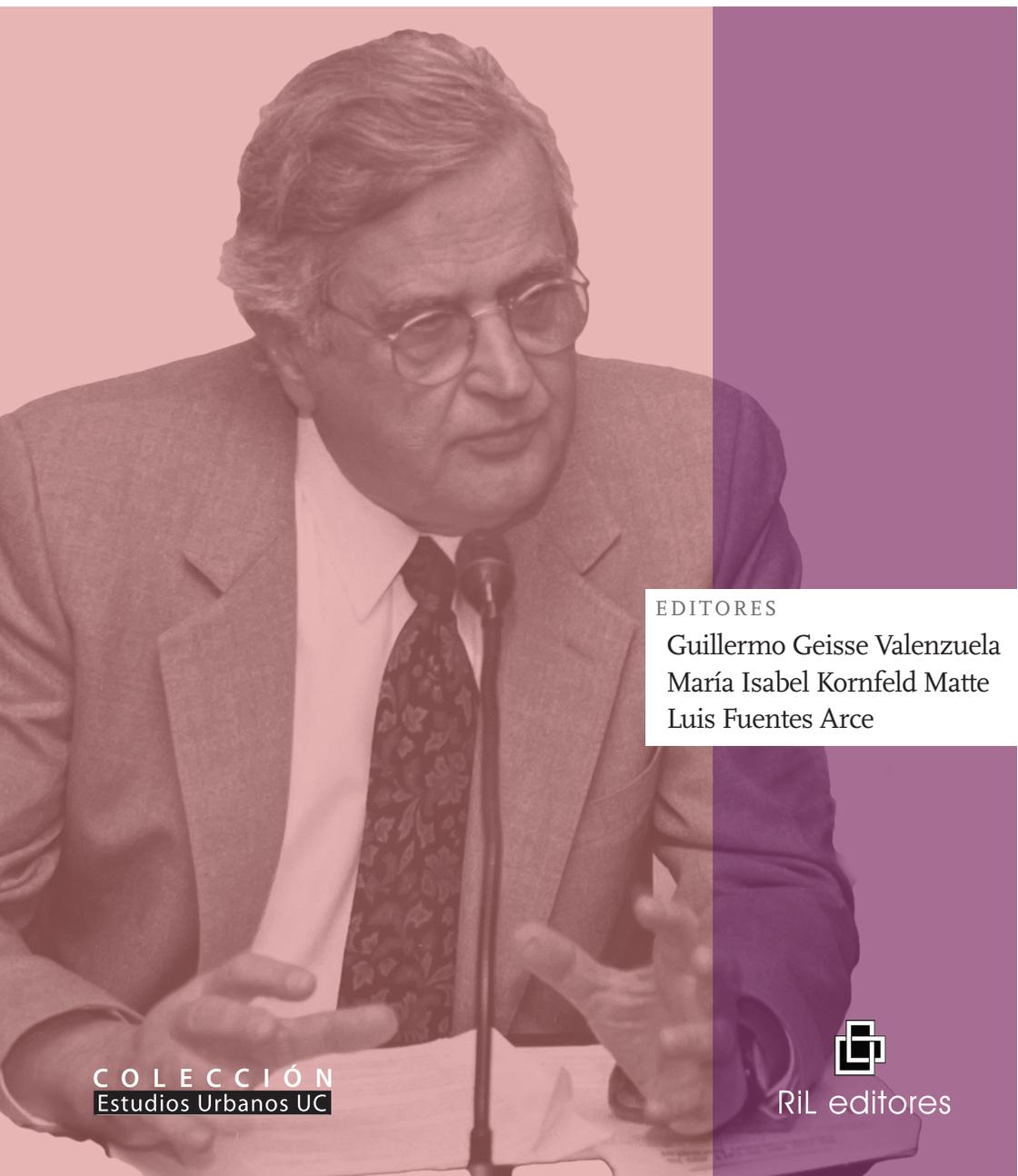


PLANIFICACIÓN URBANA Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE

EL LEGADO DE GUILLERMO GEISSE GROVE



EDITORES

Guillermo Geisse Valenzuela
María Isabel Kornfeld Matte
Luis Fuentes Arce

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC



RIL editores

PLANIFICACIÓN URBANA Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE:
EL LEGADO DE GUILLERMO GEISSE GROVE

GUILLERMO GEISSE VALENZUELA
MARÍA ISABEL KORNFELD MATTE
LUIS FUENTES ARCE
[EDITORES]

PLANIFICACIÓN URBANA
Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE

El legado de Guillermo Geisse Grove

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC



RiL editores

338.983 Geisse Valenzuela, Guillermo

G Planificación urbana y medio ambiente en Chile: El legado de Guillermo Geisse Grove / Guillermo Geisse Valenzuela, María Isabel Kornfeld Matte, Luis Fuentes Arce, editores. — Santiago : RIL editores • Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2023.

358 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-1544-7

1 GEISSE GROVE, GUILLERMO, 1927-2022. 2. DESARROLLO URBANO-CHILE. 3. MEDIO AMBIENTE-CHILE



PLANIFICACIÓN URBANA Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE:
EL LEGADO DE GUILLERMO GEISSE GROVE
Primera edición: noviembre de 2023

© de los textos, herederos de Guillermo Geisse Grove, 2023

© de la edición, Guillermo Geisse Valenzuela,
María Isabel Kornfeld Matte, Luis Fuentes Arce, 2023

© RIL® editores, 2023

SEDE SANTIAGO:
Los Leones 2258
CP 7511055 Providencia
Santiago de Chile
☎ (56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:
Cochrane 639, of. 92
CP 2361801 Valparaíso
☎ (56) 32 274 6203
valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:
europa@rileditores.com • Barcelona

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-1544-7

Derechos reservados.

ÍNDICE

PRÓLOGO

Mario Ubilla Sanz y Luis Fuentes Arce..... 11

INTRODUCCIÓN:

DISTINTAS MIRADAS SOBRE GUILLERMO GEISSE GROVE

Un intelectual visionario y emprendedor

Sergio Galilea Ocón..... 17

Sus grandes pasiones: el urbanismo y el medio ambiente

Francisco Sabatini Downey..... 21

Un profesor comprometido con su sociedad y con su tiempo

Manuel Castells Oliván..... 25

CIPMA, una de sus grandes creaciones

Federico Arenas Vásquez..... 29

Uno de los «padres» de la gestión ambiental en Chile

Nicola Borregaard-Strabucchi..... 37

Una vida luminosa y comprometida

Mario Valdivia Valenzuela..... 41

EL CIDU (1966-1978):

ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO URBANO

Áreas metropolitanas y desarrollo nacional..... 47

¿Planificación para los planificadores o para el cambio social? 71

Origen y evolución del sistema urbano nacional 97

Urbanización e industrialización en Chile..... 115

**EL CIPMA:
POR UN DESARROLLO SUSTENTABLE E INCLUSIVO**

• **MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE**

La comunidad intelectual y la nueva visión del medio ambiente	163
El medio ambiente como factor de transformación global	171
El medio ambiente: elemento central de un nuevo paradigma	177
Sin crecimiento no hay desarrollo sustentable	183
El círculo virtuoso del desarrollo sustentable.....	189

• **MEDIO AMBIENTE EN EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL**

Desarrollo sustentable y gestión ambiental en las regiones	207
Medio ambiente y espacio local	217
Gestión ambiental y descentralización	221

• **MEDIO AMBIENTE Y EMPRESA**

Cooperación pública-privada para la protección ambiental	227
Cooperación pública-privada para la gestión ambiental	235
Los principios de la Ley de Bases aplicados a la gestión ambiental en la empresa.....	239
La Responsabilidad Social Empresarial y el crecimiento económico con calidad de vida	245

• **MEDIO AMBIENTE EN LA AGENDA PÚBLICA**

Desarrollo sustentable para Chile	251
Desarrollo sustentable y compromiso entre corto y largo plazo	261
Mejor calidad de vida: la perspectiva ciudadana del desarrollo sustentable	265
Democratización y medio ambiente.....	273
Por un crecimiento económico de buena calidad (I).....	275

• MEDIO AMBIENTE Y EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

Competitividad internacional y sustentabilidad ambiental	281
Chile: entre la Conferencia de Río y la iniciativa de las Américas.....	285
Acuerdos de libre comercio y medio ambiente.....	289
Inserción global y medio ambiente local.....	293
La empresa cuprífera multinacional y el desarrollo sustentable de las regiones mineras de Chile.....	297

• POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEDIO AMBIENTE

Política ambiental chilena: de la reacción a la iniciativa	307
6 ^{to} Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente: demanda nacional por el medio ambiente y la calidad de vida	315
Perfeccionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	319
Iniciativas privadas y política pública de conservación ambiental.....	323
La ley y la política ambientales	339
Por un crecimiento económico de buena calidad (II) vs. desactualización de la política ambiental.....	351



Agradecemos a todos y todas quienes contribuyeron a realizar este libro. En primer lugar, a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile por el apoyo en el financiamiento. También queremos agradecer al equipo de la revista *EURE* y la Colección Estudios Urbanos UC por el apoyo editorial, en especial a Valentina Cortés por la enorme ayuda en la búsqueda de los artículos y su transcripción. Finalmente, también agradecemos a André Laroze, quien facilitó generosamente la colección completa de la revista *Ambiente y Desarrollo*.

PRÓLOGO

*Mario Ubilla Sanz*¹

*Luis Fuentes Arce*²

Este libro representa un homenaje del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos a Guillermo Geisse Grove. Es una oportunidad para reflexionar sobre su legado y su incansable trabajo a favor de la comprensión del desarrollo urbano y la sostenibilidad medioambiental en Chile. Su aporte a nuestra unidad académica es incalculable. Junto a Ricardo Jordán S. fueron los encargados de diseñar los primeros cursos interdisciplinarios sobre desarrollo urbano que se dictarían en las Facultades de Derecho, Arquitectura, Sociología e Ingeniería, fruto de la creación del Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) en 1965, por parte de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En 1968 fue designado como director del CIDU, desarrollando una intensa labor docente, de investigación, gestión y extensión. Entre los grandes logros de su gestión, además de la consolidación del CIDU como el primer centro interdisciplinario de la UC, está la internacionalización del Instituto a través de su participación como coordinador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); el primer programa de estudios de posgrado tendiente a otorgar el Diploma en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional (actual Magíster en Desarrollo Urbano); la obtención de un importante financiamiento desde la Fundación Ford; y la creación en 1969 de la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE), publicada por el CIDU con el patrocinio de CLACSO.

¹ Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

En esos primeros años del CIDU, junto a otros profesores tanto nacionales como internacionales (profesores invitados), se imprimieron los tres componentes del ADN del Instituto: la interdisciplina, el foco en Latinoamérica y la investigación y la acción, rasgos que permanecen hasta hoy y que han sido clave para nuestro desarrollo como una unidad académica en propiedad.

Así como fue clave en la creación y consolidación del CIDU, actual Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, en 1979 creó —junto a un grupo de profesores del Instituto— el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), una organización sin fines de lucro para promover la discusión sobre los temas ambientales no solo en el ámbito universitario, sino también en el gobierno y en el sector privado. En este sentido, fueron clave los encuentros regionales que organizó. En estos encuentros se adelantaba una discusión que varios años después iba a tener sus frutos con la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente.

Todas estas contribuciones han quedado plasmadas en artículos, columnas, discursos y editoriales que hemos seleccionado para ser incluidas en este libro. En la introducción, se presentan distintas miradas sobre Guillermo Geisse y su trabajo. Escriben personas que trabajaron con él directamente en distintas etapas de su vida, como Manuel Castells, Federico Arenas, Sergio Galilea, Francisco Sabatini, Nicola Borregaard y Mario Valdivia. Se aborda la figura de Guillermo Geisse como profesor comprometido. Durante su carrera, impartió numerosos cursos y seminarios en diversas instituciones académicas en Chile y en el extranjero. Sus enseñanzas tuvieron un impacto significativo en la formación de los profesionales que lideraron los esfuerzos por el desarrollo sostenible en el país. También se resalta su faceta como intelectual adelantado, su capacidad para entender la complejidad del desarrollo urbano y el medio ambiente, que lo llevó a ser uno de los principales promotores de un cambio de paradigma en la política ambiental en Chile. Su visión del desarrollo sostenible como un círculo virtuoso en el que el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social se refuerzan mutuamente, fue innovadora en su época y continúa siendo relevante hoy en día.

En el presente libro, la primera sección de contribuciones de Guillermo Geisse se enfoca en su época del CIDU y su aporte a la planificación urbana y los estudios regionales en Chile. En esta sección, los artículos de Geisse se enfocan en tratar de entender el desarrollo urbano desde una forma compleja. En sus trabajos plantea que los sistemas urbanos

no son sino manifestaciones espaciales de este conjunto de estructuras y relaciones sociales. Al respecto, sus artículos son claves para entender el establecimiento de sistemas urbanos en los distintos momentos de la historia de Chile y permiten dimensionar la compleja red de relaciones entre lo social y lo espacial.

La segunda sección del libro se enfoca en el CIPMA y su aporte al desarrollo sostenible y la conservación ambiental en Chile. El CIPMA fue fundado en 1979 y rápidamente se convirtió en un centro de referencia para el estudio de la política ambiental en Chile y la región. En esta sección, los artículos de Geisse profundizan en temas como el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la gestión ambiental en las regiones, la cooperación público-privada para la protección ambiental, y la inserción global y el medio ambiente local. Estos textos fueron clave para sensibilizar a los diferentes actores del desarrollo económico, político y social de la importancia del medio ambiente. En esta sección se reúnen artículos y editoriales que Guillermo escribió para la *Revista Ambiente y Desarrollo*, que fundó en el año 1984. También se seleccionaron algunos textos que él escribió de su puño y letra para cada uno de los ocho Encuentros Científicos del Medio Ambiente, siendo el primero en la ciudad de La Serena en 1983 y el último en Antofagasta en 2002.

Reconocer nuestra historia no es solo recordar los hechos, sino también a las personas que han contribuido con esfuerzo, dedicación y cariño para construir lo que hoy heredamos como Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Por eso es que, a través de este libro, le rendimos un homenaje a nuestro primer director y, a través de él, a todos quienes han contribuido a formar esta hermosa institución.

INTRODUCCIÓN

DISTINTAS MIRADAS SOBRE
GUILLERMO GEISSE GROVE



*Guillermo Geisse Grove en la conferencia inaugural
del 5° Encuentro Científico sobre Medio Ambiente, Temuco, 1995.*

UN INTELLECTUAL VISIONARIO Y EMPRENDEDOR

Sergio Galilea Ocón

Un adelantado a su tiempo y que marcó los tiempos futuros. Un ser humano que vivió su época para buscar cambiarla, mejorarla y hacerla más vivible para todos. Un verdadero hacedor de «nuevos mundos». Eso fue en vida Guillermo Geisse Grove, una persona singular y notable. Alguien que se distinguió siempre en su vida académica y en su aportación intelectual. Hizo «escuela» desde sus inicios, cuando después de su estancia en la Universidad de Berkeley, California, comenzó a dirigir el CIDU (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano) en la Universidad Católica, la primera experiencia interdisciplinaria en las universidades chilenas. Lo hizo allí con especial dedicación marcando un rumbo que reorientó para siempre la investigación y la docencia urbana, territorial y ambiental. Un maestro en el más pleno sentido de la palabra.

Así lo hizo siempre y quedan los testimonios de innumerables conversaciones, encuentros y trabajos en la casa de calle Latadía, en Concón o en Lo Beltrán. En el viejo y añorado CIDU de Nueva de Lyon, en el Campus Oriente y en Lo Contador. Clases, seminarios, debates y construcción de nuevas ideas que propiciarían el cambio social que siempre le cautivó. Transmitía entusiasmo en todo lo que emprendía, buscaba convencer, discutía arduosamente, hacía y rehacía borradores, perfeccionaba los textos y preparaba las exposiciones. Un intelectual, un hombre cabal de las ideas, un creador y un hombre de su tiempo. Tiempos por lo demás muy desafiantes, que él supo asumir, con todas sus variantes, incluso en los duros años de la dictadura. Allí, optimista sin límites, pensó, diseñó y propuso caminos para el futuro. Enseñó siempre en la clara esperanza de tiempos mejores. Optó siempre por «las nuevas generaciones» y contribuyó en consecuencia a su formación, al aprendizaje en el trabajo, en la lectura acuciosa y en hacerse las preguntas que resultaban válidas aún en

los «tiempos oscuros». Cuando el tiempo de la redemocratización se dio en Chile, todos estábamos mejor preparados, gracias en buena parte a sus certeras anticipaciones y reflexiones.

Practicó la interdisciplina hace ya más de 50 años y dirigió el CIDU, la primera experiencia latinoamericana de estudios y prácticas sobre los nuevos órdenes urbanos, regionales y ambientales. Abrió surcos notables para el diálogo y la construcción inter y transdisciplinaria, cuando la tradición universitaria era severamente disciplinaria y poco abierta a la construcción de ideas y prácticas asociadas. Clarísimamente un hombre anticipado, un pionero. Arquitecto, urbanista, cientista social, cercano a la Economía y a la Historia. Incursionó en cada disciplina para buscar lenguajes comunes, nuevas síntesis y enfoques renovados. En consecuencia, un gran universitario, reconocido en muchos países por sus investigaciones, sus conferencias y sus clases. Como buen intelectual de jerarquía, vivía de la duda, las preguntas y de las incertezas. Lo suyo eran las aproximaciones avanzadas en pos de la verdad científica.

Le dio relevancia a las singularidades de nuestras ciudades y sus entornos territoriales de esta América Latina que llevaba en la sangre. Vivió, padeció, sufrió y construyó para una visión latinoamericanista nítida. Anticipó la precariedad creciente y segregada de nuestras metrópolis, las complejas corrientes migratorias y la necesidad de fortalecer a la región como a un actor del acontecer mundial. Con brillo dirigió fecundos años de la Sociedad Interamericana de Planificación, su querida SIAP, cuando su sede estaba en Ciudad de México. En Morelia, México, inauguró en 1982 el Congreso de la SIAP con propuestas avanzadas para el enfrentamiento de la crisis latinoamericana con políticas públicas innovadoras y progresistas, con asociaciones público-privadas y con modernas formas de gestión pública y acentuadas modalidades descentralizadoras. En una región donde los intelectuales enfatizaban los diagnósticos, habitualmente cargados de determinismos pesimistas, él avanzaba más allá, se incorporaba de lleno al debate de las políticas públicas posibles. Un «optimista con fundamento», alguien que entendió la urgencia de propuestas precisas y realistas de cambio. Un intelectual jugado por el «cambio posible».

Defendió la dimensión ambiental en nuestro continente con su gran potencial y su grave devastación. Fue un ambientalista visionario, de un optimismo a toda prueba y un tremendo propiciador de la construcción de alianzas público-privadas para enfrentar tan enormes desafíos, desde su publicación para Vancouver en 1976 en la primera reunión mundial de

Hábitat. Fundó el CIPMA, institución que congregó lo mejor de nuestro pensamiento y práctica ambiental en los convocantes encuentros realizados siempre en distintas provincias de Chile. Congregó con paciencia, esfuerzo y trabajo diario, a muchísimos investigadores ambientales en Chile. Buscó incesantemente el diálogo fructífero y colectivo entre esa comunidad, y convocó a las primeras propuestas de cambio sustentable para Chile. Estos eventos preparatorios están a la base de lo que Chile construyó desde los 90 de modo bastante preciso. Él fue un contribuidor neto a las propuestas de cambio ambiental, articulando lo público y lo privado, con ese realismo que nunca lo abandonó. Alejado de propuestas, meramente institucionales, centrado en acciones precisas y concretas.

Predijo con fuerza que sin una reforma sustantiva a la gestión del suelo urbano no habría ciudades socialmente integradas, seguras y desarrolladas. Vinculó las soluciones complejas de la vivienda social a un urbanismo progresista y de vanguardia. Nunca se resignó con los problemas de nuestras ciudades, fue un hombre que avanzó siempre en la solucionática urbana y ambiental. Propició reformas en políticas públicas sobre financiación, diseño urbano e integración territorial. Vinculó estrechamente las acciones en vivienda con los propósitos urbanísticos mediante políticas públicas integrativas. Fue un líder progresista que entendía cabalmente que solo grandes mayorías sociales de respaldo y acciones con sólido fundamento efectivo están a la base de una política pública posible.

Un notable gestor institucional, verdadero constructor de organizaciones señeras en Chile y la región de América Latina. Un convocador y formador de talentos, un incansable, el primero en llegar y el último en retirarse. Un gran intelectual, qué duda cabe, inquieto, inconformista y propositivo. Un escritor agudo y prolífico. Un hombre que estuvo siempre en el «debate grande de las ideas», nunca en el tono menor de la polémica estéril. Un muy notable profesor, un verdadero maestro para generaciones de chilenos y latinoamericanos que lo siguieron en sus clases, con su entusiasmo y su rigurosidad.

Gestor, intelectual, maestro y escritor. Hay muchas personas que solo logran alguna de esas categorías y Guillermo las poseía todas bien integradas.

SUS GRANDES PASIONES: EL URBANISMO Y EL MEDIO AMBIENTE

Francisco Sabatini Downey

A pesar de haber sido un arquitecto volcado al urbanismo y al ecologismo —o al ambientalismo, como le gustaba decir para tender puentes con los dirigentes empresariales que buscaba incorporar a los Encuentros Nacionales por el Medio Ambiente— Guillermo Geisse nunca desvalorizó «lo espacial», como es común entre personas formadas en arquitectura y luego dedicadas al urbanismo. La convicción de que el espacio importa fue la mayor herencia que recibí de él como su alumno, ayudante y colega.

Guillermo fue un profesor renacentista en un sentido más específico que lo que el término evoca al aplicarlo a personas de talante humanista con intereses y habilidades artísticas o científicas diversas. Tenía, sin duda, esa pasión interdisciplinaria por el mundo, sus regiones y ciudades, pero más significativo fue, creo, que su vida profesional la construyera en un equilibrio entre vocación personal por estudiar, conocer y cultivarse, incluso hacer arquitectura, de una parte, e interés por mejorar nuestras ciudades y territorios a través de críticas y propuestas de política pública, de otra parte.

Al interior de los muros que protegían a la ciudad europea tardo-medieval que Guillermo, como la mayoría de los urbanistas, reconocía como la verdadera ciudad, la ciudad por antonomasia fue emergiendo una forma de vida y una utopía centradas en la vecindad, en el encuentro y el conflicto, en la aglomeración humana. Florecieron el arte, la creatividad, la manufactura, la educación formal y las universidades, el derecho, la política, la autonomía política y la integración social, entre los principales bienes públicos que definen a la buena ciudad. Las pulsiones individuales, como el «espíritu de empresa» de Sombart o «espíritu capitalista» de Weber —el afán de lucro, dicho simplemente— se combinaban con el interés colectivo, coalescencia productiva que ese espacio protegido por los muros lograba y cultivaba. El capitalismo industrial del siglo XVIII

haría perder a las ciudades ese equilibrio, con lo que comenzaría, en palabras de Sennett, «la caída del hombre público» que está a la raíz de los problemas urbanos de hoy.

Guillermo renacentista y yo, su ayudante, sociólogo que quiso ser arquitecto y derivó en urbanista o en planificador urbano, construimos una sociedad de aventuras académicas.

Juntos exploramos las rentas del suelo, que parecían críticas para entender las ciudades, cuestión que la economía oficial, de origen neoclásico y más específicamente neoliberal, no era capaz de conceptualizar o no quería conceptualizar. El recelo contra las políticas públicas y contra las urbanas y de suelo, ha sido parte esencial del neoliberalismo que ha dominado a Chile y al mundo por casi cincuenta años, promoviendo, de hecho, una suerte de oscurantismo respecto de la tierra urbana y su renta. Esta línea de trabajo la inició Guillermo con el proyecto PROTUAL (Proyecto de Tierra Urbana en América Latina) que él ideó, armó y para el que encontró financiamiento suficiente para viajes a terreno y a congresos. La primera vez que viajé al extranjero en mi vida, lo hice en 1978 con Guillermo a Bogotá a la primera reunión de PROTUAL.

En el contexto de esta aventura escribí mi tesis de Magíster, con Guillermo de profesor guía, sobre «Alza y caída de los precios del suelo en Santiago, 1980-1981». El estudio de los efectos de la crisis económica de 1981, la «crisis de la CRAV», nos ayudaría a entender mejor el funcionamiento de los mercados de suelo. La integración de Francisco Donoso a nuestro equipo fue importante en este aprendizaje.

La segunda aventura de Guillermo a la que me integré fue el estudio, siempre con interés en la política pública, de los problemas ambientales. Guillermo mostró otra vez su talante visionario: fundó una ONG llamada CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente), para ello incluso optó por dejar la universidad y sus comodidades, y desarrolló un sinnúmero de actividades de frontera entre la investigación y las políticas públicas, actividades que incluían levantar fondos y cuidar que dicho *fundraising* fuera diversificado para proteger nuestra independencia académica y política.

Entre los productos de Guillermo de esta etapa están la *Revista Ambiente y Desarrollo*, el boletín *Ecomuna*, proyectos de investigación financiados por CONICYT, la Fundación Ford y otras instituciones extranjeras y, tal vez lo de mayor impacto, los masivos Encuentros Nacionales por el Medio Ambiente realizados en regiones. Reunían a investigadores,

ecologistas, funcionarios públicos y dirigentes políticos y empresariales de todo el país, además de invitados extranjeros.

Con Guillermo y colegas como Claudia Sepúlveda, Patricio Vergara, Pablo Villarroel, Laura Mullahy, Sanford Malman y Alejandro Rojas, entre otros, desarrollamos una línea de investigación sobre «conflictos ambientales locales». Estudiamos, por ejemplo, hacia 1995, el conflicto ambiental de Puchuncaví. En paralelo, Guillermo era capaz de interesar a la variedad de actores que sentaba a la mesa de CIPMA, incluidos los empresarios, en estos conflictos. El entusiasmo de Guillermo solía ser específico y al mismo tiempo grande y abarcador, al servicio de su principal obsesión, la nueva etapa de desarrollo (sustentable) que Chile necesitaba; un entusiasmo tanto académico como práctico.

La pasión de Guillermo por un Chile sustentable, por ciudades socialmente integradas, por la equidad y por el desarrollo económico fue desbordante, generosa y seductora. Son excepcionales las personas que, como Guillermo, aportan a los demás y al mundo una pasión tanto intensa como apoyada por la razón.

Fue una suerte y un privilegio nacer en el año y en el lugar precisos como para nutrirme de su energía y sabiduría.

¡Gracias, Guillermo!

UN PROFESOR COMPROMETIDO CON SU SOCIEDAD Y CON SU TIEMPO¹

Manuel Castells Oliván

Guillermo Geisse es un gran profesor. De urbanismo, de planificación territorial, de planificación medioambiental y de ciencias sociales aplicadas a la ciudad, a la región y a la ecología. También es un investigador que aportó algunos de los primeros estudios empíricos directamente operativos para la gestión del territorio en América Latina. Y es un profesional, riguroso en sus métodos, estricto en sus criterios, estratégico en sus planteamientos. Y un administrador eficiente, que fundó e impulsó centros tan importantes como el histórico Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) de la Universidad Católica de Chile, que lideró la transformación de la investigación y la enseñanza urbanas en América Latina a principios de los 70.

Pero por encima de todo ello, Guillermo Geisse siempre ha sido una persona éticamente comprometida con su sociedad y con su tiempo, a veces en condiciones dramáticas. Guardó su independencia con respecto a los aparatos, pero desde esa independencia profundizó su compromiso, cristiano en último término, con los demás, a través de su apoyo generoso a las causas fundamentales: la justicia social, el desarrollo sostenible, la democracia, la participación ciudadana. Temas todos ellos centrales y aún no resueltos en nuestras sociedades. Pero como es un hombre práctico e inteligentemente político, entendió que su eficacia no podía dilapidarse en proclamas ideológicas, sino plasmarse en aportes concretos a proyectos concretos, desde su profesionalidad y su influencia. En cierto modo, ha

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro «¿Qué nos gustaría celebrar el año 2010?». *Saludos a Guillermo Geisse Grove en ceremonia de su nombramiento con el grado académico de Profesor Emérito de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 19-21.

prefigurado el papel del profesional o el intelectual comprometido de la nueva América Latina, lejos de las oriflamas pseudo-revolucionarias confortablemente instaladas en instituciones elitistas o en dorados exilios.

Cuando había que quedarse en Chile, Guillermo se quedó, renunciando a lo que hubiera podido ser una brillante carrera académica en la Universidad de California. Y cuando la dictadura cerró las expresiones autónomas del urbanismo de sensibilidad popular, él desconcertó a los censores impulsando una problemática aparentemente menos política pero que, obviamente, era —y es— una de las grandes cuestiones políticas de nuestro tiempo. Es esa inteligencia estratégica para combinar pensamiento, profesión y acción política, en el sentido amplio, lo que me parece una contribución decisiva de Guillermo Geisse a Chile, a América Latina, y al campo de la investigación urbana y regional.

Conocí a Guillermo Geisse en 1970, cuando me invitó a dar un seminario en el CIDU. Y luego volví, año tras año, hasta que el golpe de Pinochet acabó con la libertad y la investigación independiente. Yo entonces joven revolucionario parisino, estaba ansioso de renovar mis sueños del 68, comprometido y entusiasmado con el Chile de la Unidad Popular, pero también teórico incipiente de la sociología urbana. Él, hombre personalmente conservador, profesional tecnocrático, dispuesto a modernizar Chile y la universidad, desconfiado de la ideología, pero abierto a la sociedad, a las ideas, y a sus hijos, que lo fueron cambiando políticamente. Apoyó la apertura del CIDU a la investigación políticamente comprometida, pero siempre con la exigencia de rigor y calidad. Y ahí nos encontramos. Y nos hicimos amigos, con una de esas amistades con raíces profundas, de vivencia y de proyecto.

Él fue evolucionando hacia el compromiso con las tendencias profundas de cambio social. Yo fui entendiendo, en parte gracias a él, la complejidad de Chile, afortunadamente tan lejos de las fantasías ideológicas del izquierdismo parisino. Creo que nos educamos mutuamente. Y cuando todo explotó, en la atrocidad de un sangriento golpe militar (lo impensable en Chile), mantuvimos nuestra conexión, ayudando a quienes pudimos e instalándonos los dos en una resistencia activa pero paciente, pensando en el largo plazo y en la lenta reconstrucción de la sociedad y las instituciones democráticas. Seguimos viéndonos, en particular en la Universidad de California, en Los Ángeles y en Berkeley, donde yo recalé años después. Y en Panamá, y en México, y en Madrid, y en París. Y en Chile de nuevo, mucho más tarde. Siempre manteniendo un diálogo

intelectual y político, siempre lleno de proyectos de vida y cambio, pero a partir de lo posible, de lo concreto, de la vida. Entre nosotros pasaron muchas personas, proyectos, estudiantes y colegas. Y casi nunca tuvimos que decirnos demasiado, porque los dos sabíamos por qué hacíamos lo que hacíamos: había un proyecto común y una estrategia común. Por eso, cuando realmente teníamos tiempo, tiempo de vivir y de hablar, volvíamos a nuestro tema, a nuestro gran tema original: las ciudades, el territorio.

Cómo pensar un nuevo tipo de urbanización sin negar un proceso irresistible. Cómo hacerlo sostenible, cómo integrarlo en la naturaleza, cómo construir una ciudad para todos, cómo reequilibrar un desarrollo regional necesariamente desigual en su dinámica, cómo reinventar la democracia mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Y cómo mantener la belleza, la belleza de las formas arquitectónicas, la belleza de la tierra chilena, tal y como la contemplábamos desde el balcón de su rústica cabaña en el bosque en Concón.

Guillermo es un hombre del Renacimiento al que le tocó vivir una época oscura de Chile, y de América Latina, y supo mantener encendidas las luces de la razón, la ética y la estética, hasta que por fin llegaron — atraídas a esas luces— mentes y vida jóvenes, del nuevo Chile, del Chile que siempre supimos volvería a existir, para renacer colectivamente. Por eso merece la pena vivir, trabajar y sentir. Para compartir vida y proyectos con personas como Guillermo.

CIPMA, UNA DE SUS GRANDES CREACIONES

Federico Arenas Vásquez

INTRODUCCIÓN

Hablar de Guillermo Geisse Grove es hablar de CIPMA, y viceversa, y esto por una razón muy sencilla: desde su creación (en 1979) el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente fue su espacio de trabajo y, por muchos años, la herramienta de reunión, agrupación, difusión y consolidación de una forma de mirar y de impulsar una nueva visión sobre el tema ambiental, consistente en un esfuerzo por integrar la conservación ambiental al desarrollo económico y social del país¹.

En ausencia de espacios, en esa época, para discutir ampliamente sobre la temática ambiental en el seno de las universidades chilenas, surge esta idea de crear una plataforma, una estructura, una institución, destinada a reunir (a congregar, sería quizás más preciso) a todos quienes buscaban la manera de hacer avanzar el tema en el país, teniendo en consideración que Chile se presentaba como un país con la ventaja de no tener exigencias ambientales que gravasen la inversión. En este contexto, la creación y puesta en marcha de CIPMA, con don Guillermo como presidente de su directorio, representa todo un acierto temporal y temático.

La plataforma de lanzamiento estaba dispuesta, el piloto también, y solo quedaba reclutar la tripulación. Esta última no solo fue de lujo, sino además le inyectó potencia adicional al motor principal. Y claro, los movilizados fueron figuras académicas de mucho prestigio y peso específico, entre ellos, tres premios nacionales: el Dr. Héctor R. Croxatto, médico, biólogo y Premio Nacional de Ciencias en 1979; el Dr. Igor Saavedra,

¹ Tal como lo manifiesta Nicola Borregaard, exdirectora ejecutiva de CIPMA, en «Empresa y medio ambiente». *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XX, N°2, 2004.

físico que recibió el Premio Nacional de Ciencias de Chile en 1981; y el Dr. Jorge Allende, bioquímico y Premio Nacional de Ciencias Naturales 1992. Lo interesante es que estos investigadores en particular y otros que se sumaron a la invitación de Geisse Grove, no eran especialistas en medio ambiente, al menos como se entendía y desprendía incluso en el propio nombre de CIPMA, sin embargo, estuvieron dispuestos a sumarse e involucrarse en muchas actividades específicas desarrolladas por este centro, en la idea de que los desafíos del país en materia ambiental requerían de un esfuerzo colectivo y, por tanto, de una mirada interdisciplinar y de la participación de distintos actores de la sociedad: científicos, gobierno, empresarios, organismos no gubernamentales y ciudadanos/as.

LA INICIATIVA PIONERA DE CIPMA: LOS ENCUENTROS CIENTÍFICOS DEL MEDIO AMBIENTE

Al poco andar, el primer desafío fue la decisión, no sencilla en ese momento, de reunir a todos los posibles interesados en el tema ambiental, en un «encuentro», en algún lugar del país, para discutir, conversar y dialogar, a partir de la mirada desde la ciencia, en la idea de contribuir a una discusión sobre posibles políticas ambientales e influir en las decisiones futuras sobre el tema. Surge así, el proyecto del Primer Encuentro Científico del Medio Ambiente, el que finalmente se realiza, en agosto de 1983, en la Universidad de La Serena, lo que no es casual ya que su vicerrector en ese momento era el Dr. Enrique von Baer. Lo que no imaginó el presidente de CIPMA, ni quienes le acompañaron en la organización de este evento académico, fue la extraordinaria convocatoria, ya que se congregaron más de 300 participantes, lo que, según se comentó posteriormente en los pasillos de CIPMA en la calle Ladislao Errázuriz, en la comuna de Providencia, habría preocupado a las autoridades de la época, ya que no se entendía bien a qué podían reunirse tantas personas para conversar sobre un tema que no era prioritario ni se consideraba relevante. Lo que tampoco imaginaron fue que esta actividad se transformaría en toda una tradición de la comunidad interesada en el tema ambiental, con el objetivo de contribuir a la formación de políticas ambientales, surgidas del diálogo entre científicos, representantes de mundo empresarial (desde el primer encuentro), de las ONG y de gobierno (desde la recuperación de la democracia, en 1990).

Con un importante trabajo previo de preparación de alrededor de un año, en grupos de trabajo y comisiones temáticas, se fue consolidando en la comunidad académica y en la sociedad chilena, la idea de reunirse periódicamente para dialogar sobre los desafíos y los avances del tema ambiental en Chile, respondiendo a la idea fundacional de «reunir al conjunto más representativo posible de la sociedad civil chilena para identificar posibilidades de acción conjunta que permitan torcerle la mano a las tendencias que restan sustentabilidad al desarrollo chileno»². De este modo, se concreta, entre el 4 y el 8 de agosto de 1986, el Segundo Encuentro Científico del Medio Ambiente, en la sede de la Universidad Católica del Maule, en la ciudad de Talca³. La convocatoria fue mayor e incluyó la participación de expertos extranjeros, representantes de varias ONG, la presencia del embajador de Estados Unidos, lo que para la época fue muy valorado, y de un mayor número de representantes del mundo privado, todos dispuestos a sentarse a la mesa para conversar sobre una visión país en materia de medio ambiente.

Así se fueron repitiendo cada tres años estas reuniones científicas que, de más en más, provocaban interés en diversos actores en el país, incluyendo en el tercer encuentro realizado en la Universidad de Concepción, en el invierno de 1989 y con otro vicerrector entusiasta (el Dr. Alberto Gyhra), la participación de los dos principales candidatos a la presidencia de la República (Patricio Aylwin y Hernán Büchi), en la primera elección democrática posplebiscito de 1988, cuyo momento cúlmine ocurrió en el Teatro de Concepción, donde los dos aspirantes a la presidencia y sus equipos técnicos desplegaron todas sus capacidades para presentar los aspectos ambientales de sus programas y responder preguntas de los entusiastas participantes del evento, todo ello moderado por Igor Saavedra, uno de los ya mencionados científicos convocados por CIPMA. La imagen fue extraordinaria: los dos candidatos explicando cómo harían avanzar al país en el tema ambiental, en momentos en que no teníamos ni definiciones, ni políticas, ni legislación en el tema. Este es quizás el hito más importante de la contribución de CIPMA para incorporar a los actores políticos a la discusión ambiental y, quizás, la

² Conversación en torno al Segundo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente (Talca, 1986), *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. III, N°1 y 2, abril-agosto, 1987, p. 179.

³ El discurso inaugural del encuentro, «La miseria y el Ingenio», estuvo a cargo de Juan Gómez Millas, y el de clausura, «La gran tarea de crear un ambiente mejor», de Adriana Hoffmann.

base que permitió durante la administración Aylwin, la instalación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente. Tampoco es casual que su primer director fuese el abogado Rafael Asenjo y su subdirector el geógrafo Guillermo Espinoza, quienes venían trabajando con CIPMA desde hacía algún tiempo.

Para el Cuarto Encuentro Científico del Medio Ambiente, realizado entre el 6 y el 8 mayo de 1992 en la Universidad Austral en Valdivia, la participación de representantes del mundo empresarial ya era costumbre, lo mismo que la discusión ambiental previa, en comisiones específicas relacionadas con el sector minero, pesquero y forestal. Tal como lo afirma Nicola Borregaard, «CIPMA fue la primera organización en Chile que enfrentó en profundidad y con una discusión pública el tema de los impactos ambientales y de la gestión ambiental empresarial»⁴.

El avance producido y el crecimiento de la actividad económica no solo obligó a pensar en la reducción de los efectos sobre el medio ambiente, sino, tal como lo manifestaba con frecuencia Guillermo Geisse, a imaginar nuevas formas de contribuir localmente a la idea de que puede haber desarrollo económico con sustentabilidad y que crecimiento y cuidado del medio ambiente no solo no son incompatibles, sino que se pueden potenciar.

Quizás lo anterior fue lo que llevó a Geisse y su equipo a plantearse la idea de que la siguiente reunión debía girar en torno a la temática de la inserción global y el medio ambiente. Con ese fin, se desarrolla del 1 al 4 de agosto de 1995, en la sede de la Universidad de la Frontera, Temuco, liderada por un von Baer más cercano a CIPMA, el Quinto Encuentro Científico del Medio Ambiente.

El sexto encuentro trae al profesor Geisse y su principal plataforma ambiental de regreso a una de las sedes de su querida universidad, el Campus Oriente de la Universidad Católica de Chile, que acoge, por única vez en el verano (6 a 8 de enero de 1999), a los participantes provenientes de las categorías acostumbradas para dialogar sobre medio ambiente con énfasis en los temas de calidad de vida, crecimiento y territorio, con el patrocinio, en esa oportunidad, de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), y el auspicio de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que se sumaron al patrocinio permanente de la Academia Chilena de Ciencias.

⁴ Nicola Borregaard, Empresa y medio ambiente, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XX, N°2, 2004.

El Séptimo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, realizado en Antofagasta, del 28 al 30 de mayo de 2002 en la Universidad Católica del Norte, se desarrolla bajo el lema del círculo virtuoso del desarrollo sustentable, lo que marca de cierta forma el inicio del fin de esta plataforma de diálogo, debido a la multiplicación de acciones similares, al desarrollo de líneas de investigación asociadas a la temática al interior de las universidades, a la consolidación de otros centros de estudios que incluyen lo ambiental, y a la instalación de mayor capacidad especializada al interior del empresariado. A esto se sumó el alejamiento relativo de algunas ONG e investigadores ligados a posiciones más críticas respecto del accionar de algunas empresas.

Con todo, lo más relevante respecto de la incidencia de CIPMA a través de esta plataforma fue la capacidad de convocar a un diálogo concreto a actores que muchas veces no solo tenían posiciones diversas sino además contrapuestas, lo que permitió la instalación de la temática ambiental en el país, el compromiso del sector público y privado, y el surgimiento de otras respuestas desde el mundo de las ONG y de la ciudadanía.

LA REVISTA AMBIENTE Y DESARROLLO, SEGUNDA PUNTA DE LANZA DE CIPMA

Entre las recomendaciones de los 315 participantes del primer encuentro en La Serena, para avanzar en el objetivo de integrar la conservación ambiental al desarrollo económico y social, era imprescindible contar con un canal de difusión de la temática ambiental y de las discusiones y avances obtenidos durante y después de esta primera reunión. De este modo, surge la idea inicial de *Ambiente y Desarrollo*, la que se materializa un año y medio después, en diciembre de 1984, con la publicación del primer número, que muy naturalmente incluía una sección inicial titulada «El Encuentro de La Serena», en la que Igor Saavedra entrega como contribución «Nuestra comunidad científica y sus responsabilidades locales y globales», a la que se suma la de Enrique von Baer, «La problemática del medio ambiente: responsabilidad ética y tarea interdisciplinaria», y que cierra el propio Guillermo Geisse con «De la interacción entre el hombre y el medio ambiente». La lectura del resto del contenido, y sobre todo de los nombres de sus autores, deja en claro el éxito de esta segunda plataforma impulsada por Geisse Grove desde CIPMA. Es notable el artículo de Godofredo Stutzin, entre varios otros de igual importancia, titulado

«Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza». Había nacido la *Revista Ambiente y Desarrollo*, incluyendo en ella, unas interesantes secciones denominadas «Informes de investigación, Temas en debate y Prensa»⁵.

Lo descrito se repite muchas veces en la corta pero interesante historia de esta publicación, que supo para su época abrir un espacio a la divulgación científica, a la entrega de resultados de investigación, a los debates de temas de actualidad y a análisis de la información de prensa. La editorial del segundo número de la revista fue firmada por Héctor R. Croxatto («Ciencia, humanismo y biósfera») y la del tercer número por Juan Gómez Millas («Hacia una educación ecológica»), quien, además, como ya se mencionó, fue el responsable de la conferencia inaugural del segundo encuentro, en Talca.

Una revisión de lo publicado por *Ambiente y Desarrollo* muestra no solo una muy interesante lista de autores que entregaron su trabajo y sus contribuciones a través de esta publicación, sino, además, una visión muy certera de lo que fue el avance del tema ambiental en el país⁶, incluyendo aproximaciones a la discusión en América Latina y el mundo. El aporte es invaluable, sobre todo teniendo en consideración el limitado espacio existente en ese momento para publicar en Chile, bajo una lógica de divulgación y no tanto de validación científica entre pares, ya que no había un canal que generara este espacio entregado por CIPMA, a través de este su segundo valioso instrumento.

