellos, hablan de la necesidad de internalizar las externalidades urbanas. Quien provoca, con su actividad, efectos hacia el entorno que significan costos para los demás debería ser enfrentado con esos costos y tener que asumirlos. Lo mismo vale si los efectos que genera hacia los demás son positivos. En uno y otro caso, es conveniente, tanto en términos de eficiencia como de equidad sociales, que esa persona o empresa se haga cargo de esos costos o tenga la oportunidad de capitalizar los efectos positivos. Eso es internalizar las externalidades.

Pero los economistas no llegan mucho más allá del discurso. De hecho, el concepto de "externalidades" o "efectos externos" existe desde hace unos cien años y todavía no vemos que se avance sustantivamente en internalizar las externalidades en nuestras ciudades. ¿Por qué no se avanza? Los economistas dan razones técnicas: es muy difícil cuantificar las externalidades. Pero ese no parece ser el problema fundamental. La razón de mayor peso es que la distribución social de las externalidades responde a las estructuras sociales y de poder. En las ciudades se producen muchas externalidades positivas y muchas externalidades negativas y el arreglo predominante consiste en la distribución inequitativa de ambas. Mientras que las externalidades positivas, o beneficios de la urbanización, se privatizan, las externalidades negativas son socializadas. Las asume el Estado o las sufre la comunidad.

El predominio de la zona funcional homogénea no hace sino agravar las cosas. Permite a quienes ocupan los barrios y áreas consolidadas de las ciudades "exportar" hacia el exterior de ellas las externalidades negativas, tanto ambientales, funcionales, como sociales (los pobres). El uso del automóvil permite salvar las grandes distancias que la segregación crea.

La degradación ambiental de la región urbana, la congestión del tránsito, y la desintegración social que conduce a la consolidación de ghettos urbanos, son los altos costos que se pagan. La ciudad, como promesa de elevación cultural, oportunidades económicas e integración social, está siendo socavada, al mismo tiempo que enormes cantidades de pobres siguen trasladándose a ellas desde las áreas rurales de América Latina en busca de una vida mejor.

Más que un desafío técnico, la crisis de la planificación urbana encierra un desafío político. En torno a la distribución de las externalidades se enfrentan, de una parte, las fuerzas económicas que se han hecho fuertes en las ciudades y, de otra, los intereses y valores de sus habitantes. Las propuestas innovadoras de la "planificación urbana estratégica" no escapan a este desafío, aunque lo encaran de mejor manera en la medida que enfatizan los aspectos relacionados con la capacidad de gestión pública. La esencia de la planificación urbana estratégica no está en el gran proyecto sino que reside en la dialéctica que se produce entre el Plan (que incluye diagnóstico y objetivos) y los grandes proyectos, en las relaciones de negociación que se establecen entre los actores más fuertes, y en la movilización social que pueda favorecer (Borja,1996).

El despertar de la sociedad civil latinoamericana explica que estos intereses encontrados se estén manifestando en un número creciente de conflictos ambientales y territoriales que cubren la amplia geografía de las regiones urbanas, lo mismo que las localidades rurales donde la economía primario-exportadora está en expansión. Suelen surgir en torno a los grandes proyectos productivos, de infraestructura e inmobiliarios que la globalización de las economías está acicateando.

Conflictos ambientales: oportunidad para la gestión territorial

Los conflictos ambientales se suscitan entre actores de una localidad por intereses contrapuestos en torno al impacto ambiental o las externalidades de una determinada actividad o proyecto. Los principales impactos los producen grandes proyectos productivos, inmobiliarios o de infraestructura como los que

irán dominando la escena de las "regiones urbanas" latinoamericanas bajo la globalización económica.

Se trata de conflictos locales que deben diferenciarse de los conflictos "de enfoque" relativos a políticas ambientales, donde intervienen fuertemente las diferencias valóricas (Bingham, 1986). En los conflictos ambientales locales son importantes, en cambio, los intereses y la información -o desinformación- que posean los actores sobre las externalidades y sus consecuencias sobre la calidad de vida, el medio ambiente y la economía locales.

El estudio de este tipo de conflictos en Chile ha permitido dimensionar la oportunidad que ellos abren para el ejercicio de estilos de planificación territorial que puedan aspirar a modificar las actuales tendencias de deterioro del nivel de vida asociadas a la globalización económica.

La economía chilena ha estado creciendo rápido y en forma estable por más de doce años. Muchos de los proyectos en que se basa ese dinamismo están generando importantes impactos o externalidades debido a su orientación hacia la explotación de recursos naturales o por tratarse de proyectos inmobiliarios. Las comunidades vecinas afectadas se están movilizandando para defender sus "espacios vitales" (Friedmann, 1988).

