

# NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

Enrique Correa y Marcela Noé  
Editores

**Nociones de una Ciudadanía que crece**

273  
C824 mo

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

323 Correa, Enrique; Noé, Marcela, Eds.  
C824 Nociones de una Ciudadanía que crece  
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998  
382 p. Serie libros FLACSO  
ISBN: 956-205-126-9

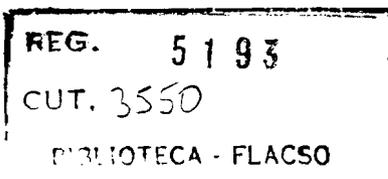
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOBERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.214 Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño portada: A°DOS Diseñadores  
Impresión: LOM Ediciones.



# ÍNDICE

Introducción	5
<i>Enrique Correa - Marcela Noé</i>	
<b>Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>1ª Sección: Argumentos desde el Estado</b>	
Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales	15
<i>Rodrigo Baño</i>	
Ciudadanía y Políticas Públicas	38
<i>Marcela Noé</i>	
Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria	61
<i>Vladimiro Sáez</i>	
Participación Ciudadana y Gobernabilidad	83
<i>Enrique Correa</i>	
<b>2ª Sección: Miradas desde la Sociedad</b>	
Participación y Exclusión: Una Aproximación al Tema desde la Experiencia de las Comunidades de Base	91
<i>Fernando Castillo</i>	
De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género	102
<i>Natacha Molina</i>	
Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación	121
<i>Francisco Sabatini</i>	
<b>Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS</b>	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

Participación Social y Prevención Delictual	245
<i>Hugo Frühling</i>	
La Inseguridad Ciudadana y la Participación	263
<i>Luis Vial</i>	
Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal	303
<i>Soledad Jaña</i>	
Parte 3 CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO	
Hacia la Modernización del Estado y su Gestión	344
<i>José Joaquín Brunner</i>	
Ex Ministro Secretario General de Gobierno	
Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	351
<i>M. Josefina Bilbao</i>	
Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer	
Ciudadanía y Políticas de Vivienda	357
<i>Alberto Etchegaray</i>	
Ex Ministro de la Vivienda y Urbanismo.	
Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: en Torno a las Soluciones.	363
<i>Patricio Tudela</i>	
Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones Ministerio del Interior	
Participación y Políticas Municipales	374
<i>Juan Pablo Valenzuela</i>	
Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa de Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.	

# **PARTICIPACIÓN Y LOCALIDAD: PROBLEMAS, CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN**

**Francisco Sabatini**

Los problemas urbanos y ambientales derivados de la organización y convivencia de grupos humanos y actividades en el nivel territorial local representan oportunidades valiosas para sustentar procesos de participación ciudadana con capacidad de incidir en la formación de políticas públicas y, en general, de poner en la discusión pública temas “de la gente”, incluido el de la distribución de la riqueza. Estas oportunidades radican, en medida importante, en los conflictos ambientales y urbanos locales que son agudizados por los procesos de globalización económica y las tendencias del poblamiento.

## **Los Problemas Territoriales Locales**

Los problemas territoriales, principalmente ambientales y urbanos, aumentan en importancia con la globalización de nuestra economía, con el crecimiento económico aún fuertemente basado en la exportación de recursos naturales, y con el desarrollo de las ciudades y el avance de la conciencia ciudadana.

El descenso de la calidad de vida en las grandes ciudades y la degradación del medio ambiente, tendencias universales que no dependen mayormente de la riqueza de los países, son problemas con un importante componente territorial. Consisten mayoritariamente, en problemas derivados de la relación de contigüidad entre población, actividades y elementos naturales.

## **La Conciencia Ciudadana Marca el Paso de Meros Impactos Territoriales a Problemas de Interés Público**

Los problemas territoriales se originan en las llamadas “externalidades”, esto es, en los efectos externos físicos o ambientales que generan unas actividades o grupos, ya sea sobre terceros que comparten la misma localidad o territorio, o sobre los ecosistemas.

Sin embargo, hasta hace poco los impactos territoriales de los proyectos de desarrollo -de las inversiones productivas y las obras públicas, principalmente- así como los impactos de la evolución del poblamiento, eran considerados indicadores de desarrollo. Por ejemplo, una chimenea humeante o la demolición de un viejo barrio urbano para construir una autopista de alta velocidad.

El aumento de la conciencia ciudadana es clave para otorgar a estos impactos o externalidades el carácter de problemas de interés público. Esta Incluye nueva

conciencia ambiental, conciencia de derechos ciudadanos y, en general, el fortalecimiento de valores hoy por hoy tan, o casi tan, “globalizados” como lo está la economía. Entre los valores más “globalizados” se cuentan los derechos humanos, la conservación ambiental, la democracia política, el derecho a participar en las decisiones que nos afectan directamente, los derechos de la mujer y las identidades étnicas o territoriales.