Si hacemos un acercamiento a algunos temas específicos, por ejemplo, a la conservación de la biodiversidad, se constata que en sus primeros veinte años de existencia, *Ambiente y Desarrollo* publica más de 70 artículos, incluyendo a varios de los más destacados investigadores chilenos en el tema⁷. En el caso de la temática sobre empresa y medio ambiente, el número de artículos llega casi a 80, en el mismo período. El tema medio ambiente y democratización estuvo presente en la revista, en numerosos

⁵ *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. I, N°1, diciembre 1984.

⁶ A modo de ejemplo, el Vol. IV, N°1 y 2, abril-agosto 1988, versa sobre el tema «El rol de las empresas en la conservación ambiental», con una Editorial de Guillermo Geisse Grove sobre «Desarrollo sostenible aquí y ahora». El Vol. XIX, N°3 y 4, de 2003, está dedicado al tema del agua. Y, por último, el Vol. XXIII, N°1, del año 2007, corresponde a un número especial dedicado a la ética ambiental.

⁷ La lista de autores, así como la de los integrantes de su comité o consejo editorial, también es una muestra del respaldo que obtuvo esta segunda herramienta clave para la contribución de CIPMA.

artículos, antes, durante y después de la transición. Esto también es válido para ecología y educación y políticas de conservación más avanzadas, entre otros.

Más allá de su corta existencia y del paso de la sección «Temas en debate y Prensa» a aquellas de «Econoticias, Ecowebs, Visiones y Publicaciones», la *Revista Ambiente y Desarrollo*, auspiciada siempre por la Academia Chilena de Ciencias, dejó un cúmulo de material de gran valor para reconstruir la historia y la contribución al país del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), creado y dirigido por Guillermo Geisse Grove.

OTRAS CONTRIBUCIONES DE CIPMA

Si bien los Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente y la *Revista Ambiente y Desarrollo* representan dos de los aportes más importantes de CIPMA al medio ambiente y al desarrollo sustentable, no son los únicos.

Un hito muy significativo está marcado por la publicación del libro *Medio Ambiente en Chile*, editado por Fernando Soler y publicado por Ediciones Universidad Católica de Chile en agosto de 1985, que representa una especie de primer estado de situación de varios temas claves, entre ellos, el tema de la energía. A esta contribución se suma el libro titulado *Bases para una ley del medio ambiente en Chile* (1993), que indudablemente fue otro acierto desde CIPMA, tal como lo fue el seminario «Chile, ¿La hora de las regiones?», en la Universidad Técnica Federico Santa María, sede Valparaíso, el 7 de enero de 1993 y que dio lugar a un libro homónimo, que fijó las bases de la discusión ambiental a la escala regional, en momentos en que nacía a la vida la Ley de Gobierno y Administración Regional, y germinaban los hoy denominados Gobiernos Regionales.

UNO DE LOS «PADRES» DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN CHILE

Nicola Borregaard-Strabucchi

Más que mirar hacia atrás y destacar los logros de este arquitecto visionario, quiero aprovechar y enfatizar tres aspectos de las muchas contribuciones de Guillermo a la gestión ambiental en Chile. Espero que reflejen lo importante, lo visionario y lo vigente que han sido sus contribuciones:

1. La importancia de la investigación, los científicos y los datos sólidos.
2. La necesidad de compatibilizar lo económico, lo social y lo ambiental.
3. La relevancia de lo social en los conflictos ambientales.

Una tesis de doctorado del año 2013 de la Universidad de California, Berkeley, sobre la historia de la regulación ambiental en Chile y la relevancia del mundo científico en esta, nos recuerda:

En el contexto poco propicio de la dictadura, con los militares en el control de las universidades, los científicos se pronunciaron a favor de una mayor protección del medio ambiente. Cada tres años, durante la década de 1980, un grupo de expertos académicos, el CIPMA, organizó los Encuentros Científicos del Medio Ambiente. Este espacio dio forma a la dimensión ambiental en la transición democrática de Chile, ya que los miembros de CIPMA lideraron la creación de las primeras instituciones medioambientales de Chile (...)¹.

¹ Javiera Barandiaran, *Regulatory Science in a Developing State: Environmental Politics in Chile, 1980-2010*, Tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 2013, p. 34. La traducción es propia.

Guillermo Geisse fue el que creó el CIPMA, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, en 1979, y puso énfasis desde el inicio en la importancia de contar con datos, información y análisis científico para avanzar en la protección ambiental. Llama la atención que hoy tengamos una profesional con fuerte currículo científico de ministra de Medio Ambiente.

La compatibilización entre el tema económico, lo social y lo ambiental es lo que está en el corazón de la sustentabilidad. En su momento, durante los años 80, este planteamiento era algo poco discutido y trabajado en Chile. Asimilar que el único camino adelante es la compatibilización entre lo social, lo ambiental y lo económico no estaba en la agenda política, pero los Encuentros Científicos que convocaron entre 500 y 700 profesionales, empresarios, académicos y políticos, aportaron decisivamente a preparar la masa crítica de planteamientos, propuestas y conocimiento en el tema ambiental y social. Los planteamientos de Guillermo Geisse y las miles de personas congregadas en los Encuentros Científicos a lo largo del tiempo hoy se convirtieron en política, regulación e instituciones, empezando por la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994. En la misma línea, en el CIPMA, en los años 90, se generaron estudios para enfatizar la relevancia y el potencial de los instrumentos económicos para gestionar temas ambientales. Se revisaron los instrumentos económicos disponibles para la gestión ambiental y se planteó la importancia de los impuestos ambientales. Unos 20 años después se introdujo finalmente el impuesto a las emisiones locales, como el CO₂. Fue un inicio importante, pero aún queda el desafío de aumentar los valores de estos impuestos para lograr reflejar de mejor manera los reales costos ambientales que estas emisiones significan y, de esta forma, lograr impactos relevantes. Debemos ocuparnos de la urgencia que amerita la crisis climática.

En lo social, Guillermo generó un grupo de investigadores, entre otros con Claudia Sepúlveda y Francisco Sabatini, que enfatizó la relevancia de lo social en los conflictos ambientales y consiguió tempranamente financiamiento para un mayor análisis de los conflictos en torno a proyectos como Golden Spring, Trilium, Alumysa, Gas Andes, y para territorios tales como Puchuncaví. En 1997 se publicó el libro *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, con un prólogo de Guillermo Geisse, y destacando los autores en las primeras páginas:

Lo que está en juego en estos conflictos es mucho más que la conservación ambiental, lo que ya bastaría para reconocerles importancia. Está en juego la distribución de la

riqueza y de las oportunidades. Las comunidades reaccionan no solo por motivos de calidad de vida relacionados con los impactos ambientales de los proyectos. También reclaman una mejor participación en la riqueza creada por los mismos y en los nuevos puestos de trabajo, así como mayores grados de descentralización política y mayores espacios de participación ciudadana (...)².

Quizás valga la pena preguntarnos si la resolución de los conflictos en torno a algunos proyectos de inversión no vaya mucho más allá del Servicio de Evaluación Ambiental y la legislación ambiental, y si no hace sentido mirar también con mayor análisis y propuesta de soluciones la participación real de la sociedad en estos proyectos, el valor que se crea tanto para el territorio como para la sociedad en general. ¿Tenemos una medición histórica y más comprehensiva de la creación y distribución de valor en torno a los grandes proyectos de inversión en Chile? En proyectos de inversión de mayor envergadura, ¿tenemos claridad sobre cómo se reparte el valor agregado que se crea (suponiendo que al mismo tiempo se protege adecuadamente el medio ambiente)? ¿Cuáles son las opciones que tenemos? Preguntas que Guillermo seguramente estaría involucrado en discutir y discutir.

Más allá de estas contribuciones temáticas centrales de Guillermo, él proporcionó el espacio y consiguió el apoyo financiero para formar inúmeros investigadores en temas ambientales y sociales.

La *Revista Ambiente y Desarrollo* que Guillermo inició en los años 80 y que salió sagradamente cada tres meses, con un tremendo esfuerzo por parte de sus coeditores, especialmente de Sofía Thorey, Pablo Villarroel y Valeria Torres, fue el otro gran aporte a la discusión ambiental. Recomiendo leer el último número que apareció en 2007, «Edición Especial Ética Ambiental», que está disponible en la web. En la Biblioteca Nacional Digital se pueden encontrar algunos otros artículos digitalizados, y seguro que varios de los que estamos leyendo este libro tenemos algún número de esta revista en nuestra biblioteca en la casa. Estaremos felices de compartirla con todos y todas quienes se interesan en la historia (¡y la actualidad!) de la gestión ambiental en Chile.

² Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda, Presentación. En Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (Eds.), *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*, Publicaciones CIPMA, Santiago de Chile, 1997, pp. 9-19, p. 9.

UNA VIDA LUMINOSA Y COMPROMETIDA

Mario Valdivia Valenzuela

Mantuve con Guillermo una larga relación de trabajo y amistad.

Supongo que, inicialmente, él se interesó por mi certificación de economista, cuando la expansión de su interés por los fenómenos sociales lo llevó a sentir que necesitaba apoyarse en esa disciplina. A poco andar, sin embargo, él me arrastró a mí, con su infinita curiosidad, a interesarme por aspectos inesperados de la vida en sociedad, y no pensados por las corrientes académicas económicas dominantes. La primera área de trabajo, completamente nueva para mí, fue el urbanismo, que me abrió una mirada a un lugar riquísimo para observar los procesos de reproducción social. A poco andar, Guillermo me convenció de lo mucho que se juega política y socialmente en las ciudades, y de lo escasa que era, y sigue siendo, la atención del Estado y la sociedad a la estructuración de sus ciudades.

Nadie en Chile estudiaba urbanismo cuando Guillermo comenzó a hacerlo en el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, que contribuyó decisivamente a formar en la reformada Universidad Católica. Pocos se preocupaban por lo multidisciplinario en esos años, encerradas en sí mismas como estaban las disciplinas y escuelas. ¿Qué lo llevó a dejar atrás su reconocida práctica de arquitectura para dedicarse al urbanismo? Supongo que un interés por lo social, que fue el centro de sus preocupaciones y nunca lo abandonó. Plenamente hijo de su tiempo, sensible a la pobreza y al estancamiento histórico del país, comprometido con la tarea de pensarlo y explorarlo desde diversos ángulos, Guillermo evitó caminos trillados e infértiles, y se embarcó tras lo no investigado, lo no visto, lo que estaba fuera del cuadro.

Se necesita coraje para hacerlo, para navegar solo, cuando no muchas veces a contracorriente, en embarcaciones marginales. Aprendí eso de él, lo que terminó siendo una de las razones por las que lo admiré sin reservas. Colaboré en algunos de sus trabajos, *papers* académicos, documentos

para simposios internacionales y terminamos escribiendo un libro sobre la historia del desarrollo urbano de Chile. Fue una gran experiencia que contribuyó en forma importante a mi formación, cualquiera que ella sea.

Tan diestro como digno para actuar sin provocar innecesariamente a las autoridades del gobierno militar en la universidad, y mantener un espacio, por pequeño que fuera, para investigar y enseñar sin cortapisas, su libertad de movimiento fue, sin embargo, paulatinamente mermando y se vio obligado a abandonar su *alma mater*, con dolor, no sin dejar firmemente instalado institucionalmente el interés por lo urbano en ella.

Para mi sorpresa y admiración, Guillermo giró su interés hacia los fenómenos sociales de carácter ambiental. Una vez más dio muestra de su arrojo, formando el centro independiente CIPMA. Debió crear nuevas redes internacionales y nacionales de interés y apoyo, y dejar atrás las viejas relaciones personales e institucionales que lo reconocían como un pensador de fuste del urbanismo. Fue un emprendedor cultural, lleno de energía y convicción, comprometido y tomador de riesgos serios, además de un pensador original. Pudo quedarse en la seguridad de su posición universitaria a condición de transigir en esto y aquello, nada muy grave posiblemente, pero llegó un momento en que no estuvo dispuesto a hacerlo. Afuera, pudo mantener su dedicación al urbanismo con cierta facilidad, simplemente poniendo en juego el capital de su identidad en el campo. Pero no. Guillermo decidió que los fenómenos ambientales se convertirían en una clara piedra de tope del capitalismo de libre mercado que comenzaba a mostrar sus frutos y sus miserias. El medio ambiente era una de estas. Decidió que era necesario investigar en serio, mostrar, advertir y denunciar. Debió hacerlo desde una institución independiente de su propio cuño. Sin poseer su ductilidad intelectual, lo acompañé como pude, colaborando en algunos artículos para su revista, pero, más que nada, reuniéndonos asiduamente simplemente a conversar. Guillermo tenía un interés inagotable por la economía y la política, yo por aprender a mirar lo social desde el inesperado ángulo del medio ambiente, pudiendo anticiparme por años a una preocupación social hoy muy extendida. La verdad es que nos habíamos convertido en amigos que disfrutaban conversar juntos. Es el otro plano en el que quiero hablar de él, el del afecto. Además de sentir admiración por Guillermo, por su coraje y la integridad de sus compromisos, aprecié y valoré su amistad.

No temo reconocer aquí que amé al hombre delicado, prudente y ético, que sabía poner en su lugar la intimidad y las emociones, que al mismo tiempo era abiertamente cariñoso y preocupado, como fue Guillermo.

Nunca lo oí hablar mal de nadie. Nunca sentí que no cumplía con su palabra, ni se prestaba a ambivalencias en los innumerables proyectos en los cuales trabajé para él. Nunca una interpretación maliciosa o cínica de nada. Nunca una grosería. Había un fondo puro en Guillermo, o libre, o desapegado, o generoso, o agradecido de la vida y de su suerte, que me hacía muy bien y me educó hondamente.

Hay otras personas que pueden apreciar con más precisión que yo el aporte de Guillermo a la conciencia ambiental de Chile. Pero sé que fue decisiva. Los transversales encuentros nacionales que organizó fueron también eventos trascendentales en la cultura política, científica y cultural del país. Se encontraron en ellos empresarios, ejecutivos, académicos, servidores públicos y representantes políticos. Fueron muy importantes para inaugurar una cultura de diálogo amplio y horizontal cuando en el país imperaba una completa cerrazón política. Considero que el aporte de Guillermo Geisse a la apertura democrática y a la instalación de una cultura de diálogo en Chile fue extraordinariamente valioso. Convirtiendo la preocupación por el medio ambiente en una oportunidad de unidad, y no de reproches y acusaciones mutuas, como era muy posible que ocurriera, demostró el amor por Chile que lo animaba, y la capacidad de crear redes, confianza y propósitos compartidos, del líder emprendedor ducho que era. Paciente, con alta capacidad de sintonizar con las partes interesadas, atento a las restricciones económicas en las que debía insertarse una política ambiental, realista, fue capaz de acercar posiciones, limar asperezas y crear confianza entre ambientalistas e inversionistas, académicos y ejecutivos, política y empresa.

Si el medio ambiente le debe mucho a Guillermo Geisse, también la democracia.

Conocí, por invitación suya, tres casas diseñadas y construidas por Guillermo para él y su familia: la de Santiago, la de Concón y la de Pirque. Incompetente que soy para apreciar una obra arquitectónica, sus casas no me dejaban nunca indiferente. Elegantes, simples, luminosas, originales, organizadas alrededor de la vida cotidiana que ocurría en ellas y construidas con una economía de materiales indiferente a las modas y lo «debido», siempre que estuve en ellas me despertaron el aprecio por el talento de Guillermo arquitecto. En algún lugar quizás menor de sus dedicaciones y afanes, nunca abandonó la disciplina en la que se había formado inicialmente. Y aun cuando dio un paso fluido para profundizar su interés social, desde el diseño de viviendas populares para el Banco del

Estado al urbanismo y al ambientalismo, pienso que nunca dejó de amar la creación arquitectónica. Lo puedo imaginar en su mesa de trabajo, en silencio, concentrado y contenido, probando croquis para sus casas con la misma prolijidad con la que trataba sus *papers* y documentos.

Una vida bien vivida, la de Guillermo Geisse. Múltiple, articulada, armónica. Comprometida. Ejemplar en muchos sentidos. Personalmente, además de sentir admiración, respeto y cariño por él, sé que nuestra relación no me dejó intocado. Esta colaboró a ser quien soy. Para mejor, como sabemos profundamente a veces, con una certeza que no necesita perderse entre razones.

El encuentro con Guillermo fue un regalo especial que me dio la vida.

EL CIDU (1966-1978):
ENTRE LA PLANIFICACIÓN
Y EL DESARROLLO URBANO



Guillermo Geisse Grove en la Conferencia sobre Desarrollo Sustentable desarrollada en la CEPAL en el año 2001, acompañado de Alicia Bárcena (CEPAL) y Adriana Hoffmann (CONAMA).

ÁREAS METROPOLITANAS Y DESARROLLO NACIONAL^{1 2}

LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL DESARROLLO

Las áreas metropolitanas de América Latina son objeto de un dilema aún no resuelto en la planificación del desarrollo de los países respectivos. Por un lado, son consideradas obstáculos al desarrollo por absorber en su crecimiento recursos «del interior»: al incurrir en elevados costos sociales de urbanización y al ser el centro a través del cual ejercen los controles del sistema capitalista mundial sobre los subsistemas nacionales. Por otro lado, se las justifica como una forma de alcanzar niveles de eficiencia económica acorde con los que exhiben los países «desarrollados».

A nuestro juicio este es un dilema basado en supuestos que perderán su validez en el futuro desarrollo de los países. El primer supuesto es que la concentración geográfica es atributo exclusivo de las economías de mercado capitalista y constituyen en sí un obstáculo para la socialización del excedente económico. El segundo es que el conflicto entre objetivos de eficiencia y equidad se traduce necesariamente en un conflicto entre regiones centrales y regiones periféricas de un mismo país.

Estos supuestos han dado lugar a una ideología de la planificación la cual paradójicamente es compartida en cuanto a su dimensión espacial regional por ideologías políticas antagónicas. La expresión de consenso es descentralización regional soportada a la vez por los postulados marxistas como por los criterios de prioridad en Asistencia Técnica de los Estados Unidos.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 1, N°1, pp. 51-62, año 1970, en coautoría con José Luis Coraggio.

² Ensayo elaborado durante el Seminario Macrozona Central de Chile organizado por CIDU.

Sin embargo, los hechos demuestran que las fuerzas que mueven el desarrollo nacional operan en sentido contrario a la descentralización dejando de manifiesto la subutilización de muchos esfuerzos de la planificación, desde las declaraciones de intenciones hasta importantes inversiones y gastos públicos.

Las áreas metropolitanas centrales siguen creciendo a los más altos ritmos alcanzando tamaños absolutos de población de una magnitud tal, que su primacía será mantenida en el futuro por su solo crecimiento endógeno natural, independientemente de las migraciones que dieron origen a su expansión.

No obstante este hecho, la atención de la planificación sobre el desarrollo de las regiones metropolitanas de América Latina es solo materia de los últimos tres años, y aún no se ha logrado sistematizar y difundir el conocimiento y las metodologías resultantes de los primeros casos estudiados. Sin embargo, hay ciertas observaciones que por ahora proponemos a modo de hipótesis que plantearían la necesidad de una revisión global de los conceptos y orientación imperantes en la planificación regional de América Latina.

Estas observaciones son las siguientes:

- a. Las diferencias entre personas, dentro de las regiones metropolitanas se manifiestan tan grandes como las diferencias entre regiones que han conducido a sugerir políticas de descentralización regional;
- b. que los estratos bajos de las regiones metropolitanas tienden a sobrepasar en número a sus equivalentes de las regiones periféricas; y
- c. que existe una mayor percepción que las desigualdades entre estratos sociales por parte de los estratos bajos de las regiones metropolitanas que sus equivalentes en el resto del país.

El desconocimiento de estos hechos puede llevar a la planificación, de la subutilización, a la mala utilización de instrumentos de política, como sería el caso del deterioro de la distribución entre estratos de la población causadas por políticas que supuestamente intenten mejorar la distribución de ingresos entre regiones.

Un segundo orden de observaciones es que los métodos de análisis y planificación utilizados más frecuentemente en América Latina, han surgido de experiencias en regiones atrasadas y no son utilizables en regiones en que todos los niveles conocidos del desarrollo coexisten en un solo espacio.

Sin pretender llegar a generalizaciones para toda la América Latina, en este ensayo trataremos de iniciar una discusión sobre estas ideas y sus implicaciones en el futuro desarrollo de la investigación y planificación del desarrollo regional.

TENDENCIA HISTÓRICA A LA EXPANSIÓN METROPOLITANA

La explicación histórica de la expansión acelerada de las áreas metropolitanas de América Latina está en el funcionamiento de las economías nacionales estrechamente vinculadas a los centros mundiales de poder, siendo el proceso de industrialización local un agente acelerador de las fuerzas económicas y sociales que mueven a la concentración y colonización interna³.

La condición de «dependientes» de las economías de América Latina está directamente asociada con la división internacional del trabajo, impuesta en base a una apreciación externa de las ventajas comparativas de cada país y/o región.

En su origen, las áreas metropolitanas capitales de América Latina fueron enclaves de drenaje hacia las metrópolis imperiales (su posición generalmente costera y el diseño de la infraestructura de transporte así lo atestiguan). En un segundo momento, su crecimiento endógeno —acelerado por la coyuntura internacional— impulsa un proceso acumulativo por el cual se acentúa la estructura interna espacial, configurada como un subsistema de enclaves internos directamente ligados al área metropolitana capital. Es la etapa de sustitución de importaciones.

Un tercer momento parece estar madurando al presente: una reapertura de las economías nacionales, con el propósito de incorporarlas al mercado internacional capitalista. Es la etapa de la deficiencia y la diversificación del comercio exterior.

Esta tercera etapa promete acentuar el proceso de centralización de las economías latinoamericanas, dado que en las áreas metropolitanas se dan las mejores condiciones de eficiencia para la producción, capacidad de «modernización» y existencia de una estructura de poder que le permite «dialogar» con los centros mundiales del sistema, o competir con otros de similar grado de desarrollo.

³ No es la intención de los autores realizar generalizaciones que se apliquen a todas y cada una de las áreas metropolitanas de América Latina, aunque sí a un número relevante de las mismas.

Frente a este proceso, un conjunto de elementos se conjuga para proponer una aparente «descentralización» interna: así, cierta sensibilidad⁴ a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades de «desarrollo comunitario» y la necesidad de mantener enclaves de población en el «interior» por consideraciones de soberanía nacional, llevan a la estructura de poder a introducir criterios para la selección de obras públicas que no responden necesariamente a demandas efectivas excedentes. Sin embargo, tales acciones no apuntan a integrar las regiones interiores entre sí tanto como a mejorar sus condiciones para cumplir su rol dependiente directamente del área metropolitana e indirectamente de los centros capitalistas mundiales.

Ante la evidencia de que este proceso solo acentúa la condición de enclaves de estos puntos interiores, hay quienes propugnan que deben crearse verdaderos polos de desarrollo, en base a industrias motrices rodeadas de un complejo diversificado de actividades, a fin de evitar las filtraciones a que los somete el área metropolitana. Uno de los efectos esperados de tales acciones sería el fortalecimiento de los grupos de poder local, aliviando la escasez de «capacidad empresarial» (a la Hirschman) y posibilitando una mayor descentralización del poder en el ámbito nacional.

LAS OPCIONES FRENTE AL DESARROLLO FUTURO

El hecho de que la especialización territorial a nivel mundial operó en deterioro de las condiciones de los países de América Latina, no significa que la especialización territorial interregional tenga el mismo efecto en deteriorar a determinadas regiones y al país en general. Al contrario, la especialización interregional es una condición (no suficiente) del desarrollo nacional, siempre y cuando la asignación de actividades sea el producto de decisiones nacionales autónomas y que la movilidad de los factores de producción sea garantizada por una creciente socialización de los excedentes de la economía.

Si bien en los capítulos siguientes de este ensayo nos referiremos *in extenso* a las tendencias espaciales implícitas en la estructura presente de los países latinoamericanos (lo cual supone la permanencia de sus relaciones con el sistema capitalista) es evidente que se abren al menos tres opciones a este respecto:

⁴ Dicha «sensibilidad» surge principalmente por el recrudescimiento de los conflictos a que dan lugar las desigualdades.

1. Continuar dentro de la actual situación de dependencia, procurando mejorar algunos índices cuantitativos de crecimiento, generalmente aceptados como índices de «desarrollo» dentro del sistema.
2. Intentar una superación de la condición de subdesarrollo con base en: a) una mayor autonomía nacional en el manejo de las variables claves del desarrollo; b) una gradual socialización interna de los medios de producción; y c) una mayor eficiencia económica a través de la expansión de los mercados nacionales.
3. Romper unilateralmente las relaciones de dependencia y la adopción de modos de producción y sistemas de valores propios, distintos de los utilizados como vara para medir los niveles de subdesarrollo en el mundo capitalista. Es el caso de Cuba⁵.

No existe suficiente información en conocimiento de los autores sobre los efectos de la revolución cubana en la organización espacial de su economía. Por ahora nos remitiremos a algunas observaciones sobre países que ubicaríamos dentro de la segunda opción y muy especialmente el caso de Chile, cuyas tendencias futuras aparecen más claramente marcadas.

ESPECIALIZACIÓN REGIONAL Y EQUIDAD SOCIAL: EL PAÍS COMO UNA GRAN REGIÓN

Las tendencias previsibles en la localización de actividades en Chile siguen una dirección de creciente especialización territorial⁶. Paralelamente al aumento del grado de concentración de la población alrededor del Área

⁵ Un país es «subdesarrollado» en relación a otro que se percibe como «desarrollado» y el cual fija las metas del primero. Bajo este concepto, Cuba no sería un país subdesarrollado (no obstante su bajo ingreso per cápita) al menos respecto a los centros mundiales del sistema capitalista, los cuales no están bajo su marco de referencias y es seguramente percibido como «desarrollado» por muchos sectores del mundo que comparten su sistema de valores y metas.

⁶ Tesis sostenida por Guillermo Geisse y que se fundamenta en el hecho aceptado de que el desarrollo del país dependerá en gran medida, de la diversificación de exportaciones industriales; de materias primas sobre las cuales el país tiene ventajas comparativas; cuyos depósitos se encuentran dispersos a los largo del territorio nacional desde el extremo norte al extremo sur; con un tamaño de producción que les permita costear sus propias infraestructuras sociales; cuyas tecnologías son intensivas en capital; y cuya producción está orientada más al mercado internacional que al mercado local concentrado en Santiago. Ver Guillermo Geisse, Información Básica para una política Urbana Regional en *Cuadernos de Economía de la Universidad Católica*, N°6, mayo-agosto de 1965.

Metropolitana Capital (a la fecha uno de los más altos de América Latina, con el 33% de la población total del país), se insinúa una desconcentración relativa de la producción industrial, medida por las tasas diferenciales de crecimiento, del centro respecto al resto del país. Mientras el Área Metropolitana ofrece las mejores expectativas para la población y para la producción de servicios y bienes orientada al consumo interno, las regiones del «interior» disponen de un potencial de recursos de exportación cuya explotación demanda la utilización cada vez más intensiva de maquinarias.

Esto no es otra cosa que una tendencia a la disociación espacial del futuro crecimiento industrial (industrialización) y del poblacional (urbanización). Esta tendencia continuará, de continuar el acento puesto en la diversificación de exportaciones industriales de base recursos naturales. La eficiencia de la especialización territorial dependerá de la capacidad de la economía nacional para satisfacer los requerimientos de integración física a través del transporte y comunicaciones entre las industrias y población regionales, y entre estas, y el Centro de Servicios y población nacionales. Por otra parte, la factibilidad político-social de esta tendencia dependerá del grado con que este complejo nacional emergente se apropie, primero, y distribuya, enseguida, los beneficios sociales entre los diferentes estratos de la población nacional.

Las tendencias espaciales del crecimiento en el sentido señalado han empezado ya a encontrar una expresión en la planificación. En efecto las políticas económicas y sociales, tales como el desarrollo de industrias básicas de exportación en las regiones han corrido a parejas con el mejoramiento del transporte, comunicaciones y la provisión creciente de infraestructura social en el Área Metropolitana Capital⁷, en respuesta a la demanda de la producción y población respectivamente. A lo anterior se suma un efectivo mejoramiento del transporte y comunicaciones nacionales⁸.

⁷ En primer término, destacamos las grandes inversiones para la extracción e industrialización del cobre en el norte y centro del país; fomento de la industria de pulpa y celulosa y construcción de plantas de industrias petroquímicas en el centro y sur del país. En segundo término, destacamos la iniciación del sistema de transporte rápido de Santiago con una inversión final estimada en US\$ 700 millones y el hecho de que el 70% del total de las viviendas ofrecidas por el sector público en el país (que a la vez es responsable del 70% del total de las viviendas construidas en el país durante los últimos diez años), han sido construidas en la Región Metropolitana de Santiago. En el sector privado la participación de la Región Metropolitana es aún mayor.

⁸ Durante la última década se dio término a la red caminera longitudinal que une el extremo norte y sur del país, se inició la electrificación de la red ferroviaria y

Nuestra hipótesis es que la movilidad geográfica de la población hacia el Área Metropolitana ha sido estimulada por las referidas políticas, superando la redistribución de los excedentes dentro de ella a un extremo tal que sus diferencias internas de bienestar pasan a ser tan importantes o más, que las diferencias entre el Área Metropolitana y el resto del país. En este caso los indicadores regionales promedio de bienestar utilizados como justificación de políticas de descentralización territorial, son malos indicadores de las diferencias interregionales y obviamente no dicen nada respecto a las diferencias internas de la región central⁹.

Esta hipótesis, de ser confirmada, conduciría a mirar las diferencias de niveles de vida entre los diferentes estratos de la población del Área Metropolitana de Santiago como el foco de atención del desarrollo nacional. La gestión pública antes que seguir con infructuosos esfuerzos de descentralización regional debe más bien adelantar en el control nacional de los medios de producción y una distribución equitativa de los beneficios sociales que, como hemos señalado, es en nuestro caso materia de personas más que de regiones.

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y ÁREAS METROPOLITANAS

Si bien debe partirse de la base de que no existe una metodología única del planeamiento que pueda aplicarse indistintamente a cualquier región, es cierto que en el caso de las regiones atrasadas de un país suelen aplicarse repetitivamente ciertos esquemas y utilizarse clichés de alguna validez (polos de desarrollo, evaluación de potencial, etc.). En vez de dar lugar a recomendaciones específicas que dependen de las condiciones particulares de cada región, estos esquemas tienden a configurar un enfoque uniforme del desarrollo regional.

Asimismo, los principales avances en la teoría y práctica del desarrollo regional han surgido de experiencias o intentos en las regiones relativamente atrasadas. De esta manera, sutilmente, el cuerpo de

se puso en funcionamiento una red nacional de televisión todo lo cual tiende a facilitar aún más la movilidad de bienes, personas e información entre el centro y las regiones.

⁹ Un mejoramiento de la distribución del ingreso entre regiones puede traer aparejado un deterioro de la distribución entre estratos de la población (intranacional). Ver José Luis Coraggio, Elementos para una discusión sobre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, *Documento de trabajo N°1*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella.

doctrina del planeamiento regional ha quedado imbuido de una serie de supuestos respecto a las condiciones propias de las regiones atrasadas.

La creciente sensación de fracaso por los fallidos intentos de promover desarrollos substanciales en regiones periféricas —unida a la convicción de que el problema no está tanto en las regiones atrasadas en sí mismas como en su coexistencia con las áreas metropolitanas en un mismo espacio nacional— y, por otro lado, el propósito de facilitar la integración al mercado mundial a través de los centros más «aptos», han comenzado a desviar parte de los esfuerzos del análisis y planificación regional hacia las regiones metropolitanas¹⁰.

CARACTERÍSTICA DE LAS REGIONES METROPOLITANAS

Generalmente en la delimitación de regiones de planeamiento del espacio nacional, se adoptan criterios no siempre identificables, que incluyen componentes de homogeneidad y modalidad con distinto peso para cada región. En el caso particular de las regiones metropolitanas, predomina el componente nodal. Dado el alto nivel de actividad del área metropolitana y su intensa interacción con las áreas o centros inmediatos, se plantea la necesidad de adoptar una delimitación que vaya más allá del límite comunal o aún del límite señalado por la densidad del asentamiento.

Así, la Región Metropolitana incluirá no solamente el casco urbano del Área Metropolitana, sino otros centros de pequeños o mediano orden ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción (presente o potencial) así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos.

En el caso de Chile, la Región Metropolitana Santiago cubre cuatro provincias que ocupan el 5,2% del territorio nacional y dentro de las

¹⁰ Ver Alejandro Rofman y otros, *Prediagnóstico de la Estructura Productiva del Gran Rosario*; Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional, CIDU, *Proyecto sobre la Macrozona Central de Chile: 1er. y 2a etapa y documentos de trabajo 1 al 20 (mimeo)*; Corporación Nacional de Desarrollo, CONADE, *Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Esquema Director año 2.000*; Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, ONDU, *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao, Esquema Director 1967-1980, Lima 1967*, 2 vol.; Publicaciones del Grupo Ejecutivo del Gran Sao Pablo Gegrán y de la Secretaría de Facenda del Estado de Guanabara, *Río de Janeiro, sobre planes de Desarrollo de las regiones de Sao Paulo y Río de Janeiro respectivamente*.

cuales están ubicadas el Área Metropolitana de Santiago (3,2 millones de habitantes) y el Área Metropolitana de Valparaíso (600 mil habitantes), ocho ciudades de 20 a 100 mil habitantes y 30 de 2 a 20 mil. La región se ha circunscrito a un área cuyos límites están a un tiempo de recorrido en automóvil no mayor a dos horas desde el centro del Área Metropolitana de Santiago. Dentro de esa área se concentra el 50% de la población, el 60% de la población urbana, el 70% de la fuerza de trabajo industrial y el 30% de la producción agrícola nacional.

Las características propias de las regiones metropolitanas en países de menor desarrollo hacen necesario reacondicionar o aún replantear totalmente los esquemas usuales de planeamiento regional. Algunas características relevantes son:

- a. Su gran importancia dentro del contexto nacional.
- b. Su acelerado ritmo de cambio muy por encima del resto del país y, en algunos casos, comparable al de grandes ciudades de los países llamados «desarrollados».
- c. Su alto nivel de interacción interna en comparación a otras regiones.
- d. La relativa accesibilidad entre las subáreas componentes y el Área Metropolitana.
- e. El modo de extensión espacial de la actividad dentro de la región, a partir del Área Metropolitana.

A continuación, elaboramos sobre estos puntos:

- a. Su gran importancia dentro del contexto nacional obliga a un replanteo de los procedimientos para establecer los objetivos de la región. Al encarar el planeamiento de una región metropolitana, difícilmente pueden plantearse objetivos en base a consideraciones reivindicatorias frente al resto del país (método generalmente utilizado en las regiones del «interior» respecto a la Región Metropolitana). Por otra parte, por la misma importancia de la región metropolitana en el contexto nacional, es inaceptable que haya conflictos entre los objetivos de la región y los nacionales, pues en tal caso, el logro de las metas regionales iría en fuerte desmedro de las propias nacionales¹¹.

¹¹ Esto es difícil que ocurra, pero por distintas razones: se trata del hecho que la estructura nacional de poder está casi totalmente identificada con la del Área

Sin embargo, la determinación de los objetivos de una región metropolitana debe realizarse con especial cuidado pues no es una transferencia directa del orden nacional al regional.

El enunciado de objetivos puede hacerse a distintos niveles de generalidad. Cuanto más general sea un objetivo (por ejemplo: incrementar el bienestar de la población) tanto más factible será adoptarlo directamente para la región. A medida que se van abriendo los objetivos generales en rectores de objetivos más específicos, tanto mayor deberá ser la contribución de los analistas de la región para transformarlos en una imagen regional que conduzca eficientemente al logro del objetivo nacional. Un ejemplo de estas dificultades surge del objetivo nacional de redistribución más igualitaria de los beneficios del desarrollo que, bajo ciertas condiciones de inmovilidad de recursos humanos y naturales, puede tener como una de sus facetas el subobjetivo de descentralización en favor de las regiones postergadas. Si se intenta aplicar directamente el objetivo de descentralización al ámbito interno de una región (metropolitana o no) puede estar empeorándose las desigualdades nacionales entre estratos de población. Considerando que los estratos de más bajos ingresos tienden a afluir cada vez en mayor grado a los Centros Metropolitanos¹² por lo tanto, es necesario remontarse al objetivo inmediato superior —distribución más igualitaria— y ver qué forma específica debería tomar la región.

Por otro lado, el planeamiento puntual nacional requiere un planeamiento paralelo del espacio nacional.

Si bien no se cuenta aún con un claro conocimiento sobre las relaciones entre estructuras espaciales y *performance* del sistema social, se comienza a avanzar en el sentido de que un plan nacional «asigna» funciones a distintas regiones o nodos de su espacio. En este caso, no se trata de una «redistribución» sino de consideraciones de eficiencia nacional. En cualquier caso, la Región Metropolitana «recibe», por un lado, una asignación de

Metropolitana y, por lo tanto, los objetivos del grupo gobernante se traducirán tanto en los objetivos nacionales como en los de la Región Metropolitana.

¹² Esto es distinto del hecho que una excesiva descentralización puede producir un efecto negativo en otros objetivos (ej. crecimiento del PIB) que empeore la situación de bienestar nacional.

funciones «básicas» que debe cumplir con respecto al resto del país o al exterior, y, por otro lado, la indicación de armar un vector de objetivos que conduzca al logro de los objetivos nacionales. Puede postularse tentativamente que los objetivos generales para las áreas metropolitanas¹³ se expresan como: el cumplir eficientemente las funciones básicas asignadas por el orden nacional, y avanzar hacia las metas de distribución de los beneficios del desarrollo, esto dentro de un ritmo de crecimiento acotado. Sin embargo, es posible que en algunos países latinoamericanos el objetivo de mejorar la distribución entre la población pueda lograrse más eficientemente mediante una redistribución entre regiones antes que intrametropolitana¹⁴.

- b. El acelerado ritmo de cambio enfatiza la necesidad de basar el planeamiento de la región en proyecciones de largo plazo dada la irreversibilidad de las estructuras espaciales. Por otra parte, la existencia de una «historia de cambio» y la importancia del componente endógeno hace que en estas regiones sea más factible realizar proyecciones extendidas. En cualquier caso, al menos deberá proyectarse una «visión» de la región a 20 o 30 años, incluyendo unas pocas características fundamentales de la futura estructura. Así el análisis no se centra tanto en un «potencial» como en una base económico-social conocida.
- c. El relativamente alto nivel de interacción entre los elementos espaciales internos de las regiones metropolitanas, por comparación con las regiones periféricas sugiere que la estrategia de integración interna, usualmente propugnada para estas últimas, debería ser —en el caso

¹³ Esta expresión de objetivos, sería independiente de cuál de las opciones planteadas anteriormente se adopte. Por supuesto que el logro de los mismos, si variará de uno a otro caso, y que nuevos objetivos pueden aparecer en las opciones 2 y 3.

¹⁴ Una forma general de enfocar el problema sería partir de ciertos estándares mínimos y proceder a elevarlos paulatinamente a medida que la población de todas las regiones los va superando. Es posible que en un primer momento los grupos por debajo de los estándares estén ubicados fuera del área metropolitana, pero al llegar a cierto nivel comenzarán a aparecer como subdotados tanto grupos del interior como de la misma Región Metropolitana, con probabilidad de que estos últimos sean cuantitativamente más importantes en aquellos países con elevado grado de urbanización. En cualquier caso, los promedios regionales no reflejan esta situación.

- de las regiones metropolitanas— más una integración entre estratos de sistema económico-social que entre subáreas del espacio.
- d. El grado de accesibilidad —en términos de tiempo, de distancia física o de distancia económica— entre las distintas subáreas de la región metropolitana y su foco, es en general muy superior al que existe dentro de las regiones periféricas. Este hecho hace que la fricción del espacio no actúe como barrera de protección para las áreas de menor desarrollo dentro de la región y que, por ejemplo, no pueda pensarse en establecer focos de crecimientos relativamente autónomos dentro del ámbito de influencia inmediata del centro metropolitano.
 - e. El modo característico de crecimiento espacial de la actividad humana dentro de una región metropolitana es el de la extensión contigua a partir del foco, en un proceso de suburbanización de la población y las actividades productivas. Este proceso, que puede tener una etapa discontinua —sobre todo para las actividades industriales— asegura la predominancia del área metropolitana dentro de su ámbito.

La teoría y práctica del planeamiento regional han estado dirigidas —explícita o implícitamente— a grandes espacios, donde la fricción espacial juega un rol importante.

Aplicar los instrumentos y categorías así surgidas a las regiones metropolitanas como si la reducción del diámetro de la región fuera un mero problema cuantitativo, puede conducir a errores serios y a una subutilización de los instrumentos de política.

Las diferencias entre una Región Metropolitana y cualquiera otra región de un sistema nacional son de tipo cualitativo, y esto exige introducir nuevas categorías de análisis e instrumentos de planeamiento. Concretamente, parece relevante visualizar la Región Metropolitana como una Gran Ciudad¹⁵.

Esto no quiere decir que cada región metropolitana sea hoy una gran ciudad, ni tampoco se adopta necesariamente como objetivo convertirla en una Gran Ciudad. En la actualidad, coexisten elementos de una estructura tipo pequeño espacio-con-fricción (zonas relativamente aisladas, sectores sociales con casi total inamovilidad, falta de integración, subsistemas sin

¹⁵ Esta visualización no se refiere al «paisaje urbano» sino a las características de funcionamiento del subsistema.

interacción relevante entre sí, etc.) con elementos de una estructura tipo Gran Ciudad (alta movilidad semanal y hasta diaria de ciertos estratos calificados de la población, relativamente baja fricción en distancia-tiempo para el transporte de bienes, procesos de suburbanización de algunos establecimientos industriales, creciente disociación espacial de las distintas etapas de la actividad económica, etc.)¹⁶.

Lo que se propone aquí es que existe una tendencia en acción que apunta a la conversión creciente de la primera estructura a la segunda. Si esto es así y se advierte a tiempo, se partirá con grandes ventajas para interpretar la realidad presente y para proponer estrategias de cambio. Que se tome como objetivo acelerar o bien impedir tal tendencia, es independiente de adoptar una visualización correcta de la estructura presente y su futuro probable dentro del marco general del sistema.

TENDENCIA DE CAMBIO EN LAS REGIONES METROPOLITANAS (RM): LA (RM) COMO UNA GRAN CIUDAD

Una proyección a 20 o 30 años del desarrollo de una región metropolitana no puede realizarse sin proyectar simultáneamente aspectos salientes del contexto nacional e internacional.

En cualquier caso, si se adoptan las opciones políticas 2 o 3, las estrategias de cambio deberán aplicarse sobre la estructura existente que tiene ciertas tendencias implícitas cuyo conocimiento es esencial (sobre todo en el caso de la alternativa 2).

Por ello, lo que sigue se refiere a esa situación «básica», que definimos como el crecimiento a ritmo acelerado de las regiones metropolitanas latinoamericanas dentro del sistema capitalista mundial.

Nuestro propósito es sugerir que, en ese contexto, el curso más probable de evolución de las regiones metropolitanas es el que tiende a la configuración de una gran ciudad¹⁷, con base en un proceso de suburba-

¹⁶ La importancia relativa de cada estructura componente varía para los distintos países latinoamericanos.

¹⁷ Este término tiene implicaciones similares al de Megalópolis, acuñado por Jean Gottmann para el principal complejo urbano del sistema capitalista (ver Gottmann, J. *Megalópolis*. M.I.T. Press, 1961). Se ha preferido no utilizar esta última denominación a un de reservarla para casos extremos, como puede llegar a ser el del complejo urbano Rosario-Buenos Aires-La Plata en las próximas décadas. En ambos casos, el policentrismo es una característica relevante para distinguirlos de una ciudad convencional.

nización a escala regional, a partir de las actuales áreas metropolitanas. Esto no es óbice para que coetáneamente se produzca un proceso parcial de desconcentración¹⁸ orientado hacia otras regiones del país, pero se supone que en general, las probabilidades de suburbanización regional son superiores a las de desconcentración interregional para cualquier actividad que decide abandonar el área metropolitana¹⁹, salvo que tal actividad esté unilateralmente orientada hacia un complejo de recursos naturales ubicado en una región periférica.