Chile tiene una larga tradición de acción social y política en la base de la sociedad, lo que favorece el surgimiento de estos conflictos ambientales y territoriales. Entre los conflictos estudiados en Chile y que se discuten con mayor extensión en Sabatitini (1996), se destacan los siguientes:

- el generado por una fundición de cobre que arroja lluvia ácida sobre la pequeña localidad urbana de Puchuncaví y el valle circundante de agricultores pobres en la costa central del país;
- el planteado entre una empresa asiática que busca extraer madera en bruto de bosques autóctonos en la meridional isla de Chiloé y las comunidades indígenas locales que están defendiendo su territorio, su economía y su cultura, y han logrado paralizar el proyecto;

- los conflictos que ha suscitado en los últimos años la búsqueda de nuevos sitios para depositar la basura de la ciudad de Santiago en áreas urbanas periféricas de bajos ingresos;
- el que ha enfrentado a amplios sectores de la comunidad de la ciudad de Antofagasta, con la empresa Escondida, la mayor productora privada de cobre fino en el mundo, a raíz de los impactos ambientales y urbanos de la instalación industrial y portuaria establecida por esa empresa en el borde Sur de la ciudad;
- el suscitado por la construcción de un gasoducto para abastecer de gas natural a Santiago con los residentes de un área suburbana de la ciudad por las externalidades generadas, especialmente el riesgo.

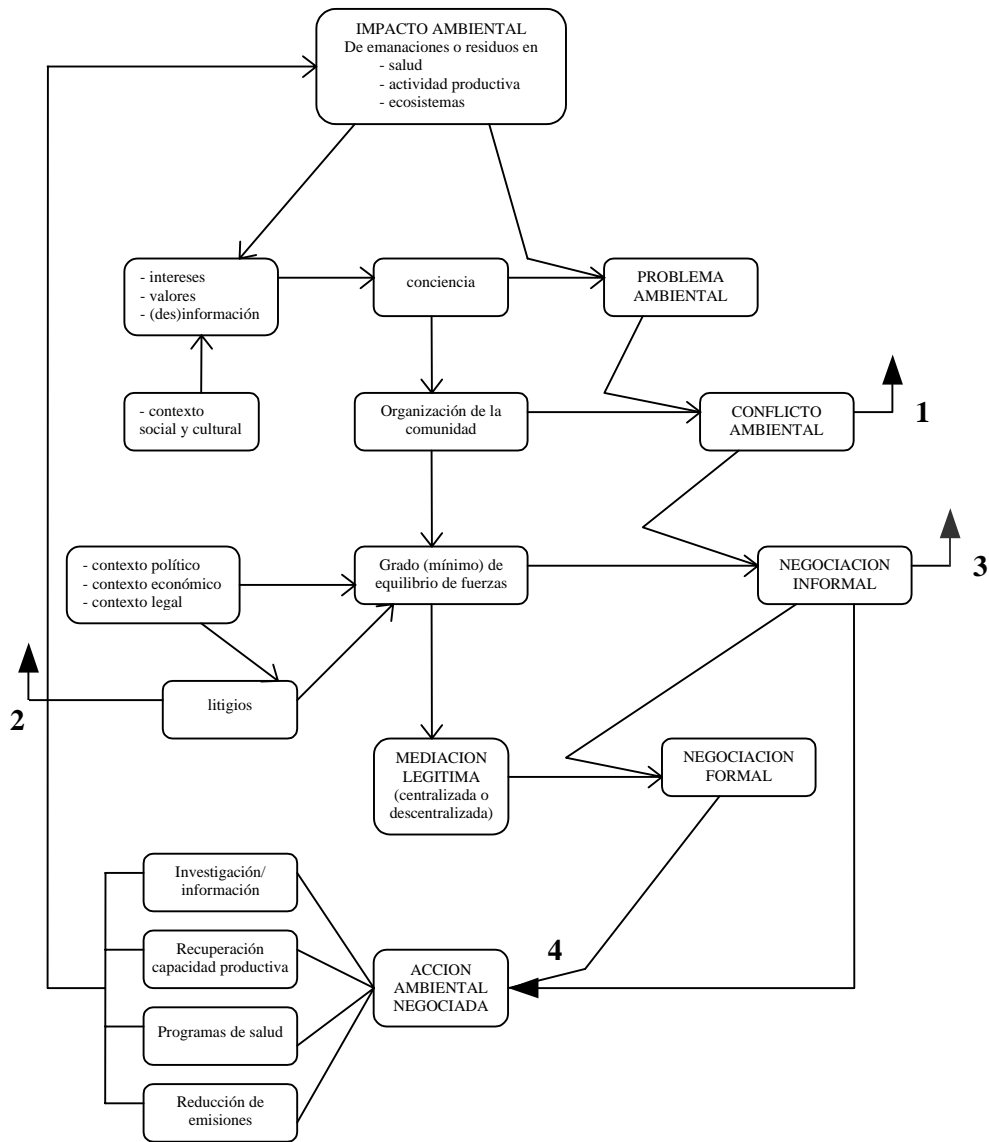
Origen y evolución de los conflictos ambientales locales