### **Aunque las Identidades Sociales Muestran Tendencias Encontradas en lo Referente a su Dimensión Territorial, Aumenta la Importancia de esta Última**

Por una parte, la identidad se consigue integrándose a los patrones de consumo y culturales que se imponen a nivel planetario. Es la identidad por asimilación al modelo “global”. Esta es la tendencia dominante, la que nos lleva a una homogeneización creciente, implicando un cierto debilitamiento de nuestras identidades territoriales.

Sin embargo, por otra parte se abre paso una segunda fuerza, subordinada pero ascendente: la de resistencia a esa pérdida y de defensa de la calidad de vida y de los sistemas de vida frente al avasallamiento de las fuerzas económicas que trastocan el espacio y la naturaleza en función de objetivos económicos. Es la identidad social por diferenciación (en vez de la identidad por asimilación) y tiene una base territorial importante.

### **Especificidad e Integralidad de los Problemas Territoriales**

Debido a la confluencia de factores geográficos, culturales, económicos y demográficos que los originan, son problemas de alta especificidad. Problemas tales como el deterioro progresivo de la cuenca de un río y las disputas crecientes entre actividades y usuarios por sus aguas, o como el aumento de la congestión en las ciudades con sus secuelas de ineficiencia y descenso de calidad de vida, representan desafíos técnicos considerables para la gestión pública. Dificilmente pueden ser previstos o superados sólo con regulaciones genéricas tales como normas y políticas de uso del suelo o políticas ambientales las que, por lo demás, presentan escaso desarrollo en Chile.

Por otro lado, el carácter integral de los problemas territoriales -lo opuesto a lo sectorial que predomina en la función pública- interpela a una serie de agencias públicas usualmente descoordinadas entre sí y a agencias ambientales o de planificación territorial que no logran hacer esa coordinación, sea por falta de poder o de recursos materiales o humanos.

## **Facetas Políticas de los Problemas Territoriales: las Externalidades Plantean un Desafío Distributivo y una Seria Dificultad para ser Ajustados al Esquema de Especialización Sectorial que Predomina en la Gestión Pública**

En la medida que están originados por las externalidades, los problemas ambientales y urbanos plantean una cuestión distributiva. El problema es cómo se distribuyen las externalidades positivas y negativas, asociadas a la realización de una determinada actividad o proyecto, entre los grupos y entidades presentes en cada localidad o porción del territorio.

La dimensión distributiva de los problemas territoriales locales es aún más clara si tomamos en cuenta que las externalidades, como impactos físicos o ambientales, suelen encadenarse con otros tipos de impactos, especialmente económicos y culturales. Por lo mismo, resulta muy difícil aislar los impactos urbanos o los ambientales como parcelas de la realidad privativas de ámbitos sectoriales de la política pública (política urbana o política ambiental). El tema de las compensaciones que debe pagar una empresa que daña el medio natural -tema en el que existen avances en la política ambiental en distintos países- difícilmente puede circunscribirse a lo "estrictamente ambiental", como exigen las autoridades.

Hay aún otra faceta política en los problemas territoriales locales. Aquella que se relaciona con el tránsito desde problemas a disputas o conflictos, punto en el cual la dimensión política pasa a ser tanto o más importante que los aspectos técnicos. Volveremos sobre este punto más adelante.

## **Lo Nacional Invade lo Local: Límites a la Participación Ciudadana Centralismo Político y Políticas de Descentralización**

El centralismo político hace a Chile un país virtualmente "ocupado" desde Santiago, lo que se expresa en el carácter de los Intendentes como representantes del Presidente de la República. En cambio, alcaldes y municipios cumplen una función de "bisagra" entre Estado y sociedad civil, y un punto potencialmente alto de tensión política en la medida que se fortalece la sociedad civil<sup>1</sup>.

El virtual consenso que ha existido en Chile en las últimas décadas en torno a la descentralización y a sus políticas concretas, obedece a la concurrencia de una diversidad de razones y motivaciones: (i) Evitar la concentración de tensiones políticas en el Centro del sistema en un periodo de reforma económica asociada a altos costos sociales; (ii) extender la mano de la dictadura en el control político de

---

<sup>1</sup> Por sociedad civil se entiende la esfera de las relaciones sociales que permanece fuera del alcance del Estado y de la economía corporativa y que está compuesta por estructuras de socialización (la familia, principalmente), asociaciones (especialmente las voluntarias) y movimientos sociales o de formación de opinión pública (Friedmann, 1992; Cohen y Arato, 1994).

los espacios subnacionales; (iii) aumentar la eficacia del Estado, “la gobernabilidad” bajo democracia (hasta cierto punto, una combinación de las dos puntos anteriores); (iv) facilitar la incorporación de nuevas localidades y regiones a la economía globalizada -en buena medida haciendo a los gobiernos subnacionales competir por los capitales de inversión-, un fenómeno característico de la fase de reestructuración del capitalismo mundial en los años ‘70 y ‘80; o (v) desarrollar y profundizar la democracia.