Una proyección de este tipo debe tener especial cuidado en incorporar no solamente las tendencias implícitas en las estructuras presentes, sino aún cambios estructurales en gestación. Entre otros, deberían considerarse probables cambios: en la tecnología, en el comportamiento de los agentes descentralizados de producción y del mismo gobierno, en la distribución del ingreso, en los patrones de demanda, en la dotación de recursos, etc.

Aparentemente, el proceso de suburbanización a partir del área metropolitana tendría, por lo menos, dos etapas secuenciales:

Primera etapa: suburbanización contigua

Caracterizada por: la pérdida absoluta de población del casco central, la localización de industrias en los bordes del área metropolitana (luego encerradas por avances en el proceso de uso residencial del suelo) y la aparición de centros de servicios y comerciales alternativos al central. Algunos procesos que producen estos cambios son:

¹⁸ Por «desconcentración» debe entenderse básicamente la tendencia a localizar actividades de producción fuera del foco o región de referencia. El término «descentralización» se refiere, además, a las actividades de decisión y administración pública y privada.

¹⁹ Puede argüirse que un modelo de desarrollo espacial por «difusión» a partir de un solo punto no es el único posible. Que se puede pensar en modelos de crecimiento a partir de varios puntos preestablecidos, o aun en modelos de crecimiento al azar. Sin embargo, el hecho de que las áreas metropolitanas se hayan convertido en verdaderos centros de acumulación por explotación de su hinterland, hace pensar que los «impulsos» difusores partirán de tales centros. Este esquema es fácilmente aplicable al caso de países en que existen más de un área metropolitana de primera magnitud, y solamente para simplificar la exposición supondremos que existe una única área metropolitana relevante.

- El mecanismo de asignación del uso del suelo entre actividades competitivas a las más rentables (a favor de las actividades de servicios con alto umbral que requieren una localización central).
- Las crecientes deseconomías externas generadas por las actividades de producción y la misma población sobre la población y las empresas ubicadas en el casco central (congestión, esmog, etc.).
- Los cambios tecnológicos económicos que modifican los factores de localización de las empresas medianas y grandes, llevándolas a posiciones periféricas.

Estos procesos, a su vez, generan una serie de demandas efectivas por infraestructura favorable a la suburbanización que el gobierno generalmente satisface, concentrando esfuerzos de inversión en la periferia del área metropolitana en desmedro del casco central.

Esta extensión espacial suele orientarse a lo largo de los ejes de transporte o de cursos de agua que radian del área metropolitana, y los segmentos interradales se van rellenando con cierto rezago.

Segunda etapa: suburbanización discontinua

Al llegar a cierto punto del proceso descrito, surgen con creciente intensidad fenómenos como los siguientes:

- Fuertes demandas por espacios verdes y tierras de cultivo.
- Problemas de accesibilidad al casco central, que dan alta ponderación de costos al trayecto recorrido dentro de áreas urbanas densas.
- La ubicación en uno de los extremos de la estrella urbana no puede ya propiamente considerarse como ubicación central dentro de la región, si bien está en el interior de los límites edilicios del Área Metropolitana.
- Un rezago creciente entre los asentamientos en los ejes y la prestación de servicios de infraestructura, etc. debido a los altos costos que demanda y a la ineficiencia de las estructuras preexistentes del sector público para manejarse en una ciudad de tal dimensión²⁰.

²⁰ En la mayoría de las áreas metropolitanas de América Latina, la organización municipal en base a gobiernos locales independientes se ha mantenido sin cambios, no obstante que los problemas generados por la expansión urbana demanda tareas de escala metropolitana-regional.

- Disminución de la distancia económica relativa a otros centros menores que ubicados sobre los radios de transporte, ofrecen una ubicación que no crea problemas de funcionamiento del proceso productivo y significan un incremento relativamente bajo de los costos de distribución.
- A cambios tecnológicos que posibilitan la independización de un número creciente de grandes empresas de las economías de urbanización y localización, posibilitando su ubicación en centros periféricos de la Región Metropolitana.

Así, el proceso de suburbanización da un salto en el espacio, y prosigue en los centros menores ubicados en la periferia de la región, dejando espacios verdes y tierras de cultivo entre medio²¹. Por otro lado, la necesidad de generar sus propias economías de la localización, puede inducir a las empresas del mismo ramo de producción a aglomerarse, dando lugar a la aparición de centros o áreas especializados dentro de la Región Metropolitana²².

El proceso descrito, a pesar de su alto grado de generalidad, puede ser que no se cumpla estrictamente en todas y cada una de las regiones metropolitanas latinoamericanas. Factores tales como el desarrollo espacial histórico o la topografía pueden dar una especificación espacial distinta al proceso en cada caso. Sin embargo, sostenemos que existen procesos económico-sociales, que son comunes a todas las áreas metropolitanas latinoamericanas²³ en mayor o menor grado y que tarde o temprano comenzarán a actuar mientras se mantengan dentro del sistema.

Algunos cambios probables en los determinantes de los patrones de localización que sustentan la previsión de una creciente suburbanización regional y una parcial desconcentración interregional, son los siguientes²⁴:

²¹ A su vez, el posterior crecimiento a partir de estos centros y del área metropolitana puede comenzar a inducir extensiones urbanas axiales a lo largo de las rutas o vías de agua, encerrando las áreas verdes o de cultivo en compartimentos.

²² Dentro de la región pampeana de Argentina se encuentran numerosos ejemplos de centros de menos de 10.000 habitantes altamente especializados y ubicados a pocos kilómetros de áreas metropolitanas (ver Coraggio, J. L., Federico, A. y otros, *Caracterización funcional de las Ciudades de la Región Pampeana*. Mimeo, 1970). En el caso de la Macrozona Central de Chile, un ejemplo es Casablanca.

²³ Con la excepción de Cuba.

²⁴ Un trabajo que se refiere parcialmente a estos factores es el de William Alonso, *The location of industries in developing countries*, mimeo, Interregional Seminar

Cambios en la escala: las tasas de crecimiento de la población y los ingresos en el ámbito de las Áreas Metropolitanas tienen consecuencias técnico económicas tales como: a) la introducción de procesos estandarizados de producción de bienes consumidos masivamente por la población; b) crecientes problemas en el abastecimiento del complejo urbano de productos perecederos de primera necesidad; c) un creciente interés del capital extranjero por el mercado interno; d) cambios en la estructura de la demanda urbana, con un fuerte incremento en el uso de servicios e) condiciones crecientemente favorables a la especialización; f) el acercamiento a ciertas cotas de saturación de recursos inmóviles (agua, aire, suelo, infraestructuras, etc.) con los consiguientes costos crecientes.

Estos cambios a su vez modifican los patrones de localización de diversas actividades i) posibilitando la localización fuera del Área Metropolitana de grandes plantas autosuficientes en cuanto a servicios especializados de mantenimiento; ii) permitiendo la introducción de técnicas de industrialización y empaque cerca de las fuentes de materia prima (hortalizas, productos lácteos, etc); iii) introduciendo mecanismos de comercialización y distribución que a su vez incentivan la estandarización de la producción y facilitan la suburbanización de la población a través de la localización de centros integrados de comercialización en los bordes del área metropolitana; iv) como resultado de la apropiación de empresas-existentes y la instalación de nuevas empresas orientadas al mercado local por parte del capital extranjero, que introduce criterios eficientistas de localización que en muchos casos orientan fuera del Área Metropolitana rompiendo la inercia de los empresarios nacionales ubicados en la misma; v) creando demanda interna por servicios, tales como el turismo, que generalmente se orientan a recursos fuera del área metropolitana; vi) reduciendo el umbral de población necesario para la prestación económica de servicios, con lo que se posibilita su dispersión a lo largo de la Región Metropolitana; vii) dificultando el crecimiento vertical en ciertas zonas del Área Metropolitana, induciendo a la extensión espacial del asentamiento urbano.

Cambios tecnológicos industriales: los cambios en las técnicas industriales que se producen a ritmo cada vez más acelerado a medida que se avanza en el proceso de «modernización» del Área Metropolitana, tienen efectos directos e indirectos tales como: a) un incremento en el

on Industrial Location and Regional Development, Minsk, 1968. Ver también Karpov, L. N. y Gokhman, V. M., *Peculiarities of Modern Urbanization and Industrialization of the Production*, Minsk, 1968.

tamaño tipo de las plantas de producción; b) una creciente participación del capital extranjero en la propiedad de las empresas, por la simbiosis tecnología-capital; c) un cambio en las estructuras jurídico-administrativas de las empresas hacia formas anónimas más eficientistas; d) una creciente automatización de los procesos de producción; e) una aceleración general del ritmo de obsolescencia del equipo productivo; f) una creciente concentración del poder económico en empresas integradas.

Estos cambios acentúan algunas tendencias enumeradas en el punto anterior y además: i) favorecen la disociación geográfica de los procesos de cada actividad económica, fundamentalmente de los procesos de producción respecto a los de dirección y administración; ii) aumentan las probabilidades de relocalización de empresas existentes como instrumentos de optimización.

Cambios tecnológicos en el transporte: dos son los aspectos fundamentales de estos cambios: la introducción de modos de transporte más rápidos y eficientes entre centros urbanos a un ritmo superior al paralelo mejoramiento del transporte intraurbano; y la creciente disponibilidad del automóvil como medio de transporte individual. Los efectos principales son: el estímulo a un incremento en la importancia relativa del componente intraurbano del costo de transporte dentro de la Región Metropolitana; acentuando el atractivo de localizaciones industriales fuera del área metropolitana; e induciendo la suburbanización de la población con un claro sesgo social hacia los grupos de altos ingresos.

Cambios tecnológicos en las comunicaciones: dentro del proceso de «modernización» experimentado por las regiones metropolitanas, cabe esperar la introducción a nuevos modos especializados de comunicación, así como la difusión de medios tradicionales (como el teléfono) y la sustitución de movimientos físicos por mensajes.

Como consecuencia de estos cambios, se acentuarán las tendencias a la suburbanización regional al permitir la dispersión de servicios centrales con alto umbral (ej.: actividades bancarias); y al facilitar la disociación geográfica de procesos de una misma actividad económica.

Cambios políticos: como consecuencia de los crecientes problemas y tensiones sociales en el área metropolitana se desarrollarían los siguientes fenómenos:

a) una creciente «politización» de ciertos estratos de población (ej.: universitarios); b) un creciente intento de controlar las actividades de las grandes empresas directamente por el gobierno, o indirectamente por los

sindicatos, como por ejemplo la exigencia del cumplimiento de leyes sociales²⁵; c) una creciente «sensibilidad»²⁶ hacia las deseconomías externas con el consiguiente intento de imputarlas a quienes las provocan o de impedir su generación y una creciente «sensibilidad» del Estado frente a las manifestaciones evidentes de desigualdad dentro del Área Metropolitana.

Estos fenómenos también tienen un efecto a favor de la suburbanización o descentralización a través de mecanismos como los siguientes: i) el impulso de las grandes empresas a minimizar el control público de sus políticas de empleo, o de sus técnicas de producción; ii) los planes de vivienda del gobierno orientados hacia grandes terrenos de menor costo en las áreas de la periferia y la construcción de centros de servicios de educación primaria, salud, etc. que mejoran las condiciones de vida en esas áreas; iii) los planes de dispersión de los centros universitarios (y eventualmente de los centros industriales) para prevenir la intensificación de conflictos sociales.

UN NUEVO ENFOQUE

¿Qué efectos tiene la adopción de la visión de la Región Metropolitana como gran ciudad en lugar de verla como un pequeño gran espacio sobre las tareas de planeamiento regional?

El planificador regional, formado en la teoría y práctica del desarrollo de regiones atrasadas, se encuentra ahora al área metropolitana y su subsistema satélite inmediato de centros urbanos y áreas, y debe proponer un plan para esta llamada Región Metropolitana. La metrópoli deja de ser el monstruo lejano cuyos tentáculos absorben los recursos regionales y se convierte en el centro de la región bajo estudio. Si el planificador no cambia su esquema mental puede cometer varios errores tanto en las etapas de análisis como de proposición de políticas para tal subsistema de centros y áreas.

En primer lugar, las teorías básicas de apoyo y sus correspondientes estrategias cambian. En el caso de adoptar la visualización de la región como «pequeño gran espacio», la teoría de los polos de desarrollo parece

²⁵ Los fenómenos señalados en a y b son particularmente válidos en el caso de Argentina.

²⁶ Esta «sensibilidad» no se refiere tanto a un cambio en los valores básicos del sistema capitalista como a la preocupación por situaciones disfuncionales y la idea de que puedan aliviarse los electos sin atacar sus causas estructurales.

un buen punto de partida. Esto a su vez, determina buena parte de los capítulos de la investigación: se enfatizan los conceptos de economías de localización y sobre todo de urbanización, el grado de diversificación de los distintos centros del subsistema y sus posibilidades de crecimiento endógeno; se intenta el cálculo de multiplicadores y sus filtraciones y se manifiesta implícitamente como deseable un mayor grado de clausura de los centros regionales aledaños al Área Metropolitana. Estos intentos en el marco real de un sistema de economías sumamente abiertas, con un diámetro total pequeño, da lugar a lógicos problemas. La búsqueda de un polo de desarrollo «opositor» dentro de la Región Metropolitana se torna infructuosa (si la región está correctamente delimitada).

En segundo lugar, el concepto básico de movilidad (y accesibilidad) que se utiliza es el espacial. Esto lleva a estudios en profundidad de las condiciones de accesibilidad física y económica, a través de una descripción de la infraestructura de transporte y sus posibles cambios. Por otro lado, se pone énfasis en las decisiones de infraestructura que deben tomarse para lograr una mejor accesibilidad espacial. Se encuentra que esto es relativamente sencillo y a lo sumo se comienza a hablar de secuencias, costos, etc. o a plantear alternativas dialécticas, tales como impedir la accesibilidad para favorecer el crecimiento autónomo de centros periféricos dentro de la Región Metropolitana.

En tercer lugar, el análisis institucional da gran relevancia a las posibilidades de descentralización espacial del poder y la administración, con la visión implícita o explícita de gobiernos municipales fuertes. Nuevamente, en el contexto real de una gran ciudad, esta tarea se hace casi imposible, pues los márgenes de descentralización y su utilidad social son severamente limitados por el pequeño diámetro del sistema.

¿Qué ocurre, en cambio, si se adopta la visualización de la región metropolitana como una gran ciudad?

En primer lugar, los esfuerzos por lograr que exista uno, dos o más centros polarizadores integrados que se opongan a la fuerza gravitacional del núcleo metropolitano, pierden relevancia.

En efecto, difícil es pensar que una buena planificación urbana llevaría a que cada barrio sea una unidad diversificada, con actividades industriales, de servicios, comercio, etc. Tiene más sentido pensar en zonas con cierto grado de especialización de acuerdo a sus ventajas locacionales adquiridas y a las tendencias previsibles en un sistema de mercado. Así, por ejemplo, en el caso de la Macrozona Central de Chile, pierde importancia procurar que

Valparaíso incorpore nuevas industrias dinámicas y puede admitirse que sea básicamente un área proveedora de servicios de transporte, comercio y turismo el resto de la Macrozona Central, sin que esto impida que los residentes de Valparaíso puedan trabajar en las industrias dinámicas localizadas en otros centros o que algunas industrias tiendan a localizarse en Valparaíso por sus ventajas «naturales». La explicación de este cambio de enfoque es, nuevamente, que en un sistema con alto grado de accesibilidad y movilidad la población puede (relativamente) acceder a los beneficios de la industrialización, o del crecimiento en el sector servicios, sin necesidad de estar localizada en el mismo lugar en que se desarrollan tales actividades.

Ciertos patrones de división espacial del trabajo, que pueden ser inaceptables a nivel internacional y aún a nivel interregional, son perfectamente aceptables dentro de una ciudad.

Por otra parte, gran parte de las economías externas son transportables a bajo costo, con lo que la dispersión de centros generadores de economías de urbanización pierde parte de su importancia. Igualmente ocurre con la localización de los impactos directos e indirectos de cada nueva empresa (esto no quiere decir que no sea importante conocer el impacto en la región como un todo).

En cambio, aparecen como importantes otros factores de localización típicamente intrarregionales: un fácil acceso a los canales de transporte; el grado de contaminación de aire y sus posibles controles; la existencia y grado de contaminación del agua para uso industrial; el costo y disponibilidad de los terrenos; la topografía del suelo, entre otros²⁷.

El instrumental de planificación espacial en este caso se asemeja más al ordenamiento de usos del suelo (zonificación, apropiación de plusvalías²⁸, etc.) que al de creación de puntos de crecimiento.

La tónica general es que *la disociación geográfica de funciones deja de ser un problema para convertirse en un instrumento de ordenamiento eficiente del espacio*. La idea de la gran ciudad lleva, por un lado, a concentrar esfuerzos en lograr un ordenamiento eficiente de las actividades en el espacio y, por otro lado, a incrementar la movilidad de la población

²⁷ Ver Stevens, B. y otros, *An investigation of location factors influencing the economy of the Philadelphia Region*, RSR Discussion Paper N°12, marzo de 1967.

²⁸ Sobre algunos mecanismos que pueden extenderse a nivel regional, ver Hardoy, J. E., Basaldúa R. y Moreno, O., La tierra urbana, políticas y mecanismos para su regulación y tenencia, en *Desarrollo Económico*, Vol. IX, N°34, 1969.

para acceder a los beneficios del desarrollo, antes que tratar de orientar las actividades dinámicas hacia las áreas cuya situación se desea mejorar.

Utilizar la localización industrial como instrumento principal de redistribución puede ser altamente ineficiente en este contexto. Con respecto a la movilidad espacial se hace evidente que su principal determinante no es la fricción física del espacio sino la movilidad social y ocupacional de la población²⁹.

Así, por ejemplo, pasa a tener prioridad el estudio de la distribución del ingreso y la localización de los distintos estratos de población, así como su formación técnico-profesional, y todos los mecanismos que permiten incrementar la movilidad espacial vía redistribución del ingreso, capacitación de recursos humanos, etc.

Finalmente, con respecto a los aspectos institucionales, la atención se concentra en el uso central de los instrumentos más eficientes que permiten el ordenamiento económico-social deseado del espacio, así como en el análisis de los organismos privados o mixtos que toman decisiones a lo largo de toda la región.

Paralelamente en los estudios de las estructuras de poder relevantes se da una mayor ponderación a un análisis de la estructura nacional que al de los grupos locales.

NOTAS FINALES

Del mismo modo que coexisten desarrollo y subdesarrollo y la gran ciudad en gestación con regiones atrasadas, también coexisten dos tesis alternativas respecto a la estructuración espacial de toda nación latinoamericana: el centralismo y la descentralización. Si bien el planteamiento de categorías dicotómicas puede ser positivo en algunos casos, creemos que, en el caso de la descentralización, convertida cada vez más en elemento ideológico por el simple pero ineludible cambio en la realidad económico-social, no se aplica a varios países latinoamericanos hoy y es posible que esta situación se extienda al resto. La descentralización del poder y la desconcentración de actividades en el espacio fueron originalmente alzadas como banderas de la redistribución, pero la rigidez de la

²⁹ Si bien los autores no cuentan con información estadística, existe evidencia de que la movilidad espacial ha aumentado notablemente en Cuba en los últimos años, como consecuencia de la redistribución del ingreso y oportunidades sociales.

dinámica capitalista bloqueó su avance. Se procuró, entonces, sustentarlas con argumentaciones de eficiencia a largo plazo, sin poder demostrar la existencia de una relación medianamente clara entre estructura espacial y desarrollo económico³⁰. Cada vez se hace más evidente que dentro del sistema capitalista, las energías gastadas en la batalla de la descentralización solo tienen algunos frutos cuando existen fuertes razones económicas en el corto y mediano plazo para sustentar el movimiento hacia la periferia.

Ni aún el hecho de que en algunas regiones latinoamericanas existan grupos humanos de baja movilidad en condiciones de subsistencia, ha logrado promover cambios drásticos en esta situación. Por otra parte, el proceso de migración interna rural-urbana se ha agotado en algunos países y sigue drenando en otros la masa de atención política que las regiones del interior inspiraban. Así hoy en muchos países, descentralización equivale más a repartición entre áreas metropolitanas de un mismo país (y más aún a repartición entre ciertos grupos de dichas áreas), que a una reestructuración drástica del espacio económico.

Paradojalmente, las tendencias previsibles en materia de factores de localización, dentro del contexto nacional e internacional imperante, parecen indicar como probable que se generará un cierto nivel de desconcentración interregional y un alto nivel de suburbanización regional impulsados principalmente por las empresas extranjeras que a ese respecto se mueven con inspiración primordialmente económica.

En otros términos, la dicotomía centralización-descentralización tiende a distraer la atención de los problemas realmente importantes en los países latinoamericanos: la necesidad imperiosa de producir una vigorosa reestructuración social que permita a todos los miembros de la sociedad participar de los beneficios de un crecimiento económico controlado e impulsado por fuerzas endógenas.

Con respecto al problema particular que nos ocupa y ya sea que se adopte impulsar el proceso de independización nacional por la vía evolutiva o la revolucionaria, se trata entonces de reconocer que tanto

³⁰ La descentralización suele ser criticada por algunos como restricción al desempeño económico medido en tasas globales de crecimiento y aceptada como alternativa solo «a posteriori» una vez acumulados los excedentes a distribuir. En efecto la descentralización suele ser propugnada más como un instrumento de distribución sino en términos también eficiencia, aunque con horizontes de mayor plazo. Sin embargo, esta afirmación no ha logrado ser demostrada, como tampoco es convincente la justificación de la centralización como producto del comportamiento del mercado, el cual como criterio de verdad es altamente discutible.

la gran ciudad como un imaginario sistema descentralizado pueden ser instrumento del hombre en la búsqueda del bienestar. Que si bien el proceso de centralización sufrido ha sido instrumento y efecto del proceso de explotación del hinterland nacional por la metrópoli nacional, y de estos por la metrópoli internacional, es posible que en el futuro ciertas formas de desconcentración sean instrumentos aún más eficientes de explotación interna y externa del hombre por el hombre, tal como los muestran las tendencias de la actual estructura. Por otra parte, de la misma forma que se admite que el desarrollo de las fuerzas productivas logrado por el capitalismo es una superación de formas previas de organización y que debe ser aprovechado como punto de partida para formas aún superiores, la concentración de población y actividades económicas en términos de la «gran ciudad» puede ser tomada y planificada como forma superior del hábitat requerido por el hombre para su desarrollo.

Sin duda que un cambio drástico o paulatino en las estructuras y en los objetivos de la sociedad pueden modificar formas específicas internas de la gran ciudad, pero difícilmente cambiarán sus dimensiones ni su preponderancia como organización espacial eficiente al servicio del desarrollo social.

¿PLANIFICACIÓN PARA LOS PLANIFICADORES O PARA EL CAMBIO SOCIAL?^{1 2}

INTRODUCCIÓN

Este ensayo constituye una visión autocrítica de la actuación que han cumplido los planificadores urbano-regionales en América Latina y de la educación que en esta área del conocimiento ha predominado en la región³. A la luz del análisis efectuado se plantea un nuevo enfoque en dichas materias.

La autocrítica que obviamente nos incluye, se refiere a actitudes generalizadas, liberando desde ya, excepciones personales y particularidades nacionales que podrían explicar en variable medida algunas de las observaciones aquí formuladas⁴.

Durante la década del 60, una considerable cantidad de recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales fue movilizadas a fin de responder a los requerimientos de un proceso de urbanización acelerado que afectó a la gran mayoría de nuestros países. La planificación urbano-regional fue incorporada con creciente énfasis en la región con la consiguiente multiplicación de profesionales, instituciones y literatura sobre el tema.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 1, N°3, pp. 11-26, año 1971, en coautoría con Enrique Browne C.

² Los autores agradecen a Manuel Castells y Eduardo Santos sus comentarios al primer borrador de este ensayo.

³ Cuando utilizamos las palabras «planificación» o «planificadores» en forma sintética, debe entenderse que ambas se refieren a la temática urbano-regional en América Latina.

⁴ No dejamos constancia de las excepciones personales, que de hecho existen, para evitar el riesgo de omisiones y entrar en discusiones que escapan a los fines de este trabajo.

El objeto de este esfuerzo supuestamente fue corregir contradicciones e injusticias acumuladas en nuestros contextos nacionales entre cuyas manifestaciones ecológicas están las enormes desigualdades interregionales, la marginalidad urbana, los problemas de vivienda y de servicios en los sectores populares, la congestión en los centros metropolitanos y otros.

A lo largo de la década y después de sucesivos fracasos en intentos puntuales de solución, se fue formando la conciencia de que problemas como los mencionados solo tienen solución cabal en el plano superior de los cambios en las estructuras sociales y económicas vigentes. Consecuentemente, la práctica científica de la planificación se enriqueció con aportes de las ciencias sociales intentándose explicitar en los diagnósticos las relaciones de causalidad entre cambio social y cambio espacial. La confrontación de ambos planos puso en mayor evidencia desajustes estructurales, induciendo la adopción de objetivos radicales de cambio para el desarrollo urbano y regional.

Sin embargo, a medida que el léxico de la planificación se radicaliza constituyendo casi un lugar común de diagnóstico, planes, cursos y seminarios, la brecha entre los objetivos de desarrollo enunciados y el desenvolvimiento real de nuestros contextos aumentaba en vez de disminuir. Al final de la década, la imagen que emana de la planificación no ha sido muy halagadora en cuanto a sus efectos: las decisiones tomadas y las acciones emprendidas, en general, no fueron producto de nuestra labor. En pocas palabras, la planificación vivió divorciada de la acción.

Para explicar este fenómeno ha sido usual poner el acento en causas externas a los planificadores⁵: la falta efectiva de voluntad de cambio por parte de los gobiernos⁶, desinteligencia con políticos y administradores, inestabilidad de los medios político-institucionales, falta de apoyo de los grupos sociales involucrados, escasez en los recursos asignados a la planificación y varios más.

En esta dirección se ha hablado bastante y en algunos casos los argumentos son sólidos, quedando no obstante débilmente tratado un aspecto a nuestro juicio crucial para explicar el divorcio entre planificación y acción: se trata del propio desempeño profesional.

⁵ Una excepción a esta tendencia, es el ensayo descriptivo sobre planificación económica, de Ricardo Cibotti y Oscar Bandeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES, documento mimeografiado, 1969.

⁶ Entre otros aspectos, este punto aparece especialmente tratado por Marcos Kaplan, en su artículo Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina, *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. IV, N°15, septiembre de 1970.

Postulamos que los planificadores hemos autolimitado, consciente o inconscientemente, nuestra actuación a la mera confección técnica de diagnósticos y planes, evitando voluntariamente la acción de cambio, con lo cual hemos sido cómplices del mismo subdesarrollo dependiente que decimos atacar. Hemos estado en una contradictoria y enajenante situación tecnocrática. Usamos un lenguaje de cambio de alta resonancia en la confraternidad científica nacional e internacional, importándonos poco que nuestro verbalismo se tradujera en acciones concretas de transformación social.

Existen síntomas que demuestran que nos interesa desligarnos de la acción. Más allá de ellos hay causas que provocan y permiten nuestra contradictoria situación. A su esclarecimiento se abocan estas páginas, como también a plantear una alternativa que permita y exija traducir nuestros planes en prácticas de cambio deliberado. En síntesis, que posibilite y obligue a pasar de la enajenación a la acción.

SÍNTOMAS: EXCUSAS PARA EVITAR LA ACCIÓN

La planificación como práctica profesional ha tenido la tendencia a una autovaloración exagerada, a juzgar por las condiciones que los planificadores ponen explícita o implícitamente para que su labor se traduzca en hechos. Lo contrario de lo que sería una posición al servicio de quienes se dice favorecer: el pueblo.

Se ha reclamado en las recomendaciones técnicas condiciones que nuestros países no pueden satisfacer con la inmediatez que requerimos. De este modo, la falta de respuesta a nuestras condiciones se convierte en la excusa más frecuentemente utilizada para justificar la inoperancia inherente a nuestros planes. Tres de estas condiciones saltan a la vista.

1. Los cambios estructurales como «condición previa» y no como objeto de acción

Adelantamos en la introducción que los desajustes de orden ecológico-espacial de nuestros países son la manifestación o, tienen su origen causal, en las contradicciones e injusticias propias a sociedades neocapitalistas y dependientes.

A modo de ejemplo, tomemos los desequilibrios regionales existentes en Chile que se cristalizan en la enorme concentración de población y de actividades económicas en el Área Metropolitana de Santiago. Ahí se concentra alrededor del 37% de la población y del 58% del producto industrial del país.

Esta concentración y los problemas que provoca no son hechos casuales, sino que ha respondido principalmente a los intereses económicos de reducidos sectores sociales que gracias al sistema imperante logran apropiarse de los excedentes originados por la concentración espacial en desmedro de las regiones periféricas. Todo esto ha estado estrechamente vinculado con las relaciones de dependencia económica y tecnológica del país respecto a países centrales. A su vez, las relaciones de dependencia han influido en la estructura del producto industrial el que se ha orientado con preferencia a la producción de bienes de consumo que se estimula en las grandes áreas metropolitanas⁷.

Este y otros fenómenos revisten cierta similitud en otros países latinoamericanos y el esclarecimiento y denuncia de sus orígenes es tarea de decisiva importancia. Ingenuo sería, entonces, propender a la descentralización regional sin propiciar al mismo tiempo cambios en los sistemas económicos y políticos respectivos.

Sin embargo, los cambios estructurales pueden requerir, en variable medida, de un período considerable de tiempo en iniciarse y luego consolidarse. Mientras tanto, los planificadores no podemos dedicarnos a esperar que dichos cambios ocurran como condición previa para actuar, en vez de adoptarlos como objeto de acción. Por supuesto que esto no nos ha impedido realizar planes como mera formalidad y con escasos efectos.

Existen en el campo urbano-regional muchas áreas críticas que pueden ser explotadas para inducir desde ahí cambios en las estructuras globales. Si no se cuenta con el apoyo oficial de los gobiernos nacionales, casi siempre es posible encontrarlo en las bases populares alineadas en sindicatos, juntas de vecinos, consejos regionales y otras organizaciones formales o informales que presionan por el cambio. En dicho caso, las formas de actuación profesional serían obviamente diferentes a las tradicionales.

No podemos justificarnos diciendo que es necesario que todo se modifique antes que podamos hacer algo concreto. Esto es más bien una excusa para no comprometernos con la acción y dejar que todo siga igual.

2. *El modernismo, otra condición de los planificadores*

Numerosos proyectos de investigación y planes ilustran claramente la existencia de estereotipos importados que tratamos de aplicar a nuestro medio social. Culturalmente dependientes, tenemos una innata propensión

⁷ Al respecto, ver Guillermo Geisse G., *Descentralización a partir de la actual concentración en Chile*, en libro *Chile: en búsqueda de un nuevo socialismo*. A. Foxley, Editor, Imprenta UC, 1971.

por aplicar métodos y modelos cuya validez muchas veces no ha sido ni siquiera chequeada en los países centrales de origen, pero que son la última moda en cuanto a avance científico en el campo⁸. Subyacente a su carácter científico la gran mayoría de estos modelos encierran un contenido ideológico poco relevante para explicar la realidad social de la vida urbana en Latinoamérica. Por otra parte, no existen en nuestros países todos los recursos necesarios de información estadística, personal y equipos especializados para adaptarlos y utilizarlos eficazmente⁹. Así, los intentos de aplicación han quedado frecuentemente a medio camino, con todo el derroche de recursos y de tiempo consecuente.

En la elaboración de planes, el afán modernista es más obvio. Usamos estándares importados, preocupándonos poco de cómo se adecúan a nuestras condiciones y posibilidades. Ejemplo de esto son «nuevas ciudades» y «polos de desarrollo» propugnados en numerosos planes regionales. A nivel metropolitano, sistemas de transporte subterráneo, vías elevadas y tantas otras soluciones «contemporáneas». En pequeñas ciudades de 25.000 habitantes se han propuesto drásticas separaciones de vehículos y peatones y especializaciones de uso del suelo, que nada tienen que ver con los requerimientos y posibilidades de los habitantes de dichos centros.

Detrás de este modernismo, está el deseo de estampar espectaculares opciones de cambio a través de expresiones espaciales de sociedades «desarrolladas» del mundo occidental hacia las cuales supuestamente deberían tender los países latinoamericanos. Al ver la frecuencia con que los planificadores caemos en esta especie de determinismo modernizante, contradictorio con nuestros propios objetivos de cambios estructurales y en la repetición de estereotipos de escasa aplicabilidad en nuestro medio social, cabe preguntarse: ¿no buscamos con esto prestigio profesional y de paso otra excusa más para afirmar que se nos impide llevar adelante las transformaciones sociales que propugnamos?

⁸ Sin negar sus méritos, sirva como ilustración la proclividad por tratar de aplicar indiscriminadamente los modelos de análisis urbano de I. S. Lowry, *A Model of Metropolis*, Santa Mónica, RAND Corporation, 1964, y de J. W. Forrester, *Urban Dynamics*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1968.

⁹ Para un enfoque crítico del problema de la adaptación de métodos de análisis, ver R. Gakenheimer, Análisis para la Planificación Metropolitana en América Latina: La Adaptación de Métodos, *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 1, N°2, junio de 1971.

3. *El supuesto «derecho» para coordinar la división social del trabajo*

Es frecuente ver como los planes de desarrollo urbano o regional demandan la coordinación de numerosas personas, grupos o instituciones para la obtención de los objetivos planteados.

Los planificadores repartimos en forma técnicamente documentada las tareas que le corresponden a cada uno de ellos, así como los nexos que se deben establecer para que se realicen nuestras proposiciones. Suponemos que nuestros planes servirán de base cohesionadora de todos los agentes involucrados en las decisiones y acciones. Nosotros planificamos en el entendido de que otros deben aceptar nuestras recomendaciones y coordinarse para llevarlas a cabo.

Pero como nadie nos ha investido del derecho de coordinar la división social del trabajo, lo más frecuente es que tampoco nos hagan caso. Como profesionales somos funcionalmente marginales dentro de los grupos dominantes. Por lo demás, la predisposición al consenso que suponemos, se contradice en forma evidente con la realidad. El sistema institucional de decisiones está formado por entidades con poderes, objetivos y prioridades particulares que convergen en la competencia por escasos recursos presupuestarios, técnicos y de información. Y coordinación significa transferencia de recursos y poderes entre distintas entidades, que en la práctica ellas no se sienten inclinadas a aceptar. Los estados nacionales, en general, no han llevado adelante proyectos únicos que fueran capaces de determinar estrategias compatibles e interrelacionadas en sus diferentes reparticiones administrativas. Ellos han estado controlados, en mayor o menor medida, por los grupos que detentan el poder económico. No obstante, se producen ahí luchas intestinas. Por otro lado, no pueden ignorar totalmente las demandas de desfavorecidos grupos mayoritarios que compiten presionando por la solución de sus problemas desde frentes sectoriales o regionales.

Difícilmente entonces, esta multiplicidad de clases, grupos y entidades se van a armonizar porque existe un plan que los incluye. Pero los planificadores nos olvidamos de esto y con frecuencia declaramos que si los planes no se realizan es por culpa de otros, que, teniendo nuestros planes para coordinarse y llevar adelante acciones de desarrollo, no lo hacen. En cambio, no se nos ha ocurrido cuestionar el supuesto «derecho» para coordinar la división social del trabajo, mientras permanecemos en nuestros laboratorios técnicos.

LAS CAUSAS Y SU REAFIRMACIÓN

Los síntomas a que nos referimos con anterioridad insinúan la existencia de ciertas causas que provocan y permiten el divorcio entre planificación y acción en América Latina. Estas causas las encontramos en tres planos de decreciente generalidad: el de la sociedad global, el del modelo clásico de decisión en el proceso de planificación y en el plano técnico de la confección de planes. A su vez, estas causas se generan y reafirman como círculos viciosos en la misma educación de los planificadores urbano-regionales latinoamericanos.

1. Frente al contexto conflictivo: la neutralización aceptada y la marginación voluntaria

Si hay algo característico a los países latinoamericanos, son los conflictos. Estos conflictos generados en las bases mismas de las relaciones sociales de producción capitalista, se agudizan en medio de las contradicciones e injusticias que refuerzan el subdesarrollo y la dependencia. Lucha de clases entre los propietarios de los medios de producción y el proletariado urbano y rural. Conflictos dentro de las mismas clases dominantes y dentro del proletariado obrero. Luchas que se trasladan al nivel ideológico a través de movimientos políticos formales o subterráneos. Conflictos dentro de los aparatos de Estado que consolidan en mayor o menor grado el poder de los grupos dominantes. Disputas entre regiones de un mismo país y tantos otros. Repitiendo al revés: si hay algo difícil de encontrar es el consenso, aún frente a situaciones muy específicas. Y a pesar de que en otras facetas de nuestra personalidad nos veamos envueltos en el conflicto, como planificadores proclamamos la neutralidad.

Los profesionales urbano-regionales hemos actuado con preferencia en dos tipos de lugares, a saber, en los gobiernos centrales o en centros de investigación y docencia, nacionales o internacionales. Otros posibles lugares para el desempeño profesional han sido subestimados o ignorados, como es el caso de administraciones locales y organizaciones de base formales e informales¹⁰.

La posición de los planificadores del aparato administrativo de los Estados ha sido de tipo asesor realizando planes indicativos que han buscado orientar la acción pública y privada. Teóricamente la labor consistió en

¹⁰ Durante los últimos años ha aumentado considerablemente la labor de consultores privados en planificación bajo contrato con los gobiernos nacionales.

ofrecer alternativas de cambio más o menos drásticas entre las cuales los responsables políticos pudieran elegir y convertirlas en políticas públicas. Sin embargo, insertos en el aparato burocrático, las alternativas no han sido tales, ya que la afiliación con el Estado ha significado, en mayor o menor grado, compromiso con los grupos dominantes de la sociedad poco interesados en alterar el *statu quo*.

Uno de los tantos ejemplos de este hecho es el sucesivo fracaso de las políticas de descentralización que se han intentado en los países latinoamericanos¹¹. Ningún plan nacional ha logrado hasta ahora, vencer en forma sostenida la resistencia de las empresas frente a alternativas de localización regional, las que generalmente representan una reducción de rentabilidad privada respecto a localizaciones centrales, al menos en el corto plazo.

Pronto después de la formulación de radicales alternativas de desarrollo regional se ha terminado en ajustes de carácter reformista y aun así se han alcanzado resultados muy por debajo de las expectativas iniciales. La razón es clara: dentro del sistema estatal, el compromiso formal que existe por parte de los planificadores con el contexto social se ha visto esterilizado por la falta de crítica negativa al sistema global.

Ante el relativo fracaso de estos planes indicativos a largo plazo, la labor de los planificadores en el sector público se ha orientado a la confección de planes puntuales y a la justificación técnica de decisiones ya tomadas.

Los primeros son los planes a corto plazo o proyectos para mejorar la situación existente, que van desde la apertura de calles, la programación de infraestructura en poblaciones marginales, hasta la instalación de complejos industriales en regiones atrasadas. Estas operaciones, descoordinadas entre sí, se pueden resumir en una sola palabra, *incrementalismo*, el cual, aparentando ser el método más seguro para emprender acciones racionales frente a la incertidumbre del futuro, tiene el riesgo de conducir a resultados francamente irracionales a largo plazo¹².

Un ejemplo ilustrativo de práctica incremental es la construcción habitacional del sector público destinada a sectores populares en terrenos periféricos del área metropolitana de Santiago. La racionalidad de estas decisiones se explica en el corto plazo por el valor y disponibilidad inmediata de terrenos,

¹¹ Para una información al respecto, ver Walter Stöhr, *Regional Development in Latin America. Experience and Prospects*, ILPES, 1969, mimeografiado.

¹² La tesis incrementalista es sustentada, entre otros, por David Braybrooke y Charles E. Lindblom, *A strategy of Decision*, The Free Press, New York, 1970.

preferencias de la población por viviendas unifamiliares de baja densidad, menores costos directos de construcción y otras consideraciones similares.

No obstante, a largo plazo ha quedado de manifiesto la irracionalidad resultante a juzgar por la acentuada segregación ecológica de la población metropolitana, los enormes costos indirectos por concepto de infraestructura de servicios y transporte, la eliminación de tierras fértiles abastecedoras de alimentos de la metrópoli, y más efectos negativos.

La segunda orientación señalada se refiere a la justificación técnica de decisiones ya tomadas, lo que constituye una extraña *planificación a posteriori*. Ella ha sido muy frecuente para dar solidez a decisiones adoptadas por urgentes presiones o compromisos contraídos por políticos en posiciones de gobierno. Son los casos de planes para el desarrollo de áreas fronterizas en posible disputa con otras naciones, hasta la racionalización de promesas electorales por medio de proyectos de localización industrial en provincias. En definitiva, lo que sucede es que *la actuación de los planificadores estatales se ha jibarizado y con frecuencia se ha tornado irracional. Como agentes de cambio se han visto neutralizados*. Todo lo cual no impide que ello sea consistente en el seno de las estructuras políticas vigentes.

Pero el asunto tiene doble cara. Resulta muy fácil culpar al contexto institucional porque inhibe proposiciones que escapan del marco de referencia dominante. En general, hemos aceptado con gusto la neutralización, lo que se demuestra con meridiana claridad por el hecho de que no hemos cuestionado algo de fundamental importancia: *las decisiones que no se toman*, es decir, aquellas contrarias a los intereses dominantes. La *neutralización aceptada* permite mientras tanto mantener una posición de élite dentro del aparato burocrático y dedicarnos a la mera elaboración técnica de planes en nuestras oficinas desconectadas de la práctica de cambio, permitiendo así desligarnos del conflicto social y de sus problemas inherentes. Esa tarea se la adjudicamos a los políticos y administradores.

Autolimitando voluntariamente nuestra actuación en la tecnocrática labor de elaborar planes y proyectos, consciente o inconscientemente nos vemos absorbidos por el mismo sistema social que en nuestros diagnósticos decimos condenar. La burocracia estatal nos proporciona, en cambio, una ocupación estable con opiniones de movilidad ascendente que trascienden el ámbito nacional hacia el creciente número de organizaciones internacionales abocadas en una u otra forma a la temática urbano-regional.

Algunos no aceptamos la neutralización y la dificultad para adoptar una posición crítica de las estructuras vigentes y sus manifestaciones

espaciales. Nuestra oportunidad la encontramos en los centros de investigación y docencia de tipo nacional e internacional que garantizan una cierta autonomía intelectual.

Allí, a juzgar por lo que escribimos, seríamos los más radicales enemigos del orden social existente, caracterizado como neocapitalista, subdesarrollado y dependiente, ya que ha sido preocupación primordial explicar las contradicciones en el área urbano-regional como resultantes y parte de un proceso histórico más amplio que conduce a dicha condición. A este nivel, la crítica, y *crítica negativa* en cuanto a negación de la validez de las estructuras vigentes que actúan como restricciones para el desarrollo, se ha realizado a través de serios y documentados diagnósticos. Un notorio mejoramiento del nivel técnico de los intentos por formular teorías propias a Latinoamérica ha sido un aspecto altamente positivo en estos esfuerzos.

Sin embargo, para los que laboran en instituciones internacionales, esta posición crítica destinada a formar conciencia de las reales causales, llega solo hasta el grado de análisis y diagnósticos generales a nivel latinoamericano, sin alcanzar la fase completa de elaboración de planes. Ello se debe a que se prescinde en forma abierta de cualquier compromiso contingente con la acción directa. La razón es clara y explicable. Estos planificadores son parte, en su mayoría, solo de la secretaría técnica de organismos que representan los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos que tienen muy diferentes posiciones ideológicas. Por este motivo, les está formalmente vedado inmiscuirse en asuntos contingentes de cualquier país en particular.

Trabajar en organismos internacionales tiene indudable valor en la vida profesional de un planificador cuando se trata de un período transitorio o cuando la situación política del país respectivo elimina toda opción de actividad intelectual comprometida. Más allá de estos casos, la tentación de «hacer carrera» dentro o entre estas instituciones es para muchos difícil de vencer y se convierte en una forma disfrazada de *marginación voluntaria* del planificador. Aquel que se lo propone puede encontrar allí una plataforma de vanguardia en la crítica a nivel de América Latina, con el menor riesgo de verse implicado en los conflictos inherentes a la acción, ya que, en la práctica, la región no constituye unidad de decisión política.