El diagrama siguiente resume el origen y evolución de un conflicto ambiental local, y permite destacar algunas de sus características centrales.

Un determinado impacto ambiental provocado por un proyecto se traduce en problema ambiental cuando existe conciencia sobre su gravedad. Por mucho tiempo, impactos ambientales como los causados por humos de chimeneas industriales o externalidades urbanas como las asociadas a la congestión del tránsito, se tuvieron por indicadores de progreso. Con el aumento de la conciencia ambiental esos impactos están siendo reconocidos como problemas que deben solucionarse.

La conciencia ambiental incluye información sobre los impactos, así como la interpretación de esa información a la luz de intereses y valores. El contexto social y cultural es importante en la formación de esa conciencia, cuyo aumento estimula la acción organizada de la comunidad local para resistir las externalidades y los impactos asociados. Es entonces cuando se generan los conflictos.

Génesis y evolución de un conflicto ambiental



Debe tenerse en mente que los problemas ambientales son inherentemente conflictivos. Es difícil cuantificarlos, identificar sus causas y sus responsables, y precisar quiénes se benefician y perjudican con ellos (Guimaraes, 1991). El conocimiento sobre estos problemas es, por tanto, parcial o hipotético. En realidad, todo conocimiento científico lo es. Pero en estos casos, por tratarse de problemas planteados por la realización de grandes proyectos productivos o inmobiliarios, el espacio de incertidumbre que media entre conocimiento y decisiones que afectan el uso del territorio está cruzado por importantes

intereses: ganancias económicas, por una parte, y calidad de vida y control de los espacios vitales, por otra.

La relación de fuerzas entre las partes o intereses en disputa es la variable clave que define la evolución que tenga la situación planteada por el impacto ambiental. En ese sentido los conflictos ambientales locales deben ser considerados conflictos políticos. La relación de fuerzas determina si los problemas se expresan como conflictos, y cuál es la forma de su resolución. Ésta puede ser la negociación ambiental

o alternativas no-democráticas, como las típicas decisiones administrativas de los gobiernos en favor de los intereses económicos a expensas del medio ambiente y la calidad de vida local (salida 1 en el diagrama).

El primer recurso que una comunidad utiliza para defenderse es el establecimiento formal de un recurso judicial (salida 2 en el diagrama). Un fallo judicial en favor de la comunidad o grupos de ella, aunque sea posteriormente revocado por un tribunal superior, eleva considerablemente la fuerza de la parte débil y le permite forzar la negociación. De ese modo, al alcanzar un nivel apreciable de organización, tal vez con el apoyo de un fallo judicial favorable, la comunidad genera las condiciones para que el conflicto sea resuelto por medio de una negociación. El contexto político, económico y legal puede contribuir a este mayor equilibrio de fuerzas. La vigencia de un régimen democrático y la vigilancia ambiental internacional son dos factores de contexto que contribuyen decisivamente a fortalecer la posición de las comunidades locales.

Lo usual es que la negociación sea de tipo informal, al menos en un principio (salida 3 en el diagrama). La negociación informal se caracteriza porque las partes no reconocen estar negociando a pesar de que lo hacen veladamente. La fuerza de la parte débil es suficiente como para que los causantes de los impactos (empresas) no puedan ignorarla. Por medio de la denuncia o de otros recursos la comunidad puede infligir costos a las empresas. Entonces, lo que se establece es una negociación velada en que se intercambia silencio respecto del problema ambiental por una serie de contribuciones de la empresa hacia la comunidad. La empresa aparece interesada en hacer aportes a las escuelas locales o al cuartel de bomberos, entre muchas otras posibilidades. También intenta "cooptar" a los actores más activos de la comunidad.