En lo fundamental, las políticas de descentralización han sido generadas e impulsadas desde el Centro político (gobierno nacional y parlamento) por una o varias de las razones antes listadas. Más que por los recursos transferidos (o “devueltos”) la significación de estas políticas radica en haber abierto un espacio político disputable que, por las razones discutidas anteriormente, gana en importancia. Es el “espacio local”. Sin embargo, esta posibilidad, para materializarse, requiere de una sociedad civil local con niveles altos de organización y movilización. Mientras ello no ocurra, la descentralización tendrá mucho de forma o recurso institucional y, en lo que se refiere a su motivación más ideológica (la profundización de la democracia), predominarán las intenciones y no las realizaciones. No se debe esperar demasiado de políticas de descentralización diseñadas e implementadas desde el Centro político, que no sean complementadas con la movilización de las comunidades locales. Parece ingenuo esperar que quien detenta el poder lo entregue por voluntad propia.

### **Planificación y Mercado, Dos Ofertas Poco Exitosas para Enfrentar los Problemas Territoriales**

Los problemas territoriales, tanto urbanos como ambientales, han sido enfrentados con dos enfoques que, en lo fundamental, han fracasado. El del Estado planificador que aplica el conocimiento científico y el expertizaje técnico a los problemas de interés público y, más recientemente, el del mercado o, más concretamente, el de “más mercado”. Actualmente, frente a distintos problemas se proponen soluciones que tienen en común el recurrir a los mecanismos de mercado y que, por lo mismo, arrancan de una diagnóstico común. Se asume que los problemas son consecuencia de la debilidad de los mercados, la que a su vez es producto de un excesivo intervencionismo estatal o de la insuficiente definición de los derechos de propiedad.

Estos enfoques tienen en común el constituir respuestas que no logran dar cuenta de las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada lugar. En ese sentido, son respuestas “externas” apoyadas desde los polos dominantes del sistema político: El Estado y la economía corporativa.

La base científico-técnica del Estado planificador es feble, en medida importante por las limitaciones propias (epistemológicas) del conocimiento científico y

también por la falta de estudios y conocimiento de los distintos lugares y porciones del territorio nacional. Por otra parte, la zonificación de los usos del suelo, esencia de la planificación urbana y también de la moderna gestión ambiental territorial, es una respuesta que sirve para evitar externalidades negativas, pero puede ayudar a crear problemas tanto o más importantes. Puede contribuir a la acumulación de externalidades de escala mayor (como es el caso de las asociadas a los problemas de transporte y a la segregación social en las grandes ciudades). Igualmente, puede erigirse como obstáculo para el desarrollo de actividades económicas, especialmente cuando es aplicada con tanta inflexibilidad como ignorancia sobre el medio natural, dificultando así el logro de uno de los ideales del desarrollo sustentable, a saber, el de combinar crecimiento económico y conservación ambiental.

La propuesta neoliberal de "más mercado" enfatiza la liberalización de los mercados y la definición de los derechos de propiedad, como forma de solucionar los problemas urbanos y ambientales -donde propiedad se asimila a propiedad privada, pretendiendo que a esta se le oponen tan sólo las situaciones de "falta de propiedad clara". En Chile se ha aplicado esta receta al caso de las ciudades. La liberalización extrema de los mercados de suelo data de 1979 y no ha sido radicalmente revertida y existe una presión ideológica creciente para hacer algo parecido en el caso del medio ambiente. La idea de una "mano invisible ecológica" ha sido formulada explícitamente (ver en particular el texto de NCPA, 1992 traducido por el Instituto Libertad y Desarrollo).

Con el fin de justificar conceptualmente estas propuestas, tienden a ignorarse las peculiaridades del suelo como bien económico. Estas últimas determinan "imperfecciones" estructurales en los respectivos mercados y limitan severamente la utilidad de las propuestas neoliberales de "más mercado" para enfrentar los problemas ambientales y urbanos. Entre otras características, destacan las de tratarse de un bien no producido, inamovible, no sustituible y de uso imprescindible, todas las cuales dan lugar a situaciones complejas de "monopolios naturales", de "competencia monopólica" o de "especulación competitiva".

Lo concreto es que las externalidades, como problema distributivo y como problema físico-ambiental que afecta la calidad de vida y la conservación ambiental, siguen existiendo. Las soluciones "nacionales" para estos problemas territoriales locales, sean ellas las del Estado planificador o las del neoliberalismo extremo, presentan serias limitaciones. En parte, éstas se deben al hecho de que la participación de las comunidades locales sea permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político. La movilización de las comunidades locales es vista por las autoridades centrales y por las empresas, más como una dificultad adicional que como una posible contribución a las soluciones, y asimismo como una potencial pérdida de poder. Podríamos denominar "paradigma centralista" a

esta peculiar manera de ver las cosas. Todos sabemos lo fuerte que es en nuestro país<sup>2</sup>.