Desconectada la crítica de la acción, se da libre curso a la vida tecnocrática y a la generación de vínculos con la confraternidad científica, que en esa posición es sumamente fuerte. Publicaciones, seminarios y reuniones internacionales son parte intrínseca del trabajo en dichos organismos.

Para los que laboramos en centros nacionales, generalmente unidades académicas universitarias, la posición es más ubicua y peligrosa.

Cuando nos abocamos a realizar planes a través de programas de asistencia técnica, estos se realizan mayoritariamente para entidades dependientes de los gobiernos centrales y, por lo tanto, salvo excepciones, el asunto reviste el carácter de «neutralización aceptada»¹³, pero en la forma más corriente de actuación en estas unidades, como son la investigación y docencia, nuestra posición se parece a lo que hemos tipificado como «marginalidad voluntaria». La crítica radical es la tónica. Existe, hay que decirlo, una diferencia. Tenemos libertad formal para actuar en asuntos contingentes y ello permite visualizar con mayor nitidez cuán pocos de nosotros hemos estado dispuestos a sumergirnos en la práctica con el fin de que nuestras palabras se traduzcan en cambios concretos. Hemos preferido mantenernos ahí, donde se puede *maximizar la crítica y minimizar el riesgo del compromiso con la acción social*. Y, separándonos de la *praxis*, tratamos de evitar el conflicto. El pueblo y sus problemas se convierten en datos estadísticos que manejamos con mayor o menor destreza en nuestros escritorios, autolimitando artificialmente nuestra labor a la mera confección de diagnósticos y planes.

Tanto los que aceptamos la neutralización como los que nos marginamos voluntariamente, hemos vivido en una enajenante y contradictoria situación. *Hemos utilizado la teoría y la técnica preferentemente con miras a construir y mantener nuestro mundo de privilegios, más que para que ellas se traduzcan en acciones de cambio deliberado. Hemos realizada muchos planes, pero ha existido muy poca acción planificada. En alguna medida hemos sido cómplices del mismo subdesarrollo dependiente que decimos atacar*. Y eso es precisamente lo que el sistema espera de nosotros: ser sus ideólogos tecnocráticos.

En el fondo está el supuesto que nuestros diagnósticos y planes no van a ser llevados a la práctica. Antes de indagar sobre la validez de este supuesto, es necesario resolver una interrogante que surge de inmediato: ¿cómo se logra mantener la discrepancia entre lo que decimos y lo que hacemos?

2. *La legitimación externa de la actuación profesional*

En la mayoría de las profesiones, el ejercicio profesional está sujeto a cierta sanción social con referencia a los resultados de la actuación de

¹³ Posición similar a la de las firmas consultoras privadas señaladas en pie de página anterior.

sus miembros. Es el caso de la medicina, la ingeniería, la arquitectura y tantos otros. No es el caso de los planificadores. Cabe preguntarse por qué.

Para responder a esta interrogante, nos desplazamos desde el *plano de la sociedad en general hacia el plano del clásico modelo de decisiones en el proceso de planificación*. Este proceso circular contiene cuatro etapas consecutivas; 1) la preparación de planes alternativos por los *planificadores* (fase técnica); 2) la adopción de uno de estos planes por quienes deciden (fase política); 3) la implementación por los *administradores* del plan elegido (fase ejecutiva); y 4) la repetición del ciclo con la información concerniente a los resultados de la implementación hacia los planificadores, que usan esta información para revisar los planes en marcha (fase evaluativa y de retroalimentación).

Es evidente que en la cuarta fase se efectuaría la sanción social de la actuación de los planificadores con referencia a los resultados concretos de sus planes.

Pues bien, haciendo caso omiso por ahora a nuestro fundamental desacuerdo con la asignación exclusiva y permanente de roles y funciones a determinadas personas, es posible observar que el modelo clásico especifica tajantemente quiénes deben ejecutar las tres primeras fases —los planificadores, los políticos y los administradores, respectivamente—, *pero no aclara en absoluto quién o quiénes estarían a cargo de la fase evaluativa que completa la circularidad del proceso*.

Los políticos no lo serían por falta de tiempo, preparación científica especializada y porque están desvinculados de dicha etapa en el sentido anterior y posterior. Los administradores tampoco, ya que los resultados de la evaluación reflejarían, en alguna medida, su propia capacidad en la materialización del plan, con lo cual su juicio se mezclaría con un autojuicio difícilmente objetivo y aceptable.

Mientras tanto, los sectores populares involucrados en los planes han sido mantenidos al margen. Sin poder participar activamente en la elaboración, en las decisiones ni en la implementación de los planes, y apenas informados de las intrincadas sutilezas técnicas de los mismos, solo pueden constatar intuitivamente que los planes tienen poco que ver con la acción. El escepticismo sobre los resultados a esperar de los planes es su actitud más frecuente.

Queda la posibilidad de que otros planificadores, distintos a los que hicieron tal o cual plan, realicen la evaluación aduciendo capacidad científica para el delicado proceso de evaluar y posteriormente de procesar dicha información. En efecto, *las pocas veces que se ha procedido a la*

*evaluación, esta se ha realizado por los propios planificadores, pero sin usar como referente de evaluación los resultados concretos derivados de los planes, sino en relación a la calidad técnica intrínseca de los mismos*¹⁴.

Para este tipo de evaluación, basta la existencia del «documento» llamado plan, con lo cual suele terminar la tarea del planificador. En algunos casos hasta se constituyen jurados que emiten juicios de calidad con entrega de premios y otras solemnidades, sin considerar en absoluto los resultados.

Digámoslo ahora abiertamente. *La cuarta fase del clórico modelo circular de planificación, correspondiente a la evaluación de los resultados, es un mito.* Este mito es aceptado con gusto por los planificadores ya que de este modo legitiman externamente su actuación. Así se abre paso a la inmunidad tecnocrática. La técnica juzga y justifica a la técnica.

Al estar la actuación de los planificadores legitimada externamente, nuestras energías se desplazan consecuentemente hacia donde está el lugar de la sanción: el «club internacional». Y en vez de luchar porque nuestros planes se traduzcan en acciones de cambio, nos abocamos con dedicación a la competencia interna menos riesgosa y más gratificante en términos de movilidad ocupacional. Se explica así la soltura con que recurrimos al discurso revolucionario entre la audiencia profesional nacional e internacional, mientras nos desprecupamos de que él se traduzca en acción práctica.

3. *La «racionalidad» tecnicista en la elaboración de planes*

Dijimos antes que la contradicción entre lo que los planificadores decimos y lo que hacemos conlleva como supuesto que nuestros diagnósticos y planes no podrán ser llevados a la práctica.

Creemos que el supuesto corresponde a un fenómeno real, intuitivamente percibido. Creemos que los planes no están hechos para ser llevados a la práctica de cambio y que, salvo excepciones, son funcionalmente conservadores y tienden a consolidar la situación existente. Para esclarecer esta

¹⁴ Existen algunas excepciones, especialmente en países donde la planificación urbano-regional tiene más experiencia. Las «nuevas ciudades» inglesas han sido quizás los planes más evaluados en cuanto a resultados. No obstante, estas evaluaciones en su enorme mayoría denotan ausencia de espíritu crítico. Ver Selected Bibliography, en el libro de William Ashworth, *The Genesis of the Modern British Town Planning*, pp. 238-252, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, y en Frederic Osborn, *Green Belt Cities*, pp. 195-198, Evelyn Adams and Mackay Limited, London, 1969.

aseveración, aceptaremos la voluntaria autolimitación de la actuación profesional en la fase técnica, actitud que antes criticamos. Tomemos entonces las propias reglas del juego y limitémonos al *plano de la mera confección técnica de planes alternativos*¹⁵.

Nuestra posición puede ser planteada en los siguientes términos. *En el restringido proceso técnico de confeccionar planes, la concepción y el uso del tiempo adoptados universalmente conspiran en contra de la concreción de planes en acciones de cambio.*

El tiempo es concebido como una continuidad determinísticamente lineal, en que el presente es solo una fugaz instancia entre el pasado histórico y un futuro mecánicamente condicionado por él¹⁶.

Con esta arraigada visión, los planificadores urbano-regionales hemos volcado todo el peso de los análisis de las causales históricas de tipo económico, político, ecológico y otras, que condicionan la indeseable situación actual. Hasta ahí está bien, ya que es imprescindible detectar tales causales para dar paso a correctas proposiciones con el fin de corregir tendencias. El problema viene después, al fijar metas de desarrollo futuro. Supuestamente atrapados por el rigor científico nos enfrentamos al falso dilema entre «romper las restricciones históricas para el desarrollo» y la «incertidumbre que plantea el futuro», cuya imprevisibilidad se incrementa a medida que aumenta el horizonte de tiempo.

El problema lo hemos resuelto por medio de una convención referida a la fijación de plazos calendarios para alcanzar metas de desarrollo, que generalmente se expresan en el tradicional horizonte de 15 o 20 años.

Pero la convención conlleva su propio problema: la no factibilidad temporal de cambios radicales en las estructuras urbanas y regionales en dicho plazo.

¹⁵ Respecto a los analistas que se limitan a realizar diagnósticos estructurales, les reconocemos su importancia. Sin embargo, esta labor tiene limitaciones inherentes, ya que la toma de conciencia que produce solo se puede concretar por medio de los que «hacen planos». Esto es evidente porque entre la etapa de diagnóstico y las proposiciones alternativas de acción hay varias etapas por recorrer... desde la selección de metas de desarrollo hasta la elaboración de estrategias de implementación que en su conjunto completan la confección técnica de planes, Es por eso que en esta sección nos limitamos a aquellos que confeccionan planes y a la lógica interna que tiene dicha elaboración.

¹⁶ Esta concepción del tiempo no es solo propia a los planificadores, sino que está profundamente arraigada en la sociedad occidental contemporánea. Un buen análisis de los orígenes y causas de esta concepción aparece expuesto en J. B. Priestley, *Man and Time*, A Laurel Edition, October, 1968.

Frente al peso de arrastre de las condiciones estructurales, explicitadas estadísticamente en largas series de proyecciones históricas, y cristalizadas en las injustas situaciones existentes, nos sentimos racionalmente abrumados. Tendemos entonces a fijar «metas posibles» de alcanzar durante los períodos considerados, que en su gran mayoría no son y no pueden ser más que arreglos funcionales destinados a suavizar contradicciones y conflictos. Así, los planes son reformistas y terminan reafirmando las mismas estructuras vigentes condenadas en los diagnósticos¹⁷. Claros proyectos sociales de cambio han sido sacrificados por nuestra racionalidad tecnicista. Ahora bien, los planes reformistas generalmente se disuelven en numerosas y complejas proposiciones sobre pequeñas innovaciones, no ofreciendo una imagen firme de direccionalidad. De ahí que las proposiciones que han entregado los planificadores urbano-regionales no hayan servido como reales alternativas de políticas. *Este es otro de los mitos aceptados del proceso clásico de planificación: que los planificadores entregan alternativas para que los políticos elijan. No hay tal*¹⁸.

Posiblemente los políticos no hayan deseado comprometerse en alternativas drásticas de cambio, y que presionados por demandas urgentes hayan desestimado las recomendaciones de los planificadores. Sin embargo, no es correcto utilizar este argumento como excusa. Se olvida que nítidos futuros alternativos, extraídos de las bases populares, pueden movilizar estas bases en torno a planes para alcanzarlos, obteniéndose así un decisivo respaldo y la consecuente presión sobre la cúpula del poder político. *La*

¹⁷ Algunos planificadores condenan esta posición por pragmática. Deseando el cambio a toda costa se proponen metas radicales. Pero ahí, el cambio se convierte en la ilusión (¿o desilusión?) del cambio. La discrepancia entre los buenos deseos y la inercia de las estructuras ecológicas se evidencia al poco tiempo. Pensando y actuando en otra forma se cae en la «no factibilidad» temporal pregonada por los pragmáticos y los planes se sumergen en la inacción propia a la desilusión, llegando a un resultado similar. En ambos casos no se altera fundamentalmente las estructuras vigentes. Lo anterior no significa que nos encontremos en un callejón sin salida. Pero, como se esboza más adelante, la salida parece encontrarse en otra parte.

¹⁸ Un documentado estudio, aunque realizado en un contexto diferente, sirve para reafirmar esta aseveración. Se evaluaron trece de los mayores planes metropolitanos realizados en U.S.A., concluyéndose, entre otras cosas, que las supuestas alternativas que entregaban «no tenían diferencias significativas», razón por la cual no proporcionaban bases técnicas para decisiones de políticas. Ver David E. Boyce y Norman D. Day, *Metropolitan Plan Evaluation Methodology*, Institute for Environmental Studies, University of Pennsylvania, Philadelphia, Penn., March, 1969.

movilización del pueblo como fuerza inductora de factibilidad política e histórica no ha tenido cabida en nuestra racionalidad técnica.

Se llega entonces a una absurda situación. Se detectan las restricciones para el desarrollo que se estiman indeseables, pero estas no pueden ser quebradas ya que la inercia del pasado nos parece demasiado fuerte. Imágenes claras de futuros distintos a la situación actual son descartadas por pertenecer al campo de la imaginación y aparecen como una afrenta a la racionalidad. Por lo tanto, el futuro no tiene posibilidad de influir en el presente mientras nuestra «racionalidad» nos lleva a utilizar el pasado para fijar un vago futuro, Este es la mera continuación mejorada de la situación prevaeciente y que, por lo mismo, poco sirve para guiar decisiones de cambio en el presente.

4. *Origen y reafirmación del círculo vicioso: la educación de los planificadores urbano-regionales en América Latina*

A estas alturas nos parece conveniente proceder a una breve síntesis que permita visualizar con mayor claridad la interrelación entre las que hemos definido como causas del divorcio entre planificación y acción.

En el *plano de la sociedad global*, buscamos evitar los conflictos inherentes a nuestros contextos por medio de la limitación voluntaria en la especializada tarea de confeccionar diagnósticos y planes. Con ello aspiramos a la neutralidad, lo cual conlleva la contradicción entre un radical verbalismo de cambio versus la despreocupación por luchar para que ellos se concreten en acción práctica. Hablamos de cambio y vivimos en el conformismo. En el fondo está el supuesto que nuestras palabras no corren el riesgo de ser implementadas en acciones de cambio.

Luego, para explicar cómo se sostiene nuestra contradictoria posición, pasamos al *plano de la clásica teoría de decisiones en el proceso de planificación*. Ahí detectamos que la circularidad del proceso no existe, ya que la fase de retroalimentación correspondiente a la evaluación de los resultados de los planes ha sido un mito. Esto ha permitido legitimar externamente la actuación de los planificadores al margen de los sectores sociales involucrados. La evaluación se realiza en relación a la calidad técnica intrínseca de los planes, por los mismos integrantes del gremio. Así, nuestras preocupaciones no se dan en términos de lucha por el cambio social planificado, sino más bien en la búsqueda por movilidad ascendente dentro de la supraestructura de la planificación que nosotros mismos hemos ayudado a generar.

Por último, indagamos la validez del supuesto de que nuestras palabras y planes no están hechos para ser llevados a la acción de cambio. Para ello nos colocamos en el propio *plano técnico de la confección de planes*. El supuesto corresponde a la realidad. Los planificadores, falsamente atrapados entre el rigor científico y la incertidumbre del futuro, hemos utilizado convenciones sobre plazos calendarios para el logro de objetivos de desarrollo que son difícilmente coincidentes con proyectos sociales de cambio. Con todo el énfasis colocado en la inercia de las causales históricos del pasado, que determinan la situación existente y que a su vez actúan como restricciones para el desarrollo, hemos fijado metas «racionalmente factibles» cubiertas de los riesgos del futuro. En definitiva, ellos no conducen a más que arreglos funcionales de las propias estructuras condenadas en los diagnósticos. La racionalidad incrementalista se torna en la tónica general de planes reformistas que reafirman las estructuras dominantes. De ahí que, dentro de la fase técnica de elaborar planes, la aseveración de que los planificadores entregamos reales alternativas a los políticos, haya sido otro mito aceptado. Analizamos críticamente un pasado que determina la situación presente, pero le atribuimos un peso tal que no da lugar a cambios radicales dentro de los períodos calendarios convencionales. De esta forma ofrecemos vagas imágenes de futuros que no sirven para orientar la acción presente, y que neutralizan la movilización del pueblo, con lo cual la no factibilidad temporal de los planes se refuerza.

Es posible observar cómo en los tres planos analizados —el de la sociedad global, el del proceso circular de planificación y el de la fase técnica de elaboración de planes—, existen causas interrelacionadas que conducen y permiten el divorcio entre planificación y acción que ha predominado en América Latina. *Hemos llegado a la tendencia enajenante de planificar para los planificadores y no para el cambio social.*

A su vez esta tendencia se transforma en *un círculo vicioso originado y reafirmado como tal por una educación que ha tendido a la especialización neutral, la inmunidad tecnocrática y la linealidad determinista.*

Nos explicamos. La mayoría de los planificadores urbano-regionales de América Latina hemos incursionado en esta área-problema luego de obtener un título profesional universitario... Arquitectura, Ingeniería y más recientemente, de Ciencias Sociales como Economía, Sociología o Ciencias Políticas. Por este solo hecho, antes de entrar al campo en referencia ya teníamos una posición de élite dentro de nuestras sociedades. Después de obtenido el título universitario fue necesario un variable número de años de

estudio de posgrado con el fin de obtener un «máster» o un «doctorado» en programas universitarios de Norteamérica y Europa, o en programas nacionales influidos por ellos, La posición de élite se acentúa. Hemos alcanzado entonces un nivel de especialización que es la culminación de más de 20 años de estudio total. Generalmente olvidamos que esta es una situación de privilegio debida más a nuestras sociedades que a nuestro mérito personal. En todo caso, hasta ahí la vida de estudiantes en general poco nos envolvió en los conflictos inherentes a nuestros contextos. Si algún conflicto existió, este fue de carácter interno a la vida universitaria, propio a un sistema educacional competitivo. Nótese cómo se empiezan a reflejar situaciones que, según vimos, aparecen después en la actuación profesional.

En el momento de empezar a aplicar nuestros conocimientos vino la más dura necesidad de ajuste. La especialización adquirida fue extranjerizante y basada en teorías, modelos y técnicas propios al neocapitalismo desarrollado y, por lo tanto, de difícil readecuación a los contextos de los países latinoamericanos. El claro desajuste nos exigió un adicional esfuerzo de adaptación entre lo aprendido y los requerimientos propios de nuestras sociedades. Para ello llegamos a una cierta compatibilización en base al supuesto de universidad del conocimiento científico —que teniendo cierta validez protege el bagaje de conocimiento adquirido— y un cierto grado de conocimiento extra sobre nuestra propia realidad por medio de lecturas, datos estadísticos y otros recursos académicos. Este aprendizaje se ha intensificado considerablemente en los últimos años dando lugar a nuevas interpretaciones teóricas sobre las realidades nacionales y latinoamericanas, y a los reclamos revolucionarios consecuentes.

Pero en el plano motivacional, la educación extranjerizante induce simultáneamente apego a la comunidad científica internacional y a la difícil búsqueda de prestigio académico en ella. Por lo tanto, se produce un juego de doble lealtad: la confraternidad internacional con sus posibilidades de movilidad interna y las realidades nacionales concretas con sus necesidades de cambio.

Ambas lealtades no son intrínsecamente incompatibles, ya que estando en diferentes planos no existe necesaria interferencia. No se trata del caso bíblico de lealtad entre dos señores. El asunto radica en cuál se elige preferencialmente como fin o como medio. Creernos que mayoritariamente hemos utilizado el discurso revolucionario como medio y la movilidad dentro de la confraternidad de los planificadores como fin.

Por otra parte, nuestra educación como planificadores refleja, aunque bajo distinta forma, la misma concepción lineal y determinista del tiempo que veíamos aplicada en la elaboración de planes. Hemos sido educados, y educamos para que cada uno de nosotros cumpla con un solo rol funcional dentro de la sociedad. Esto, que es aplicable a la educación en general, se acrecienta a medida que aumenta el grado de especialización y, por lo tanto, se hace claramente visible en la educación de los planificadores urbano-regionales. El entrenamiento se ha limitado hasta ahora al perfeccionamiento técnico-funcional y nada más.

Fuera de corresponder a una mecánica y enajenada visión de lo que es y puede ser el hombre, esta educación selectiva, lineal y funcional, peca de disfuncional dentro de sus propios marcos y conduce al divorcio entre planificación y acción.

En efecto, dado el acelerado incremento del conocimiento científico en general y en las nuevas ciencias urbano-regionales en particular, el conocimiento técnico altamente especializado adquirido, tiende a la obsolescencia a corto plazo dentro de la tecnoestructura científica. Por lo tanto, para mantener o aumentar nuestro prestigio ahí se requieren esfuerzos adicionales por una mayor especialización de tipo universalista.

Por otro lado, ese esfuerzo entra en competencia con los destinados a conocer mejor las cambiantes situaciones de nuestros propios ambientes, más aún por el hecho que este surge primordialmente de la práctica social.

Intuimos que para compatibilizar planificación y acción no basta el perfeccionamiento académico formal. El aprendizaje de nuestra propia realidad está más que nada en la *praxis*: ahí donde surgen los problemas, donde se toman decisiones y donde estas se implementan. En esas instancias hay interrogantes claves para nuestra formación: ¿qué conflictos están apareciendo y bajo qué forma?, ¿cómo actuar en esos niveles?, ¿con qué orientación?, ¿cómo se adecúan las decisiones y la implementación de ellas a las necesidades del pueblo?, y tantas otras.

No obstante, un aprendizaje social de este tipo implicaría un fuerte trabajo adicional y desplazar nuestro lugar de actuación desde los cómodos refugios académicos hacia los lugares donde ocurre la acción y el conflicto. En alguna medida intuimos que no hacer esto es una «restricción para el propio desarrollo personal y para nuestra capacidad como agentes del proceso de transformación de nuestras sociedades».

Pero tratando de aumentar nuestro prestigio académico en el gremio, lo cual ya requería de un esfuerzo adicional, y obligados además a realizar

planes que justifiquen nuestro salario, vemos como imposible dedicar más tiempo aún al aprendizaje de nuestros contextos, ¡y ello tiene mucha de cierto si se trata de hacer todo al mismo tiempo!

Subconscientemente detectamos la restricción que significa para nuestro desarrollo personal el delimitarnos a un solo rol funcional, pero no visualizamos cómo romper esta limitación en el futuro.

Hemos sido entrenados especializadamente dentro de un ámbito tecnocrático que mira hacia el gremio internacional y, a pesar de todas las contradicciones que podamos ver en ello, nos sentimos obligados —y terminamos deseándolo— a seguir haciendo lo mismo toda la vida. El futuro personal está condicionado a ser la continuación linealmente mejorada de nuestro determinante pasado. Recalcamos el hecho que es el mismo concepto mecanicista del tiempo utilizado en la confección de planes.

La enajenación como planificadores urbano-regionales se reafirma, así, como círculo vicioso.

DE LA PLANIFICACIÓN A LA ACCIÓN

Romper el enajenante círculo vicioso en que nos hemos visto envueltos, en mayor o menor medida, los planificadores latinoamericanos, no es tarea fácil. Hacer que nuestros planes se traduzcan en acciones de cambio deliberado implica actuar y educar de un modo muy distinto.

A pesar de las dificultades, creemos que el problema tiene solución.

A ello dedicaremos las últimas páginas de este ensayo.

1. *Planificación recurrente*

La alternativa que visualizamos la hemos denominado *planificación recurrente*. Ella se basa en el supuesto que la planificación por sí y ante sí tiene escaso valor. El énfasis se traslada. Lo importante es la acción de cambio deliberado en la sociedad. Y para ello los planificadores pueden y deben usar todos los recursos que lo posibiliten, aunque hasta hoy en día se hayan estimado muy fuera de su campo normal de actuación.

Por su parte, las diferentes clases sociales pueden y deben utilizar todos los medios que estén a su alcance para obligar a los planificadores a definir su posición frente a los cambios a la luz de su práctica social.

Ahora bien, ¿qué queremos decir con recurrencia en planificación? *Que los planificadores salen de su restringida área técnica de diagnósticos y planes hacia otras instancias y lugares del contexto social para asegurar que estos se*

traduzcan en acciones de cambio, retornando una y otra vez a distintos tiempos hacia la fase técnica de planificar, con el objeto de elaborar científicamente nuevas acciones deliberadas, cuya necesidad y posibilidad se ha encontrado en la propia práctica social.

El confinamiento exclusivo en el laboratorio tecnocrático se elimina, y las formas de planificar y actuar van cambiando con el tiempo a medida que varían los requerimientos de los grupos sociales que se pretende servir, ya que los planificadores están insertos en un aprendizaje permanente extraído de la teoría y la *praxis*.

La planificación recurrente no puede ser una forma rígida de actuación. Ella deberá variar según sea el régimen político-económico del país en el cual se inserte.

En el caso extremo de un sistema político revolucionario con gran movilización popular, la actuación del planificador deberá poner mayor énfasis en la racionalización técnica de los procesos de cambio. En la situación opuesta, en que cualquier opción de cambio popular se ve reprimida por regímenes autocráticos y dictatoriales, el énfasis deberá desplazarse fuertemente a la práctica social ligada a las clases dominadas¹⁹.

Pero en ningún caso el énfasis diferencial en los aspectos técnicos o en la práctica social debe llegar al extremo de excluir uno u otro.

Todo esto implica nuevas formas de operar en los distintos planos analizados con anterioridad, empezando por el más restringido, *el de la propia confección de planes*. Allí es necesario combinar racionalidad con imaginación y usar el futuro conjuntamente con el pasado con el propósito de actuar en el presente. La utilidad que tiene el futuro para actuar sobre el presente es tan obvia que, quizás por este mismo motivo, lo olvidamos. Es el caso, por ejemplo, de las expectativas positivas o negativas. Las últimas se ilustran claramente en actitudes tales como las de empresas monopólicas que, ante la posibilidad de su socialización, dejan de invertir y llegan incluso hasta descuidar el mantenimiento de sus equipos. En oposición a esto, se encuentran las acciones que responden a expectativas positivas, como es el caso de un grupo social que visualiza claramente la posibilidad futura para conseguir vivienda y que tiende a actuar en consecuencia en el presente, llegando si es necesario hasta las «tomas de terreno» a riesgo de su seguridad personal.

¹⁹ La planificación recurrente se acerca de dichos casos a lo que John Friedmann ha denominado «contraplanificación», la cual «se ocupa de los fines y medios de la acción revolucionaria». Ver John Friedman, Notes on Societal Action, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXV, N°5, sept., 1969.

Volviendo a la planificación, al mismo tiempo que hay que detectar rigurosamente las diversas causales históricas que han conducido a la situación actual, se requiere plantear o adherir a un proyecto social a futuro que signifique la ruptura con las detectadas restricciones en el desarrollo, al margen de los plazos calendarios tradicionales.

Ni los políticos ni los grupos involucrados pueden eludir la discusión abierta de proyectos sociales que plantean francamente transformaciones en las estructuras y que conllevan cambios en el orden urbano-regional. A su vez, *estos futuros alternativos implican compromisos ideológicos* que obligarían a los planificadores a pronunciarse definitivamente. Se terminan las vaguedades.

Pero el futuro se usa para retornar al presente. Discutidos y decididos públicamente, los proyectos a largo plazo se vuelven al presente para realizar planes y establecer estrategias de acción a corto plazo —5 años parece un período adecuado— conducentes a la opción elegida. *En estos planes se concentra el esfuerzo en solo ciertas áreas que aparezcan como claves por su posibilidad de impacto de cambio en el sentido deseado y que induzcan la movilización popular en turno a su logro.* La Reforma Agraria y la Nacionalización del Cobre en Chile son claras ilustraciones de cómo actuar en esta forma, elegida la opción de una vía socialista de desarrollo. Aunque el ejemplo escapa de la mera temática en cuestión, desde el punto de vista de los planificadores, estas áreas se constituyen en primeras instancias claves para la transformación de las estructuras urbano-regionales. En el caso de no existir proyectos gubernamentales de esta naturaleza, para los planificadores está abierta la posibilidad de aliarse a los grupos que sí los tengan, y contribuir con sus conocimientos a la concreción de proyectos sociales y a detectar las áreas claves consecuentes.

Los proyectos de futuro no son estáticos y sus variaciones generan nuevas áreas críticas de acción inmediata. De esta forma se produce una permanente y cambiante dialéctica entre futuro y presente en la cual se ve envuelta la actuación del planificador.

Se recurre continuamente al futuro para actuar hoy, y se recurre a los grupos sociales para la decisión sobre opciones futuras y planes a corto plazo: es democratización, participación y movilización en el preparar y decidir sobre los planes de acción. Sin afectar la racionalidad científica se disuelve el supuesto dilema entre la inercia de las restricciones para el desarrollo y la incertidumbre del futuro. Los planes se vuelcan a la acción de cambio presente.

Lo anterior no basta. Aún bajo esta nueva forma de actuación técnica, los planificadores podemos seguir delimitando voluntariamente nuestro lugar de actuación a la mera confección de planes así concebidos.

La respuesta al problema la encontramos en el segundo plano de análisis, referido al *clásico modelo de decisiones en el proceso de planificación*. Dijimos que dicho proceso circular, planteado con cuatro fases secuenciales, es un mito. Las fases, exceptuando la evaluativa que prácticamente no se ha realizado, son instancias que se entremezclan en la realidad. Un esfuerzo por coordinarlas de un modo más coherente e incorporar la evaluación de resultados tendría innegables bondades. Pero pensar en la perfecta circularidad y racionalidad del proceso es creer en la posibilidad de una perfecta coordinación *a priori* de todos los agentes que determinan el ritmo y la calidad de cada una de las fases... elaboración de planes, decisiones políticas, implementación y evaluación de resultados con efectos de retroalimentación informativa. ¿Tan ilusorio como el mercado perfecto? Por esa razón preferimos hablar del «sistema de acción planificada» que reconoce que sus diferentes instancias siempre van a tener, en mayor o menor grado, desfases y puntos conflictivos entre sí, tendientes a separar los planes de la acción concreta.

Por lo tanto, los profesionales del área no pueden auto encasillarse en la fase técnica. Su posición dentro del sistema de instancias debe ser ubicua, lo que no significa que deban ir erráticamente de los planes a la implementación, a las decisiones y a la evaluación de resultados. Menos aún, si se pretende hacer todo esto al mismo tiempo, lo que haría su actuación no solo confusa sino imposible.

La base de operación debe ser la planificación científica y su finalidad la acción de cambio deliberado. Lo primero da racionalidad al desempeño profesional y lo segundo, utilidad social a su labor. Así, el planificador sale de la confección de diagnósticos y planes hacia alguna de las otras instancias con el objeto de asegurar que sus planes se traduzcan en acción, retornando a la instancia de planificación técnica en otros períodos de tiempo, para racionalizar lo aprendido en la *praxis*. Luego, el clásico proceso circular que sirve para que los planificadores se autolimiten funcionalmente se disuelve, para dar paso a un proceso de continua recurrencia entre el planificar científicamente y las otras instancias del sistema de acción deliberada. Para ello, los planificadores debemos desarrollar nuevas habilidades más allá de las puramente técnicas. No será fácil el acceso a ciertos niveles de decisión y a las responsabilidades de implementación, situaciones en las que se plantearán

interferencias de atribuciones con altas probabilidades de conflictos. *Nuestra fuerza en los conflictos dependerá de la medida en que representemos los intereses de los grupos populares.* La forma de inserción de los planificadores en dichos grupos dependerá del sistema político-económico respectivo. En regímenes populares la integración se puede dar en todos los niveles, incluyendo el gobierno central. En sistemas represivos de gobierno, en que las posibilidades de cambio se ven sofocadas, la inserción debe producirse directamente en los grupos que en variable medida presionan por los cambios... como pueden ser sindicatos, asociaciones regionales y locales, organizaciones estudiantiles, partidos políticos y otros.

Inserta la planificación en las bases populares, la sanción social de la actuación profesional es inevitable. El referente de evaluación sería obviamente el cambio deliberado introducido por ellos, siendo necesario el esclarecimiento de la medida en que las discrepancias entre los planes y resultados son atribuibles a los planificadores o a otros agentes del sistema. La legitimación externa de la actuación de los planificadores urbano-regionales no puede seguir subsistiendo, si se desea evitar el peligro que siempre encontremos alguna excusa para desligarnos de la práctica social.

La evaluación de los resultados, con la información derivada de ella, es una instancia que solo puede ser llevada a cabo democráticamente por los propios grupos sociales involucrados. Ciertamente es que para ello se requiere preparación técnica especializada, pero ella puede ser suministrada por algunos planificadores que busquen ahí su incorporación a la *praxis* durante cierta fase de su actuación recurrente. Se abre así un inexplorado campo de actividad profesional, que reafirma a su vez la democratización del sistema de acción planificada.

Alcanzando por último el *plano de la sociedad en general*, la planificación recurrente llevaría entonces a un necesario compromiso ideológico respecto al acontecer social y a inmiscuirse en los conflictos que se libran en nuestros contextos nacionales. El enajenamiento traducido en tanta fraseología revolucionaria que busca con preferencia la movilidad dentro de la tecnoestructura de la planificación, tendría poco lugar. Ascender ahí está muy bien, siempre y cuando sea en base al aporte de conocimientos que, mediado por la práctica social, traduzca fielmente el compromiso con nuestras realidades nacionales.

2. Educación recurrente para la planificación recurrente

Un tipo de planificación como la planteada requiere de una educación consecuente y, por lo tanto, distinta en forma y contenido a la actualmente

en boga. Como primera medida resalta la necesidad de incrementar el nivel científico de los profesionales dedicados a esta área de problemas, en lo posible dentro de unidades académicas latinoamericanas. Algunos pasos positivos en este sentido ya se han comenzado a cristalizar. No obstante, la constitución de centros docentes del más alto nivel científico en materias urbano-regionales en América Latina es una larga y difícil tarea en la cual queda mucho por hacer, y a la cual debe dársele toda la prioridad posible. *La razón es obvia: romper con la dependencia cultural y el carácter extranjerizante de los estudios.* El juego de doble lealtad entre la confraternidad internacional y nuestras propias sociedades desplazaría su preferencia hacia esta última. No se trata sin embargo de caer en simplismos drásticos: por mucho tiempo será necesario utilizar las posibilidades de perfeccionamiento existentes en países centrales capitalistas o socialistas, dada su enorme infraestructura pedagógica. Pero en lo posible, ello debería hacerse solo cuando las materias a estudiar no estuvieran disponibles en nuestros países y siempre con miras a su readecuación y aplicación en América latina. No obstante, es claro que el solo incremento cuantitativo y cualitativo de las unidades docentes en la región no es suficiente. Dichas unidades deben asumir también un compromiso explícito con las transformaciones estructurales y clarificar su posición ideológica al respecto, variando sus currículum en consecuencia.

Lo anterior está esbozado a un nivel muy general. Precisando, forma y contenido de la educación en planificación se interrelacionan en una proposición concreta: «educación recurrente»²⁰. *En ella el aprendizaje en planificación urbana y regional comienza antes del tradicional nivel de posgrado y se desarrolla indefinidamente en el tiempo, intercambiándose repetidamente, en períodos de variable duración, con la acción social directa.*

La bosquejamos crudamente. Se comenzaría a motivar el interés y a inculcar materias urbano-regionales en una fase anterior a la actual, desde el inicio de la etapa de pregrado universitaria, por medio de cursos insertados en los currículum de diversas carreras profesionales como Economía, Sociología, Arquitectura, Ingeniería, Geografía y otras. Mientras más, mejor. El énfasis principal de la enseñanza durante esta fase se concentraría en las relaciones entre cambio social y cambio espacial, usando como

²⁰ Una concepción similar de la educación aplicada a la sociedad en general ha sido planteada pioneramente por Olof Palme, exministro de Educación de Suecia y hoy primer ministro en dicho país. Su interpretación y aplicación específica a las materias urbano-regionales es nuestra.

referente concreto las causales históricas del subdesarrollo latinoamericano. Se fomentarían las definiciones ideológicas al respecto. A los egresados con grados profesionales interesados en profundizar sus conocimientos sobre la problemática urbano-regional, se les requerirían de un período previo de trabajo *in situ* en alguna de las instancias del sistema de acción planificada, como podría ser la evaluación de resultados o administración de planes. Ahí tendrían la oportunidad de chequear, en contacto directo con organizaciones populares, hasta dónde se adecúan sus inquietudes a las necesidades del contexto social, detectando a su vez dentro de la vasta temática urbano-regional, sus intereses más específicos.

Más tarde, durante la fase de posgrado, con fuerte énfasis en teorías y métodos analíticos se intercalaría otro período de acción directa en el sistema, a elección de las personas, pero esta vez a niveles más altos de responsabilidad. En cualquiera de estas salidas al trabajo directo, los estudiantes podrían reevaluar su vocación y alejarse de la planificación hacia otras actividades, de encontrarlo conveniente. En todo caso, no se ve ninguna ventaja en conceder títulos de «máster» o «doctor», símbolos de *status* que inducen al conformismo intelectual y que no tienen razón de ser dentro de un proceso continuo de aprendizaje. Solo se otorgarían certificados que acreditaran el cumplimiento eficaz de cada fase de estudio-práctica.

Los que posteriormente laboraran en centros de investigación y docencia tendrían el derecho y la obligación de períodos en cualquier instancia de acción, con la oportunidad de perfeccionamiento académico *a posteriori*. Esta variada posición entre planificación y acción se prolongaría durante toda la vida activa.

La descripción anterior es extremadamente somera. Sin embargo, aspiramos que sirva para visualizar *el permanente proceso dialéctico entre teoría y práctica, del cual se extraería el aprendizaje social necesario para hacer que los planes se traduzcan en acciones de cambio.*

Nadie estaría encasillado en un solo rol funcional al cual tiende el tipo de educación que inspira el clásico modelo del proceso de planificación. Dentro del sistema de acción planificada, la educación es el perfeccionamiento a lo largo de un número indefinido de ciclos en que el conocimiento y la práctica se elevan a niveles cada vez más altos.

La planificación recurrente se aprende en la educación recurrente y viceversa. Son dos caras de una misma alternativa destinada a romper la enajenante situación que mayoritariamente hemos vivido los planificadores urbano-regionales en América Latina.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL^{1 2}

INTRODUCCIÓN

Cuando se trata de comprender la urbanización en una sociedad determinada, las divisiones ecológico-espaciales como las producidas entre el campo y la ciudad, entre las ciudades y al interior de las ciudades, no pueden ser tomadas como variables independientes. Ellas son el resultado espacial de relaciones de poder y de divisiones de actividades sociales y económicas en permanente transformación. Solo comprendiendo las leyes que condicionan estos procesos de transformación, pueden entenderse los cambios ecológico-espaciales que caracterizan el proceso de la urbanización.

Así, por ejemplo, el surgimiento de una ciudad en una economía rural primitiva, estuvo sujeta a dos condiciones previas. Por una parte, una elevación de las fuerzas productivas en el campo, de manera de generar un excedente de alimentos. De esta forma, una cuota de la mano de obra pudo liberarse de la producción alimenticia y establecer una relación de poder que le permitió transferir y controlar el excedente para su sustentación. Para mantener esta dominación política sobre un territorio, se necesitaron instituciones políticas, militares e ideológicas. Todas estas actividades, no directamente ligadas a la producción de alimentos, requirieron de la concentración de población no agrícola en un punto del espacio: una ciudad. En ella apareció por primera vez el mercado de alimentos y de artículos manufacturados.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 5, N°14, pp. 37-46, año 1977.

² Una versión preliminar de este artículo fue publicada como primer capítulo de G. Geisse G., G. Pumarino y M. Valdivia en *Relaciones entre Urbanización y Desarrollo en Chile*. ILPES, 1976.

El poder político y el mercado fueron los elementos distintivos de la ciudad de la civilización agrícola, cuya aparición se remonta hacia el año 3000 a. C. Desde entonces el lento pero continuado avance de las fuerzas productivas presionó por la expansión y diversificación de los mercados o espacio económico, por la división del trabajo y la transformación de las relaciones de poder o espacio político, y por la expansión y división del espacio geográfico, articulado por los sistemas de ciudades.

El largo y lento proceso de expansión de las economías rurales termina junto con el régimen feudal de la Europa del siglo X. En él la ciudad era un apéndice fortificado del campo, cuyo fin fue dar protección militar al espacio económico local y el de regular en su interior la apropiación del excedente alimenticio. Se trató de una forma de apropiación extraeconómica, puesto que el campesino tenía la posesión de sus medios de trabajo, así fueran simples herramientas. Fue la coerción política e ideológica, ambas estrechamente vinculadas, la que aseguraba a los señores la apropiación del excedente. Por otra parte, la producción se limitaba a valores de uso y, por lo tanto, reducía la acumulación de riqueza a poco más de lo que cabía en el bolso del señor. De ahí que, dado el precario nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, el espacio político militar y el correspondiente espacio económico del período feudal no fue sino un conjunto de comunidades territoriales reducidas y semiautónomas³. En él no se puede hablar de sistema de ciudades en el sentido económico, ni en el político o geográfico. Sin embargo, ya en el siglo XIII, el crecimiento demográfico e innovaciones tecnológicas en la agricultura, aunque lentos, presionaron hacia divisiones sociales del trabajo al interior de la ciudad.

Aparecen en ella artesanos y comerciantes y solo entonces tiene lugar el intercambio campo-ciudad, basado en la especialización productiva, mediatizada siempre por las relaciones de servidumbre. Fue en el seno mismo del orden feudal y bajo la presión de la expansión de los mercados más

³ Ello no impidió que, en ciertos momentos históricos anteriores al orden feudal, los espacios políticos militares se expandieran en verdaderos imperios, cumpliendo las ciudades un papel mucho más complejo en la dominación y explotación de vastos territorios. El Imperio romano y su red de ciudades en torno al Mediterráneo fue el mejor ejemplo de ello. Sin embargo, cada vez en la historia que la expansión del espacio político militar fue territorialmente más lejos del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas necesario para su sostenimiento, su estabilidad fue extraordinariamente débil y sus ciudades se vieron permanentemente amenazadas para terminar por sucumbir.

allá de los límites de la ciudad, que se creó el germen de una nueva clase hegemónica: la burguesía comercial que revolucionaría el orden existente.

La burguesía comercial era esencialmente urbana y construyó su poderío por su capacidad de acumular riqueza a través del comercio de valores de cambio. Esto solo era posible expandiendo el espacio económico y el espacio político de la comunidad feudal con el comercio interurbano. Para ello tuvo que superar dos barreras. Una era el monopolio de las corporaciones artesanales que se oponían a la producción en escala, para lo cual la burguesía comercial estableció industrias manufactureras en las aldeas rurales, fuera del distrito urbano controlado por las corporaciones. La otra barrera era la fragmentación jurídica y política del orden feudal, opuesta a la expansión del espacio político. Ello se resolvió con la alianza de la burguesía comercial y el poder monárquico⁴. Ya en el siglo XVI, los estados monárquicos dividían el continente europeo en naciones, el capitalismo mercantil se imponía en las relaciones de producción, aunque coexistiendo con relaciones de servidumbre en el campo, y una economía urbana se consolidaba en base a una clara división del trabajo. Aquellos Estados en los que las monarquías habían avanzado más en su consolidación política y en su alianza con las burguesías comerciales, iniciaron la ampliación de sus espacios económico-políticos por medio de la conquista de nuevos territorios.

Iberoamérica fue incorporada al espacio político-económico europeo como resultado de la dominación colonial y sus sistemas urbanos fueron creados y evolucionaron teniendo como principal objetivo la dominación político-militar que asegurase la explotación de sus recursos. Bajo el régimen colonial la dominación se tradujo en la transferencia sin retorno de recursos a la metrópoli, excepto el necesario para la mantención de la dominación política que tal tipo de relación demandaba. Los principales agentes de dominación fueron el estado central, a través de su sistema fiscal, los comerciantes a través de los privilegios monopólicos concedidos por el Estado, y las instituciones coloniales como la burocracia y el ejército. Todos ellos tenían su base en la Ciudad de la Conquista, cuyo objetivo era el de articular el espacio colonial con el objetivo de maximizar el excedente exportable a la metrópoli.