En realidad esta negociación ambiental informal es una suerte de "extorsión cruzada": los intentos por inhibir o neutralizar la movilización de la comunidad a través de las donaciones y la "cooptación" de los líderes, es respondida por los intentos de grupos locales por explotar la debilidad relativa de las empresas. La pobreza puede inclinar a los residentes a

usar este poder para extorsionar a las empresas a cambio de no agitar el tema ambiental. Otro factor que favorece esa salida es la convicción de que las autoridades están de lado de las empresas y de que no se conseguirá modificar significativamente los impactos. Entonces, se impone el pragmatismo y se intenta al menos conseguir "algo". La línea que separa la compensación ambiental por los daños causados de la simple extorsión es borrosa.

Cuando la comunidad está en condiciones aún superiores de fuerza como para desencadenar cambios importantes en las actividades que originan las externalidades, entonces es probable que logre constituir mesas de negociación ambiental formal (salida 4 en el diagrama). Esta situación aún representa una excepción más que la regla en América Latina. Mientras que en países desarrollados las preocupaciones de los expertos aparecen centradas en cómo conducir la negociación ambiental formal, en América Latina el desafío es cómo sentar a los actores en conflicto a las mesas de negociación.

Para la planificación urbana, y especialmente para el enfoque de "planificación urbana estratégica", el desafío es precisamente el de crear instancias formales y procedimientos adecuados que permitan mediar y negociar los intereses y conflictos existentes entre los actores del desarrollo urbano, a saber, los promotores inmobiliarios, gobiernos locales, agencias de inversión en obras de infraestructura y vecinos, principalmente.

El carácter político de los conflictos ambientales se demuestra también por el hecho de que las cuestiones técnicas suelen no ser las más gravitantes en definir la salida a estos conflictos. Los aspectos técnicos e, incluso, los juicios científicos relacionados con el caso son controvertibles, y pueden ser objeto de manipulación. Por su lenguaje difícil y por su arrogancia científica, "los ingenieros y otros fríos y desapasionados expertos" no logran jugar bien el complicado juego de la negociación ambiental y terminan desempeñando un rol secundario, nos advierte Gorczinsky (1991). Por su parte, Susskind et al. (1983) destacan las limitaciones del conocimiento científico como base para la resolución de disputas ambientales, y cómo este hecho reduce la efectividad de las salidas judiciales a los conflictos.

Las salidas judiciales tienen el gran inconveniente de que usualmente no resuelven los temas de fondo limitándose a actuar en torno a cuestiones formales.

Los conflictos y la distribución de la riqueza, la pobreza y el centralismo político

La "extorsión cruzada" en que consiste la negociación ambiental informal nos revela que, en último término, lo que está en disputa es la distribución de la riqueza generada por los proyectos.

Un caso "de laboratorio" es el de minera Escondida. Se trata de una empresa que funciona con altos estándares ambientales, superiores a todas las empresas mineras, industriales o portuarias cercanas. Sin embargo, sus actividades fueron resistidas y denunciadas como dañinas para el medio ambiente por un amplio espectro de grupos de Antofagasta. Nuestro estudio reveló que la gente estaba conciente del alto nivel de gestión ambiental de la empresa y, sin embargo, apoyaba las críticas de los ecologistas. Entre las razones para explicar esa incongruencia destacaba una: Escondida gana mucho dinero y no contribuye suficientemente al desarrollo local (ver Geisse y Sabatini, 1993).

De esta forma, los conflictos por la distribución de las externalidades negativas de los proyectos suelen ser parte de conflictos más amplios por la distribución de la riqueza generada por los proyectos. Bajo situaciones de pobreza, este carácter político-distributivo de los conflictos ambientales es más marcado. Será más alta la predisposición de la gente a reclamar una participación local más significativa en la distribución de los beneficios generales del proyecto, y más probable que la reclamación por las externalidades sea puesta en esta perspectiva.

La relación entre pobreza y medio ambiente es más compleja de lo que parece a primera vista. No es tan simple como que los pobres estén siempre dispuestos a sacrificar su calidad de vida por empleos o ingresos. La pobreza no es una simple carencia o déficit, como se la suele definir administrativamente desde los escritorios de los funcionarios públicos. Las comunidades pobres tienen economías e identi-

dades territoriales que defender, las que pueden ser avasalladas por las grandes empresas. El ecologismo practicado por los pobres en muchas partes de América Latina es prueba de ello (Martínez Alier, 1995; Sepúlveda, 1995; Sabatini y Mena, 1995; Sabatini, 1996).