Esta forma de invasión radica en el papel que la prensa juega en los conflictos territoriales locales, cuando éstos adquieren una importancia que desborda el espacio local, el “efecto de demostración” es tal vez la amenaza que primero se manifiesta; las autoridades no querrán que se “sienten precedentes” que puedan estimular a otras comunidades a movilizarse.

En las teorías sobre la comunicación de masas pueden distinguirse dos grandes enfoques. El que señala que los contenidos de los mensajes se ajustan a las preferencias y demanda del público, que ejercería su “soberanía” en los mercados respectivos. Y aquel que enfatiza el poder de los medios de comunicación de masas en la modelación de la conciencia y en la formación de la “opinión pública”. Se puede señalar, en forma ecléctica, que el primer enfoque es especialmente útil en periodos “normales” y el segundo, en periodos de crisis social o política (MacQuaile, 1983). Enfrentados a una situación de crisis, el Estado y los grupos de poder buscan ejercer a través de la prensa un mayor control sobre las creencias y la “opinión pública”, y es entonces cuando la “opinión pública” demuestra ser un mecanismo de control social.

El deterioro del medio ambiente y el descenso de la calidad de vida en las ciudades sin duda representan situaciones de crisis social. No hay políticas públicas que den confianza en lo técnico y que garanticen “governabilidad”. Sin duda, uno de los factores de incertidumbre que marcan la vida contemporánea es, precisamente, la degradación de la naturaleza y el consecuente descenso en la calidad de vida. Bajo crisis, el modelamiento de la opinión pública pasa a ser crucial y posible, en la medida en que la prensa chilena es fuertemente nacional y débilmente local. La prensa se hace portadora de una verdad externa o nacional que tiende a imponerse a los grupos locales con auxilio de un mecanismo psicológico, la “espiral del silencio”, consistente en la renuencia de la gente a quedar excluida de la corriente de opinión dominante (Noelle-Neumann, 1995 formula la teoría de la espiral del silencio con base en investigaciones empíricas).

Un ejemplo de imposición de opiniones y soluciones “de consenso” a los problemas y disputas territoriales locales a cargo de la prensa nacional, lo provee el largo conflicto ambiental de Puchuncaví (Sabatini, 1997; Sabatini, Mena y Vergara, 1996). Además del efecto psicológico descrito, allí se pudo observar que la inclinación de la gente por sumarse a las soluciones oficiales impuestas “desde fuera” con el auxilio de la prensa, a pesar de la desconfianza existente, se debía al

---

<sup>2</sup> Como ha hecho notar Oscar Godoy, casi invariablemente cada nuevo Presidente de la República hace una reafirmación centralista explícita en su discurso inaugural, independientemente de cuáles hayan sido sus promesas en favor de la descentralización durante la campaña electoral.

temor de quedar marginados de beneficios concretos asociados a esas soluciones. Era peor quedarse “sin pan ni pedazo”.

De tal forma, la prensa nacional juega un papel en los conflictos territoriales locales que contribuye a inhibir la movilización de los grupos locales, favoreciendo las salidas centralistas a los conflictos. Este rol negativo de la prensa para los intereses locales no excluye el rol más positivo que suele jugar en una primera fase de los conflictos, al contribuir a posicionarlos como asuntos de interés público, tampoco es contradictorio con el rol más activo que juega la prensa en la “negociación ambiental informal”, o negociación no declarada, que se caracteriza por el establecimiento de relaciones de mutua extorsión entre la comunidad local y el o los agentes responsables de las externalidades negativas, usualmente empresas (Sabatini, 1994).

### **Lo Local Irrumpe en lo Nacional: Posibilidades para la Participación**

#### **Lo Concreto es que las Externalidades Siguen Existiendo, Abriendo Así un Espacio Político a la Participación Ciudadana de Nivel Local**

La persistencia de las externalidades como impactos físico-ambientales negativos, como efectos económicos ajenos al sistema de precios y como mecanismos socialmente regresivos demuestran la relativa inoperancia de las ofertas “externas” de solución (Estado planificador y “más mercado”). Queda abierto así un espacio para la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de soluciones adecuadas para sus problemas territoriales locales, participación que puede tener proyecciones políticas más amplias, en la medida que los problemas abordados son comunes con muchas otras localidades y pueden tener origen en mecanismos y factores que se definen en una escala espacial mayor.