El «espacio peruano», del cual la región chilena era parte, se organizó en función del objetivo antes señalado. Los recursos de la Conquista se

⁴ Ver Singer, Paulo, *La Economía Política de la Urbanización*, Introducción. Ediciones del Centro Brasileiro de Planificación (CEBRAP), Sao Paulo, 1974.

concentraron en las regiones ricas en oro y plata de inmediata conversión en circulante mercantil requerido por la expansión comercial en Europa y, a la vez, de bajo costo de transporte por unidad de valor. La densidad demográfica regional también influyó poderosamente, dada la gran necesidad de mano de obra requerida en las labores mineras.

Aparte de México, Perú reunió tales requisitos y el «espacio peruano» se organizó en torno al eje Potosí-Lima, el cual se constituyó en un verdadero polo del desarrollo colonial en América del Sur. La región chilena se incorporó al sistema colonial en el siglo XVI como periferia del «espacio peruano», integrándose a la metrópoli a través de él.

DE LA COLONIA A LA CIUDAD DE LA CONQUISTA A LA CIUDAD COMERCIAL Y LA INDEPENDENCIA

Al tiempo de la Conquista, había ya dominación incaica sobre parte de la población indígena chilena⁵, sin embargo, el escaso nivel de las fuerzas productivas impedía la existencia de ciudades en este territorio, como no fueran pequeños fortines incaicos. El excedente era transportado al Perú, donde sí existía una floreciente vida urbana precolombina.

El conquistador español desarrolló la minería del oro en las regiones del norte del Biobío (centro-sur) y de Valdivia y Osorno (sur)⁶. Parte de la población indígena fue ocupada en esta actividad, el resto se mantuvo

⁵ La dominación incaica fue breve y relativamente superficial. Comenzó a mediados del siglo XV, descendiendo hasta el río Maule, donde la resistencia aborigen impidió la extensión de la Conquista. Sin embargo, el límite hasta donde la dominación incaica parece haberse ejercido con eficacia no fue más allá del río Maipo, en el centro actual del país, inmediatamente al sur de Santiago. Ver Barros Arana, M., *Historia General de Chile*.

⁶ Esta actividad consistía en lavaderos de oro. Ella requirió utilizar una gran cantidad de fuerza de trabajo, siendo esta una de las razones del por qué los principales lavaderos estaban situados del Biobío al sur. Se estima que la población aborigen era, durante el siglo XVI, de 600.000 indios, de los cuales más de la mitad vivió en esa zona. Ello permitió distribuir encomiendas de 4.000 y hasta 5.000 indígenas, lo que nunca ocurrió más al norte. Por eso los principales asentamientos de españoles, aparte de La Serena y Santiago, fueron Concepción, La Imperial (actual ciudad de Temuco), Valdivia, Villarrica y Osorno. En 1567 la Corona instala la Real Audiencia en Concepción, a cargo del Gobierno civil y militar de Chile. Sin embargo, el inicio de la Guerra de la Araucanía en el Biobío obligó a suspender dicha medida en 1575 y esa función la pasó a desempeñar desde entonces en adelante Santiago. Ver Eyzaguirre, Jaime, *Historia de Chile*. Editorial Zig-Zag, Stgo., Chile, 1973.

en la agricultura de subsistencia, excepto por una fracción dedicada a la producción excedentaria de alimentos para la mano de obra del sector exportador y la población de las ciudades.

La Conquista de la región colonial chilena no se explica exclusivamente por la explotación de metales preciosos, ni las ciudades fueron siempre creadas para ese solo fin último. La magnitud y el volumen de la riqueza minera exportada de la colonia chilena fue reducida en comparación a la enorme riqueza minera del Perú. Más aún, a fines del siglo XVI, la insurrección araucana arrasó con la presencia española al sur del Biobío y con ello la Corona perdió la zona más rica en oro y con mayor población indígena⁷.

La explotación de oro no solo se redujo, sino que la Colonia se mostró incapaz de financiar la Guerra de la Araucanía, debiendo la Corona aportar, durante todo el siglo XVII, oro y hombres para el ejército y las obras de defensa. Así, pues, el interés de la Corona por mantener su dominio sobre el territorio chileno no residía solo en la cantidad de excedente exportable que podía extraer de él. La dominación tenía por objetivo proteger la integridad de todo el espacio político-económico peruano. Lo que ocurrió es que Chile tenía una importancia defensiva estratégica para la Colonia peruana y probablemente para toda la costa del Pacífico americano. La ausencia de dominación española sobre la zona al sur del río Biobío y la existencia allí de una población enemiga hacían perfectamente posible y riesgoso un desembarco y conquista de esos territorios por parte de otra potencia europea, potencialmente Inglaterra, Holanda o Portugal. Desde la Conquista hasta la crisis de Potosí, lo que estuvo en juego no fue solo el territorio chileno, sino que la enorme riqueza minera del Perú.

Por esa razón, la metrópoli gastó grandes recursos para la dominación de los araucanos y en la construcción de fortalezas en la zona costera

⁷ Después de la Batalla de Curalava (1598) los araucanos arrasaron con todas las ciudades españolas al sur del Biobío. La Imperial, Angol, Villarrica y Osorno. Solo en el siglo XVIII se reinició su reconstrucción. Osorno, por ejemplo, fue reconstruida en el año 1796, es decir, casi dos siglos más tarde. Solo Valdivia se reconstruyó durante el siglo XVII como una plaza fuerte en consonancia con su emplazamiento estratégico desde el punto de vista geográfico-militar. Sin embargo, ella dependió directamente del Virreinato de Perú hasta fines de ese siglo. Por otra parte, en la zona pacificada al norte del Biobío la población aborigen se redujo debido a la explotación despiadada y a las enfermedades traídas por los conquistadores, hasta extremos increíbles. Se ha estimado que, a fines del siglo XVII, la población en esa zona, contando los españoles, se había reducido a 80.000 individuos. Ver Eyzaguirre, J., *op. cit.*

donde el riesgo de desembarco era mayor⁸. La Ciudad de Conquista en la región chilena cumplió así una función de protección político-militar del espacio colonial peruano por sobre cualquier otra función.

Sin embargo, no se deben desestimar los factores económicos que influyeron en la posterior evolución de las ciudades chilenas desde su creación durante los primeros años de la Conquista. Uno de los más importantes de estos factores fue la forma en que la economía colonial chilena se integró a la metrópoli. Otro, es el conjunto de factores que contribuyeron a la formación de un mercado interno relativamente grande en relación al tamaño de la población. Como se verá a continuación, ambos factores estuvieron estrechamente vinculados.

En efecto, la expansión exportadora de la Colonia peruana produjo una gran demanda por la producción agropecuaria chilena durante las últimas décadas del siglo XVI hasta mediados del XVII. La exportación de oro chileno en cambio se redujo apreciablemente, como se señaló anteriormente, por la pérdida de los lavaderos del sur y la inmensa disminución de la población en la zona pacificada. A pesar de que se inicia la exportación de cobre desde La Serena, los mayores efectos se produjeron en la agricultura. La agricultura chilena, de carácter mediterráneo, fue complementaria a la peruana. Por eso, la expansión exportadora peruana produjo una demanda por los productos agrícolas chilenos, la cual se concentró en el eje Lima-Potosí; la primera ciudad como centro comercial y sede de la administración colonial de todo el espacio peruano, y la segunda, como centro de explotación de plata. En torno al eje Lima-Potosí se integró como periferia un conjunto de regiones: la zona central de Chile, el norte de Argentina y parte de los actuales territorios de Ecuador, Bolivia y Paraguay.

La ciudad de Potosí llegó a tener 150.000 habitantes y Lima 50.000 a mediados del siglo XVII⁹. Dado el bajo nivel de las fuerzas productivas se requirió la dominación político-militar de vastos territorios y de grandes

⁸ La conciencia acerca de la importancia militar de Chile se acrecentó con las expediciones de corsarios y filibusteros ingleses y holandeses. En el siglo XVI, Drake, Hawkins y Van Noort saquearon Valparaíso, Cavencish asoló la costa y Cordes saqueó Castro. Ello lleva a intentar fallidamente la fortificación del Estrecho de Magallanes. En el siglo XVII, Spilberg, L'Harmite, Sharp y Davis, recorren el Pacífico Sur. Sin embargo, lo que persuadió a la Corona sobre la necesidad de fortificar Valdivia fue el desembarco de Brower en la zona y su entrada en contacto con los indígenas. Ver: Eyzaguirre, J., *op. cit.*

⁹ Ver Morse, Richard, *Trends and Patterns of Latin American Urbanization*, Comparative Studies in Society and History (16, 4 Sept., 1974).

contingentes de fuerzas de trabajo indígena para la sustentación de esa masa urbana dedicada a la explotación minera y administración colonial.

Las exportaciones de la región colonial chilena al polo del espacio peruano consistieron en mulas, cueros, sebo, vino y maderas producidos en las mercedes de tierra con encomienda indígena de la región central comprendida desde Aconcagua y el río Biobío.

La decadencia de la minería en la región central, la pérdida de los territorios del sur, abundantes en población, y el auge de la producción agropecuaria hizo perder importancia a la encomienda como organización del trabajo desde temprano. La valorización de las tierras provocada por la explotación agropecuaria y la necesidad de fuerza de trabajo para el cultivo y la ganadería produjeron una destrucción del pueblo indio. El pueblo era una organización agrícola de subsistencia y como tal no podía responder a los requerimientos mercantiles. En su reemplazo surgió la hacienda, organización agrícola que produce para el mercado, basada en el control de la tierra en la forma de grandes latifundios.

El indio de pueblo y el indio suelto se transformaron en peones de la hacienda. Simultáneamente, los grandes propietarios, deseosos de proteger los límites, por demás ambiguos, de sus propiedades, entregaron en arriendo o préstamo (en las condiciones más variadas) porciones de tierra a españoles y mestizos. Ese fue el origen de los inquilinos, organización que se hunde en el siglo XVII¹⁰. La hacienda incorporó entonces en una sola estructura socioeconómica a la economía de subsistencia y de mercado, acomodándose con facilidad a las fluctuaciones de este último.

Esta temprana incorporación de la población de la región al intercambio con el Perú permitió especializar el trabajo y elevar su productividad. La hacienda generó volúmenes crecientes de excedente comercial y los terratenientes comenzaron a urbanizarse con un séquito de servidumbre. En la Ciudad de Conquista, organización originariamente de dominación política¹¹, que no cumplía ninguna función económica propia, comienzan a articularse intereses comerciales.

Estos intereses comerciales, enormemente entrabados por las relaciones coloniales de dominación, comenzaron siendo muy débiles y

¹⁰ Ver Góngora, Mario. *El origen de los inquilinos de Chile central*. ICTRA, Santiago de Chile, 1974.

¹¹ Ver Singer, Pablo. *Relación campo-ciudad en el contexto histórico latinoamericano*, en *Economía Política de la Urbanización*. Ediciones CERRAP, Sao Paulo, 1974.

totalmente dependientes del mercado agropecuario peruano. Las crisis de este limitaban enormemente su expansión. La más grave de estas crisis fue la provocada por la drástica reducción de la explotación de plata en Potosí a mediados del siglo XVII.

La población de Potosí se redujo a 25.000 personas a finales de siglo y la de Lima a un tamaño similar¹². Se trató de un proceso de ruralización y des-urbanización como lo han llamado algunos autores¹³. Esto provocó en el territorio chileno una detención de la tendencia a la urbanización. A fines del siglo XVII, las ciudades prácticamente no habían cambiado desde comienzos de siglo.

Sin embargo, las exportaciones chilenas, fuertemente reducidas con la crisis de Potosí, se recuperaron a fines del siglo XVII con la exportación de trigo en cantidades apreciables, manteniéndose durante el siglo XVIII¹⁴. A partir del siglo XVIII es la hacienda la organización productiva sobre la cual se construyó el conjunto de la estructura económica y social durante casi dos siglos.

El inquilino y el peón fueron trabajadores teóricamente libres. Sin embargo, en la práctica el control sobre la fuerza de trabajo se mantuvo por parte del terrateniente indirectamente a través del monopolio de la propiedad de la tierra. La nueva exportación cerealera valoriza las tierras y transforma el préstamo al inquilino en un arriendo formal con cánones crecientes. La cantidad de tierras en manos de los inquilinos se reduce a medida que la hacienda expande las áreas de cultivo mercantil. Simultáneamente el terrateniente, acuciado por la necesidad de fuerza de trabajo, impone obligaciones de trabajo al inquilino. Este y uno o dos peones a su cargo deben trabajar en las tierras de la hacienda.

La profundización de la incorporación de la hacienda a la producción mercantil transformó al inquilinaje en una organización de trabajo, si bien basada en la cesión de una pequeña cantidad de tierra para la manutención del inquilino y los peones a su cargo¹⁵.

La expansión de la exportación cerealera al Perú fue tal que a fines del siglo XVIII la mitad del total de las exportaciones eran productos agrícolas

¹² Ver Sempat Assadourian, Carlos. Integración y Desintegración Regional en el espacio colonial. Un enfoque histórico. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. II, N°4, marzo de 1972.

¹³ Furtado, Celso. *La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*. Editorial Universitaria, Santiago, 1970.

¹⁴ Ver Eyzaguirre, J., *op. cit.*

¹⁵ Ver Góngora, M., *op. cit.*

y ganaderos¹⁶. Desde temprano Chile se alejó del modelo mono exportador minero y pasó a incorporar a una parte importante de la mano de obra a una división supralocal del trabajo y a elevarse sobre la subsistencia.

La expansión exportadora acrecentó la acumulación de excedente en manos de los terratenientes criollos. La mayor parte se utilizó en importaciones, pero también fue la base de una creciente vida comercial interna. La expansión del mercado externo agrícola, produjo poco a poco la expansión del mercado interno y surge así una clase de comerciantes ligados al comercio exterior e interior¹⁷. Además, a fines del siglo XVIII, la metrópoli comenzó a levantar paulatinamente las regulaciones monopólicas del comercio con las colonias, señalando con ello, la importancia que empezaban a adquirir estas como mercado de productos manufacturados de la península. Es al amparo de la creciente liberalización comercial que surgió en las ciudades una clase de comerciantes independientes de la Corona, opuestos a quienes mantenían posiciones monopólicas por ley e interesados en una más amplia libertad de comercio.

Con la expansión de las exportaciones de trigo en el siglo XVIII, surgen algunos comerciantes chilenos con capital suficiente como para llegar directamente al Virreinato del Perú e independientemente de comerciantes peruanos, que durante el siglo anterior controlaron totalmente el comercio exterior de la Colonia. El aumento del tráfico comercial generó, en esta forma, profundas contradicciones entre las oligarquías chilena y peruana. De una parte, entre los terratenientes cerealeros y ganaderos de ambas regiones y de la otra, entre comerciantes chilenos y el monopolio comprador y vendedor peruano. Con las medidas que liberalizaron, el comercio con la metrópoli, a fines de siglo, los comerciantes chilenos pudieron ampliar el

¹⁶ Ello ocurrió a pesar de que durante el siglo XVIII aumentó también en forma considerable la producción de oro, plata y cobre, esa vez en los laboreos de norte y centro-norte. Ver Eyzaguirre, J., *op. cit.* y Hurtado, Carlos, *Concentración de población y Desarrollo Económico en Chile*. Instituto de Economía Univ. de Chile, 1965.

¹⁷ Otra actividad comercial que generó acumulación de capital en manos de los comerciantes fue el tráfico de esclavos. La enorme disminución de población en la zona pacificada durante los siglos XVI y XVII incentivó este tráfico por iniciativa de comerciantes portugueses vía Buenos Aires. La guerra entre España y Portugal, a mediados del siglo XVII, lo interrumpió provocando además escasez de esclavos en Perú, permitiendo a los comerciantes chilenos exportar a los avecindados en Chile. Un segundo efecto de la escasez de la fuerza de trabajo, fue la esclavización de los araucanos capturados en la guerra. Esta fuente generó pingües beneficios a miembros del ejército conquistador y comerciantes. La esclavitud araucana se mantuvo durante una gran parte del siglo XVII.

área de intercambio más allá del Perú e independizarse de su monopolio. Es en el siglo XVIII donde hay que buscar el origen del capital comercial chileno, independiente y en conflicto con el peruano¹⁸.

Hubo además otros factores particulares de la región chilena que influyeron en el surgimiento de un mercado local relativamente grande respecto al tamaño de la población.

Quizás el más importante fue el peso de las instituciones estatales que la Corona destacó en la región. La guerra mapuche duró tres siglos y obligó a mantener un gran ejército español en el país¹⁹. La guerra no terminó definitivamente sino a fines del siglo XIX. Fue, por lo tanto, un conflicto de un tamaño y duración sin precedentes en América Latina. El ejército y las instituciones administrativas que los acompañaban contribuyeron a crear un mercado interno para los productos agrícolas desde temprano²⁰.

Se crearon así las condiciones para que los terratenientes se urbanizaran. Surgió la oligarquía criolla: una clase urbana formada por terratenientes que producían para los mercados externos e internos, comerciantes y mineros. La elevación de las fuerzas productivas en el campo y el surgimiento de la oligarquía crearon una concentración urbana muy temprana y la expansión del mercado para actividades artesanales y de servicios en la ciudad.

La Ciudad de Conquista cedió el paso a la Ciudad Comercial. Dejó de ser un centro de poder metropolitano interesado en la maximización del excedente exportable y pasó a ser un nudo de intercambio interesado en maximizar el excedente comercial²¹.

¹⁸ En el caso de la Colonia chilena habría que destacar que, al surgimiento de intereses comerciales autónomos y contradictorios con los peruanos, se sumó la independencia político-administrativa respecto del Perú instituida por la Corona en el siglo XVIII.

¹⁹ A comienzos del siglo XVII, dado el desenlace adverso de la Guerra de la Araucanía, la Corona financió un ejército permanente que pronto llegó a los 2.000 hombres, manteniéndose en acción hasta el siglo siguiente. El ejército permanente libera a los encomenderos de la defensa de la Colonia. Se instaló fundamentalmente en campamentos militares en la frontera sur, en las márgenes del río Biobío. Su tamaño puede apreciarse bien si se contrasta con el hecho de que en 1630 no había más de 700 varones españoles en el Obispado de Santiago. Ver Eyzaguirre, J., *op. cit.*

²⁰ La venta de ganado por los terratenientes de la zona pacificada al ejército de la frontera y a la ciudad fortificada de Valdivia era una operación corriente. Ver: Góngora, Mario. *Encomenderos y Estancieros*, Universidad de Chile, Santiago, 1970.

²¹ Singer, Paulo, *op. cit.*

Esta modificación es la base de un proceso de transformación del espacio político-económico colonial que culminó con la independencia de la metrópoli española a comienzos del siglo XIX y la inserción de la economía chilena en el espacio comercial inglés. Por una parte, todos los grupos integrantes de la oligarquía, cual más cual menos, estaban interesados en la libertad del comercio y en romper, por lo tanto, los monopolios comerciales de la metrópoli. Como se verá en capítulos posteriores, la consolidación temprana de un Estado central integrador del espacio político-económico nacional tuvo mucho que ver con la coincidencia de intereses exportadores de las diferentes fracciones de la clase dominante nacional. Por otra parte, la expansión del capital industrial inglés dependía del abastecimiento de materias primas y del acceso a mercados de consumo en ultramar.

La coincidencia de intereses internos y externos era total en la nueva etapa del desarrollo y junto con la modificación del espacio político-económico, con su centro desplazado hacia Inglaterra, las bases ideológicas de las relaciones de dominación se transformaron. La explotación colonial basada en fuerzas extraeconómicas, es decir, en la dominación político-militar y en el supuesto poder sobrenatural de la Corona, es reemplazado por el liberalismo económico, cuyo poder se basó en la superioridad productiva de la nueva metrópoli, ya en pleno desarrollo industrial.

En lo que respecta a las relaciones externas, la economía nacional se vuelca hacia afuera, acorde con la división internacional del trabajo impuesta por el polo industrial inglés. Las diferentes regiones del país se integraron en gran medida directamente a los centros industriales mundiales y la vida urbana florece en los puertos nacionales, que sirven de enlace. A nivel nacional, el territorio integrado por el Estado, al igual que en el resto de las naciones latinoamericanas, coincide con el espacio bajo el dominio político y económico de la ciudad comercial principal: Santiago.

La observación hecha antes sobre la temprana urbanización ocurrida en la región chilena, como resultado del igualmente temprano surgimiento de la explotación excedentaria, no debe ocultar la modestia de las condiciones en las que se desarrollaba la vida urbana hasta la independencia. Las ciudades chilenas a fines del siglo XVIII eran Santiago, Concepción, La Serena y Valparaíso. Sin embargo, La Serena era pequeñísima y pobre, con casas de barro y paja, y calles sin pavimentos. Valparaíso, era un conjunto de grandes almacenes para el embarque y desembarque de

mercaderías, es decir, un conjunto de instalaciones portuarias de Santiago²². Concepción fue totalmente destruida por un maremoto el año 1751, y a fines del siglo aún no se reconstruía; si bien con anterioridad era la sede de algunos comerciantes de importancia que traficaban directamente hasta el Perú. Santiago, en cambio, había crecido y progresado. A fines del siglo XVIII tenía alrededor de 2.000 casas y 1.000 ranchos, con una población de casi 25.000 personas. Contaba con algunas grandes casas coloniales, pertenecientes a la aristocracia local, edificios públicos de importancia e innumerables templos y conventos.

Además, se creó en el transcurso del siglo XVIII un considerable número de pueblos rurales en la zona central, cuyo carácter y reducido tamaño queda mejor expresado en los términos de villas o aldeas. Su importancia radica, más que nada, en que ellos fueron la base urbana sobre la cual se desarrollaron durante el siglo XIX, y a partir de la Independencia, las tendencias cada vez más vigorosas de la urbanización de la población chilena.

Se ha estimado que la población chilena alcanzó, a fines del siglo XVIII, a unas 400.000 personas, de las cuales casi 100.000 eran indígenas en el territorio araucano. Chile era, pues, predominantemente rural. La mayor parte de los terratenientes residía aún en sus haciendas. Sin embargo, las principales familias propietarias, mineras y comerciantes eran ya urbanas y se avecindaban en Santiago²³.

CHILE AL FINAL DEL SIGLO XIX: UNA TEMPRANA URBANIZACIÓN

Con la Independencia no hubo una modificación muy profunda del funcionamiento de la economía. Después de un período relativamente breve de anarquía, la expansión exportadora revivió a partir de 1930. En el norte aumentó la producción de oro, plata y cobre con destino a

²² Valparaíso era el principal puerto donde se hacía el intercambio con el Perú. A él llegaban, principalmente por vía marítima, productos del sur para ser exportados desde allí al Perú. Esto fue así por su cercanía a Santiago, sede de los principales intereses comerciales, como por el hecho de que los recursos públicos provenían, principalmente, de los derechos de aduana sobre los que el capital necesitaba mantener un control estricto. Por eso una de las principales obras públicas del siglo XVIII, fue la construcción del camino carretero entre Santiago y Valparaíso.

²³ Ver Eyzaguirre, J., *op. cit.* Ver también Guarda, Gabriel, *La Ciudad chilena del siglo XVIII*, Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1968.

Europa²⁴. En la región central, hasta la zona adyacente a Concepción, la producción de trigo aumentó en forma espectacular, principalmente para la exportación a Australia y California²⁵. Se desarrollaron así con mayor fuerza las mismas tendencias que habían provocado ya una temprana urbanización durante la colonia. Esto es, la incorporación de cuotas de población cada vez mayores a la división internacional del trabajo, la elevación consecuente de la productividad del trabajo en las zonas rurales y la pérdida de importancia del volumen de población en la subsistencia.

El resultado medido en urbanización fue que, en 1865, el 21,9% de la población chilena era urbana, proporción que no alcanzaba Brasil en 1920, ni México en 1930²⁶.

Dos hechos de importancia aceleraron la expansión económica chilena y las tendencias a la urbanización ya anotadas. Por una parte, la exportación salitrera de fines de siglo²⁷. Por otra, la incorporación de las tierras de la frontera a la producción y exportación triguera después de definida la Guerra araucana y colonizadas las tierras de la Región de Los Lagos²⁸.

²⁴ El florecimiento minero del norte se advierte por el aumento de las exportaciones de minerales de 5,5 millones de dólares en 1844 (primeras estadísticas recopiladas) a 28 millones en 1860. Dicho aumento representa una tasa anual promedio del 10,8%. Además, en la provincia de Concepción, Región del Biobío, se desarrolló con fuerza la minería del carbón como resultado de la introducción de los vapores y posteriormente del ferrocarril. Ver Hurtado, C., *op. cit.*

²⁵ La República del Perú protegió con elevados derechos de importación a los terratenientes ganaderos y cerealeros locales, lo cual desplazó a los agricultores chilenos de ese mercado. Sin embargo, a fines de la década de los 1840, la fiebre del oro en California y en Australia abrió un nuevo e inmenso mercado a los productos agrícolas chilenos. Las exportaciones de estos productos aumentaron de 1,3 millones de dólares en 1844 a 7.0 millones en 1860, es decir, a una tasa anual de 9,5%. En adelante, luego de iniciarse la producción triguera en California y Australia, los agricultores desviaron sus exportaciones a Europa. Ver Hurtado, C., *op. cit.*

²⁶ Para los efectos de esta estimación se adopta el criterio censal de considerar como urbano todo centro poblado de más de 2 mil habitantes. Este criterio se mantendrá a lo largo de todo este trabajo.

²⁷ Desde 1860, el salitre es el principal rubro de exportación, el cual crece enormemente a partir de los comienzos de la década de los 1880, mientras que la producción de plata, oro y cobre del Norte Chico se estancó.

²⁸ La Guerra araucana, si bien disminuida en intensidad a finales del siglo XIX, solo se dio por terminada el año 1882, en que se aplastó definitivamente la resistencia organizada. Esa guerra dio origen, desde 1860, a una enorme expropiación de tierras por parte de los terratenientes e incorporó a la explotación económica una superficie que hoy día equivale a un 17% de la tierra cultivable del país. Ver Ministerio de Agricultura. *La Agricultura Chilena en el quinquenio 1955-1960*.

Con eso se termina por sacar el grueso de la población de la subsistencia y se incorpora casi todo el territorio a la explotación económica.

En el año 1900, la población chilena era de 2,7 millones, de los cuales casi 1 millón (más del 35% del total)²⁹ era urbana. Este mercado urbano era la base con que contaría la industria para desarrollarse en el siglo XX. Con la excepción de Argentina y Uruguay, ningún otro país latinoamericano desarrolló hasta tal punto sus ciudades durante el siglo pasado.

Chile y Argentina tenían igual población, a fines del siglo e igual proporción de la población urbana respecto del total: 35%. En cambio, la concentración de población al interior del sistema nacional de centros urbanos era muy diferente. Buenos Aires tenía el 20% de la población argentina en 1895, mientras que Santiago solo tenía el 9,5% de la chilena ese año.

Las fuerzas que operaban en favor de la urbanización en ambos países eran básicamente del mismo carácter: la elevación rápida de la agricultura sobre la subsistencia y, por lo tanto, la producción de un excedente que permitió animar una creciente vida urbana. Sin embargo, por razones principalmente geográficas, la distribución espacial de la población era muy diferente. En Argentina, la zona más rentable para la producción cerealera de exportación se inscribe en un triángulo, uno de cuyos vértices, Buenos Aires, es la salida natural al exterior. Toda la red de transporte se construyó hacia el interior por vía terrestre, confluyendo en ese vértice. Desde temprano Buenos Aires adquirió una primacía comercial que no tuvo ninguna ciudad chilena.

En cambio, Chile, con todo su territorio de fácil acceso al mar, desarrolló desde muy temprano la vía marítima para el transporte, tanto interno como externo. En un período de exportación, cuando casi todo el transporte era marítimo, pudo integrar casi todo su territorio y su población a la producción excedentaria. Se desarrollaron con fuerza varios puertos, siendo el principal de ellos Valparaíso.

Como ya se dijo, antes de la Independencia, Valparaíso, más que una ciudad, era un conjunto de instalaciones portuarias hasta donde llegaban los comerciantes peruanos para realizar el comercio entre ambas colonias.

La oligarquía residía principalmente en Santiago. La Independencia modificó el carácter de Valparaíso con una fuerza que quizás no se igualó

Santiago, 1957. Si bien el grueso de la población colonizadora fue chilena, la migración europea, especialmente alemana, tuvo particular importancia.

²⁹ Los datos corresponden al Censo de 1895.

en ninguna otra ciudad chilena³⁰. La apertura al comercio internacional, principalmente inglés y norteamericano, unida a la relativa estabilidad política del país, lo transformó en un centro comercial de importancia internacional, sin duda el mayor de la costa occidental de América del Sur. Fue la escala obligada del tráfico entre el Atlántico y el Pacífico, realizado por el estrecho de Magallanes y el cabo de Hornos hasta la abertura del ferrocarril de Panamá, el año 1885. Además, era el centro principal de la exportación de la producción agrícola chilena que llegaba allí en su mayor parte por cabotaje marítimo.

Valparaíso desarrolló intereses comerciales y financieros nuevos y autónomos de los de Santiago, constituidos en su mayor parte por inmigrantes ingleses, que se incorporaron con el tiempo a la oligarquía y burguesía chilenas. De una aldea insignificante, la independencia transformó a Valparaíso en una gran ciudad comercial, la segunda en tamaño del país y quizás el centro comercial y financiero donde el capital se acumulaba con mayor rapidez. Fue el principal lugar donde la oligarquía chilena se asoció al capital inglés³¹.

En el sur, creció el puerto de Concepción, ligado al transporte y comercio interno cerealero, como asimismo a la minería del carbón. Con la construcción del ferrocarril, comenzaron a crecer algunas ciudades de la zona central, como Talca y Chillán, ubicadas en los nudos de transporte de productos agrícolas.

Desde 1860, en adelante, crecieron en el Norte Grande las ciudades ligadas a la minería, como fue el caso del puerto de Antofagasta, el puerto de Iquique, centro comercial y financiero del salitre, y asentamientos humanos inestables en pleno desierto: las oficinas salitreras. El *hinterland* desértico poco apto para el asentamiento humano de las ciudades del norte, las hizo totalmente dependientes de las actividades mineras. Los ciclos de la minería provocaron correspondientes flujos migratorios desde

³⁰ La población de Valparaíso creció de 5.500 personas en 1810, a 16.000 en 1822 y a 70.438 en 1865. Ver Hurtado, C., op. cit.

³¹ La actividad minera del norte requirió de abundante capital para el cateo y la explotación de minerales, impulsando la creación de instituciones privadas de crédito. Las primeras surgieron en Valparaíso bajo propiedad de extranjeros: el Banco de Edwards, el Banco de Ossa. Posteriormente, en 1859, se fundó en Santiago el Banco de Chile. Los Bancos de Valparaíso jugaron un papel decisivo en la apropiación de los yacimientos de salitre por parte del capital inglés. Ver Ramírez N., Hernán, *Balmaceda y la Contrarrevolución de 1891*. Edit. Universitaria. Santiago, Chile, 1972.

o hacia esas regiones. Durante el período salitrero, la migración provino de Bolivia, Perú, el Norte Chico y muy secundariamente la zona central³².

A pesar del más rápido crecimiento de Valparaíso, Santiago continuó siendo la mayor ciudad chilena a fines del siglo XIX. La independencia produjo pocos cambios en Santiago, excepto los provocados por una aceleración de su crecimiento. La expansión agrícola y minera generó grandes capitales que se concentraron en Santiago. Una parte no despreciable de ellos se utilizó por primera vez en casas y edificios de elevado costo, sin llegar a los niveles de suntuosidad de Buenos Aires, durante el mismo período. Los terratenientes se urbanizaron cada vez más y con ellos una vasta población directamente, algunos ligados por relaciones de servidumbre, e indirectamente a través de actividades económicas justificadas por la concentración del consumo de Santiago³³. Santiago siguió siendo el asiento de las principales familias propietarias, mineras y comerciantes.

Hasta qué punto las ciudades regionales intermedias alcanzaron a desarrollar intereses y grupos con un grado de autonomía relativa a los radicados en Santiago, es una cuestión difícil de dilucidar. Valparaíso, como se ha visto, justifica una respuesta afirmativa. Lo mismo es aplicable a las ciudades mineras del norte, cuyos recursos bajo el control de intereses extranjeros completamente autónomos, mantienen una débil vinculación con Santiago. Estas últimas ciudades, dado su carácter minero las hacía muy inestables y vulnerables, de tal forma que, al terminar el auge salitrero durante las primeras tres décadas del siglo XX, cayeron en una profunda decadencia.

En alguna medida las ciudades del centro y sur alcanzaron una cierta autonomía durante el siglo XIX. Esto porque las dificultades del transporte marítimo y los pésimos caminos de la época, permitieron el desarrollo de artesanado y de una incipiente industria, protegidas por la distancia de la competencia internacional desde Santiago y Valparaíso. Fue el caso de ciertas industrias para los grupos de más bajos ingresos, especialmente rurales (calzado, alimentos, bebidas) y materiales de construcción, a las cuales se sumaron las actividades de transporte regional. Por otra parte, crecieron las actividades comerciales y de servicio para los grupos más

³² Paralelamente al auge salitrero hubo un estancamiento de la minería de la plata, el oro y el cobre del Norte Chico. Por eso, esa zona fue origen de migraciones con la consecuente decadencia de sus ciudades a fines del siglo XIX.

³³ La población de Santiago pasó de 67.000 habitantes en 1835 a 115.337 en 1865 y 256.403 en 1895.

puedientes que fijaron sus residencias en esas ciudades. Fue el caso de los arrendatarios de tierras de los grandes latifundistas que vivían en Santiago y variados grupos de personal a cargo de la administración de haciendas, medianos propietarios y funcionarios públicos.

Sin embargo, la relativa autonomía de los centros urbanos de la zona central y sur, antes de 1920, no debe exagerarse es comparable con ciudades regionales de Brasil y Argentina, por ejemplo, países que también experimentaron el auge exportador en el mismo período. Los mercados locales eran estrechos y las posibilidades de acumulación de capital, reducidas.

La principal fuente de capital en esas zonas era la exportación triguera y ella estaba sujeta firmemente por los grandes terratenientes residentes en Santiago. Inclusive la «exportación» agrícola a los centros salitreros del norte se hacía principalmente por Valparaíso. Por otra parte, los intereses comerciales principales, que vivían de la libertad de importación no se interesaron por proteger las incipientes actividades industriales de las ciudades regionales. Por último, la construcción del ferrocarril a partir de 1860, para terminar el año 1920 uniendo el territorio desde Iquique a Puerto Montt, contribuyó a la gradual integración de los mercados regionales al abastecimiento de manufacturas importadas mediatizada a través de Santiago.

Como resultado de todas estas fuerzas, en 1907 la población urbana chilena era el 38% de la población total, cifra «anormalmente» alta para Latinoamérica. Santiago concentraba el 27% de la población urbana del país y poco más del 10% de la población total³⁴, cifras «anormalmente» bajas para un país latinoamericano tan urbanizado. El resultado, pues, de la etapa preindustrial de la economía chilena puede ser sintetizada en dos conclusiones: primero, una muy temprana urbanización; y segundo, una urbanización poco concentrada. Si bien Santiago es, sin duda, la principal concentración urbana, una vida comercial relativamente autónoma hace crecer las demás ciudades intermedias del país.

Con el inicio de la industrialización, Santiago pasó a desarrollarse con una fuerza concentradora que no había tenido anteriormente. La industrialización reorganizó el sistema urbano nacional.

³⁴ Censos de población.

URBANIZACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN EN CHILE¹

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se sintetizarán los principales aspectos desarrollados con mayor detalle en un proyecto de investigación más extenso sobre las interrelaciones entre desarrollo económico y la urbanización en el caso chileno durante el presente siglo hasta fines de la década de los años 60².

El campo de referencia del estudio es el sistema urbano nacional, entendido como el componente principal de la integración territorial de las diferentes actividades económicas y de las estructuras de clases y de poder.

El supuesto básico, entonces, ha sido que los sistemas urbanos no son sino manifestaciones espaciales de este conjunto de estructuras y relaciones sociales. Por ello, desde un punto de vista metodológico, el estudio de su funcionamiento y transformaciones solo puede ser abordado a la luz de las leyes que rigen el desarrollo de tales estructuras y relaciones sociales.

No quiere esto decir —como se verá en el curso de la exposición— que el sistema urbano, como manifestación consolidada de una etapa histórica determinada, no haya operado en ciertas coyunturas como condicionante de las alternativas que asume el desarrollo económico.

El análisis histórico realizado ha permitido, por ejemplo, identificar aquellas coyunturas en que la urbanización contribuyó en la definición de opciones de desarrollo nacional. Es clara la influencia que el alto grado de urbanización y de concentración urbana en Chile ejerció sobre las condiciones económicas (de mercado interno) y sociopolíticas (fuerzas sociales organizadas de base urbana) que permitieron generar una etapa

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 5, N°15, pp. 11-35, año 1978, en coautoría con M. Valdivia V.

² Colaboró en la preparación de este trabajo Felipe Agüero P., egresado de Sociología de la Universidad Católica de Santiago. Proyecto de investigación sobre Desarrollo y Urbanización, CIDU-IPU. Investigador principal: G. Geisse.

de desarrollo basada en la industrialización. Del mismo modo, pudo constatarse el nexo mutuamente causal entre la concentración económica y la concentración de la industrialización en Santiago.

El objeto mismo de este estudio destacó la importancia del papel del Estado en el desarrollo nacional. Por ello, varios aspectos relacionados directamente con él fueron enfatizados.

Uno de ellos tiene que ver con el análisis de la participación diferencial de las fuerzas sociales en el control del Estado y en las distintas etapas de la industrialización. Es aquí que puede encontrarse la explicación de la contradicción espacial entre el crecimiento urbano industrial de Santiago y el estancamiento agrícola regional, así como la identificación de los grupos y clases sociales que soportaron el mayor costo social de la industrialización.

Otro aspecto destacado fue el de las políticas estatales que, en mayor o menor grado, contribuyeron a configurar las formas de ocupación del territorio, ya desde el punto de vista de la estructura del sistema nacional de centros urbanos, ya desde el de la relación entre el campo y la ciudad.

Como resultado importante, el estudio permitió despejar algunos mitos que han opacado en el pasado la comprensión de las relaciones entre el desarrollo económico y la urbanización en Chile. Uno de ellos ha atribuido a la industrialización la marginalidad ocupacional de vastos sectores, especialmente en las grandes áreas metropolitanas. Aquí, en cambio, se demuestra la elevada capacidad de la industria y de los servicios urbanos para movilizar mano de obra a niveles de productividad varias veces superiores a los de ocupaciones precedentes en la agricultura, sin que los centros industriales urbanos arrojen tasas de desocupación necesariamente mayores a las de países capitalistas desarrollados y a las del resto del país.

Se demuestra, también, que el patrón concentrado de la urbanización ha contribuido decisivamente a la elevación de la productividad general de la economía nacional, al tiempo que se cuestionan los argumentos que atribuyen a dicho patrón costos sociales de urbanización que frenan el desarrollo económico. No quiere decir esto que se desconozca la intervención del recurso espacio en la reproducción de las desigualdades sociales entre clases.

Otro mito despejado es aquel sobre la excesiva concentración en Santiago, como problema central del cual han partido intentos para esclarecer la relación entre desarrollo económico y urbanización. Esta posición tan adentrada en la planificación pareciera desconocer las leyes de la dinámica del desarrollo, tanto en el pasado como en sus proyecciones futuras. En

efecto, se tratan aquí las tendencias a la concentración en Santiago, que persistirán como un proceso ligado a las expectativas de expansión económica a través de la diversificación de exportaciones. En fin, la exposición que sigue cubre un vasto campo de problemas acerca de las relaciones históricas entre el desarrollo económico y la urbanización en Chile, sin pretender que cada problema particular haya quedado agotado, la discusión se centra en las relaciones que se establecen a partir del período de desarrollo industrial. Más con el objeto de enfocar históricamente las formas en que se interafectaron los procesos económicos y urbanos y de dotar de una visión contextual las condiciones precedentes de la industrialización, la exposición se inicia con una visión somera de los orígenes históricos del sistema urbano nacional.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Acorde con los supuestos metodológicos de nuestro estudio, se abordan aquí las relaciones históricas campo-ciudad, así como las relaciones inter e intraciudades, como productos espaciales de determinadas configuraciones en las relaciones de poder y la estructura económica.

El surgimiento de la ciudad en Chile está vinculado originariamente a la Conquista española. De una parte, esta debió activar sectores productivos que le permitieran mi excedente de productos comercializables en Europa —principalmente productos mineros—, al mismo tiempo que incentivó la producción excedentaria de alimentos para la mano de obra indígena ocupada en esas actividades y para los asentamientos del conquistador. De otra parte, el conquistador español introdujo el elemento de poder en la economía primitiva para el control y transferencia del excedente. De este modo, la Conquista superó los factores que hasta entonces impidieron la existencia de ciudades; factores principalmente vinculados al escaso nivel de las fuerzas productivas en el territorio.

La Ciudad de la Conquista fue un centro de poder cuyo objetivo era la maximización del excedente exportable, con un mercado limitado al consumo de los conquistadores, sin ninguna actividad económica productiva propia que ofrecer al campo circundante³.

³ Ver Paul Singer, *La Relación Campo-Ciudad en el contexto histórico Latinoamericano*. En *Economía Política de la Urbanización*. CEBRAP, Sao Paulo, 1974, y en *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. IV, N°10.

Sin embargo, operaban factores que incidirían profundamente en la transformación de la ciudad.

Un factor de gran importancia estaba dado por el tamaño relativamente grande del mercado interno, derivado de la dimensión que debieron adquirir las instituciones estatales —particularmente el ejército y entidades administrativas—, como exigencia de la larga y extendida guerra mapuche.

Otro factor fue el crecimiento de la demanda en Europa por los productos de exportación americanos en el siglo XVII. Ello dio lugar a una expansión del sector exportador, que por sí solo provocó demandas de mano de obra y alimentos al sector agrario de subsistencia. En Chile, el agotamiento temprano de los yacimientos mineros conocidos redundó en un paulatino aumento de la exportación de productos agrícolas hacia el Perú, satisfaciendo las demandas que provocaba la expansión exportadora peruana hacia la metrópoli. A fines del siglo XVIII, los productos agrícolas constituían la mitad de las exportaciones chilenas. De este modo, Chile incorporó su mano de obra a una división supralocal del trabajo, alejándose de los moldes de monoexportador minero y elevando a una buena parte de la población rural sobre la subsistencia.

Esta expansión exportadora acrecienta la acumulación de excedentes en manos de los terratenientes criollos. La mayor parte se utiliza en importaciones, pero también él anima una creciente vida comercial y artesanal interna. Surge así una clase de comerciantes ligados al comercio internacional y también al comercio interno.

La transformación de la organización agrícola de subsistencia, el pueblo indígena encomendado⁴ en haciendas o latifundios, y la transformación de la mano de obra agrícola, permitieron el crecimiento de las fuerzas productivas en el campo. Cuotas cada vez mayores de población salieron de la subsistencia y produjeron excedente.

Se crearon así las condiciones para que los terratenientes se urbanizaran, dando lugar al surgimiento de la oligarquía criolla: una clase urbana formada por terratenientes, mineros y comerciantes. Estos elementos permitieron una concentración urbana muy temprana y una expansión del mercado para actividades artesanales y de servicios de la ciudad.

La Ciudad de Conquista cedió así el paso a la ciudad comercial, deviniendo en un nudo de intercambio interesado en maximizar, no ya el excedente exportable, sino el excedente comercial⁵.

⁴ Ver M. Góngora, *El Origen de los Inquilinos en Chile Central*, ICIRA, junio 1974.

⁵ Paul Singer, op. cit.

Esta modificación es la base de un proceso de transformación política que culminó en la independencia de la metrópoli a comienzos del siglo XIX. En efecto, todos los grupos integrantes de la oligarquía estaban interesados de alguna manera en la libertad de comercio y en romper los monopolios comerciales de la metrópoli.

La independencia no modificó sustancialmente el funcionamiento de la economía. Las últimas décadas de la primera mitad del siglo XIX vieron el desarrollo acrecentado de las mismas tendencias que habían provocado ya una temprana urbanización durante la Colonia.

Sin embargo, un hecho nuevo y particular de Chile fue la construcción de un aparato estatal voluminoso desde temprano, que se financiaba básicamente a partir de la exportación de minerales. Junto a este hecho debe destacarse la relativa debilidad económica de la oligarquía criolla⁶, fundada en su alejamiento de la principal actividad donde se acumulaba capital. El salitre, que a fines del siglo XIX representó un gran aumento del excedente comercial, era absolutamente de propiedad extranjera. A través del Estado, la oligarquía pudo retener parte de los recursos. Se marcaba así la debilidad de la oligarquía, que fue lo que permitió el desarrollo fuerte del Estado y el desarrollo dependiente de estas clases respecto a él.