En efecto, la pobreza empuja a la gente a practicar un ecologismo que abre perspectivas de cambio social más profundas. La discusión distributiva que desencadenan los conflictos ambientales enfrenta a los dos extremos de la escala social de la "comunidad global": las corporaciones transnacionales y los pobres de los países en desarrollo. La idea de que sólo cuando se alcanza un cierto nivel de desarrollo la población valora lo ambiental, debe ser cuestionada. La mayor conciencia ambiental existente en países desarrollados en comparación con los de América Latina, es probable que se relacione más con la vigencia de las libertades democráticas que con el nivel de desarrollo. La tenaz oposición de los indígenas de Chiloé al proyecto maderero de la empresa asiática, a pesar de su extrema pobreza y del estímulo económico que el proyecto podría significar para la zona, es un ejemplo del ecologismo de los pobres.

En términos generales, sean o no pobres, los residentes de una localidad rural o de un barrio urbano quieren y necesitan el crecimiento económico. Lo usual es que la mayoría de ellos, si es que no todos, tienden a acoger los proyectos. Pero también buscan proteger su calidad de vida. Deben ser pragmáticos. Por eso es que los residentes locales son tal vez los actores más vitalmente interesados en el desarrollo sustentable, en combinar, en cada localidad concreta, el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y la calidad de vida. Esta es una de las razones principales que justifican los esfuerzos por promover la participación social en la gestión territorial y por descentralizar todo lo posible las decisiones relativas a estos proyectos en favor de las comunidades locales.

El centralismo político característico de América Latina, sin embargo, obstaculiza que los conflictos ambientales y territoriales tengan una salida a través de la negociación formal descentralizada entre las partes. Los obstáculos centralistas son de dos tipos:

la falta de apoyo y recelo del Estado frente a la organización de la comunidad (Sabatini, 1995); y las tendencias a la centralización de los conflictos cuando éstos se producen, tanto en términos de sus contenidos como de la gestión de su salida (Sepúlveda, 1995b).

La centralización de los contenidos de los conflictos suele ocurrir con la intervención de agencias del gobierno nacional y de organizaciones ecologistas en los conflictos locales. Estos actores tienden a sobre enfatizar la dimensión ecológica de éstos a expensas de su dimensión territorial. Muchas veces los conflictos son más por el control de las economías territoriales y los espacios vitales de la gente que por la conservación de los bosques o los recursos pelágicos bajo explotación. Antes que la conservación de recursos ambientales específicos, lo que está en juego es el control del territorio local, que incluye la conservación del medio ambiente.

Las tensiones asociadas a los conflictos: oportunidades de planificación y gestión territoriales

Los conflictos ambientales y territoriales conllevan ciertos espacios de libertad e interesantes posibilidades desde el punto de vista de la planificación y de la gestión territoriales. Estos espacios de libertad se vinculan con una serie de tensiones, ambivalencias e indefiniciones estructurales asociadas a los conflictos que pueden ser interpretadas y resueltas de distintas maneras. Enseguida se discuten tres de estos espacios de acción política.

Antes, es oportuno destacar la diferencia que debe existir entre tareas gubernamentales de gestión territorial y las de planificación territorial. Mientras las primeras implican capacidad de entender y operar dentro de la dinámica de los mercados y su expresión en la ocupación del territorio, las segundas implican el ejercicio de la anticipación. Existe hoy por hoy la peligrosa tendencia de renegar de la planificación sustituyéndola por la idea de gestión. En América Latina, la liberalización de los mercados de suelo y, en general, el ascenso neoliberal han favorecido esta sustitución indebida. Lo que parece

aconsejable es complementar la planificación, que se expresa en la definición de objetivos de largo plazo, con una mayor capacidad de gestión territorial que permita lograr esos objetivos.

(i) Tensión entre mediación y negociación: la descentralización política "de hecho"

Los conflictos ambientales y territoriales plantean a las autoridades locales una tensión entre el desempeño de sus roles de mediación y de negociación. El de mediación es, por definición, un rol neutro; y el de negociación, las define como una parte interesada en el conflicto. Forester (1989) discute esta tensión para el caso de los planificadores urbanos enfrentados a conflictos por el uso del suelo.

Es una tensión propia de la democracia. Las autoridades electas lo han sido con un programa de gobierno que representa los intereses de la comunidad. Su deber es impulsar ese programa y negociarlo en situaciones de conflicto por encima de intereses parciales o de grupos internos de la comunidad. Al mismo tiempo, su neutralidad es importante para garantizar la solución pacífica y oportuna de los conflictos. Como advierte Forester (1989), apearse al rol de mediación es restarse a la posibilidad de alterar las desigualdades de poder preexistentes, e insistir en el rol negociador con el fin de impulsar los intereses más débiles significa perder independencia y neutralidad.