Dos aspectos en que se manifiesta con claridad esta posibilidad, se refieren a la escala espacial y a la legitimidad social requeridas para esas acciones. La solución de los problemas urbanos o ambientales puede demandar escalas espaciales de intervención sólo alcanzables a través de formas asociativas de acción. Estas exigencias de escala a las soluciones y su aplicación práctica son claras en una serie de cruciales problemas territoriales de impacto local. Entre ellos, la congestión del tránsito, la aglomeración de pobreza en las grandes ciudades y el deterioro de los ecosistemas. La receta “más mercado”, al enfatizar la definición de derechos de propiedad privada, y especialmente allí donde el lema “propietarios pero no proletarios” ha sido llevado a la práctica y contribuido a fragmentar la propiedad del suelo, nos aleja de ese requisito de escala espacial de las soluciones. Por su parte, aquellos esfuerzos del Estado Planificador que se definen en escalas agregadas de intervención -los planes urbanos metropolitanos, las inversiones en obras de infraestructura y las políticas ambientales- usualmente no logran establecer

una buena articulación con el nivel local. Los planes urbanos y las políticas ambientales suelen ser sobrepasados por las decisiones micro-sociales y micro-espaciales en que consisten los mercados, mientras que las grandes inversiones en infraestructura imponen el interés nacional o regional una determinada forma de entender este interés, para ser más precisos sobre los intereses locales, generando nuevas externalidades y conflictos en las localidades.

En cuanto a la legitimidad social, la participación de la ciudadanía local puede ayudar a llenar la brecha que inevitablemente existe entre conocimiento científico-técnico y las decisiones a través de las cuales se realizan los proyectos de desarrollo. La participación ciudadana puede ser especialmente importante cuando hay implicados fuertes intereses económicos en la decisión sobre cómo enfrentar y cómo cubrir esa brecha o área de ignorancia.

### **Los Conflictos por Externalidades Aumentan en Número e Intensidad, Abriendo Paso a la Negociación**

Son conflictos políticos porque su constitución como tales esto es, el paso de impactos a problemas y de éstos a conflictos, lo mismo que la salida que tienen, depende de la relación de fuerzas entre las partes involucradas. El ascenso de la conciencia ambiental, la prestancia que gana el ciudadano que conoce y exige sus derechos, el deterioro ambiental y urbano y el aumento de las inversiones, se cuentan entre los factores que favorecen tanto la multiplicación de estas disputas locales como un mayor equilibrio de fuerzas.

Con la participación y organización locales, la negociación se impone como la forma de salir de estos conflictos. Puede tratarse de la negociación formal y abierta o la que tiene una forma velada o negociación informal, cuando aparecen los intentos de captación de los líderes de la comunidad y se establecen formas cruzadas de extorsión entre comunidad y empresas (Sabatini, 1994).

### **La Descentralización Política “De Hecho”**

Este marco de conflictos territoriales locales representa un difícil desafío para las autoridades locales. Por una parte, deben ejercer labores de mediación con el fin de dar una solución rápida y justa a los conflictos. Por otra, sin embargo, son autoridades democráticamente electas que tienen un mandato popular (su programa de gobierno) que las hace tener una posición definida frente a los conflictos. En los conflictos, por lo tanto, buscarán negociar en favor de sus propios intereses. Esta tensión entre mediación y negociación parece consustancial a la función pública bajo democracia (Forester, 1989 la discute para el caso de la planificación urbana).

Los conflictos territoriales locales, tanto los urbanos como los ambientales, ofrecen

a estas autoridades la posibilidad de salir exitosamente de la disyuntiva entre mediar y negociar a que se ven enfrentadas, que es, en último término, una disyuntiva entre administrar el *status quo* y favorecer el cambio social. El mismo empate relativo de fuerzas que estimula la emergencia del conflicto ofrece esa posibilidad al crear un espacio político mayor para esa autoridad local. La mutua neutralización de los oponentes le permitirá imponer más fácilmente sus intereses y puntos de vista, y lo hará con la legitimidad de estar mediando un conflicto para resolverlo prontamente. En definitiva, ejercerá con relativo éxito la negociación de sus intereses *bajo la forma* de una mediación.

De esta manera, el relativo empate de fuerzas entre los contrincantes en los conflictos territoriales locales, entrega a las autoridades locales mayores posibilidades para influir en las decisiones con que se resuelven aquellos. Se trata de una forma de descentralización política “de hecho” que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados a estas autoridades por leyes y políticas de descentralización (Sabatini, 1997).

### Los Conflictos Estimulan la Participación

Es fácil constatar que la proliferación de conflictos territoriales locales suele ir acompañada de una cierta “ebullición participativa”. Esa ha sido la tradición de los *booms* inmobiliarios en áreas de altos ingresos de las ciudades, y está pasando a ser lo usual en los conflictos ambientales. Esta coincidencia entre conflictos y participación ha servido para “demostrar” que la participación ciudadana origina conflictos, y para concluir que aquellas decisiones que tienen un fuerte ingrediente técnico, como es el caso de estos proyectos de desarrollo, deben reservarse a los técnicos.

Sin embargo, la relación inversa es más importante. Debido al complejo fenómeno de las externalidades, los conflictos son inevitables y cuando estallan, alientan la participación. Los conflictos estimulan la participación; es más, representan una oportunidad valiosa para que los ciudadanos participen en las decisiones que afectan en forma directa sus vidas (Sabatini, Sepúlveda y Villarroel, 1996).