La temprana integración de gran parte de la mano de obra a la división internacional del trabajo explica la temprana urbanización chilena. En 1865, el 21,9% de la población era urbana, tasa que no alcanzaba Brasil en 1920, ni México en 1930.

La expansión económica y la tendencia a la urbanización se verían aceleradas, de un lado, por la expansión de la exportación salitrera de fines del siglo y, de otro, por la incorporación de las tierras de la frontera a la exportación tripera. Este hecho permite la incorporación de casi todo el territorio a la explotación económica y sacar al grueso de la mano de obra de la subsistencia. En 1900, más del 55% de la población accedía a la categoría urbana, aportando el mercado para el desarrollo de la industria en el siglo XX.

Sin embargo, las concentraciones de población urbana en Chile estuvieron distribuidas a lo largo del territorio. La ciudad de Santiago solo representaba un 9,5% de la población total. La configuración geográfica del país permitió integrar prácticamente todo el territorio y la población a

⁶ Debilidad relativa respecto de Argentina y Brasil, por ejemplo, A. Pinto, Desarrollo Económico y Relaciones Sociales. En *Chile Hoy*, Siglo XXI, 1970; P. Singer, Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina. En *Economía Política de la Urbanización*, CEBRAP, Sao Paulo, 1973.

la producción excedentaria. Se desarrollan con fuerza los puertos. Valparaíso, centro principal de exportación de la producción agrícola chilena; Concepción, en el centro sur, ligado al transporte y comercio cerealero; en el norte, Antofagasta e Iquique, vinculados a la exportación minera. Se desarrollan algunas ciudades de la zona central, ubicadas en nudos de transporte ferrocarrilero de producción agrícola: Talca y Chillán. También concentraciones de población en el norte, asociadas a la actividad salitrera, pero dependientes de los ciclos de dicha actividad.

El resultado urbano, pues, de la etapa preindustrial de la economía chilena señala, en primer lugar, una urbanización muy temprana. En segundo lugar, una urbanización no muy concentrada. En 1907 la población urbana chilena era el 38% de la población total, cifra «anormalmente» alta para Latinoamérica. Santiago concentraba el 27% de la población urbana y poco más de un 10% de la población total, cifras «anormalmente» bajas para un país latinoamericano tan urbanizado.

Con el inicio de la industrialización, Santiago pasa a desarrollarse con una fuerza concentradora que no había tenido anteriormente. La industrialización reorganiza el sistema urbano nacional.

Industrialización y urbanización en Chile

Fue la propia expansión de las economías primario-exportadoras la que dio origen a los factores impulsores de la industrialización en algunos países latinoamericanos —Chile entre ellos— desde fines del siglo pasado. De estos factores, los más relevantes en cuanto a la relación urbanización-industrialización fueron: una demanda interna mínima necesaria para estimular la producción local de manufacturas; una base empresarial urbana que supiera aprovechar las sucesivas crisis internas para abrir en la industria una nueva fuente de acumulación de capital, y un aparato estatal centralizado que dispusiera de los arreglos institucionales de protección externa y de relaciones internas favorables a la industria.

Los factores señalados evolucionaron en forma diferente de un país a otro. Por su reducido tamaño demográfico y por la relativa dispersión territorial de su población urbana, Chile tuvo un mercado interno estrecho en relación al argentino y brasileño, por ejemplo.

Sin embargo, el rol de intermediación comercial que desempeñó la ciudad durante la etapa primario-exportadora, permitió algún desarrollo del mercado interno. La inclusión de las economías locales como

primario-exportadoras en la división internacional del trabajo creó condiciones para el crecimiento de las ciudades latinoamericanas sostenidas precisamente por el nudo de actividades e intereses que las vinculaban a los mercados mundiales.

La ciudad comercial concentró el capital comercial y financiero vinculados a las actividades de importación y exportación y el consumo de bienes importados suntuarios. Estas funciones se relacionan con dos hechos ocurridos casi simultáneamente. Uno fue la inmigración de comerciantes extranjeros, especialmente ingleses, los que llegaron a controlar en mayor o menor medida el comercio de importación-exportación. El otro es el traslado de los latifundistas a las ciudades⁷.

Por otra parte, la ciudad comercial creció y se diversificó con la migración de la población rural, estimulada por la propia expansión exportadora. De los múltiples factores de la migración campo-ciudad durante el período, el más importante quizás fue el cambio hacia relaciones de producción asociadas a la expansión de la producción mercantil. En el caso chileno, a la migración rural urbana se sumó la migración de los obreros mineros del norte, afectados por la crisis de los años 20-30⁸.

De otro lado, dada la debilidad del capital nacional en cuanto a su tasa de acumulación y par sobre una superioridad económica del capital industrial, en Chile operaron con fuerza factores políticos internos que jugaron un papel activo como prerrequisito de la industrialización. Los sectores urbanos medios y de clase obrera, gestados en el seno mismo de la ciudad comercial, tuvieron en este país un elevado grado de organización, apoyando una nueva política, basada en la industrialización. La hegemonía política del capital industrial que le permitió modificar la política libre-cambista a partir de la década del 30, se impuso gracias al apoyo de los sectores medios y obreros urbanos. No fue el resultado de su superioridad económica sobre la oligarquía comercial.

En suma, en Chile estuvieron presentes los factores de la industrialización resultantes de la expansión primario-exportadora. Pese a que en este país operaron factores «naturales» que incidieron en niveles

⁷ Cardoso lo atribuyó principalmente a la implantación de la mano de obra libre en el campo como resultado, justamente, de la expansión de la demanda por producción primaria, tanto interna como externa. Cardoso, F. H., *Urbanización y dependencia en América Latina*, Schteingart (compiladora), Ediciones SIAP, 1973.

⁸ G. Geisse y M. Valdivia, *Relaciones urbano-rurales en Chile*, op. cit.

comparativamente moderados de concentración de las actividades urbanas⁹, estas pudieron extenderse. Esto fue posible en virtud de cierto desarrollo del mercado interno, de cierta base empresarial urbana que pudo desarrollarse con el apoyo de factores políticos internos y, finalmente, del desarrollo de un fuerte aparato estatal que pudo compensar la debilidad del capital nacional, que dejaba en manos extranjeras importantes centros de acumulación.

En la que sigue, se propone un análisis de las transformaciones en las relaciones sociales y económicas como producto de la industrialización por sustitución de importaciones. De dicho análisis podrá surgir la explicación de la forma que asumió la urbanización en Chile.

El origen de la ciudad industrial en la ciudad comercial

La temprana urbanización de la población permitió la expansión del tamaño del mercado nacional. El mercado urbano —que transformaba la ciudad en un centro de consumo de manufacturas crecientemente diversificado— fue dando origen, con su desarrollo, a un conjunto de actividades manufactureras e intereses industriales. Estas, además, fueron exigidas por las demandas de partes y piezas generadas por la producción salitrera y por los ferrocarriles¹⁰.

Así, pues, tan temprano como la urbanización fue ampliando el mercado en la ciudad comercial, surgieron los grupos y los intereses industriales, cuyas raíces se hunden en el siglo XIX¹¹.

Un período decisivo para el crecimiento de la actividad y los intereses industriales fue la primera Gran Guerra. Al aumentar fuertemente

⁹ Santiago tuvo que compartir con varias otras ciudades actividades que, en Argentina, por ejemplo, se concentraron en una sola: Buenos Aires. Los factores «naturales» que inciden sobre estas diferencias contribuyen ciertamente a generar diferentes magnitudes de los mercados internos.

¹⁰ Muñoz, Oscar, *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*, Universidad de Chile, IEP, Santiago, 1971. Un dato demostrativo del desarrollo relativamente acelerado de la industria en la ciudad comercial está dado por el volumen de importaciones de materias primas. Entre 1870 y 1900, ellas crecieron a un 9% anual, y entre 1900 y 1914, a un 7,1% anual. En cambio, las importaciones de artículos de consumo crecieron a menos de un 2,5% anual.

¹¹ En 1883, por ejemplo, se fundó la Sociedad de Fomento Fabril, entidad que agrupa y representa los intereses industriales hasta hoy. Ver Muñoz, op. cit.

la demanda internacional de salitre y reducir notablemente las importaciones¹², la mayor demanda interna inducida por el sector exportador debió ser cubierta por medio de un fuerte crecimiento y diversificación de la industria manufacturera nacional. Entre 1914 y 1919, la producción industrial creció a una tasa superior al 9%¹³.

Las condiciones generales que permitieron el desarrollo germinal de la industria antes de 1914 siguieron vigentes luego de la Primera Guerra Mundial, y reforzadas por el avance industrial inducido por esta coyuntura. Ello queda de manifiesto en la tasa de expansión promedio anual de la industria, superior al 4% desde 1919 a 1930¹⁴.

Sin embargo, los intereses industriales no se hacen hegemónicos respecto de los intereses comerciales del capital extranjero y de la oligarquía —favorecidos por el librecambismo—, sino hacia fines de la década del siglo XX. Pese a que el capital industrial fue creciendo persistentemente hasta 1930, los intereses industriales no eran todavía dominantes en la medida que sus momentos de expansión o crisis eran determinados por las distintas coyunturas que enfrentaba el comercio exterior¹⁵.

El desarrollo de la ciudad comercial chilena origina en su interior a la ciudad industrial, pero son las «pulsaciones» de la primera las que determinan el ritmo de expansión de la segunda. Aunque creciendo su autonomía, la última no se impone sobre la primera, sino que a partir de la crisis mundial de 1930.

Pero no es solo el mercado interno y la industria el principal subproducto de la ciudad comercial chilena. Ella también origina un voluminoso aparato estatal.

Hemos visto ya los factores históricos implicados en el surgimiento de tan voluminoso aparato desde temprano. Durante el siglo XIX, el Estado se financió mediante la tributación de los dos principales sectores donde se acumulaba excedente: la minería y la actividad comercial de exportación-importación. El latifundio, en cambio, aportando nada al Estado, pudo acceder para sí a parte de los recursos que obtenía de los otros sectores. Diversos mecanismos operaron en este sentido.

¹² Las exportaciones fueron un 80% mayores que las importaciones durante los años de la guerra. Ver Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1966.

¹³ Ver Muñoz, O., op. cit.

¹⁴ Ver Muñoz, O., op. cit.

¹⁵ Hubo dos crisis recesivas: en 1920 y en 1926, y dos períodos de auge: 1922-1923 y 1927-1928, provocados por ciclos en las exportaciones. Ver Muñoz, O., op. cit.

Uno fue la creación de la Caja de Crédito Hipotecario en 1885, institución estatal de crédito de largo plazo a los latifundistas, con garantía de la propiedad, que traspasó volúmenes importantes de capital¹⁶. Otro fue la inversión estatal en transporte y comunicaciones para la zona agrícola¹⁷. Un tercer mecanismo fue la inversión en infraestructura urbana, que acogía a los terratenientes —alejados de sus propiedades— y su alto nivel de consumo. De este modo, el latifundio estuvo interesado en el desarrollo de un gran aparato estatal del cual obtendría importantes recursos para permitir la expansión agraria de la segunda mitad del siglo XIX y satisfacer su estilo de vida orientado al consumo de bienes importados de lujo. El Estado es utilizado para transferir recursos de la minería hacia los terratenientes, relativamente más débiles desde el punto de vista económico.

Pero fue la expansión exportadora de nitrato el factor que más contribuyó al desarrollo del aparato del Estado. Aunque los yacimientos venían explotándose desde antes, fue en la década de 1880 que se alcanzó una expansión sin precedentes mediante una avasalladora penetración del capital extranjero. Desde entonces, la exportación salitrera se convirtió en la principal actividad económica del país, acumulándose grandes cantidades de capital¹⁸, aunque una parte significativa de los excedentes fue cedida al capital extranjero¹⁹.

De este modo, pese a la maduración temprana de la ciudad comercial chilena, su desarrollo estuvo limitado por la debilidad económica de la oligarquía, cuyo poder pudo afirmarse mediante el desarrollo de un Estado económicamente fuerte.

El Estado fue convertido en el instrumento de negociación con el capital extranjero —vía tributaciones—, y, por tanto, fue él quien retuvo

¹⁶ En 1859, 76 latifundios de las provincias centrales habían recibido \$1.025.000 en créditos; compárese con los \$2.445.868 exportados por la agricultura a California en 1850, año récord de la exportación a ese Estado. Ver Eyzaguirre, *Historia de Chile*.

¹⁷ A comienzos de la década de 1860, los ferrocarriles estatales conectaban Santiago con Valparaíso y Rancagua. Algo similar ocurría con el telégrafo.

¹⁸ Entre los quinquenios 1858-1862 y 1898-1902, las exportaciones crecieron sostenidamente en un 45%. Las exportaciones mineras pasaron de un 83% del total en 1860 a un 96% del total en 1900, aumento debido casi exclusivamente al salitre. Ver Hurtado, C., op. cit.

¹⁹ Ver Ramírez Necochea, Hernán, *Historia del movimiento obrero en Chile*, ed. Universitaria, U. de Chile, Santiago, 1956.

cierta fracción del excedente. Pudo así acrecentar su poder económico²⁰ y ser utilizado en la transferencia de recursos²¹. Entre 1900 y 1930 el cobre se sumó a la expansión exportadora, con grandes yacimientos de propiedad completamente extranjera, cuya relación con la oligarquía era mediatizada por el Estado, profundizándose así su importancia económica.

Los efectos de las tendencias ya anotadas sobre la urbanización se manifestaron en la concentración de actividades y población en la ciudad²², donde se concentró el grueso del mercado. La ciudad capital, asiento de la oligarquía y del Estado, movilizó fuerza de trabajo hacia las actividades artesanales, industriales y terciarias públicas y privadas.

De este modo, empezó a cobrar importancia el desarrollo, hasta entonces germinal, de nuevos grupos sociales nacidos como producto de las formas específicas de la expansión económica del país. Los sectores medios y obreros influyeron en nuevas configuraciones de la estructura social que tendrían gran importancia en el tránsito de la ciudad comercial a la ciudad industrial.

En el desarrollo de los grupos sociales urbanos —interesados en la industrialización— tuvieron importancia especial algunos factores. Uno de ellos fue el volumen que alcanzó la fuerza de trabajo ocupada en la minería. Los obreros salitreros aumentaron de 20.000 en 1900, hasta casi 60.000 en 1930, con un efecto directo en el crecimiento de los centros urbanos del norte y posteriormente de Santiago. La gran minería del cobre también aumentó el empleo²³. Con la crisis de la exportación salitrera, los obreros ocupados en su producción comenzaron a emigrar hacia las ciudades del sur, principalmente Santiago. Nunca volverían a superar la cifra del año 1920.

De otra parte, el crecimiento del aparato del Estado generó una masa importante de empleados públicos y de obreros ocupados en empresas del Estado. En 1930, el Estado empleaba casi 105 mil personas, representando un 8% de la población activa, porcentaje superior al adscrito a la minería.

²⁰ Los ingresos públicos aumentaron de US\$12.400.000 anuales (promedio 1858-1862) a US\$73.000.000 (promedio 1898-1902) a una tasa anual de 4,5%. Ver Hurtado, C., op. cit.

²¹ Los préstamos a largo plazo a los latifundistas a través de la Caja de Crédito Hipotecario se expandieron de US\$2.879.000 en 1860, a US\$53.865.000 en 1900, esto es, a una tasa anual del 75%. Las redes ferroviarias al sur de Santiago se extendieron notablemente.

²² En 1930 la población urbana llegó al 48% del total. Ver Censos de Población.

²³ La población de los principales pueblos cupríferos aumentó de poco más de 1.000 personas en 1900, a casi 30.000 en 1930. Ver Hurtado, C., op. cit.

También aumentaron los obreros industriales debida a la expansión manufacturera derivada de la ampliación del mercado interno urbano. En 1930, la población activa en la industria manufacturera fue de más de 230.000 personas. También se expandieron otras actividades económicas urbanas, como la construcción, comercio y servicios varios. En Santiago se extendieron notablemente los barrios residenciales, fuera de la comuna central y de los barrios residenciales de las clases dirigentes.

Finalmente, debe destacarse que los nuevos sectores sociales emergentes alcanzaron rápidamente altos niveles de organización política y sindical. Este fue un factor de importancia en la consolidación hegemónica de los intereses industriales que, al asumir el control del Estado, debe intentar la industrialización del país con estos grupos ya desarrollados.

La consolidación de la ciudad industrial

El capital urbano industrial alcanzó su hegemonía sobre los grupos dominantes tradicionales en el curso de la década de 1930, como producto del modo como se desarrolló la ciudad comercial chilena frente a los problemas sociales que se derivaban de la forma como los ciclos del sector exportador operaban sobre toda la actividad económica interna, y dado el nivel de urbanización alcanzado en Chile en la década del 20, solo el capital industrial podía levantar un programa que interesara a los grupos medios y obreros urbanos. Este programa no era otro que la industrialización del país. La industrialización pudo hacerse hegemónica como política, más que por razones exclusivamente económicas, por el peso de los grupos obreros y medios interesados en el desarrollo industrial. Así pudo imponerse el capital industrial e imponer la industrialización bajo la protección estatal.

La crisis de 1930 golpeó duramente la economía nacional, marcando el fin del salitre como gran sector exportador. Se redujo la demanda interna e hizo retroceder así toda la economía y la industria. Las condiciones generales de funcionamiento de la economía no volverían a ser las mismas. Incluso, pese al rápido desarrollo de la minería cuprífera, las exportaciones no recuperarían el valor del período anterior a la crisis sino hasta 20 años más tarde.

La industria, sin embargo, se recuperó pronto, y reinició su expansión transformándose con rapidez en el sector dominante. Las condiciones materiales y políticas estaban dadas para desarrollarla sobre la base del

proteccionismo estatal²⁴. La protección del mercado en la medida que creaba rápidamente fuentes de empleo, interesaba también a los grupos obreros y medios. La nueva fuente de financiamiento público que ello implicaba, interesaba también a los empleados públicos.

Así, bajo protección estatal, la industria recuperó en 1935 el nivel de producción anterior a la crisis. Desde entonces hasta 1938 la producción industrial subió anualmente más de un 5%, aunque con la crisis y auges cíclicos típicos del capitalismo industrial²⁵.

La década de 1930 marcó un cambio en el carácter de la economía y en las tendencias de urbanización. El mercado interno pasó a ser la base del crecimiento económico y la demanda interna deja de depender tan directamente de la exportación. La ciudad de Santiago se transformó en un centro de producción manufacturera, de servicios financieros y comerciales del mercado urbano, en la sede de las actividades de un Estado empeñado en la industrialización del país, y en el asiento de las fuerzas sociales interesadas en impulsar dicho proyecto de desarrollo nacional.

La demanda estaba concentrada en Santiago, y los patrones de consumo prevalecientes llamaban al establecimiento de industrias e infraestructura urbana basadas en tecnología importada capaz de sustituir bienes antes producidos en el extranjero. De esta forma, desde su inicio, las industrias fueron relativamente intensivas en capital y espacialmente concentradas. A esto último contribuyó el hecho de estar la industria casi enteramente orientada a bienes de consumo final.

Sin embargo, la industria, que abre una nueva actividad donde el capital podrá acumularse con rapidez sectorial, social y espacialmente, reprodujo de algún modo la debilidad que caracterizó a los antiguos grupos económicamente dominantes.

²⁴ Antes de 1928 el arancel aplicable a la mayor parte de las importaciones era de 25%. Desde 1928 a 1930, La mayor parte de los derechos se elevó en 35%. En 1931 el alza de los derechos subió del 70% más un 10% adicional a una larga lista de artículos suntuarios. En 1933 se impuso una nueva alza de 50% a todos los derechos. Además, la tasa de cambio subió por encima de la paridad, entre 1930 y 1945, aparte de muchos controles administrativos a las importaciones. Ver Muñoz, O., *op. cit.*

²⁵ La primera crisis importante ocurrió en los años 1955-58, originada en la política de estabilización de precios y restricción financiera implementada debido al aceleramiento inflacionario. Luego, la producción industrial creció por encima del 7% como promedio anual hasta 1967, en que una nueva crisis tiene curso hasta 1970. Esta coincide con una bonanza externa inusual, por lo que su origen radica en problemas económicos internos más que en factores externos.

La principal debilidad económica del capital industrial residió en el reducido monto del excedente acumulado en la industria. Las explicaciones posibles de este hecho se encuentran en diversos factores, aparte de uno que se hace recurrente en la debilidad del capital nacional, cuál es la entrega al capital extranjero de la actividad donde se acumula el mayor nivel de excedente. La nueva fuente principal de capital —el cobre— escapa de las manos de los intereses nacionales. El capital industrial reproduce las relaciones precedentes entre la oligarquía y el capital inglés en el salitre, al mediatizar por el Estado su relación con el capital extranjero, principalmente norteamericano.

Pero un factor específico de la nueva situación radica en el menguado crecimiento de la productividad industrial. El valor agregado bruto por trabajador en la industria aumentó menos de un 50% desde 1914 hasta fines de la década del 50; y mientras el ingreso nacional per cápita más que se duplicaba durante el mismo período, la participación del trabajo en el producto industrial creció levemente²⁶. Estos datos refutan, en el caso chileno, la crítica habitual a la industria latinoamericana de «ocupar poca mano de obra»²⁷.

Se ha argumentado que ciertas ramas de productividad potencialmente alta en virtud del gran tamaño de las industrias mantuvieron una productividad promedio baja por lo anticuado de ellas. Pero es probable que el obstáculo más serio a una más alta productividad industrial haya recaído en la estrechez del mercado interno atribuible tanto al reducido tamaño poblacional como a la distribución regresiva del ingreso. Ello impidió el desarrollo de un sector industrial en una escala suficiente como para dinamizar tras suyo a toda la industria.

Por otra parte, junto al bajo nivel del excedente acumulable, la parte de él que efectivamente se ha acumulado ha sido muy reducida debido al carácter monopólico del capital industrial²⁸. El monopolio habría reducido la intensidad de la competencia, restando incentivos al aumento de la productividad, sin que ello redujera la posición monopólica del capital industrial.

²⁶ Ver Muñoz, O., op. cit. En el mismo período el ingreso nacional per cápita se ha más que duplicado.

²⁷ Y si se acepta que la productividad en la industria depende principalmente de la mecanización, la crítica igualmente habitual sobre el uso de técnicas con alta intensidad del capital tampoco estaría sustentada por los datos.

²⁸ Martínez, A. y Aranda, S., Estructura económica: algunas características fundamentales. En *Chile Hoy*, Siglo XXI, 1970.

Con todo, es un hecho que la industria nacional nació concentrada económicamente en la medida que su capital se formó a partir del capital de los grandes comerciantes y terratenientes. El reducido tamaño del mercado creó, además, las condiciones para el desarrollo de tal concentración. Es probable que la gran expansión de la industria de bienes de consumo durables en la década del 60, por las condiciones para el desarrollo del monopolio que se crean en las ramas donde la operación en gran escala representa una ventaja, haya ido acompañada de una elevación en el grado de monopolio de la industria²⁹.

La debilidad económica del capital industrial contrasta con el poder numérico y organizativo de los grupos medios y obreros, en los que debió apoyarse para desplazar a la oligarquía. La fuerza de estos grupos impidió que el costo de reproducción de la fuerza de trabajo urbano resultara especialmente bajo³⁰. Esto obligó al capital industrial a extraer de la agricultura — mediante la manipulación de precios agrícolas decisivos en la determinación de los salarios urbanos— una parte importante de los recursos necesarios para su expansión³¹, y a utilizar el Estado tanto para obtener capital como para conceder las principales reivindicaciones de los trabajadores urbanos.

²⁹ En 1968, un 27% de las sociedades anónimas poseían el 82% del capital total, el 80% de los activos totales y poseían ingresos de operación equivalentes a un 76% del total de las sociedades anónimas industriales. Ver Gasic, G., *Concentración, entrelazamiento y desnacionalización en la industria manufacturera chilena*, memoria de grado, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Chile, 1971.

³⁰ Ya antes de 1920 los grupos obreros y medios habían logrado limitar la acumulación primitiva mediante las leyes de descanso dominical y de educación obligatoria. Entre 1920 y 1925 se aprobaron las leyes de previsión para los empleados particulares y empleados públicos y periodistas y las instituciones respectivas.

³¹ Los latifundistas fueron compensados por diversos medios, y quienes pagaron esas exacciones fueron los trabajadores agrícolas, los pequeños propietarios y minifundistas. Estos sectores se empobrecieron de tal modo que de hecho quedó fuera del mercado una vasta población rural. La ciudad industrial trató de incorporarla al mercado nacional acuciada por las dificultades que la estrechez del mercado creaba a la moderna industria en instalación en la década del 60. Se dictaron diversas disposiciones legales que tendieron a aumentar el ingreso monetario del campesinado y se inició la Reforma Agraria. El campesinado se convirtió en mercado para un mayor número de productos manufacturados y se modificó la distribución del ingreso. Este hecho debió haber contribuido a que la participación del trabajo asalariado en el ingreso nacional subiera del 46,8% en 1964, al 50,9% en 1966, y a 53,7% en 1970. La redistribución permitió una tasa de aumento del consumo de bienes durables que llegó a ser de un 25% anual en 1968.

El capital industrial necesitó del desarrollo de un vasto aparato estatal y generó un fuerte parasitismo respecto de él, que se plasmó mediante diversos mecanismos y arreglos institucionales.

Con el objeto de cargar sobre el Estado parte del costo de la mano de obra, se orientaron hacia empleados y obreros urbanos los servicios públicos previsionales, de salud, de educación, vivienda, etc. Así, esos costos fueron socializados por el Estado a través de la estructura impositiva.

Se fijaron los precios de los alimentos esenciales, permitiendo mantener bajos los salarios urbanos. Posteriormente se vendieron alimentos importados subsidiados. Ello permitió aumentar la tasa de ganancia en la industria, al tiempo que provocaba importantes consecuencias, como veremos más adelante, al referirnos a la relación urbano-rural.

El capital industrial, de otra parte, debido al bajo ritmo de acumulación, utilizó los recursos del Estado. Se crearon grandes empresas estatales productoras de insumos básicos que generalmente entregaron sus productos a precios subsidiados a la industria. Algunas de estas empresas fueron luego traspasadas total o parcialmente al sector privado en condiciones muy favorables. La importancia de la inversión pública en la industria creció hasta llegar a casi un tercio de la inversión industrial total en la década de 1960³². El capital industrial también usó de los recursos bancarios, accediendo a créditos a tasas de interés por debajo del ritmo inflacionario³³. Ello, sin que los bancos sufrieran pérdidas, ya que su fuente principal de recursos son depósitos en cuenta corriente sin interés y recursos estatales prestados a tasas de interés aún más bajas³⁴.

Finalmente, el Estado ha sido utilizado para regular la demanda a corto plazo, invirtiendo en actividades con fuertes efectos sobre la demanda final por el alto empleo de mano de obra coeficientes de demanda intersectorial, como son obras públicas y vivienda. Ello permitió, además, obtener infraestructura cuyos gastos eran compartidos con otros sectores mediante tributación, y satisfacer la demanda de vivienda de los grupos medios y algunos sectores obreros.

³² Ver Martínez y Aranda, op. cit.

³³ Se ha estimado que entre los años 1952 y 1970 los subsidios a los deudores bancarios representaron aproximadamente un 50% de la inversión fiscal y un quinto de los ingresos tributarios. Ver Ffrench-Davis, E., *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*, Ediciones Nueva Universidad, CEPLAN, 1973.

³⁴ Ello ha llevado a que todo grupo industrial controle a lo menos un banco como una manera de asegurarse recursos, llegándose al extremo que el 2,7% de los deudores controla el 58,1% del crédito bancario en 1968. ODEPLAN, *Balance de la economía chilena 1960-1970*, Santiago, 1971.

Esta forma de utilización del Estado tuvo ciertos resultados de importancia, que daban cuenta del modelo de industrialización que tuvo curso en Chile, en el cual el gran volumen del Estado acusaba la relativa debilidad económica de la burguesía.

Un primer resultado fue el gran crecimiento del gasto y del empleo público³⁵. Uno segundo fue la tendencia permanente al desfinanciamiento público, debido a que el capital industrial no contribuyó a financiar el Estado en la misma medida que usó de sus recursos³⁶; a las grandes compensaciones el latifundio por la vía de subsidios y exenciones tributarias; a la concesión con cargo al Estado de servicios y bienes a los grupos medios y obreros, cuyo bajo salario impide financiar.

Finalmente, otro resultado fue la inflación —leal acompañante del desarrollo industrial-urbano chileno a lo largo del siglo—, provocada por la magnitud de los gastos estatales, unido a su desfinanciamiento.

La ciudad industrial moviliza fuerza de trabajo rural

Estudiar el crecimiento urbano y las migraciones requiere separar las causas específicas de los aumentos de la demanda de fuerza de trabajo en la ciudad, de aquellas que explican la oferta de fuerza de trabajo en las zonas rurales. Esta previsión se hace necesaria toda vez que el crecimiento urbano es muchas veces percibido como improductivo y como originado en el estancamiento agrícola y las condiciones miserables de vida que allí imperan. Facilita esta percepción el hecho que la miseria y el estancamiento económico son tanto más ostensibles en la ciudad, dada su mayor concentración y la presión política que tiende a generar.

No obstante, el hecho es que la ciudad industrial ha movilizad grandes cantidades de fuerza de trabajo rural hacia actividades urbanas más productivas. En general, la concentración de población en la ciudad ha ido acompañada de una concentración de actividades económicas allí y ha estado asociada al crecimiento de las fuerzas productivas.

³⁵ Entre 1964 y 1970 el Estado empleó a un 13,4% de la mano de obra activa del país; y el número de funcionarios públicos aumentó en cuatro veces entre 1930 y 1970. El gasto público llegó a ser un tercio del gasto del PGB en 1970. ODEPLAN, Balances económicos de Chile 1960-1970, Santiago, 1972.

³⁶ En 1969 los impuestos a la renta de las empresas eran solo un 8% de los ingresos fiscales, mientras que los impuestos a la compraventa eran un 24%. *Ibid.*, op. cit.

En efecto, la productividad del trabajo en las actividades urbanas — incluida la industria— creció mucho menos que el producto nacional per cápita entre 1915 y 1960, el cual se ha más que duplicado. Y estas actividades tienen una productividad muy superior a la productividad media del trabajo en la agricultura. Entonces, el desplazamiento de población del campo a la ciudad ha implicado un aumento del producto per cápita. De este modo, una parte importante del crecimiento de las fuerzas productivas en Chile está asociada a la concentración de actividades y población en la ciudad.

Este argumento podría ser objetado por suponer el estancamiento agrícola como dado. En cambio, se suele sugerir la posibilidad de una expansión agrícola que simultáneamente eleva la productividad del trabajo y la demanda de trabajo en el campo, reduciendo, con ello, las migraciones y desarrollando las fuerzas productivas. La objeción, sin embargo, debe ceder en frente del curso real del desarrollo acaecido en la agricultura. La migración del campo a la ciudad fue, en general, siempre significativa, aun en períodos de fuerte expansión agrícola, sin que ello haya implicado que la agricultura pudiera eximirse del exceso de fuerza de trabajo que la ha caracterizado, y dicha expansión fue posible —entre otras cosas— por el desarrollo de las fuerzas productivas que operaban justamente en el sentido de la mayor productividad, especialización, y con ello, liberando fuerza de trabajo. Esta emigraba a la ciudad, o bien pululaba en medio de sectores agrícolas que nunca pudieron acceder a productividades altas y que se transformaban en fuente de derroche de fuerza de trabajo.

Ya se dijo que, contra cierta opinión relativamente esparcida, la industria no ha «ocupado poca mano de obra», sino, al contrario. Durante todo el siglo, hasta el año 70, la tasa de crecimiento del empleo industrial fue superior a la tasa de crecimiento de la población. Incluso, cuando la productividad del trabajo creció en la industria —como en la década del 60— el empleo industrial creció más que el crecimiento total del empleo en el país. En 1970, la industria, al tiempo que generaba un 27% del PGB, empleaba más del 25% de la mano de obra³⁷. De este modo, puede comprenderse la industria como un factor de atracción de migraciones rurales.

La demanda acrecentada de mano de obra en la ciudad no ha provenido únicamente de la expansión industrial, sino del crecimiento general de las fuerzas productivas en la ciudad. Sin embargo, esta movilización no estuvo exenta de contradicciones, en la medida que el volumen y oportunidad de las migraciones no estuvieron sujetas a un plan.

³⁷ ODEPLAN, *Balance...* op. cit.

Las ciudades fueron escenario de las contracciones más decisivas. El modesto ritmo del crecimiento económico, sumado a su carácter cíclico, impidió un crecimiento homogéneo de las fuerzas productivas en todos los sectores urbanos y no pudo garantizar el empleo productivo de toda la fuerza de trabajo que llegaba del campo o crecía en la ciudad. Esta incapacidad se manifestó en el subempleo y el desempleo en la ciudad, con todas sus secuelas en las condiciones de vida de los sectores populares urbanos.

La comprobación de estas secuelas ha dado origen a los habituales argumentos demográficos contra la urbanización³⁸. Se trataría —señalan— de frenar las migraciones hacia la ciudad. Se desconoce así la relación que se ha dado entre la concentración urbana y el crecimiento de las fuerzas productivas, al mismo tiempo que se pretende que los niveles de miseria en el campo —menos ostensibles y potencialmente menos conflictivos— no son peores que los que se aprecian en la ciudad.

La verdad es que los problemas asociados a las malas condiciones de vida en la ciudad no se originan en factores demográficos, sino como

³⁸ En el ámbito de la teoría y práctica de la planificación urbana, estos argumentos pueden sintetizarse en la propuesta de «planificación contra la concentración urbana». El fenómeno de la desigualdad social se constituye aquí, como en otros tantos objetos de la planificación, en el aspecto problemático principal. El problema de los argumentos en cuestión radica en su carácter objetivamente más descriptivo que analítico y, quizás por esto mismo, en que se asientan en ciertos prejuicios que ocultan los mecanismos sociales reales que dan cuenta de los problemas que pretenden resolver. El prejuicio anti-gran ciudad es uno de ellos, y pretende básicamente que ciertos efectos visibles de la «hiperurbanización» —como la marginalidad, pobreza, etc.— estarían reflejando la incapacidad de la gran ciudad por absorber productivamente el aumento poblacional. Otro es el que tiende a asociar divisiones sociales con divisiones espaciales, pretendiendo que la disminución de las divisiones entre regiones apareja una reducción de las desigualdades sociales. Ambos, sin embargo, cuando han intentado transformarse en políticas de desconcentración territorial lo han conseguido al precio de una mayor concentración económica, la cual para todos los efectos es igual al acentuamiento de las desigualdades sociales. En los países donde estas políticas han sido implementadas son las grandes empresas las que instalaron plantas en las regiones seleccionadas aprovechando los subsidios. Una vez vencidos los períodos de excepción lo habitual es que las plantas se reinstalen en los centros nacionales. Ver Geisse, G., *Planning for Urban Concentration*, trabajo presentado en la Escuela de Arquitectura y Planificación Urbana de la Universidad de California, Los Ángeles, por invitación del «Committee on Public Lechares de UCLA», 22 de abril de 1976.

consecuencia del bajo ritmo de crecimiento de las fuerzas producidas y su desigual distribución entre los diferentes sectores sociales³⁹.

Es obvio que la población en la ciudad ha crecido más rápidamente que la población empleada en la industria. El argumento demográfico «antiurbano» sostiene que la presión de la mano de obra no productiva es el origen de actividades terciarias privadas y estatales de baja productividad. Examinemos ahora somera, pero críticamente, esta cuestión.

Las actividades terciarias (electricidad, gas, agua, comercio, transporte y servicios) han ampliado sustancialmente el empleo de fuerza de trabajo: de un 33% de la población activa en 1930, a un 44% en 1970, siendo su aporte al PGB de un 38% en 1970.

Dentro de esta actividad, algunos sectores —gas, agua, electricidad y servicios financieros— alcanzan niveles de ingreso per cápita varias veces superior al promedio del país, mientras otros —servicios— descienden bajo dicho promedio, aunque manteniéndose por encima de la productividad en la agricultura.

Usualmente se imputa a las actividades terciarias, debido a su rápida expansión del empleo y a su baja productividad, el hecho de cubrir desocupación disfrazada. Esto puede ser válido en alguna medida para el sector de servicios y quizás para el comercio, pero las demás actividades han mantenido una alta productividad, y más bien, han tendido a contraer el empleo relativo.

El comercio no ha sufrido un aumento espectacular del empleo relativo desde 1930. El servicio comercial solo puede crecer en tanto necesita de financiamiento, en proporción al crecimiento de la demanda por servicios comerciales. Su expansión no puede deberse entonces sino a la ampliación general del mercado desde 1930, lo que, unido a su productividad, que se ha mantenido constante, explica el aumento del empleo relativo del comercio.

En servicios, en cambio, el aumento del empleo relativo es significativo: de un 16% en 1930, a un 24% en 1970. Este es el sector usualmente más imputado como recipiente de «desocupación disfrazada» asociado a los «excesos» de población.

³⁹ En efecto, el problema de la insatisfacción de las necesidades de vivienda y servicios en las grandes ciudades no residiría tanto en la supuesta baja rentabilidad de la economía urbana —la cual es elevada en términos relativos— como en la forma en que el mercado reparte costos y beneficios de la urbanización entre los diferentes sectores sociales. De ahí que los términos tan popularizados de hiperurbanización, urbanización descapitalizada, etc., no parezcan del todo adecuados.

En cuanto a servicios estatales, estos deben financiarse de algún modo: ya vía impuestos, ya vía inflación. Como el receptor del servicio no paga necesariamente su costo exacto cada vez que lo utiliza, los servicios estatales no necesitan expandirse en proporción a la demanda. Estos servicios han aumentado su ocupación casi en 3 veces entre 1930 y 1970 (300 mil personas); de allí que se diga que el Estado es un sector que da empleo a la población «excesiva». Pero este es un punto de vista demasiado simplista sobre la función del Estado. Lo importante, desde el punto de vista del análisis, más que el aumento del empleo público, es la enorme proliferación de instituciones públicas, lo que exige hurgar en el carácter de estos servicios. Y esto puede entenderse mejor al tomar en consideración el rol del Estado en el surgimiento, consolidación y expansión del capital industrial y la industrialización. El aumento del empleo en los servicios públicos ha sido, entonces, un efecto de la necesidad de proveer esos servicios para dicha expansión.

Es imposible desconocer la ineficiencia en los servicios públicos, así como malgastar mano de obra en los servicios privados (que empleaba a 200 mil personas en 1970, el 37% de la fuerza de trabajo ocupada en servicios). Pero la culpa de esto no debe hacerse recaer en las «excesivas» migraciones rurales, sino en el bajo ritmo de crecimiento del producto y la reducida capacidad de acumulación de capital, que impide el empleo productivo de toda la fuerza de trabajo disponible.

Finalmente, vale la pena anotar la importancia del papel desempeñado por el Estado en el sector de la construcción. Frente al crecimiento poblacional de la ciudad y presionado por los sectores obreros y medios, de bajos ingresos, el Estado estuvo obligado a mantener el esfuerzo principal en el financiamiento de la construcción de viviendas. De este modo, el Estado favoreció al capital industrial al hacerse cargo de uno de los problemas de su fuerza de trabajo y al crearle condiciones favorables de mercado, toda vez que la dinamización del sector influía muy directamente en la demanda de corto plazo. Sin embargo, ello no pudo hacerse sino a través de la mantención deficitaria de las instituciones estatales encargadas del sector. Puede decirse que el Estado fue quien creó el mercado para la construcción; que ha sido el financiamiento estatal el medio por el cual se ha expandido dicho mercado en la ciudad industrial.

Con todo, el déficit de viviendas urbanas es muy grande, calculándose en 500 mil en 1970. Sin embargo, ello no puede imputarse como resultado negativo de la urbanización, puesto que en las zonas rurales las condiciones habitacionales son aún más deficientes.

En suma, el desarrollo de la ciudad industrial ha contribuido poderosamente —en términos globales— al acrecentamiento de aquellos indicadores normalmente asociados al progreso, sobre todo si lo miramos comparativamente. Naturalmente, esto no significa que no subsistan y se reproduzcan en su interior los factores que hacen de ese desarrollo uno desigual para los diversos sectores sociales.

Pero parece claro hasta aquí que los argumentos antiurbanos distan de fundamentarse en el análisis concreto que permite avanzar más allá de los mitos y prejuicios.

*La relación campo-ciudad y las migraciones*⁴⁰

Las primeras migraciones de población rural se produjeron, antes de la industrialización, a partir de la expansión exportadora del siglo XIX que incorporó al grueso de la mano de obra a una producción excedentaria.

La fuente del crecimiento de población de las ciudades era principalmente mano de obra rural de la zona central que, hasta 1860, había recibido los principales asentamientos de población. Aquí examinaremos, en primer término, algunos cambios producidos en la agricultura desde 1865 —primer año de datos fidedignos de población— hasta 1930, en que la consolidación de la industria como sector dominante altera decisivamente las condiciones en que se desenvuelve la agricultura. Dichos cambios contribuyen a explicar la liberación de fuerza de trabajo campesina.

Entre 1865 y 1907, la población rural de la zona central baja de un 52% a un 32% de la población total del país. Crece en menos de 70 mil personas en todo el período, es decir, a una tasa anual media de 0,1%. Puede estimarse que emigraron de esa zona rural alrededor de 490 mil personas. Su lugar de llegada fue por partes casi iguales las ciudades de la zona central (260 mil personas) y la región de Concepción al sur (230 mil personas).

La migración al sur fue causada por la incorporación de esas zonas a la explotación económica, debido al fin de la guerra mapuche (1884) y la conexión ferroviaria (a través de la región de «la frontera») que, ya en 1907, vinculaba Santiago y Osorno. La agricultura tuvo aquí una gran expansión hacia el sur. La producción triguera más que se duplica y alcanza

⁴⁰ Todos los datos sobre población fueron tomados de los Censos de Población.

en 1908 un volumen prácticamente equivalente al de la zona central⁴¹. Con esta expansión la población se incorporaba a la producción excedentaria y la zona accedía al intercambio y, con ello, al desarrollo de actividades comerciales en las ciudades.

Estos hechos explican la rápida urbanización de la zona. Mientras la población rural poco más que se duplica, la población urbana casi se octuplica durante el período comprendido entre los años 1865 y 1907.

También en la zona central la agricultura sufrió una fuerte expansión en este período. La producción de trigo se triplica y más entre 1860 y 1880⁴². A partir de este último año, este rubro se estancó en la zona central ante la pérdida de mercados internacionales⁴³ y por la competencia interna desde la zona sur. Sin embargo, la actividad agrícola de la zona central no disminuyó, diversificándose a otros cultivos.

Entre 1900 y 1930 la naturaleza de las fuerzas que estaban actuando se mantiene. Continuó la expansión agrícola triguera de la frontera al sur. La superficie cultivada aumentó a una tasa superior al 10% anual entre 1916 y 1927. Lo mismo vale para la agricultura de la zona central. Su superficie cultivada crece a una tasa de 4,4% anual y se mantiene su tendencia a la diversificación⁴⁴.

Continuaron las migraciones al sur y a las ciudades desde las zonas rurales de la zona central. Esta solo aumentó su población a una tasa inferior al 0,1% anual entre los años 1907 y 1930. La frontera y el sur aumentaron su participación en la población total de un 26% en 1907 a un 28% en 1930. Se aceleró la urbanización en esta zona, más de la mitad del crecimiento de la población fue urbano. Sin embargo, el grueso de la migración de la zona central fue hacia Santiago, que aumentó su población de 332 mil personas en 1907 a 699 mil en 1930, a una tasa anual de 3,2%.

En 1930 la población chilena era de 4.287.000 personas, un 48,2% era urbana y un 16% vivía en Santiago.

La información sugiere que las enormes migraciones no se debieron a una presión poblacional sobre la tierra, ya que la producción y la superficie bajo cultivo se expandieron por encima del crecimiento de la población. Además, la tasa de crecimiento de la población no experimentó aumentos bruscos y se mantuvo relativamente baja.

⁴¹ Hurtado, C., op. cit., cuadro 16.