Sin embargo, paradójicamente, los conflictos abren la posibilidad a las autoridades locales de no quedar atrapadas en esta disyuntiva y no tener que optar por uno de los dos roles en desmedro del otro. Mientras mayor el equilibrio de fuerzas de las partes en disputa en un conflicto, en mejor situación se encontrará un alcalde para poder sumar a su función de mediación la de negociar una salida al conflicto que incluya sus propios intereses como autoridad democrática. El empate de fuerzas de los contrincantes de un conflicto otorga a la autoridad local mejores posibilidades de influir en las decisiones con que se resuelve el conflicto. Es una forma de descentralización política "de hecho" que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados por las leyes a los gobiernos sub-nacionales, aún por aque-

llas que explícitamente buscan la descentralización política.

Desde este punto de vista, no resulta ilógico que las autoridades locales fomenten la participación pública y la organización social en el seno de comunidades enfrentadas a conflictos ambientales y territoriales locales. El equilibrio de fuerzas es su mejor escenario para trabajar autónomamente por soluciones ambientalmente adecuadas y socialmente equitativas para los conflictos; esto es, para aprovechar la energía puesta en movimiento por éstos en pos del desarrollo territorial sustentable. Los esfuerzos de gestión territorial pueden ser puestos al servicio de los objetivos de largo alcance propios del planificador.

(ii) Tensión entre pasividad y movilización de la sociedad civil

La sociedad civil latinoamericana aparece tensionada entre factores que impulsan su activación y otros que la empujan a la inacción y la pasividad. Los juicios e imágenes en uno y otro sentido se alternan, a veces pretendiendo apuntar a rasgos culturales absolutos. Aún más, la activación puede ser señalada como inducida desde fuera, en concreto, desde el Estado; y la pasividad, como resultado del desaliento de movilizaciones sin éxito.

Ha sido habitual en América Latina que el Estado o los partidos políticos, especialmente con ocasión del enfrentamiento de proyectos políticos nacionales, hayan contribuido a movilizar a grupos de la población en su apoyo. El clientelismo político ha sido un mecanismo importante en estas movilizaciones. Pero también es cierto que en las últimas décadas se ha ido haciendo más habitual la movilización autónoma de la sociedad civil, movilización que el Estado intenta contener y desestimular.

Los casos de conflictos estudiados en Chile muestran que la activación y la pasividad pueden ser momentos distintos de un mismo proceso de enfrentamiento entre racionalidad económica (apoyada por el Estado) y defensa de los espacios vitales de la gente, proceso que puede extenderse por muchos años (y que intenta ser representado por la línea gruesa que envuelve el diagrama incluido en el texto).

Hay, por cierto, factores culturales que empujan en uno y otro sentido. En un estudio de caso entre mujeres pobres de Santiago, destacaron, por un lado, el machismo, el conservadurismo moral y una concepción no-democrática del poder como factores que inhiben la participación comunitaria; y, por otro, una marcada inclinación hacia la acción colectiva que explica la habitual proliferación de organizaciones de barrio (Sabatini, 1995b).

Gramsci señalaba que la cultura de las masas está formada por elementos culturales diversos e, incluso, contradictorios que se van acumulando, como capas sedimentadas, a lo largo de la historia (Gramsci, 1985).

Una buena gestión territorial implica no sólo un mayor conocimiento de las fuerzas económicas y los mercados que condicionan los cambios de uso del suelo, sino que también de complejidades culturales como las señaladas. La dinámica oscilante de la participación en el devenir de los conflictos va definiendo en cada momento la correlación de fuerzas entre los disputantes. Con ello, se van definiendo las posibilidades que las autoridades locales tienen para realizar una gestión territorial que se ponga al servicio de los objetivos de planificación de largo plazo de la "región urbana" en cuestión.

(iii) Tensión entre competencia y consenso

La competencia entre proyectos políticos y la capacidad de producir soluciones de consenso son dos elementos centrales de la democracia. En América Latina, la democracia se ha caracterizado por ser más fuerte en lo primero que en lo segundo. El resultado ha sido la inestabilidad política y la reiteración de soluciones autoritarias o populistas. La carencia en producir los necesarios consensos es sustituida desde el Estado. La raíz de este rasgo político parece residir en patrones culturales de corte "verticalista" que hacen que el conflicto difícilmente se acepte como algo normal en las relaciones sociales. El conflicto, fuera de ser normal, es la antesala del consenso.

El desafío más propiamente político que enfrentan los planificadores territoriales comprometidos con la

defensa de la calidad de vida y con el desarrollo sustentable de los territorios, es transformar los conflictos ambientales y territoriales en consensos. La movilización y educación públicas orientadas a producir estos consensos forman parte esencial de la "planificación urbana estratégica"; de la construcción de la legitimidad social y política del Plan Estratégico (Borja, 1996).