### Los Ciudadanos: ¿Participativos o Pasivos?

Más de alguna vez nos hemos enfrentado a juicios polarizados al respecto. Los chilenos somos una sociedad civil políticamente sofisticada, con una tradición de participación política y de movilización. Y los chilenos exhibimos una increíble pasividad frente a decisiones que nos afectan directamente y en forma sustantiva.

Paradójicamente, ambos juicios resultan aplicables a situaciones concretas. La solución a la paradoja puede estar en que pasividad y activismo no constituyen rasgos culturales, atributos absolutos, sino momentos distintos de un mismo

proceso. Cuando el conflicto estalla o resurge, aumenta la participación; y cuando es controlado o “domesticado” por las autoridades, decrece. Los altos y bajos del largo conflicto ambiental de Puchuncaví representan un buen ejemplo (Sabatini, Mena y Vergara, 1996).

La secuencia entre conflictos y participación que se observa a nivel local demostraría que, cuando hay, o parece haber, un espacio abierto para influir en las decisiones, los ciudadanos participan en los asuntos públicos, organizándose y movilizándose. Y cuando, por el contrario, domina la percepción de que nada se saca con participar y organizarse, porque todo viene decidido “desde arriba”, entonces la gente se encierra en sus asuntos privados. La participación implica algo tan práctico como tiempo y trabajo, y nadie está dispuesto a dilapidarlos. Debe existir una cierta expectativa de que algo se puede lograr. Y el surgimiento o resurgimiento de conflictos territoriales locales eleva esas expectativas. Los conflictos territoriales estimulan la participación porque crean un espacio político significativo a nivel local.

### La Negociación Formal y la Prensa

El papel negativo que juega la prensa en estos conflictos, como soporte de las soluciones “centrales” o nacionales impuestas a las comunidades locales e inhibitoras de la participación, se neutraliza significativamente al establecerse instancias formales de negociación.

Mientras la negociación es informal, la prensa tiene un rol protagónico que podríamos señalar como excesivo. La negociación informal se caracteriza porque los actores no reconocen estar negociando su conflicto. La empresa suele ofrecer aportes para solucionar problemas o carencias locales buscando, de hecho, comprar silencio o pasividad respecto de los impactos que produjeron el conflicto. Más directamente, puede intentar “cooptar” a dirigentes a través de ofertas de trabajo u otras<sup>3</sup>. Por su parte, los grupos más activos de la comunidad local suelen llegar a la conclusión de que no podrán conseguir modificaciones sustantivas a los proyectos y deciden entrar en el juego de esta suerte de “extorsión cruzada” y vender lo más caro posible su silencio.

En esas circunstancias, los periodistas en buena medida “deciden” en qué consiste el conflicto, quienes son los contrincantes e, incluso, qué piensan. Se convierten, de hecho, en una suerte de mediadores del conflicto en una situación en que nadie reconoce estar negociándolo (Gorcinsky, 1991; Sabatini, 1997). Y este poder lo usan, las más de las veces, para ayudar a imponer las visiones y soluciones externas u “oficiales” que provienen desde el gobierno o las empresas. Su importancia en la

---

<sup>3</sup> La cooptación consiste en minar la fuerza del contrincante, real o potencial, por la vía de reducir su independencia.

negociación informal les permite cumplir a cabalidad con la función de “modelación” de la conciencia colectiva. Al mismo tiempo, la mantención del conflicto, especialmente si está rodeado por escándalos, permite vender. En ese momento la prensa se comporta de acuerdo con los dos enfoques que discutíamos más arriba, los que demuestran no ser tan contradictorios. Entregan a su público lo que éste quiere, y ayudan a los intereses dominantes a modelar la conciencia ciudadana. La prensa tiene, entonces, poderosas razones para apegarse a este rol privilegiado. El que busque contribuir al fracaso de las negociaciones formales que la hacen perder este poder y retrotraer la situación a las relaciones de “extorsión cruzada”, no debe entonces resultar tan sorprendente.

Cuando el poder de las organizaciones locales es mayor y se produce la descentralización política “de hecho”, aumenta la capacidad local para establecer una negociación formal y explícita. Una de las primeras decisiones de quienes establecen la mesa de negociación es controlar fuertemente el acceso de la prensa a las negociaciones. Muy pocos casos en Chile han alcanzado esta etapa. Uno de ellos fue la negociación que logró forzar hacia fines de 1995 el alcalde de Til-Til, a propósito del nuevo vertedero que se construiría en esa comuna. Aunque no podía bloquear la construcción del vertedero en Til-Til, el Alcalde podía posponer su construcción, en circunstancias que el gobierno enfrentaba una fuerte presión para cerrar los vertederos ya colmados y con decisiones judiciales de cierre sobrepasadas (vertederos Lo Errázuriz y Cerros de Renca). La exclusión de la prensa fue casi la primera decisión de los negociadores. El Alcalde se quejaba del papel que había jugado la prensa en etapas anteriores del conflicto en contra de los intereses locales (Sabatini, 1997).