⁴² Hurtado, C., op. cit.

⁴³ Hurtado, C., op. cit., cuadro 15.

⁴⁴ Hurtado, C., op. cit., cuadro 24.

Las migraciones anteriores al año 1930 encuentran su explicación en otros factores. La expansión agrícola fue el resultado de la incorporación creciente de las regiones rurales a la producción mercantil, tanto para la exportación como para el mercado interno que crecía en las ciudades. Ello provocó la reducción de la producción de subsistencia y un aumento de la productividad del trabajo agrario. Por lo tanto, las relaciones de producción que se fueron estructurando en la producción mercantil implicó la «recuperación» por parte del latifundio, de las tierras de subsistencia de los inquilinos, al mismo tiempo que la generación de excedente de fuerza de trabajo y el «asalariamiento» del campesinado. El año 1930 los inquilinos constituían menos del 30% de la fuerza de trabajo campesina, mientras el obrero agrícola, más de dos tercios.

El aumento del trabajo asalariado debe haber ampliado sustancialmente los mercados locales de manufacturas y servicios, posiblemente originando un cierto desarrollo del artesanado en la pequeña o mediana ciudad rural. Esto explicaría en parte el crecimiento de este tipo de ciudades en este período, hasta el inicio de la producción industrial en Santiago y la redefinición de las condiciones de competitividad entre las ciudades debido al ferrocarril.

La construcción del ferrocarril fue otro factor de importancia, al modificar las relaciones campo ciudad abaratando el transporte y ampliando el área de intercambio. Como resultado, el campo se hizo persistentemente más especializado en la producción de alimentos y más dependiente del abastecimiento urbano de artículos manufacturados y servicios. Un resultado práctico de esta mayor especialización fue la liberación de fuerza de trabajo campesina ocupada en actividades artesanales o de servicios.

Con el desarrollo y consolidación de la ciudad industrial a partir de 1930, la situación en la agricultura cambia drásticamente. La producción agrícola se estanca —al compararla con los ritmos de aumento anteriores— y sobre todo las áreas bajo cultivo. Hemos visto ya como este estancamiento fue inducido por el precio que el desarrollo industrial hizo pagar al sector agrícola, que tuvo que entregar los recursos de capital necesarias para la expansión de aquel.

La reducción de la tasa de ganancia del capital agrario hizo disminuir la inversión en la agricultura, provocando el estancamiento de la superficie cultivada. El Estado debió compensar el capital agrario, realizando, entre 1930 y 1940, algunas inversiones en infraestructura agrícola en la zona central. Esto permitió un aumento de la superficie cultivada, aunque su velocidad decreció notablemente respecto del período anterior, menos de un 2% anual contra un 4,4% anual.

Desde el punto de vista de la población, esta situación tuvo como resultado el decrecimiento de la tasa migratoria de las zonas rurales del centro al sur. Ello explica el aumento de la población en la zona rural central de casi un 10% entre 1930 y 1940. Un aumento de 100 mil personas en 10 años; significativo si se le compara con el aumento de 90 mil personas en los 65 años transcurridos entre 1865 y 1930. Este incremento debió haber aumentado la desocupación, el derroche de fuerza de trabajo, así como la reducción de los salarios, con sus implicancias tanto en términos de las condiciones de vida en el campo como del estímulo a la generación de relaciones no propiamente capitalistas como la mediería y otras.

Pero las migraciones hacia las ciudades se mantuvieron. La población de Santiago crece a una tasa (3,2%) dos veces superior a la del país (1,6%) y tres veces superior a la población rural (1,1%).

Posteriormente, entre 1940 y 1965, el estancamiento de la superficie cultivable es absoluto. El Estado se concentra en su política de fomento industrial y se desentiende de las inversiones en infraestructura agrícola, en un momento en que la influencia política del movimiento popular se manifiesta plenamente en la orientación de las políticas públicas.

A pesar de que, por esta situación, la población rural continúa emigrando hacia las ciudades, ella no solo no decrece, sino que aumenta en cifras importantes. En la década del 50, mientras la tasa de crecimiento de la población del país se duplica (1,4 a 2,8%), la población rural crece en un 10% adicional, esto es, casi 200 mil personas, de las cuales 120 mil correspondieron a la zona central. Este aumento implicó un enorme derroche de fuerza de trabajo, que alcanzó según estimaciones en 1964, a un tercio de la fuerza de trabajo agrícola⁴⁵. En términos de la productividad agrícola, a pesar de los aumentos que hubo, ella fue en 1969 un tercio más baja que el menos productivo de los sectores urbanos (servicios), cuatro veces más baja que la industria y tres veces más baja que el promedio del país⁴⁶.

Se desprende con nitidez, entonces, que, desde el punto de vista de la agricultura, las migraciones a partir de 1930 en adelante han sido insuficientes y no excesivas. Lo mismo vale desde la óptica de la economía en su conjunto. Cualquiera sea el sector urbano en que se incorpore esa mano de obra, tiene una productividad sustancialmente mayor. Cualquiera

⁴⁵ Aranda y Martínez, op. cit., cuadro IV-3.

⁴⁶ ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960 - 1970*, Santiago, 1971, p. 3.

sea la desocupación o derroche de fuerza de trabajo urbano, los mismos problemas son incomparablemente más graves en el campo.

Con todo, manteniendo el sector agrícola «exceso» de fuerza de trabajo, hubo en este período grandes migraciones a la ciudad.

Esto pudo ser posible, en primer lugar, por la expansión del transporte automotor que incorporó al intercambio hasta los más apartados rincones del campo profundizando la división de actividades campo-ciudad. La especialización que ello trae aparejada en las zonas rurales permitió liberar fuerza de trabajo no ocupada directamente en la producción de alimentos.

Al mismo tiempo, el mejoramiento del transporte facilitó el vínculo del campo circundante con la mediana ciudad rural, que pudo establecer actividades comerciales y de servicios a partir de la cooptación de los mercados de la pequeña localidad urbana, cuya importancia decreció. Por ejemplo, los centros con menos de 50 mil habitantes representaban en 1930 un 46,7% de la población urbana, mientras que en 1970 solo un 20,8%. Los centros entre 50 y 100 mil personas ascienden del 2,6% al 13,6%. Santiago, a su vez, pasa del 33,6% al 43,6% de la población urbana total.

En segundo lugar, la mecanización de la agricultura fue otro factor de migración a la ciudad. Paliando su situación desmedrada, el capitalista agrario intentó elevar la tasa de ganancia mediante el aumento de la productividad. En este período la mecanización es veloz. De 1.557 tractores en 1936 se asciende a 14.177 en 1955⁴⁷. La productividad por hombre sube en 8% anual entre 1940 y 1950 y el rendimiento del suelo aumenta rápidamente en algunos cultivos⁴⁸. La producción total, por las causas ya conocidas, mantiene aumentos tan pequeños como es el 2% anual en promedio en 1936 y 1965⁴⁹.

Sin embargo, los adelantos introducidos por la mecanización no fueron homogéneos ni extensivos a todo el sector agrícola. De allí que el estancamiento de la agricultura a partir de los años 30 tuvo consecuencias diversas según se trate de la grande o pequeña explotación, del latifundio o del minifundio.

El Estado facilitó la mecanización que requería el capital agrario mediante compensaciones efectuadas a través de políticas arancelarias y créditos favorables. Sin embargo, los pequeños productores y minifundistas

⁴⁷ Hurtado, op. cit., p. 114.

⁴⁸ CORFO, Dirección, Cuentas Nacionales de Chile 1940-1962, y ODEPA, Producción Agropecuaria, Santiago, 1970.

⁴⁹ ODEPA, op. cit.

no pudieron acceder a dichas facilidades, por su dependencia del latifundio y fueron, por tanto, incapaces de mejorar la productividad.

La mecanización permitió al latifundio liberar fuerza de trabajo, presionado —además— por la fuerza creciente que demostraba el movimiento campesino en su lucha por mejores salarios, condiciones de vida y por la tierra. La pequeña propiedad rural, en cambio, acumulaba una fuerza de trabajo cada vez más voluminosa, hasta el punto de utilizarse un 41% de exceso en explotaciones de hasta 99 hás, según estimaciones para 1964. Es evidente, así, que parte de la fuerza de trabajo liberada por el latifundio quedó ligada a la pequeña explotación. De este modo, el minifundio, pauperizado, fue cada vez más el reservaría de fuerza de trabajo temporal de bajísimo costo para la gran propiedad.

Una mecanización en la mediana y pequeña propiedad semejante a la observada en el latifundio habría significado un aumento de la productividad media en el campo y un aumento potable de las migraciones.

Otro resultado probable de la forma como el estancamiento de la agricultura afectó su estructura de relaciones internas fue la reducción del ímpetu con que se venían estructurando las relaciones económicas capitalistas en el agro hasta 1930. Sugerente al respecto es que el porcentaje de mano de obra asalariada dentro de la fuerza de trabajo se mantuvo casi inalterado entre 1930 y 1955⁵⁰.

Desde el punto de vista de la migración total desde el campo, ocurrida pese al aumento de la población rural, ella tuvo diversos orígenes según puede desprenderse de los antecedentes anteriores. De una parte, ellas fueron el resultado de la creciente especialización y mecanización en el latifundio. De otra, fueron producto de la presión poblacional sobre la tierra verificada en la pequeña explotación.

En la década del 60, el movimiento campesino obtuvo importantes logros. Los principales fueron la remoción de obstáculos legales a la sindicalización de los trabajadores agrícolas, y la obligación a los patrones de pagar en dinero efectivo un salario mínimo equivalente al salario mínimo industrial. Los efectos más importantes se observaron en el aumento de la participación de los salarios en el PGN agrícola —del 38,2% en 1960 a 45,3% en 1970— y en la ampliación sustancial del mercado local. Sin embargo, ninguno de estos efectos pudo ser observado entre los pequeños productores y minifundistas.

⁵⁰ Aranda y Martínez, op. cit., p. 65.

Estos factores operaron en la profundización de la división del trabajo entre el campo y la ciudad y al interior mismo de aquél, con la especialización y liberación consecuente de fuerza de trabajo. Pero la naturaleza de las migraciones en este último tiempo resulta difícil de precisar, puesto que los hechos anteriores se cruzan con la Reforma Agraria, cuyos efectos sobre las migraciones no han sido aún objeto de estudio suficiente.

La industria y el sistema nacional de centros urbanos

Hemos visto hasta ahora los orígenes, las condiciones y el proceso mismo de desarrollo de la industria y el capital industrial, como el sector y el grupo determinante en la sociedad chilena. Como parte de ese mismo proceso, revisamos de un modo general las relaciones entre el campo y la ciudad, básicamente a partir de los factores de oferta y demanda de fuerza de trabajo y de su expresión en los volúmenes migratorios. Interesa destacar ahora los efectos del proceso mencionada sobre el sistema de centros urbanos.

Es bastante claro que el gran aumento de la concentración de la población en Santiago se produce en la industrialización.

En 1970, Santiago ha llegado a concentrar el 35% de la población total, el 44% de la población urbana total y ha absorbido el 91,5% de la migración interna neta en la década. Su población en 1970 llega casi a los 3 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población santiaguina es sistemáticamente el doble de la tasa de crecimiento de la población total en este siglo. Es, también, sustancialmente mayor que la de todas las demás ciudades del país (salvo contadas excepciones por pocos períodos).

Es la concentración de la industria y sus sectores asociados: comercio interno, servicios, banca, finanzas, etc. en Santiago lo que ha desatado la concentración de población en una magnitud que el modelo exportador no produjo, En 1970, el 60% del empleo industrial se localiza en Santiago y poco más del 60% del producto industrial. Por otra parte, Santiago concentra el 39% de la población económicamente activa.

Como es natural, la concentración industrial en el alto grado que se observa en Santiago implica una organización productiva altamente diversificada y tasas de crecimiento elevadas respecto del resto de las ciudades y regiones del país. Las estimaciones del PGB muestran que el 50% del total nacional fue generado por Santiago, sin contar las transferencias

o remesas desde las regiones hacia el centro⁵¹. El mayor dinamismo de Santiago se refleja en las tasas anuales del crecimiento del producto que alcanzó el 6,7% entre 1960-67, para un promedio nacional de 4,5%. Igualmente, superior fue el crecimiento anual del producto por habitante que alcanzó al 3,3% en Santiago contra el 2,35% del promedio nacional⁵².

La concentración industrial impuso una reorganización de la división del trabajo entre Santiago y las restantes ciudades y regiones del país. Estas últimas tendieron hacia una mayor especialización en actividades primarias (minerías y agropecuarias), reduciendo las actividades manufactureras. Las ciudades regionales acentuaron su función de centros de servicios para la población y producción regionales, especialmente en el área de gobierno, comercio y transporte. La división del trabajo por regiones es coordinada por el polo industrial de Santiago que, además de su mayor nivel de productividad, es la única ciudad que cuenta con una estructura productiva diversificada.

Más aún, las diferencias en las productividades por razón de la concentración industrial generan la concentración en Santiago de servicios de alta especialización y de servicios públicos de salud, educación y otros. La distribución espacial de estos guarda estrecha relación con los niveles de productividad por habitante, presentando las mejores dotaciones las regiones extremas y Santiago. Sugerente al respecto es el volumen de inversión pública que retiene la capital. Se ha estimado que, de la inversión pública regionalizada, que representó el 87% de la inversión pública total entre 1965-1968, Santiago captó un porcentaje equivalente al de su población respecto de la población nacional.

Diversas razones explican la concentración industrial en Santiago. Quizá la más nítida es la que se refiere a la estrechez del mercado interno⁵³,

⁵¹ Las inversiones regionales revertieron sobre Santiago por concepto de pagos al capital, demanda de productos industriales, servicios, etc. Ver M. Echenique, Modelo de generación de empleo regional, ODEPLAN, 1971.

⁵² El crecimiento del producto en Santiago sería probablemente más elevado que en todas las ciudades y regiones restantes del país si se consideraran las transferencias y remesas de estas últimas, tanto al exterior como a Santiago, es decir, el crecimiento neto. No habiendo datos para realizar esta estimación, los existentes para el PGB regionales dan cuenta de cuatro regiones mineras con tasas de crecimiento superiores a la de Santiago. Ver ODEPLAN, Perspectivas del desarrollo regional en la década 1970-80, Santiago de Chile.

⁵³ En 1930, Chile tenía una población de 3 millones. En 1970 no alcanza a tener 10 millones. La tasa de crecimiento de la población es «anormalmente» baja para lo que es usual en América Latina. En todo este siglo ha sido siempre más cercana al 1% que al 2%, excepto en la década del 50, en que superó la última cifra.

agravado por la marginación de la población rural en virtud de los bajos niveles de su salario monetario. Ello hizo que el mercado urbano fuera prácticamente el único mercado potencial para la naciente industria y, en medio de la dispersión de la población urbana, Santiago era la principal concentración. La industria nace concentrada en Santiago, entonces, porque este era su principal mercado.

Luego, la industrialización incrementó la concentración poblacional y el mercado. La modernización de la industria, que operaba en escalas mayores, necesitaba de esa concentración.

Por otra parte, debe recordarse que los grupos sociales que presionaron política y sindicalmente a partir de 1930 estaban asentados en Santiago. El Estado debió impulsar, entonces, en Santiago la industrialización para dar satisfacción a las aspiraciones de dichos sectores.

También la concentración industrial capitalina se relaciona con la debilidad económica de los grupos industriales nacionales, que los hizo dependientes del Estado. Su lugar de residencia y negocios debió ubicarse continuamente a la sede del gobierno central y sus resortes políticos y económicos. De otro lado, la reducida acumulación de capital nacional impidió el surgimiento de capitales locales autónomos e independientes de Santiago.

Finalmente, la infraestructura material más moderna estaba en Santiago. Las empresas industriales de Santiago se beneficiaron por la reducción de los costos relativos del transporte (respecto a costo total de producción) que les permitió expandir el área geográfica de sus mercados, eliminando industrias regionales con menores economías de escala.

Todos estos factores impidieron el desarrollo de la vida comercial e industrial; animaron por algún tiempo las ciudades intermedias en las zonas agrícolas durante el siglo pasado. Importante fue el progreso del transporte, que fue aprovechado por la industria capitalina para copar todos los mercados locales a que tenía acceso. Además, ya antes de la industrialización, durante el auge salitrero, la política, económica liberal en curso había impedido el surgimiento de actividades industriales nacionales.

Con todo, ciertas fuerzas operaban para provocar un crecimiento de las ciudades intermedias. Independientemente de los ciclos de la producción agrícola, casi todo el crecimiento de la población rural emigra hacia las ciudades, principalmente Santiago. Pero una parte importante de ella queda detenida en las ciudades intermedias que, por esta razón, aumentaron su ritmo de crecimiento a partir de la década del 40 a tasas muy superiores a

la de la población total y solo inferiores a la de Santiago. Es muy posible suponer que este crecimiento, unido a los efectos del estancamiento agrícola en las actividades urbanas adyacentes, derivó en un volumen relativo de desocupación siempre superior al de Santiago.

A partir de la década del 50 y principalmente del 60, se dejan sentir en la agricultura ciertos efectos provocados por la industrialización. El mejoramiento del ingreso monetario de la mano de obra campesina, junto al desarrollo del transporte y el avance de las redes camineras, provocan una rápida integración de la población y el territorio al mercado nacional. Estos desarrollos producen, a su vez, algunas consecuencias sobre las ciudades de base agrícola y su estructura.

La agricultura avanza en su especialización, deshaciéndose, de actividades artesanales en el latifundio o el pequeño pueblo rural, que son sustituidas por la producción industrial de Santiago. Con esto crecen las migraciones, lo que de alguna manera se evidencia en el estancamiento de los centros urbanos menores de 20 mil habitantes. Estos, que hasta 1950 crecieron al unísono con la población total, desde entonces crecen a una tasa casi 3 veces menor que la tasa de crecimiento de la población del país. Solo mantienen funciones como la pequeña escuela rural, un comercio muy pequeño y algunos servicios públicos mínimos.

En algunas zonas agrícolas del país, la producción de alimentos se especializa en un número reducido de cultivos. De este modo, la propia alimentación de la mano de obra campesina es crecientemente abastecida por alimentos distribuidos por la ciudad.

De otra parte, la mediana ciudad rural encuentra las condiciones para desarrollar un comercio de distribución de productos industriales cada vez más fuerte. Se desarrollan allí, también, algunas pequeñas industrias de reparaciones de maquinaria agrícola y de procesamiento agrícola de la región, para el mercado regional y nacional: plantas lecheras, de granos, maderas, etc. Se desarrollan, además, actividades asociadas al transporte terrestre: almacenaje, embalaje, etc. Las ciudades intermedias crecen a una tasa que duplica la de la población total del país, desde 1950.

Desde un punto de vista demográfico, la estructura principal del sistema urbano nacional no presenta cambios significativos en el período que va desde 1930 a 1970.

Ya en 1930 la estructura del sistema urbano nacional mostraba el dominio claro de una ciudad principal y de dos ciudades próximas: Valparaíso y Concepción, que representaban el 11,7% y 5,4% de la población

urbana, respectivamente. De allí se pasaba bruscamente a ciudades de menos de 50 mil personas. Entre ambas cifras no había ciudades, situación que sería característica hasta 1960.

Al final de la década del 30, el 50% de la población vivía en ciudades, con Santiago creciendo a un 3,2%, el doble que la tasa nacional.

La población en el Norte Grande decrece notablemente por efecto de la crisis del salitre.

La región agrícola al sur de Santiago muestra un proceso de migración interna, en que una parte del crecimiento de su población se concentró en el área de Concepción. En conjunto con Valparaíso, estas dos áreas aumentan su participación en la población urbana respecto a 1930 en un 2,7%, situación que más tarde declina.

Entre 1940 y 1952, el proceso de concentración urbana en Santiago se acelera a una tasa anual de 3,5%; al final del período vivían en Santiago 1.350.000 personas que representan el 40% de la población urbana. Al mismo tiempo, crecen los pueblos y ciudades circunvecinos al centro metropolitano, bajo el estímulo de la mayor demanda por alimentos, reforzando en definitiva la importancia de Santiago.

El crecimiento de la población urbana total se pone ligeramente abajo de la de Santiago, con una tasa del 3,1%. Los centros que más crecen son los de un tamaño entre 20 y 100 mil habitantes, los que casi duplican su población total en la década. La región del Norte Grande mantiene su situación respecto a la década anterior, con las excepciones de Arica y Calama que empiezan a emerger como centros urbanos importantes, pero con el carácter de enclave que tipifica a las ciudades de la región.

Entre 1952 y 1960, Santiago experimenta la mayor tasa de crecimiento demográfico de su historia con un 4,4% anual. En este período, Arica duplica su población y volvería a hacerlo en la década del 60, en virtud de la legislación especial que favoreció su desarrollo. Esta situación declina en 1974 por el traslado de ciertos beneficios hacia Iquique, capital de la región. Pero si en los últimos 20 años Arica creció a tasas muy superiores a las de Santiago, su población aumentó en 70 mil personas mientras la de Santiago aumentaba en 1,5 millones. En suma, la diferencia inicial entre Santiago y el resto de las ciudades hace casi imposible alterar en lo fundamental el patrón concentrado de urbanización.

La «explosión urbana» afecta a todas las regiones y sus ciudades, incrementándose el número y tamaño de los centros. Sin embargo, los centros mayores de 20 mil crecen más rápidamente (2,9% anual) que los

centros menores (0,7%), los que disminuyen su volumen poblacional del 31,8%, en 1930 al 14,5% en 1970⁵⁴.

La acción del Estado en la urbanización a través de la política pública

En lo fundamental, hemos ido viendo aquí los mecanismos con que el modo de funcionamiento de la economía chilena ha contribuido a determinar, en diversos grados, la configuración del sistema urbano nacional. Hemos visto cómo este ha adquirido un sello concentrador distintivo: concentración espacial de actividades económicas y de población.

Las políticas económicas globales han ido ajustando el desarrollo económico chileno en la medida de sus posibilidades estructurales. Las características de este, ciertamente, han contribuido de manera decisiva a configurar los diversos niveles de la vida social: ya la estructura de poder,

⁵⁴ Una idea de la estructura más reciente del sistema nacional de centros urbanos está dada por la siguiente descripción general. Después de Santiago, cuyos datos ya conocemos, siguen dos ciudades con 500 mil habitantes, aproximadamente, cada una: una, el puerto de Valparaíso, a 140 km de Santiago, en la misma región central, y Concepción, segunda ciudad industrial, en la región agrícola, a 400 km al sur de Santiago.

En seguida se ubican 16 ciudades intermedias, casi todas capitales de provincia, con 50 mil a 300 mil habitantes cada una, y casi el 20% de la población urbana del país. Cinco de ellas se ubican en el norte y todas ellas están vinculadas principalmente a la minería, con excepción de Arica, que, por razón de su situación fronteriza, fue objeto de una política especial de industrialización. De las once restantes, una se ubica en la zona central (Rancagua, con cerca de 100 mil personas, a 100 km al sur de Santiago, y con una base económica minera y agrícola), nueve son ciudades de base agrícola en las zonas agrícolas y de Los Lagos, siendo la más importante Temuco, a 660 km al sur de Santiago, con una población de 150 mil personas; por último, una ciudad en el extremo sur —Punta Arenas—, vinculada a la minería (petróleo) y a la ganadería extensiva. La mayoría de estas 16 ciudades —en el rango 50 mil-299 mil— tiene una población más bien cercana a los 100 mil habitantes.

En el rango de 20 a 50 mil habitantes hay 14 ciudades, de las cuales cinco se ubican en el norte, siete en la zona central y dos en la zona agrícola. Hay 67 ciudades de 5 a 20 mil habitantes, la gran mayoría de las cuales (58) son pueblos agrícolas ubicados en las zonas central y sur; siete están en el Norte Chico —de base agrícola— y solo dos en el Norte Grande.

Con menos de 5 mil habitantes hay 161 centros o villorrios campesinos, cuyo grueso se ubica en las zonas agrícolas central y sur.

ya la estructura social, ya la del sistema urbano⁵⁵. Puede hablarse, entonces, de que las políticas económicas globales actúan sobre el sistema urbano y ayudan a las formas específicas de su constitución y desarrollo, aun cuando esto esté lejos de sus propósitos y no sea más que un resultado no anticipado, no planificado previamente. Históricamente ello ha sido así. Tras la política económica global ha operado una política urbano regional implícita.

Sin embargo, ciertas secuelas de la situación del sistema urbano regional del país, que ya hemos caracterizado, empezaron a ser fuente de preocupación explícita por su apariencia contradictoria con los objetivos del desarrollo económico. Concretamente, el decaimiento de la pequeña ciudad rural, la dependencia de las ciudades intermedias, y, sobre todo, la concentración de un volumen de pobreza en Santiago, fueron vistos como efectos concentradores no deseados. De aquí surgió entonces la preocupación por explicitar ciertas políticas urbano-regionales, orientadas hacia la desconcentración del crecimiento económico y poblacional.

Hemos visto ya lo inconsistente de esta postura, a más de ineficaz, puesto que no hace sino contrariar la tendencia fundamental del funcionamiento económico en Chile, sin cuestionar, como es obvio, su modo de desarrollo.

Pero nos interesa examinar ahora los diversos instrumentos y procedimientos con que cuenta una política urbano regional manifiesta.

Uno de ellos es la utilización de subsidios para la localización de actividades económicas en determinadas zonas del país.

Es claro que si la industria se concentra en algún lugar es por las ventajas materiales —que se traducen en mayor rentabilidad— que dicha concentración le reporta: ventajas de transporte, acceso y comunicaciones, economías externas, etc. La industria percibe directamente las ventajas de la aglomeración como mayores utilidades. Por otra parte, ve cómo los costos son socializados por el Estado a través de la estructura tributaria.

La afirmación acusatoria sobre la concentración de Santiago conlleva la idea de que ello genera más costos que ventajas económicas totales. Sin

⁵⁵ No queremos afirmar aquí la determinación unilateral de unas estructuras sobre otras. Sabemos de los niveles de autonomía que estas pueden alcanzar y de cómo concretamente cierta configuración urbana dio posibilidad a cierto tipo de desarrollo económico. Las formas del desarrollo industrial chileno no habrían sido posibles de no haberse encontrado en sus orígenes con las condiciones de mercado, por ejemplo, que le proporcionaba la estructura urbana nacional.

embargo, no hay bases para demostrar esto. Al revés, el tamaño de Santiago sus problemas de congestión son comparativamente muy pequeños en relación a los de muchas grandes ciudades del mundo y de Latinoamérica⁵⁶. Y, aun en estos dos últimos, el peso de las evidencias empíricas tiende a inclinarse por una relación costo-beneficio favorable⁵⁷.

Es posible diseñar una política de subsidios que permita la descentralización económica. Pero ellos deben ser muy voluminosos como para compensar las enormes ventajas que se obtienen con la localización en Santiago y sus inmediaciones. Por ello es que la gran cantidad de subsidios regionales (arancelarios, tributarios) han tenido poco efecto en la industrialización de las regiones. Dadas las ventajas económicas objetivas que se obtienen con la localización en el área metropolitana de Santiago, es ampliamente discutible la viabilidad de las políticas encaminadas a desconcentrar espacialmente la industria por medio de subsidios.

Otro instrumento consiste en la dotación de infraestructura a las regiones.

Un argumento usual señala que la inversión estatal en infraestructura económica es uno de los factores que contribuyen a «agravar» la concentración de población en las grandes ciudades. En el caso de Chile el argumento es erróneo.

Una revisión simple señala que la inversión pública per cápita en infraestructura económica es menor en la zona metropolitana que en el resto del país. En efecto, el Gran Santiago tiene el 37% de la población del país y el 44% de la población urbana total. En cambio, recibe menos del 15% de la inversión en infraestructura económica del país (incluye los rubros de energía, combustibles, comunicaciones y transporte). Recibe el 45% de la inversión en vivienda y urbanismo y solo el 25% de la inversión en salud y educación. Desde este punto de vista, la inversión estatal en infraestructura económica y en algunos rubros importantes de la social es más bien un factor de desconcentración⁵⁸.

⁵⁶ CIDU, *La región central de Chile: perspectivas de desarrollo*, Santiago, 1971.

⁵⁷ Milis, E. S., Welfars Aspects of National Policy Toward City Size, en *Urban Studies*, Vol. 9, N°1, 1972; Richardson, H. W., *The Economics of Urban Size*, Ed. Westmead y Lexington Saxon House and Lexington Books, 1973; Mera, K., On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 21, N°2, 1973; Hoch, I., Income and City Size, en *Urban Studies*, Vol. 9, N°3, 1972.

⁵⁸ ODEPLAN, Kárdex de Estadísticas Regionales, mayo 1968. Incluye datos desde 1960 hasta 1965.

Pero el argumento que refutamos esconde otro más general. Este parece decir que la ausencia de una adecuada infraestructura regional impide el desarrollo de actividades en las regiones y produce para su población condiciones de vida inaceptables, acrecentando de esa manera la «atracción» que ejerce la gran ciudad para el migrante potencial. De este modo, la dotación de una adecuada infraestructura a las regiones reduciría esta «atracción» y las migraciones se reducirían.

El problema es que el planteamiento revela no comprender bien el carácter de las migraciones campo ciudad y hacia la gran ciudad. Una mejor infraestructura en las regiones implica que su integración al mercado nacional se profundiza. Esto es obvio para la infraestructura económica, pero es también cierto para la infraestructura social. La educación incorpora al habitante a la vida cultural nacional y aumenta su movilidad. La salud eleva la tasa de crecimiento de la población en las regiones y, por lo tanto, la presión demográfica. De este modo, se incorpora a las regiones a la vida del país en todos sus aspectos; se las incorpora a un área mayor de intercambio, profundizando la división del trabajo entre ella y el país y la especialización de su fuerza de trabajo. Esta se hace excedentaria y la población emigra a las ciudades. Aquí entran a jugar todas las ventajas de Santiago como lugar de llegada del migrante.

Así, una política de dotar de buena infraestructura a las regiones, para detener las migraciones y desconcentrar el crecimiento, tiene por su mismo carácter el efecto inverso: moderniza la región y libera hacia la industria y los servicios urbanos la mano de obra sobrante que la región utilizaba en actividades poco productivas que no pueden competir con la productividad urbano industrial.

Un tercer mecanismo está dado por la localización de plantas industriales estatales. El Estado como capitalista puede localizar sus inversiones con una relativa autonomía del mercado y, quiéralo o no, su distribución regional de las inversiones tiene un efecto sobre las corrientes demográficas.

Pues bien, el Estado chileno ha sido un factor de «descentralización» industrial. Menos del 20% de la inversión estatal en industria ha sido localizada en la zona metropolitana de Santiago (excluyendo inversiones agrícolas).

La pregunta justa es si vale la pena una política estatal para desconcentrar su industria —que tendría efectos demográficos y económicos de importancia— en frente de las enormes ventajas económicas de la localización metropolitana.

Finalmente, la descentralización político-administrativa es el último elemento que consideramos. Ella —se plantea a veces— podría «fortalecer las regiones» y redundaría en una mayor autonomía para desarrollar al máximo el potencial económico propio. El planteamiento, como otros, empero, parece desconocer la medida en que las fuerzas del capitalismo industrial empujan espontáneamente hacia la concentración regional de la población y de las actividades económicas. Y, por otra parte, ignora la capacidad redistributiva hacia las regiones que pone en acción el poder central. El Estado invierte principalmente en las regiones y ha sido en Chile un factor de gran importancia de apoyo a la modernización regional.

La diversificación de exportaciones y las tendencias futuras de la urbanización

A partir de la década del 60, ha ido cobrando cuerpo en el país la idea de que un «modelo» basado en la diversificación de exportaciones es la opción del desarrollo futuro más viable que se presenta a la economía nacional. Esta opción implica una readecuación de la estructura socioeconómica, del aparato estatal y el surgimiento de nuevos agentes económicos. En la medida en que este curso posible del desarrollo se asienta en la maduración de ciertas condiciones precedentes e incide sobre la estructura urbana, intentaremos identificar en este contexto las tendencias de la urbanización en los próximos años.

Es cierto que, respecto de lo que este «modelo» significa realmente, no hay una concepción unánime. Pero ciertas fundamentaciones que de él se hacen son ya generalmente aceptadas.

Se parte de la base de que el estancamiento económico se debe en buena medida al «estrangulamiento externo». La gran cantidad de importaciones para el funcionamiento industrial y para el consumo final, en frente de la concentración de las exportaciones en un solo producto, produce estrechez general de divisas, además de inestabilidad, ya que el funcionamiento industrial depende de las variaciones del mercado internacional de un solo producto. Todo ello redundando en un endeudamiento externo creciente, cuyo volumen duplica el valor de las exportaciones anuales.

También se plantea que el «modelo» de sustitución de importaciones está agotado. Siendo muy estrecho el mercado interno, la escala de producción no puede ser sino insuficiente, así como la productividad por hombre y la acumulación de capital. La orientación de la actividad industrial hacia

la exportación debiera imponerse sobre la industrialización y el proteccionismo generalizados. Mayor sería la productividad y la acumulación de capital en frente de un mercado mundial más vasto.

Por otra parte, se argumenta la gran potencialidad exportadora del país basada en la explotación de sus recursos naturales: mineros en el norte y centro norte, agrícolas en el centro y forestales en el sur y centro sur. La política proteccionista e industrializadora hacia el mercado interno solo tiende —se señala— a desincentivar las actividades exportadoras.

Por último, se sostiene que la acumulación interna solo puede ser elevada con el concurso del capital extranjero y que estos son atraídos principalmente por los recursos naturales.

Cualquiera sea la argumentación, parece claro que la política de diversificación de exportaciones debe reunir una serie de características necesarias.

En primer lugar, debe implicar una mayor especialización económica del país en actividades donde presenta ventajas comparativas, es decir, posibilidades de competencia internacional. Ello implica profundizar la incorporación del país a la división internacional del trabajo, así como la división del trabajo entre las regiones del país.

Implicará, también, la incorporación del capital extranjero. Su necesidad se argumenta en términos de su capacidad de aportar el conocimiento técnico y el volumen de capital suficiente como para operar en una escala apta para conseguir los niveles de eficiencia y calidad requeridos por la competencia internacional.

El grado de penetración del capital extranjero —variable, puesto que puede negociarse con él en distintas formas— dependerá de las condiciones políticas en que se desenvuelva la sociedad chilena.

Por último, si la diversificación de exportaciones puede hacer crecer la economía, ello repercutirá en los ingresos y por tanto en la ampliación del mercado. Es muy difícil que este modelo, pese a que tienda a la concentración de los ingresos y que permita el flujo de excedentes hacia el exterior, no dé un impulso a las actividades económicas destinadas al mercado interno. Esto, tanto por los efectos que tendrá sobre los asentamientos de población como por la existencia de grandes intereses industriales ligados al mercado interno y que se interesan en su expansión. Desde luego, el grueso del capital y de la fuerza de trabajo se mantendrá muy probablemente en actividades ligadas al mercado interno. La expansión de este seguirá siendo el medio de dinamizar todo el funcionamiento

económico, y en esa medida la diversificación de exportaciones podrá ser exitosa y podrá mantener al capital extranjero también interesado en él.

Examinemos ahora algunos de los cambios que pueden preverse en las estructuras socioeconómica y espacial, asociadas a la diversificación de exportaciones.

Los recursos mineros del norte y centro norte son el principal sector de exportación desde el punto de vista de las divisas. Por su tamaño y por los requerimientos tecnológicos que plantea su explotación, es aquí donde puede esperarse la presencia mayoritaria del gran capital extranjero.

Las ciudades nortinas, rodeadas por el desierto deshabitado, carecen casi por completo de influencia demográfica cercana. Pero la gran escala de operaciones de la industria minera hace que, pese a ser muy intensiva en capital, utiliza mucha fuerza de trabajo. Ello hará crecer las concentraciones urbanas situadas en los centros de producción o exportación, como son Chuquicamata, Calama, Antofagasta y Copiapó.

La explotación industrial de los recursos forestales en el sur y centro sur tiene poco efecto demográfico, porque a su tecnología intensiva en capital se une su escala comparativamente menor en relación a la explotación minera.

Distinto efecto tiene la explotación racional de bosques que origina, puesto que ella implica desplazar el cultivo agrícola y silvícola —tradicional y atrasado en la zona— y mejorar los caminos del interior. El resultado será una mayor especialización del trabajo rural, una mayor división del trabajo en el campo y la ciudad, y una mayor migración de la población cuya actividad será desplazada por las actividades urbanas.

El aumento de la productividad de la mano de obra que traerá consigo esta mayor especialización creará las condiciones para elevar, tarde o temprano, el salario y el ingreso medio de estas regiones. Se fortalecen de este modo las causas que ya están produciendo el decaimiento relativo del pequeño poblado rural y el crecimiento de la mediana ciudad.

Este tipo de actividades industriales se ha visto, puede ser absorbido por el capital nacional, estatal o privado, o extranjero.

Tanto en la explotación minera como la forestal, las plantas de procesamiento primario se ubicarán sin duda en las zonas de extracción. Y si la exportación se efectúa sin más elaboración de la materia, ella probablemente irá por los puertos regionales.

Cualquier etapa ulterior de elaboración industrial se sostiene aquí que tenderá a localizarse en la Región Metropolitana de Santiago⁵⁹, aunque se trate de actividades de exportación, por las ventajas que ella representa sobre cualquier otra región del país.

En esta región se encuentran los recursos agrícolas que permitirían esperar una exportación de artículos de cultivo intensivo (frutas y derivados, y productos de chacarería). Pese a que sería el menos voluminoso desde el punto de vista de las divisas que generaría, este sector puede tener más efectos poblacionales y económicos.

Su desarrollo no requiere de grandes capitales ni de tecnologías muy complejas. Solo necesita de métodos modernos y racionales de cultivo y tratamiento del suelo. Por ello, probablemente será el capital nacional el que monopolice este sector y lo desarrolle por medio del antiguo capital latifundario a partir de las reservas otorgadas por la reforma agraria. No es impensable una fusión más estrecha con el actual capital industrial.

Si se desarrolla el comercio internacional de estos productos, es probable que haga nacer un gran capital comercial y financiero ligado al sector.

La mayor especialización del trabajo en estos territorios producirá, en general, un excedente de fuerza de trabajo que emigrará seguramente a Santiago, por su cercanía y gravitación. El desarrollo de este proceso presumiblemente abarcará la fuerza excedentaria que se da entre los inquilinos «asentados» de la reforma agraria, por efecto de la reconstitución de su propiedad en las manos del nuevo capital agrario comercial.

El mayor ingreso medio que redundará del aumento de la productividad tenderá a generar los mismos efectos urbanos que anotamos para las zonas sur y centro sur.

En suma, la diversificación de exportaciones apuntará hacia la profundización de las causas que han venido concentrando a la población en Santiago y acentuando la especialización económica de las regiones. En ellas decaen los pequeños pueblos rurales en favor de la mediana ciudad.

También la diversificación de exportaciones basada en los recursos naturales debe ampliar sustancialmente el mercado interno. Tanto por el traslado de población poco productiva hacia empleos urbanos más productivos como porque el gran capital en los sectores de exportación no verá amenazada su posición competitiva en el mercado mundial si traspasa parte de la mayor productividad a los salarios de la mano de obra que

⁵⁹ Comprende las provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua y O'Higgins, ubicadas al centro del país. También se le ha denominado «Macrozona Central».

emplea. Las ventajas exportadoras, en el caso chileno, no consisten tanto en el precio de la fuerza de trabajo como en las características de los recursos (riqueza de los yacimientos, clima y oportunidad de los cultivos, etc.).

De este modo, no existe contradicción insuperable entre estos sectores del capital y los intereses industriales atraídos por la ampliación del mercado interno.

Esta ampliación permitirá dinamizar la industria interna situada principalmente en Santiago. Y lo más probable es que el grueso de los recursos generados en todos los sectores de exportación se gaste en la capital (impuestos y utilidades, efectos multiplicadores de la industrialización derivada y excedentes comerciales).

Hemos dicho que la diversificación de exportaciones aumentará la penetración del capital extranjero. Elevará, además, el grado de monopolio de la propiedad de capitales nacionales. Probablemente, el nuevo monopolio y la nueva propiedad extranjera tenderán a fundirse.

Sin embargo, por lo menos se abrirá paso a un sector de exportación, moderno y productivo, organizado competitivamente: la propiedad agrícola de la zona central.

Por esto, no podrá plantearse que el nuevo sector de exportación fragmentará la economía en dos: una propiedad monopólica, dinámica, predominantemente extranjera, y una propiedad nacional pequeña, marginal y estancada.

Más bien, la fragmentación de los sectores productivos y las zonas territoriales correspondientes debe verse entre las actividades modernas y las tradicionales y estancadas, y con tendencia a decrecer más que a profundizarse en una marginación estable cada vez más voluminosa. A ello apunta, de un lado, la propia presión del capital moderno para posesionarse de la propiedad tradicional poco productiva y, de otro, la presión de los intereses industriales por ampliar el mercado nacional, cuestión compatible con la expansión exportadora, basada en los recursos naturales.

Los efectos sobre esta ampliación serán los más decisivos, desde el punto de vista de las tendencias de localización poblacional y la estructura económica sectorial, que sufrirán escasa modificación. La industria para el mercado interno y Santiago será muy probablemente lo que más crezca.

Pero el mercado potencial del país es magro y el capital industrial deberá apuntar a su ampliación por medio de dos instrumentos principales. Por una parte, incorporar crecientemente a toda la mano de obra al consumo industrial moderno a través de la aplicación de métodos de

trabajo cada vez más mecanizados, que permitan elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Es esto lo que permite elevar tanto los salarios como el excedente.

Es esta necesidad del capital industrial, interesado en las ganancias generadas en el mercado interno, la que sienta como errónea la afirmación de que en economías como la chilena la profundización de la marginalidad social constituye una tendencia necesaria.

Por otra parte, de tener éxito la política exportadora, la inmersión del país en el mercado mundial se profundizará, y con ello, la industria nacional tendrá que reorientarse. Mientras unas ramas se expandirán, otras se contraerán. Esta expansión atraerá las instalaciones modernas de gran escala, abriendo paso al capital extranjero y a las condiciones de monopolio.

Pero no solo se expandirán las industrias monopólicas. También lo harán ciertas ramas modernas (industriales y de servicios) competitivamente organizadas, esto es, con pequeña o mediana propiedad.

Esto porque, como hemos señalado antes, no deben confundirse los motivos por los cuales en una economía capitalista industrial las diversas ramas se expanden o se contraen (según modificaciones de la estructura de la demanda) con los motivos por los cuales determinadas ramas se organizan monopólicamente y otras competitivamente (según la mayor o menor conveniencia económica de desarrollar las actividades productivas sobre la base de la empresa en gran escala). Ambos motivos no necesariamente coinciden. Por ello, es un error confundir las actividades dinámicas y modernas con el monopolio dominado por el capital extranjero y las actividades estancadas y tradicionales con la pequeña y mediana empresa de propiedad nacional.

Por todo lo anterior, la expansión industrial no tenderá hacia un dualismo económico y social, sino hacia una modernización relativamente homogénea de las actividades en las ramas en expansión. Esto, junto a la elevación del grado de monopolio que ya se señaló, implicará el desplazamiento de la propiedad de una gran cantidad de pequeños propietarios y su proletarianización.

Hemos visto la ausencia de contradicciones económicas irreductibles entre los intereses exportadores y el capital industrial ligado al mercado interno, en el esquema exportador basado en los recursos naturales. Distinto es, sin embargo, si se plantea que el interés principal del capital internacional sería el de invertir en actividades manufactureras para la exportación a escala mundial o regional. La ventaja del país radicaría,

entonces, en el menor precio de la fuerza de trabajo en relación a los promedios mundiales o regionales. De este modo, los intereses dominantes se opondrían a la elevación del salario interno, obstaculizando la ampliación del mercado interno. En tal caso, estos intereses antagonizarían con los del capital ligado a dicho mercado y se gestarían las condiciones para la profundización del dualismo, del fraccionamiento social, económico y espacial entre un sector «moderno» y un sector «marginal». Sin embargo, la posibilidad planteada es en extremo dubitable.

Una estrategia exportadora de manufacturas sería casi exclusivamente controlada por el capital internacional, el cual subordinaría al capital nacional a un papel ínfimo en un mercado interno contraído. Además, implicaría la extensión hacia el futuro de condiciones sociales y económicas durísimas para los sectores populares. Tal estrategia, implementada en muchos países en desarrollo, no parece factible en el caso chileno.