La negociación ambiental formal y la participación pública parecen ser los caminos adecuados para trabajar por la generación de estos consensos. Sin embargo, hay un tipo de consensos engañosos de los que el planificador territorial debe recelar. Son los que se suelen imponer a las comunidades desde fuera, con el apoyo de la prensa e, incluso, de las autoridades políticas centrales. Puede tratarse de un programa de cambio tecnológico o de recuperación ambiental diseñado sin el concurso de la comunidad y del que ésta desconfía, pero que sirve a las empresas para "salir del paso". Es un complemento a los intentos de cooptación y de "compra de silencio" característicos de la negociación informal (salida 3 en el diagrama). En el fondo, se intenta crear una opinión pública favorable a los intereses de la empresa.

La "opinión pública" es, en último término, un mecanismo de control social. Su imposición a las personas y comunidades produce un efecto de "espiral del silencio", de raíz psicológica, consistente en la renuencia de la gente a quedar excluida de la corriente de opinión dominante (Noelle-Neumann, 1979). Terminan por aceptar la "solución" que se les ofrece hasta que no cambien las condiciones. Se produce una mezcla de resignación, afán por no quedar marginados y resentimiento. El conflicto se apacigua, entrando en un estado de latencia. El equilibrio es inestable. El conflicto volverá a resurgir.

El planificador territorial debe saber identificar estos consensos inestables, y entender lo distintas que son las posturas de autoridades centrales y locales frente a esos consensos y a los conflictos. Mientras las primeras están más comprometidas con el crecimiento económico, y tenderán a apoyar estos consensos artificiales, las segundas se juegan más claramente por el equilibrio entre crecimiento econó-

mico y conservación ambiental que define al desarrollo sustentable.

Síntesis y conclusión

Desde la perspectiva de la planificación y la gestión territoriales, tal vez los rasgos más relevantes de los conflictos locales que hemos discutido puedan resumirse de la siguiente manera: suscitados por externalidades ambientales e impactos asociados a proyectos productivos, inmobiliarios o de infraestructura son, en esencia, conflictos territoriales, distributivos y políticos que ofrecen posibilidades de acción promisorias para el desarrollo sustentable de las "regiones urbanas".

En estos conflictos no están en disputa tan sólo los impactos ambientales de los proyectos, sino también sus impactos económicos, culturales y sociales. No está en disputa tan sólo la conservación de los recursos naturales o el equilibrio de los ecosistemas, sino que, más integralmente, los sistemas de vida locales y el control de los territorios. En estos conflictos colisionan "espacio económico" y "espacio vital" (Friedmann, 1988). Se vinculan, de modo inestable, las formas sociales locales con las formas económicas globales; los residentes de localidades urbanas y rurales de países en desarrollo con las grandes corporaciones económicas.

La penetración de la lógica económica global amenaza con trastocar los territorios en que se organiza la vida cotidiana de la gente y degradar el medio natural, la calidad de vida y las ciudades. La urbanización actual no sólo está liquidando el campo circundante sino que la propia ciudad como lugar de encuentro y de oportunidades de progreso para sus habitantes. En parte importante ello se debe a que el espacio urbano ha adquirido una relevancia creciente como fuente de ganancias en la forma de rentas de la tierra o "plusvalías". Lefebvre decía, en forma visionaria, que la "sociedad urbana" que se desplegaría a escala planetaria con el desarrollo de la economía capitalista descansaría sobre las ruinas de la ciudad (1969, 1971).

Pero, al mismo tiempo, esta penetración económica abre posibilidades de desarrollo inéditas y de integración de esas poblaciones locales a la comunidad

humana global, a sus valores emergentes y a las grandes tareas que éstos definen: la paz, la solidaridad y la conservación ambiental del planeta. La planificación territorial tiene el gran desafío de contribuir a la realización de estas posibilidades y a la disminución de aquellos riesgos.☞