### **La Negociación de los Conflictos Estimula la Participación y es Fuertemente Condicionada por Ésta**

Sin embargo, hay diferencias importantes entre negociación y participación en términos de los grupos locales involucrados. Usualmente, los proyectos o actividades que modifican los usos del suelo generando externalidades tienen distinta significación para distintos grupos o segmentos de la comunidad local. Los beneficios económicos pueden ser generalizados, pero los impactos negativos restringidos a algunos residentes. Se reproduce así el conflicto territorial entre ventaja nacional y desventaja local, en una escala espacial más reducida. Alternativamente, los impactos pueden ser generalizados y los beneficios circunscritos a unos pocos.

A pesar de las diferencias que pudiera haber entre “negociadores” y “participantes”, la población local es siempre un actor importante en los conflictos y en las negociaciones que se establecen para resolverlos. Los conflictos y las negociaciones, aún cuando estas últimas sean llevadas a puertas cerradas, son hechos públicos de

alto interés para los residentes locales. Estos cifran en buena medida sus expectativas de progreso en los mismos proyectos que causan los conflictos.

Se puede afirmar que la población local es el negociador de última instancia, y la parte que tenga su apoyo queda en una situación privilegiada para hacer variar el resultado de la negociación a su favor (Gorczyński, 1991). En último término, las organizaciones comunitarias locales pueden hacer pesar el interés local general en compatibilizar crecimiento económico y conservación ambiental, por encima de posiciones e intereses de grupo. De esta forma, una población local movilizadada puede cambiar la relación de fuerzas entre los negociadores en función de este interés.

### **Implicancias Distributivas de la Movilización de las Comunidades Locales**

Las disputas generadas por los problemas territoriales locales se refieren a la distribución de las externalidades de los proyectos de desarrollo. Tanto en ciudades como en áreas rurales, estos proyectos suelen poner en movimiento el que tal vez sea el principal mecanismo territorial de reproducción de desigualdades sociales. Mientras las externalidades positivas de un lugar tienden a ser apropiadas privadamente -constituyen la razón que lleva a una empresa a localizar su proyecto en ese lugar y no en otro-, las externalidades negativas causadas por el proyecto son descargadas sobre la comunidad local, o en el mejor de los casos, son paliadas o neutralizadas por el Estado a través de sus programas o a través de inversiones especiales.

El mismo hecho de que las externalidades constituyan impactos físicos y ambientales que, a su vez, desencadenan impactos económicos, sociales y culturales, otorga un gran alcance a esta dimensión distributiva. Las implicancias distributivas de estos proyectos representan un estímulo que pone en Estado de ebullición a la política local. De hecho, la negociación informal que los grupos locales están forzando, cada vez con mayor frecuencia en nuestro país, es una modalidad primaria de redistribución de la riqueza.

La empresa exige silencio o aquiescencia respecto de la externalidad que causa y la comunidad pide a cambio "aportes" materiales. La acusación de que estas comunidades, especialmente las más pobres, están dispuestas a "vender" el medio ambiente por algunas granjerías de las empresas o el Estado, suele ser una crítica injusta. La gente valora cada vez más el medio ambiente y su calidad de vida, y el entrar en esas tratativas informales puede ser evaluado por ellos como la única alternativa que tienen frente a los proyectos. Los estudios empíricos muestran esto último, o incluso un rechazo decidido de población muy pobre a los proyectos de desarrollo (ver Sabatini, 1997), de paso cuestionando la tesis simplista formulada en los países desarrollados de que la pobreza es contradictoria con la protección del

medio ambiente (Martínez Alier, 1995 discute el ecologismo practicado por los pobres en los países en desarrollo).

**FLACSO - Biblioteca**

La posibilidad de explotar esta “oportunidad redistributiva” depende principalmente de la capacidad de participación, organización y movilización de la población local. El siguiente paso es forzar mesas de negociación formales que incluirán la discusión explícita de compensaciones materiales, incluso monetarias, por las externalidades causadas. El balance entre crecimiento económico y conservación ambiental es una decisión política en la cual la población local tiene reservado un gran espacio y la posibilidad de sumar a la solución un tercer ingrediente: Equidad. Los proyectos de desarrollo deberán integrar a su función de costos los impactos negativos que causen a las comunidades locales. En términos más generales, la empresa moderna se ve enfrentada cada vez más a la necesidad de incluir el desarrollo local y la protección del medio ambiente entre sus funciones sociales, que se suman a las tradicionales de crear empleo y riqueza (Sabatini, 1992).

### **En Suma, la Movilización Reactiva de las Comunidades Locales Frente a la Globalización Económica Abre un Campo de Participación Ciudadana Importante**

La globalización como desterritorialización tiene límites materiales y biológicos. Por una parte, somos organismos animales integrados a la naturaleza y dependientes de ella. Nuestra calidad de vida depende de la calidad del territorio en que se despliega nuestra vida diaria, que es limitado en tamaño geográfico. Por otra parte, la expansión de los procesos extractivos, productivos y terciarios acicateados por la globalización tiene una base o fundamento territorial, tanto en términos de soporte material como de relaciones espaciales. La competitividad de las firmas tiene un importante fundamento territorial<sup>4</sup>.

De esta forma, y paradójicamente, las globalizaciones económica y cultural (usualmente consideradas como equivalentes a desterritorialización) agudizan y elevan la importancia de tensiones de carácter territorial. Especialmente aquellas que se plantean en localidades y territorios acotados entre los dos extremos sociales y políticos de la sociedad contemporánea, a saber, las firmas transnacionales apoyadas por los Estados nacionales, por un lado, y residentes desprovistos de representación política y muchas veces pobres o discriminados, como los indígenas, por otro lado. Estos últimos son apoyados por organizaciones de distinto tipo, destacando las ecologistas y las que luchan por los derechos de los consumidores.

---

<sup>4</sup> Es lo que concluye el informe sobre la competitividad de las naciones realizado por el economista Michael Porter para el gobierno estadounidense (1991).

El aumento de la inseguridad y la incertidumbre en la vida social constituye un contexto propicio para que se fortalezca la reacción social y política de las comunidades locales, al despliegue y reestructuración económicos. Entre los factores que promueven la inseguridad e incertidumbre en la vida social contemporánea destacan los que parecen consustanciales o concomitantes con la globalización económica neoliberal. Tales como, el deterioro de la calidad de vida urbana, la degradación ambiental, la “flexibilización” laboral, y el ascenso de la delincuencia y de las mafias de la droga.

Las tensiones entre expansión de la economía (global) y calidad de los espacios de vida (locales) se inscribe en la dialéctica histórica entre tiempo y espacio que ha caracterizado al capitalismo. Se trata del largo proceso de ascenso y predominio del tiempo sobre el espacio, de los procesos económicos sobre la vida cotidiana, del devenir sobre el estar o el ser -en el campo de las ciencias sociales, de la economía sobre la geografía y el urbanismo. Las crisis económicas han sido superadas a través de la aceleración de los ritmos y ciclos económicos, con importantes implicancias de desarticulación o destrucción de los espacios vitales de la gente. Destaca el caso de las ciudades y del medio ambiente en las postrimerías del siglo XX. Los límites de este ascenso del tiempo sobre el espacio son la capacidad de resiliencia (o capacidad autodepurativa) de los ecosistemas y la defensa de la población de su calidad de vida.

A través de la participación en sus organizaciones comunitarias, la población de localidades impactadas por el despliegue económico tiene hoy la oportunidad de afianzar un nuevo estilo de hacer política: Una política “de la gente” que desafía a la política oficial de los partidos y del Estado; una política que a pesar de ser reactiva encierra posibilidades de cambio social; una política que abre un nuevo camino para contribuir a la formación democrática de políticas públicas; y que puede ayudar a dar nuevamente un lugar central al tema de la distribución de la riqueza.

### Bibliografía

- Cohen, Jean y Arato, Andrew. 1994. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Developmen.* Blackwell.
- Gorzinsky, Dale. 1991. *Insider's Guide to Environmental Negotiation*. USA. Lewis Publishers.
- Martinez Alier, Joan. 1995. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Barcelona. Icaria.
- McQuail, Denis. 1983. *Introducción a la Teoría de la Comunicación de Masas*. Paidós.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. 1995. *La Espiral del Silencio: Opinión Pública: Nuestra Piel Social*. Paidós.
- Porter, Michael. 1991. *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Sabatini, Francisco. 1992. “Medio ambiente y región: nuevos desafíos para la empresa”. En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 8. N° 3.
- Sabatini, Francisco. 1994. “La espiral histórica de los conflictos ambientales”. *Ambiente y Desarrollo*

Vol. 10, N° 4.

- Sabatini, Francisco. 1997. "Local environmental conflicts and new forms of policy intervention in Chile". En: Douglas, Michael & Friedmann, John (Eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. USA, John Wiley (en prensa). También en español con el título "Conflictos ambientales locales profundización democrática". En: *Ecología Política*. Barcelona (en prensa) y en *Revista do IPPUR* Vol. X, N° 3. Rio de Janeiro (en prensa).
- Sabatini, Francisco; Mena, Francisco; y Vergara, Patricio. 1996. "Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia". En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 12, N° 4.
- Sabatini, Francisco; Sepúlveda, Claudia; y Villarroel, Pablo. 1996. "Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental". En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 12, N° 1.