Referencias Bibliográficas

- Bingham, Gail. 1986. *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Lefebvre, Henri. 1969. *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, Henri. 1971. *De Lo Rural a Lo Urbano*. Barcelona: Península.
- Borja, Jordi. 1996. *Planeamiento estratégico y proyectos urbanos; la respuesta de las ciudades a la globalización*. Ponencia al seminario Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica. Santiago de Chile, junio 26-28 de 1996.
- Dahrendorf, Ralph. 1995. *Can we Combine Economic Opportunity with Civil Society and Political Liberty?*. The Responsive Community: Rights and Responsibilities, Vol.5, #3.
- Devas, Nick. 1993. *Evolving Approaches*, en Devas & Rakodi (Eds.), *Managing Fast Growing Cities; New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. Longman.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- Friedmann, John. 1988. *Life Space and Economic Space*. Essays in Third World Planning. Transaction Books.
- Geisse, Guillermo & Sabatini, Francisco. 1993. "¿Por qué la Escondida". *Ambiente y Desarrollo* 9(3).
- Gorczyński, Dale. 1991. *Insider's Guide to Environmental Negotiation*. USA: Lewis Publishers.
- Gramsci, Antonio. 1985. *Introducción al Estudio de la Filosofía* (Cuaderno de la Cárcel #11). Barcelona: Crítica.
- Guimaraes, Roberto. 1991. *Bureaucracy and Ecopolitics in the Third World: Environmental Policy Formation in Brazil*. *International Sociology* 6(1).
- Kelly, Eric Dmian. 1988. "Zoning", en So, Frank y Getzels, Judith (Eds.), *The Practice of Local Government Planning*. Segunda edición. Estados Unidos: International City Management Association.
- Martínez Alier, Joan. 1995. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Cap 10: "Urbanismo y ecología en Barcelona". Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Noelle-Neumann, Elizabeth. 1979. *Public Opinion and the Classical Tradition: A Re-evaluation*. *Public Opinion Quarterly* 43(2).
- Rueda, Salvador. 1994. *El ecosistema urbano y los mecanismos reguladores de las variables autorregenerativas*, en *Ciudad y Territorio* vol. 2, nº 100-101. Madrid.
- Sabatini, Francisco & Mena, Francisco. 1995. *Las chimeneas y los bailes 'chinos' de Puchuncaví*. *Ambiente y Desarrollo* 11(3).
- Sabatini, Francisco. 1995. *¿Qué hacer frente a los conflictos ambientales?*. *Ambiente y Desarrollo* 11(1).
- Sabatini, Francisco. 1995b. *Barrio y Participación; Mujeres Pobladoras de Santiago*. Santiago: Universidad Católica de Chile- Centro de Estudios Sociales SUR.
- Sabatini, Francisco. 1996. *Conflictos ambientales locales y profundización democrática*. Cipma. Documento de Trabajo #46. Santiago: mimeo.
- Sepúlveda, Claudia. 1995. *La construcción social de la demanda ambiental entre los habitantes de Compu: el caso de Golden Spring*. *Ambiente y Desarrollo* 11(4).
- Sepúlveda, Claudia. 1995b. *Debilidad en la gestión ambiental local y centralización de los contenidos en los conflictos ambientales: el caso de Golden Spring*. *Ambiente y Desarrollo* 11(2).
- Susskind, Lawrence; Bacow, Lawrence; & Wheeler, Michael. 1983. *Resolving Environmental Regulatory Disputes*. Rochester, Vermont: Schenkman.

Publicaciones Especiales

- * Estudio del Sector Cafetalero en El Salvador
- * Los Intermediarios Financieros No Oficiales en El Salvador
- * La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa
- * El Banco mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública



Boletín PRISMA

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador 17. Procesos de urbanización y sostenibilidad en El Salvador 18. Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en San Salvador 19. Evaluación Ambiental Estratégica | <ul style="list-style-type: none"> 20. La gestión de la tierra urbana en El Salvador 21. Las transformaciones del agro salvadoreño y la efectividad de las políticas sectoriales 22.. Hacia una estrategia ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador 23. Actores sociales y medio ambiente urbano |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De venta en principales librerías

Publicación Especial 50.00, 10 o más ejemplares: 40.00 Boletín PRISMA: 10.00

Suscripción Anual (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$25.00

CORREOS DE EL SALVADOR	SAN SALVADOR	FRANQUEO PAGADO
		PERMISO No. 80/97

PRISMA

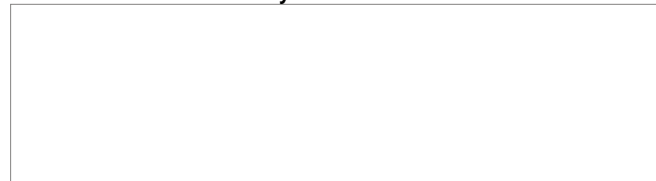
PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Tels./Fax: (503) 298-6852
(503) 298-6853
(503) 223-7209

E-Mail: prisma@es.com.sv

Directora: Deborah Barry

Editor: Herman Rosa



3a. C. Pte. 3760, Col. Escalón. Apdo. Postal 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.