En primer lugar, porque subestima el hecho objetivo de que son los recursos naturales de los cuales está dotado el país la principal fuerza de atracción sobre el capital internacional. En segundo lugar, porque supone debilidades extremas de la base económico-política del capital nacional y del poder de la masa trabajadora nacionales. Es decir, supone una evolución históricamente poco factible de las relaciones de poder internas y externas y de la estructura del Estado.

Un estudio realista de esta evolución, durante la etapa que emerge de diversificación de exportaciones, es esencial para entender los futuros cambios en la estructura urbano-regional del país. En esta ocasión, el estudio lo hemos limitado a la etapa de industrialización sustitutiva. Sin embargo, el método de análisis empleado es susceptible de ser extendido hacia esta nueva fase del desarrollo nacional. Este tema será objeto de un próximo trabajo.

**EL CIPMA:
POR UN DESARROLLO SUSTENTABLE
E INCLUSIVO**



Guillermo Geisse Grove en el 7° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente (Antofagasta, 2002), con Germán Correa (Coordinador General de Transportes de Santiago, 2002-2003) e Igor Saavedra (Premio Nacional de Ciencias, 1981).

MEDIO AMBIENTE
Y DESARROLLO SUSTENTABLE

LA COMUNIDAD INTELECTUAL Y LA NUEVA VISIÓN DEL MEDIO AMBIENTE^{1 2}

Nos hemos reunido en esta ocasión especialistas de diferentes disciplinas de las ciencias sociales y naturales. La mayoría, incluyendo a los organizadores, es la primera vez que nos damos la oportunidad de informarnos directamente de los resultados de nuestras investigaciones y experiencias profesionales en el tema del medio ambiente.

¿QUÉ ES LO QUE NOS UNE?

En primer lugar, nos une la común aspiración de contribuir al esclarecimiento de los problemas y de las opciones del desarrollo del país. Los problemas y potencialidades del desarrollo no están circunscritos ni respetan los límites del conocimiento que hemos adquirido dentro de las estructuras institucionalizadas del saber. Nos une, entonces, la conciencia compartida de que para avanzar más allá de esos límites es necesario penetrar en otras áreas del conocimiento orientándonos hacia la comprensión integral de los problemas y opciones del desarrollo nacional.

¿POR QUÉ AHORA?

Porque nos convoca un objeto de estudio que es nuevo, no obstante está referido a un conjunto de problemas que se arrastran desde muy atrás en la historia de la humanidad. El objeto de estudio es la interacción entre hombre y medio ambiente, y los problemas son nada menos

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 17-25.

² Discurso inaugural del Primer Encuentro Científico sobre Medio Ambiente, realizado en la ciudad de La Serena en agosto de 1983. También aparece publicado en la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 1, N°1, de diciembre de 1984 con el título «De la interacción entre Hombre y Medio Ambiente».

que las consecuencias de la acción del hombre en la calidad de vida y sobrevivencia humana del presente y de las futuras generaciones.

Primer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente ECMA 83*

El Primer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente se realizó en la ciudad de La Serena durante los primeros días de agosto de 1983. Asistieron un total de 377 participantes incluyendo a expositores y panelistas, observadores extranjeros, estudiantes universitarios y periodistas, siendo la mayoría de ellos, científicos de las más variadas disciplinas, naturales y sociales. Los objetivos que se propuso el Primer Encuentro fueron los siguientes:

1. Contribuir al desarrollo de una conciencia nacional sobre la importancia de los recursos naturales y del medio ambiente en la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.
2. Hacer converger las múltiples inquietudes, dispersas en el país, sobre los problemas ambientales para su discusión y análisis desde una perspectiva científica.
3. Intentar una síntesis del conocimiento actual del medio ambiente chileno y de sus principales problemas.
4. Dar a conocer las respuestas para estos problemas que se están generando a nivel nacional, regional y local, y en los diferentes sectores de actividad.
5. Identificar necesidades de investigación disciplinaria e interdisciplinaria sobre el medio ambiente.
6. Identificar líneas y procedimientos de acción para enfrentar los principales problemas detectados.
7. Tomar conocimiento de experiencias extranjeras relevantes y pertinentes para la solución de los problemas ambientales chilenos.
8. Proponer bases para asegurar la continuidad de la contribución de la comunidad científica al estudio y solución de los problemas del medio ambiente chileno y al desarrollo de sus potencialidades.

Luego de cuatro días en que cada comisión temática trabajó en sus ponencias y conclusiones, estas fueron incorporadas en las conclusiones generales del Encuentro. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

1. Chile presenta en la actualidad un serio desajuste entre sus actividades humanas y su medio ambiente que se expresa en graves situaciones de deterioro y pérdida de recursos y de contaminación, tanto urbana como rural.
2. Chile cuenta con un potencial de recursos, renovables y no renovables, cuya productividad podría ser significativamente mayor y más duradera si se los aprovechara con criterios de uso múltiple, conciencia de integración entre sociedad y naturaleza y visión de largo plazo, para utilizar los conocimientos disponibles en el país.

3. El mayor freno a la incorporación de la variable ambiental está en el plano de algunos valores predominantes en nuestra sociedad, por lo que deberán realizarse esfuerzos de educación, extensión y comunicación social con el fin de fortalecer las conductas adecuadas.
4. El país requiere una política nacional ambiental que esté sustentada en un amplio esfuerzo de investigación y en un profundo debate público.
5. Es preciso establecer en Chile como práctica obligatoria la realización de estudios de evaluación del impacto ambiental.
6. La comunidad científica chilena está en condiciones de contribuir significativamente al logro de estos y otros objetivos, pero para ello considera indispensable el establecimiento de sistemas adecuados y permanentes de difusión y promoción de sus conocimientos y de los resultados de sus investigaciones.

* Extractado de los informes de convocatoria y conclusiones de la Comisión Organizadora de ECMA 83.

La destrucción de que es objeto el medio ambiente y la distribución desigual de sus recursos se remonta a los orígenes de la historia, si bien sus consecuencias profundas se hacen sentir desde la Revolución Industrial, hace un par de siglos. Sin embargo, desde apenas dos décadas, son percibidos como problemas universales que requieren de soluciones de la más alta prioridad.

El rezago en la percepción de dichos problemas y en la voluntad para afrontarlos explica por qué aún está pendiente la formación de un cuerpo consistente de teorías sobre el medio ambiente, que tenga relativa autonomía respecto de otras ciencias.

TEORIZACIONES DEL PROBLEMA

La mejor demostración de lo anterior es el carácter en extremo general y la falta de realismo de las primeras formalizaciones conceptuales y normativas del llamado problema ambiental. Las más conocidas de estas formalizaciones son los modelos del Club de Roma y la Fundación Bariloche.

En ambos se denuncia la acción devastadora del hombre sobre el medio ambiente, la cual conduce a una catástrofe planetaria. Las causas y las responsabilidades de tal acción son diferentes entre los modelos, pero ambos coinciden en que la catástrofe es evitable de adoptarse decisiones inmediatas, compartidas y solidarias a nivel mundial.

En un modelo, la decisión consiste en que la humanidad detenga su desarrollo, en el otro, la decisión consiste en cambiar su curso. Sin embargo, una característica común a ambos es que son profundamente radicales en cuanto a las transformaciones que ellos implican en las estructuras sociales, políticas y económicas.

La detención del crecimiento o el crecimiento cero, propuesto por el Club de Roma no podría ser más opuesto a la lógica misma de la acumulación capitalista y a sus supuestos básicos sobre el régimen de propiedad, sobre el régimen de trabajo y sobre el conjunto de valores que sostiene la expansión masiva del consumo. Todos estos supuestos no tienen justificación sino en el contexto del crecimiento industrial indefinido y es una ingenuidad que el modelo no haya reparado en ellos.

Los autores del modelo quizás nunca imaginaron que sus formalizaciones matemáticas, por estar referidas al destino mismo de la humanidad, no podían sino comprometer valores fundamentales que no se cambian de un día a otro por recomendación de un equipo de científicos.

En cuanto al modelo de Bariloche, este plantea nada menos que la indivisibilidad entre los objetivos de eficiencia y de equidad del desarrollo económico, los cuales ya no pueden sino centrarse en el medio ambiente en tanto es la propia sobrevivencia humana lo que está en juego.

Según este modelo, para asegurar la calidad de vida de las futuras generaciones es condición necesaria revertir, desde ya, la producción mundial hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los cientos de millones de personas sumergidos bajo los niveles de sobrevivencia.

A diferencia del modelo anterior, sus autores explicitan los profundos cambios que su propuesta implica en las estructuras de propiedad, las tecnologías de producción, los sistemas de distribución y las formas de participación de los países y sectores sociales afectados por la decisión respecto a qué producir, cómo producir y cómo distribuir. Igual que el anterior, no se refiere al cómo se pasa del estado actual al deseado, pero al menos contribuye a crear conciencia sobre los obstáculos estructurales que habría que vencer para alcanzar metas de protección ambiental planetarias.

La segunda característica común a los dos modelos citados, típica de una ciencia aún en formación, es la sobre simplificación que en ellos se hace de la realidad observada y la polarización entre los valores que subyacen en ellos. Pareciera, por una parte, que el mundo observado fuese totalmente homogéneo, en el caso del modelo del Club de Roma, o casi homogéneo en el de Bariloche. Por otra, pareciera que cada uno estuviera dando cuenta

de un mundo totalmente diferente del otro, dejando en evidencia la fuerte carga ideológica implícita.

En este sentido los modelos se asemejan a las primeras conceptualizaciones totalizantes del subdesarrollo que las ciencias sociales hicieran en América Latina en los años 60. Algunas, por su gran poder de seducción en la intelectualidad progresista, contribuyeron a la excesiva ideologización de las ciencias sociales por dos décadas. La inadecuación de dichas conceptualizaciones a las realidades concretas quedó demostrada en los fracasos de los proyectos políticos que las utilizaron como marcos teóricos en más de un país de América Latina.

No cometamos el mismo error histórico en la construcción que se inicia de una ciencia ambiental. Esta nueva ciencia, cuyo objeto de estudio es la interrelación entre crecimiento, equidad y conservación, debe buscar su desarrollo contrastando, desde el inicio, lo global-planetario con lo particular de cada país.

Nuestro país cuenta con una «masa crítica» de científicos en las diferentes disciplinas naturales y sociales que nos alienta a pensar que en esta nueva ciencia Chile tendrá un papel que cumplir.

Estamos *ad-pertas* de una verdadera «revolución ambiental» y no podemos dejar que la contribución científica y tecnológica que la sostengan quede entera en manos de los países del Norte, como ocurrió con las grandes transformaciones del pasado. El carácter planetario del problema ambiental y su urgencia sugieren que ningún país quedará al margen de sus consecuencias y de las medidas que se tomen para solucionarlo.

Estamos en un estado mucho más avanzado del que imaginamos de una «revolución ambiental». Y podemos prever que esta tendrá repercusiones tanto o más amplias y profundas en las estructuras mundiales y en el desarrollo de la humanidad, que la propia Revolución Industrial.

Esta última tuvo un origen incierto que aún se presta a debate entre historiadores, fue inesperada para sus contemporáneos y se puso en marcha por una suma de acciones individuales espontáneas de dirección y efectos no previstos.

El resultado fue que concentró el desarrollo en una pequeña área del planeta, excluyendo a grandes regiones, y aplicó tecnologías basadas en los supuestos de que el planeta es ambientalmente homogéneo y sus recursos ilimitados. La Revolución Industrial transformó las estructuras sociales precapitalistas imprimiendo un ritmo sin precedentes a la acumulación de riqueza, al mismo tiempo que significó un doloroso sacrificio de calidad

de vida de generaciones de trabajadores, sin distinción de edad, sexo y nacionalidad. Así como desató el desarrollo más impresionante en la historia de la humanidad, cada etapa y cada alteración de su curso generó grandes conflictos y confrontaciones.

La «revolución ambiental» que visualizamos no será una transformación inesperada. Por el contrario, ya existe la conciencia global que la hace necesaria. Tampoco será la suma de acciones individuales espontáneas ni su recorrido es imprevisible. Por el contrario, la Revolución Ambiental, deberá preparar el camino para realizar una serie de acciones deliberadas e interdependientes de regulación y ordenación ambiental a nivel planetario y de cada país.

El actual volumen de la actividad económica hace que el impacto de esta sobre los recursos naturales y la calidad de vida deje de ser local y sus efectos repercutan en todo el mundo. La biosfera es una unidad que no conoce límites políticos ni geográficos y su equilibrio solo puede ser regulado a nivel mundial. No obstante, las decisiones de regulación y progreso ambiental globales, a diferencia de la Revolución Industrial, podrán realizarse solo en la medida que se abra paso a la participación y autodeterminación regional, nacional y local. De lo contrario carecerán de viabilidad política.

PARTICIPACIÓN Y AUTODETERMINACIÓN

La participación y autodeterminación son centrales en la selección e innovación de tecnologías que respeten las características ambientales de cada país, región y comunidad local.

En esto no se está agregando nada nuevo. Las primeras innovaciones tecnológicas de los países industrializados fueron, obviamente, producto de la autodeterminación. Ellos no tenían a quién copiar ni tampoco existían sociedades más avanzadas que les impusieran su tecnología. Su desarrollo tecnológico correspondió desde un comienzo a sus características propias: dotación de recursos naturales y humanos, rasgos culturales y éticos, y condiciones ideológicas. Ello no significó ausencia de efectos nocivos sobre el medio ambiente, pero estos fueron corregibles, en parte, por continuas readecuaciones tecnológicas, cuando no por la transferencia de tecnologías obsoletas a los países subdesarrollados.

Si bien algunos países desarrollados han impuesto efectos ambientales degradadores sobre otros en desarrollo, estos últimos tienen la oportunidad

de evitar etapas de cambios tecnológicos muy costosas y de escoger y adaptar aquellas tecnologías que mejor contribuyan al equilibrio ambiental de sus sociedades.

A este respecto, autodeterminación es inseparable de diversificación productiva, pleno empleo, respeto por las entidades naturales y étnicas locales y, sobre todo, participación. No con el fin de retornar de manera romántica a las comunidades autosuficientes del pasado ni de limitarse a preservar, intocados, recursos naturales para un futuro incierto, sino para desarrollarlos con miras a un futuro previsible.

CONTRIBUCIONES DE LA CIENCIA

Debemos recurrir a toda nuestra capacidad científica y tecnológica en apoyo a decisiones de política sobre qué recursos preservar y cuáles desarrollar. Si esto se hace con independencia nacional las decisiones deben estar respaldadas por un amplio consenso, lo cual implica tener presente que cuando se trate de responder cómo producir y para quién, la eficiencia es inseparable de la equidad.

Le corresponde a cada uno de nosotros y a cada una de nuestras disciplinas contribuir al desarrollo de una ciencia ambiental universal desde una perspectiva nacional. Pensamos que este Encuentro contribuirá en esa dirección, como lo indican sus propios objetivos. Estos objetivos se basan en el reconocimiento y constatación de la capacidad de las ciencias en Chile, aún no plenamente desplegada, para esclarecer los problemas e identificar las opciones de desarrollo ambiental de un proyecto nacional.

Nuestro primer objetivo es «contribuir al desarrollo de una conciencia nacional sobre la importancia de los recursos naturales y del medio ambiente en la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones de chilenos». El avance hacia ese objetivo es condición necesaria para llegar a un consenso nacional, el que solo es posible con la participación de todos los que tengan fe en la capacidad de autodeterminación del país.

Y no habrá conciencia de problemas ni de posibles respuestas si no se promueve, para todos los sectores sociales y en todos los niveles, una educación ambiental basada en el conocimiento científico integral de los problemas y de las potencialidades de desarrollo del ambiente natural y construido.

Nuestro segundo objetivo es justamente ese: «intentar una síntesis del conocimiento actual del medio ambiente chileno y de sus principales

problemas». Como todos sabemos, una síntesis no consiste en reunir las ponencias del Encuentro en un libro y distribuir las entre los participantes, simplemente porque síntesis no es la suma de las partes. Para los químicos, la síntesis es una sustancia diferente de los elementos que se combinan para formarla. No podemos obtener esta nueva sustancia en una semana si no hemos hecho el ensayo interdisciplinario correspondiente en la práctica cotidiana.

Pero no en todos los casos la investigación interdisciplinaria es posible y habrá casos en que no será aplicada por todos de la misma manera, como método para obtener un conocimiento integral. No debemos desestimar la crítica de que han sido objeto algunas experiencias interdisciplinarias «que buscan la sabiduría que conviene a nuestra ignorancia».

Para Corton, la síntesis en la ciencia consiste en elevarse de la posición pasiva y conservadora a una científica y creadora, lo cual exige que cada uno lo sepa todo. Se trata de convertir el conocimiento experimental de la naturaleza en pensamiento teórico. Y, agrega: «el conocimiento general así adquirido es lo que puede dar plena conciencia y plena responsabilidad colectiva a las decisiones. Es el único modo de que las decisiones sean objetivas y que la autodeterminación sea responsable».

Así, pues, propongo que veamos este Encuentro como el primer paso que facilite y perfeccione el ejercicio interdisciplinario, pero sin que cada uno abandone el intento de saber más sobre el todo, pues ambos son objetivos inmediatos que apuntan a otro de largo plazo: el desarrollo de una ciencia ambiental cuya madurez sea lograda en el futuro próximo con la contribución de científicos chilenos.

Entonces, la síntesis consistirá en elevar el conocimiento actual de la interacción entre hombre y medio ambiente al conocimiento de las leyes objetivas de la naturaleza, para conducir el desarrollo económico y social en provecho de la actual y futuras generaciones.

Agosto 1983

EL MEDIO AMBIENTE COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN GLOBAL^{1 2}

Hay, seguramente entre ustedes, varios que han recorrido el país hacia el norte y hacia el sur y que habrán descubierto que no solo Santiago está contaminado. Están contaminados prácticamente todos los ríos y cursos de agua, los lagos y las zonas del litoral donde desembocan los ríos, que a la vez son las zonas donde se concentra la población y la industria. En algunos casos, la contaminación es tan seria que acaba con especies que constituyen la base alimentaria y fuente de trabajo de mucha gente de los lugares afectados y, en los casos más graves, con la propia gente.

Menos visible para el viajero es la degradación de recursos naturales renovables, en algunos casos, hasta su agotamiento o destrucción. Me refiero al suelo fértil que, por miles de toneladas, los ríos se llevan al mar todos los años; y a las miles de hectáreas que consume anualmente el proceso lento pero persistente de desertificación. También incluyo las grandes extensiones de bosques que se pierden por roces a fuego e incendios involuntarios. Me refiero al agua, particularmente expuesta a una presión creciente, sobre todo en el norte donde es más escasa y donde, paradójicamente, se usa con mayor ineficiencia. Me refiero a los peces, cuya explotación parece haber llegado a los límites de la regeneración natural del *stock*.

Sabemos que todos los años se pierde una parte importante de capital natural del país, pero nadie se ha dado aún el trabajo de calcularlo y mientras esto no ocurra no estaremos seguros de cuál es el crecimiento real de la economía.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 34-38.

² Conferencia dictada a los alumnos de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, en octubre de 1989.

LA AMENAZA DE COLAPSO GLOBAL

Lo que ocurre en Chile, pérdida de calidad de vida y degradación ambiental, ocurre en una escala y velocidad mayor aún en el resto del planeta. El mundo va camino a un colapso global en un plazo breve si continúa su forma de industrialización y no cambia los valores que la impulsan. La literatura sobre el tema es reiterativa en cuanto a señalar dos causas de la destrucción ambiental y deterioro de calidad de vida. El explosivo crecimiento de la población y la tecnología actualmente en uso.

En los últimos 40 años, la población del mundo creció en 2.500 millones de personas, lo que es igual al crecimiento durante toda la historia de la humanidad hasta el año 1950. Hoy somos 5 mil millones. En 40 años más seremos 10 mil millones y el 95% de ese crecimiento tendrá lugar en países en desarrollo. Para hacer las cosas aún más graves, una parte significativa de los 5 mil millones que se agregarán a la población mundial en el plazo señalado, se concentrarán en inimaginables ciudades de países en desarrollo.

Estos países tienen hoy día dos importantes agravantes. Una tremenda presión demográfica sobre unos pocos lugares o grandes ciudades, y una presión inédita sobre sus recursos naturales, de los cuales depende su crecimiento económico.

Si la aspiración de los países en desarrollo es llegar a los niveles y estilos de vida actuales de Estados Unidos y Europa y si esta aspiración se lograra cumplir, las consecuencias sobre el medio ambiente global serían catastróficas. Alguien que se dio el trabajo de estimar el tiempo que demoraría el colapso mundial en un escenario como ese, concluyó que tardaría solo una década si los 10 mil millones de habitantes que tendrá el mundo alcanzan simultáneamente los niveles de consumo de EE. UU. y Europa para el año 2030.

EL SALVAVIDAS TECNOLÓGICO

Y esta predicción probablemente ocurrirá a menos que se realicen cuatro grandes innovaciones tecnológicas que representan una nueva revolución, al modo que lo fueron la revolución agrícola y la industrial:

- a) que se encuentren sustitutos para prácticamente todos los metales conocidos de mayor uso industrial,
- b) que se reemplacen los hidrocarburos como fuente de energía,

- c) que la industria optimice el consumo de energía y materias primas (se estima que los niveles actuales de emisiones de gases sulfurosos y CO₂, podrían ser reducidos en un 30% con solo mejorar la eficiencia del uso de hidrocarburos), y
- d) que se minimice la generación de desechos y se utilicen los afluentes de un proceso como insumo de otros en la misma planta o en plantas vinculadas.

Los cambios tecnológicos inspirados en la voluntad de evitar el colapso parecen inclinarse hacia dos grandes opciones. La primera es conocida como la de «ecosistemas industriales». Se trataría de llegar a sistemas productivos que teóricamente funcionarían en forma análoga a un ecosistema natural. Hay claramente una tendencia en esa dirección estimulada por el enorme crecimiento de los costos para deshacerse de los desechos, especialmente de los tóxicos y radiactivos. Esta propuesta plantea indirectamente la disyuntiva de continuar —y aún acentuar— la dependencia de países en desarrollo respecto de tecnologías importadas o de favorecer opciones de desarrollo basadas en la capacidad y autonomía de elección y adaptación tecnológica de cada país.

Entre los riesgos de esta propuesta está el de que las plantas o los ecosistemas industriales se instalarían como enclaves en los países en desarrollo con escasos efectos en las economías locales. También constituye un riesgo el posible reforzamiento de la centralización existente en la producción de tecnologías innovadoras y de la tendencia homogenizadora de la tecnología moderna. Pero, por otra parte, los países en desarrollo podrían saltarse las etapas «sucias» de la industrialización.

De los países desarrollados, el que ha llegado más lejos en el camino hacia los «ecosistemas industriales» es Japón, que actualmente recicla el 50% de todos sus desechos. Europa lo hace en un 25 a 30% y Estados Unidos recicla apenas un 10% de los 12 billones de toneladas de basura que produce anualmente.

La segunda opción consiste en una reconceptualización del proceso tecnológico en sí mismo. Se trataría de adaptar las tecnologías a los ecosistemas naturales de cada región del mundo o país, e incluso de cada región de un país. Esta opción supone una mayor autodeterminación en la medida que la adaptación y eventual renovación tecnológica se realiza por cuenta propia y considerando de manera prioritaria los requerimientos del entorno y las condiciones sociales y culturales de cada lugar, las que varían enormemente.

EL SALVAVIDAS VALÓRICO

Cualquiera sea la opción o combinación de opciones que se imponga para evitar el colapso global, esta supone una transformación profunda en los sistemas de valores a nivel de toda la humanidad y de cada país en particular. Si se tuviera que sintetizar los cambios de valores esperados en una sola palabra o concepto, ese sería el de **solidaridad**.

A nivel internacional, se requiere de cambios profundos en los valores para que no sigan ocurriendo contradicciones como las que protagonizan los países más ricos. Japón para reciclar el 50% de sus desechos cuenta con la solidaridad disciplinada de toda la sociedad, desde las familias hasta la cúpula de la escala social. Pero al mismo tiempo que esta demostración de solidaridad, digna de ser imitada, ocurre en su territorio, en aguas internacionales las flotas pesqueras de ese país barren con sus redes «lo que caiga».

Un caso similar es el del tráfico internacional de desechos tóxicos, que tiene su origen en la resistencia de las comunidades de los mismos países que los producen a que sean depositados en sus territorios. Es mucho más barato depositarlos en una playa de un país dirigido por algún jefe de turno fácil de convencer con unos pocos miles de dólares. Estos hechos son objeto de denuncias por las ONG y grupos ambientalistas, quienes son los actores más dinámicos en los llamados a la consistencia entre sustentabilidad interna e internacional.

¿Por qué la percepción de colapso planetario inminente habría de producir un cambio de valores tan profundo que, según algunos, equivaldría a los cambios que acompañaron a otras revoluciones mundiales? Ya lo hemos dicho en otras ocasiones, pero repitémoslo. Básicamente, por dos razones.

La primera es que de súbito nos hemos percatado que la acción destructora del hombre amenaza la sobrevivencia de la misma generación que la provoca y ya no se trata de generaciones futuras. Es el caso del efecto de invernadero y de la destrucción de la capa de ozono.

La segunda es que cualquiera sea el lugar de la Tierra en que se produce el impacto, sus efectos se dejan sentir en todo el planeta. Es el caso de la lluvia ácida o la deforestación del Amazonas.

No es nada sorprendente entonces que los valores ambientales ya estén presentes en la misma cúpula del poder político mundial.

En suma, todos estos hechos nos indican que estamos cercanos a una verdadera «revolución ambiental». Por el ritmo acelerado de los hechos, se trata de una revolución que tiene que ser iniciada por la actual generación, pues las que le siguen ya no tendrían tiempo para muchas de las medidas necesarias para evitar el colapso global de la vida en la tierra. Si esta meta se logra se trataría de un emprendimiento único en toda la historia de la humanidad. Porque, contrariamente a las anteriores, se trataría de una revolución que debe ser planificada y basada en la solidaridad.

EL MEDIO AMBIENTE: ELEMENTO CENTRAL DE UN NUEVO PARADIGMA^{1 2}

La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en su libro *Nuestro futuro común*, publicado el año 1988, caracteriza el concepto de desarrollo sustentable como la síntesis de tres objetivos: crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. Ninguno de estos objetivos debe ser alcanzado sin avances simultáneos e interrelacionados hacia los otros dos.

Aceptar esta proposición significa reconocer, por una parte, la necesidad de cambios cualitativos en las concepciones tradicionales de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental, y, por la otra, establecer las diferencias de contexto económico, social y ambiental entre países.

La propuesta de desarrollo sustentable revela una notable evolución del pensamiento sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente durante los últimos 20 años. La primera proposición conocida sobre el tema, la propuesta de «crecimiento cero» aferrada a los conceptos tradicionales de crecimiento e ignorando las diferencias entre países, planteó, ni más ni menos, la existencia de una contradicción insalvable entre crecimiento y conservación ambiental.

Agotada en breve plazo, dicha propuesta fue seguida de proposiciones basadas en hipótesis de que el crecimiento económico y la conservación ambiental no eran necesariamente incompatibles. Del pesimismo se pasó a una actitud esperanzada, basada en una fe renovada en las perspectivas del progreso tecnológico y en la disposición de los diferentes actores sociales para emprender acciones concertadas en resguardo del equilibrio entre crecimiento y conservación.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 39-45.

² Editorial de la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. IV, N°3, de diciembre de 1989, originalmente titulado «Desarrollo sustentable: elementos de un nuevo paradigma».

No obstante el avance que significó el paso a una visión más optimista en el logro de la armonización entre crecimiento y conservación, los procesos industriales, por una parte, y la extensión de la pobreza, por la otra, continuaron siendo las causas más importantes de la degradación y agotamiento, a veces irreversible, de patrimonios naturales y culturales en todo el mundo. La acción destructiva avanzaba más rápido que los logros de las acciones concertadas, puntuales y ocasionales, para evitarla. Las situaciones límites se hicieron visibles por:

- a) el acortamiento de los plazos en que se hacen sentir los efectos destructivos de la acción humana sobre el ambiente (a menudo dentro de una misma generación),
- b) la expansión de impactos ambientales en un lugar hacia áreas geográficas cada vez más extensas (y en no pocos casos hacia todo el planeta) y,
- c) el surgimiento de movimientos solidarios pluralistas e internacionales por la preservación de los patrimonios naturales y el mejoramiento de la calidad de vida.

La proposición de desarrollo sustentable descansa en la fuerza de los hechos mencionados y en el agotamiento de sucesivas propuestas que han pretendido enfrentarlos.

Con el desarrollo sustentable no se pretende hacer el crecimiento económico lo más compatible posible con la conservación. Para esta propuesta teórica los procesos conducentes a ambos objetivos constituyen una unidad indivisible. Al mismo tiempo, se argumenta que es una alternativa viable en la actual etapa histórica del desarrollo de la humanidad.

VIABILIDAD DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

La viabilidad de dicha propuesta está fundamentada en la creciente convicción general de que no puede haber crecimiento económico por mucho tiempo más si no se enfrentan de inmediato los costos ambientales que este implica. Mientras más se demore una economía en hacerlo, más elevados serán esos costos y más restringidas serán sus opciones de crecimiento en el futuro.

Por otra parte, se reconoce que ninguna economía desarrollada está dispuesta a pagar costos que signifiquen reducir drásticamente su

crecimiento. Pero, al mismo tiempo, se comprueba que a esa misma economía le resulta cada vez más difícil resistir la presión social ejercida en defensa de la calidad de vida, amenazada por las consecuencias ambientales de su actividad productiva.

En los países desarrollados la respuesta a este dilema se ha buscado por tres caminos:

- a) por medio del desarrollo de tecnologías anticontaminantes,
- b) por el uso pleno de la negociación a través de procedimientos jurídicos y extrajurídicos para la resolución de los conflictos en el uso de recursos ambientales escasos, y
- c) por la acción reguladora y arbitral del Estado, en un grado que sería difícilmente aceptable en otros aspectos del desarrollo.

En los países en desarrollo, de crecimiento lento y con alta concentración del ingreso por una parte y bajos ingresos por otra, la degradación ambiental avanza más rápidamente y sus causas son más complejas que en los países desarrollados. A la degradación ambiental, causada por el crecimiento de las actividades de mayor desarrollo de la economía, se suma la degradación causada por el subdesarrollo y la estrechez de la pobreza. Las mentes están puestas en el corto plazo. En el primer caso por las urgencias que impone el cumplimiento de las obligaciones del endeudamiento externo y, en el otro, por las necesidades urgentes de la sobrevivencia biológica.

Los gobiernos postergan la dictación de normas ambientales o relajan las existentes con el fin de ofrecer mayores atractivos a las inversiones del capital extranjero. Esta actitud se hace extensiva también al conjunto de la producción, incluyendo las actividades productivas a cargo del Estado. Por otra parte, en todos los países existen normas ambientales para el hábitat urbano y rural, sin embargo, estas no se aplican en la práctica a los sectores marginales, pues resultan inapropiadas a sus necesidades o bien sus costos son demasiado elevados.

Hasta hace solo una década la reacción social ante los efectos ambientales, causados por el crecimiento no regulado y por las grandes diferencias sociales, era incipiente y con tendencias a concentrarse en una que otra área particularmente crítica. En los últimos cinco años la situación ha cambiado.

La sensibilidad ambiental de los diferentes actores sociales ha crecido en intensidad y extensión a medida que el auge exportador ha presionado sobre el ambiente natural, que la persistente concentración de la población hace sentir su peso en las grandes ciudades y que el empobrecimiento

deja sin opciones a los barrios populares. Los riesgos de agotamiento de recursos renovables, los conflictos generados por la competencia entre actividades por recursos naturales escasos, y el aumento del número de habitantes afectados por múltiples formas de contaminación, están a la vista de todos y son materia de animados debates públicos.

Desde el exterior, la sensibilización ambiental penetra a través de algunas empresas multinacionales que, sin mediar exigencias locales, aplican normas de sus propios países y también a través de las condiciones de conservación ambiental incluidas entre las exigencias del financiamiento internacional para proyectos de desarrollo locales. No es una utopía, entonces, pensar en un desarrollo sustentable para Chile que integre crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental.

OBJETIVOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN CHILE

La viabilidad de cada uno de los tres objetivos del desarrollo sustentable en Chile, dependerá de elementos como los siguientes:

a) Crecimiento económico

En el país existe un alto grado de consenso en cuanto a que la continuidad del crecimiento económico logrado en los últimos años dependerá de los éxitos que se logren en el tránsito desde una condición de exportador de materias primas a una presencia más activa en el intercambio mundial de productos industriales.

Para algunos el paso debe darse por la vía de agregar valor a las exportaciones, incorporando conocimiento tecnológico e inteligencia local a nuestras ventajas comparativas en recursos naturales. Para otros, el paso puede ser dado, sin excluir el anterior, con inversiones de capitales chilenos en países de más desarrollo asociados a conglomerados internacionales que controlan la manufactura de productos terminados de esos países.

El hecho es que ya existen progresos en la incorporación de tecnologías avanzadas en sectores productivos que, hasta hace pocos años, eran considerados «tradicionales».

La incorporación de tecnología en la producción local no significa necesariamente tener que inventarla. En muchos campos el avance consiste en desarrollar la capacidad local de selección y adaptación de tecnologías de otros países a nuestras propias condiciones sociales, a la naturaleza de

nuestros productos y a las exigencias de conservación ambiental. Esta es una agenda que solo la ciencia y la tecnología locales pueden interesarse en apoyar y desarrollar.

b) Equidad social

La línea de crecimiento caracterizada anteriormente, modifica el esquema dual del enclave exportador, genera articulaciones internas entre actividades y regiones y crea ocupaciones con ingresos más elevados que aquellos ofrecidos por las actividades meramente extractivas. Por consiguiente, contribuye a una mejor calidad de vida de amplios sectores medios y populares. Sin embargo, la equidad social para el desarrollo sustentable incluye también acciones específicas para:

- satisfacer las necesidades básicas poniendo las capacidades científica y tecnológica locales al servicio de la adecuada utilización y desarrollo del ambiente natural y construido del país, a fin de dar solución a las demandas de alimentación, vivienda, salud, servicios, etc.,
- elevar la productividad de las actividades económicas populares en el campo y la ciudad, desarrollando modelos tecnológicos que incorporen el saber tradicional (adecuado a la escasez y naturaleza de los recursos y a la diversidad de necesidades a satisfacer), y tecnologías de alta productividad adaptadas a los valores y ambientes locales,
- valorizar las culturas étnicas-regionales que han ido conformando relaciones sociales entre sus miembros y entre estos y el entorno físico a través de siglos, hasta llegar a ser únicos en el mundo.

c) Conservación de la base de recursos

No existen estimaciones confiables para Chile sobre la degradación efectiva de los recursos naturales por sobreexplotación o explotación descuidada. Para otros países de América Latina se ha estimado que la pérdida anual de capital natural por estas causas puede alcanzar hasta el 4% del PGB. En ausencia de datos, este es un terreno adecuado para preguntas más que para afirmaciones. Así, por ejemplo, cabe preguntarse:

- ¿En qué medida la presión puesta sobre los recursos ambientales del país, naturales y construidos, por el crecimiento económico y la persistencia de la concentración urbana, impone riesgos en la productividad futura de la economía nacional?

- ¿Cuál es el límite más allá del cual la artificialización agrícola y forestal (sustitución de capital natural por capital físico) comienza a afectar la productividad misma del sector y la calidad de vida de la población?
- ¿Por cuánto tiempo más se podrán mantener las actuales tendencias hacia los monocultivos (con sustitución de cultivos diversificados) y el creciente uso de insumos químicos, sin que sus efectos en los suelos (contaminación de los alimentos producidos, inmunización de microbios, etc.) eleven los costos hasta niveles no competitivos?
- ¿Quién deberá resolver materias de interés público de largo plazo, como el agotamiento de recursos básicos —el agua, el aire, los suelos— como consecuencia de la competencia por uso entre actividades productivas, o como resultado de cambios globales mundiales?

Algunas de estas interrogantes merecen ser objeto de especial interés científico. Ellas desafían respuestas que harán madurar la propuesta del desarrollo sustentable. La viabilidad de esta propuesta, como la de todo paradigma, depende de su capacidad para formularse preguntas clave de alto interés para la comunidad científica, de manera de llegar a constituir líneas de investigación fecundas con miras al futuro.

SIN CRECIMIENTO NO HAY DESARROLLO SUSTENTABLE^{1 2}

El concepto de desarrollo sustentable se ha puesto de moda antes que se hayan hecho las necesarias precisiones en la definición misma del concepto. El Banco Mundial y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo lo definen vagamente como «la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades».

Esta es una proposición de sentido común con la cual nadie podría estar en desacuerdo públicamente. Sin embargo, todo indica que su traducción en acciones prácticas y privadas tomará mucho tiempo y requiere de profundas transformaciones de todo tipo.

Hay muchos científicos que piensan que el desarrollo sustentable significaría nada menos que pasar del uso de recursos de *stock* a recursos de flujos, especialmente del uso de energía de hidrocarburos a energía solar. Sin embargo, transformaciones de esta magnitud y complejidad tomarían un tiempo mayor que el que tomará poner la sobrevivencia del planeta en el límite con las tecnologías actualmente en uso. Sin duda hay pasos intermedios entre lo actual y el ideal.

Muy pocos están dispuestos a detener deliberadamente el crecimiento económico con el propósito de la conservación ambiental. Pero sí existe el convencimiento general de que ya no será posible seguir creciendo económicamente a costa de agotar la base de los recursos naturales y deteriorar la calidad de vida y que hay que buscar otra forma de crecer. En los países industrializados, este convencimiento ya está produciendo transformaciones (por ahora de orden menor) en tecnologías de producción, pautas de consumo, y en las decisiones sobre financiamiento de proyectos de inversión.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 46-51.

² Editorial de la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. IV, N°1 y N°2, agosto de 1988.

Nos preguntamos, ¿qué ocurre con los países que no crecen, que crecen apenas, que van a la zaga del desarrollo tecnológico convencional y en los cuales segmentos importantes de la población están aún lejos de satisfacer sus necesidades esenciales? Es el caso de todos los países latinoamericanos durante los últimos 10 años.

En estos países la dimensión ambiental ha estado ausente de las políticas económicas. La discusión sobre desarrollo de América Latina ha estado más bien dominada por la necesidad de responder año a año a los efectos de la crisis económica generada por el endeudamiento externo. La atención de los economistas oficiales se concentra en los ajustes internos para responder a las exigencias de los acreedores y a la vez asegurar un mínimo crecimiento. Otros, menos apremiados por la contingencia reviven (ahora con argumentos más sólidos) la discusión sobre nuevas opciones de desarrollo que hagan menos penosa la salida de la actual crisis y que nos prevengan de otras crisis en el futuro. Si algo ha quedado en claro en esta discusión es que no hay lugar para optimismos en cuanto a una salida para América Latina que no sea el resultado de profundas transformaciones en las relaciones económicas externas y en las estructuras internas.

EL ESCENARIO LATINOAMERICANO ACTUAL

Los indicadores demuestran que la economía en América Latina no ha crecido en los últimos diez años y que en los próximos 10 a 20 estará restringida por los pagos de los intereses de la deuda externa. En el mejor de los casos el crecimiento será lento. De poco sirve recordar los tiempos anteriores a la crisis. Es verdad que entre los años 1950 y 1980 las tasas promedio de crecimiento per cápita anual fueron del orden de 2,4%, similares a los países desarrollados. Sin embargo, se trata de un tipo de crecimiento difícilmente sostenible en el tiempo.

En efecto, durante ese período la contribución de América Latina a la economía internacional fue decreciente en los rubros que requerían un mayor valor agregado intelectual. La inserción en los mercados mundiales siguió dependiendo casi íntegramente de las exportaciones primarias cuyos precios en relación a productos manufacturados y servicios importados fueron cayendo sistemáticamente a lo largo del tiempo.

El ritmo de crecimiento anual del 2,4% significó un doble costo social: presionó despiadadamente sobre la base de recursos naturales y mantuvo a un nivel muy bajo los ingresos de la mitad más pobre de la población.

En América Latina, los récords de destrucción de capital natural (por una explotación irresponsable de los recursos naturales) y de pobreza crítica —por la persistencia en la distribución desigual del ingreso, incluso en períodos de crecimiento económico relativamente altos— no son superados por ninguna otra región del mundo.

El desarrollo económico siguió concentrándose en el Norte. Entre los años 1950 y 1980 el intercambio de productos industriales y de servicios se elevó de 1/3 a 2/3 del total del intercambio internacional. Y el 80% se realizó entre Europa Occidental, Norteamérica y Japón. Este sí es un intercambio de alto valor agregado intelectual, en el cual las ventajas comparativas que cuentan son la creatividad científica y tecnológica.

La entrada al intercambio mundial por productos industriales y de servicios no estuvo cerrada durante este período a países en desarrollo; muchos de los que lograron traspasar el umbral ni siquiera son ricos en recursos naturales. Lo hicieron incorporándose a la carrera del desarrollo tecnológico apoyados en el ahorro interno y recurriendo para ello a la austeridad y a la equidad como condiciones previas al crecimiento y la competitividad³.

Mientras en América Latina importábamos «objetos» de consumo, desde «metros» hasta encendedores de cigarrillo, los nuevos países industrializados del sudeste asiático (NIC) importaban «conocimientos» adaptándolos y modificándolos creativamente a los recursos e instituciones locales para reexportarlos como valor agregado. Más importante aún, no vacilaron en postergar el consumo local, incluso de los mismos bienes que producían para la exportación, con el fin de destinar el excedente a inversión productiva y ganar en autonomía.

De esta forma, la industria se desarrolló en la competencia por mercados mundiales y no, como en América Latina, en la protección contra la competencia externa. Se desarrolló postergando aspiraciones de consumo de toda la comunidad nacional y no como en América Latina para satisfacer demandas de consumo de minorías de otras regiones. La industrialización orientada al consumo interno contribuyó a las tendencias de concentración urbana macrocefálica, que significan una presión extraordinaria sobre el ambiente construido con graves consecuencias en la calidad de vida.

³ F. Fajnsylber, *Notas sobre Industrialización en América Latina*. Posteriormente publicadas bajo el título *Industrialización en América Latina: De la Caja Negra al Casillero Vacío*, CEPAL, Cuaderno N°60, 1989.

LAS LECCIONES DE LA CRISIS

No todo es negativo en los momentos de crisis. Por ejemplo, en los períodos de crisis los cambios de ruta que en períodos normales solo algunos visualizan, se hacen inevitables para la mayoría. Hoy día todos reconocen la considerable cuota de dogmatismo de las políticas que suponían que el crecimiento económico solo es posible con la protección indiscriminada de los mercados internos. O de las que postulaban que la equidad resulta del «chorreo» si los mercados son liberados de toda regulación estatal.

Además, en los períodos de crisis las posibilidades de alcanzar consensos son, por lo general, mayores que en períodos «normales». Ante la evidencia del agotamiento de las estrategias tradicionales de desarrollo económico, la crisis dio un mayor realismo a la discusión sobre nuevas opciones de desarrollo de América Latina. Ya nadie puede sostener que este debate, que durante largo tiempo fue criticado, es un mero ejercicio de intelectuales y carece de oportunidad.

De la lectura de documentos que informan de las discusiones sobre nuevas opciones de desarrollo, se puede deducir un cierto grado de consenso el cual se podría sintetizar en la siguiente proposición: el desarrollo de América Latina durante lo que resta del siglo dependerá del éxito en compatibilizar el crecimiento económico a alcanzar con una mayor competitividad de los mercados internacionales de productos industriales y con los objetivos de equidad social, en los cuales el tema ambiental es central. Dos son los grandes objetivos sociales que el desarrollo futuro de América Latina requiere tener en cuenta:

- a) satisfacer las necesidades básicas facilitando el acceso de los sectores más pobres al trabajo, vivienda, energía, alimentación, etc., y
- b) valorizar (en vez de destruir o agotar) la base de recursos naturales de los cuales depende la calidad de vida de toda la población en el futuro.

En ausencia de una definición más rigurosa, esta es una posición que pretende acercarse al concepto de desarrollo sustentable desde una perspectiva latinoamericana. Pero tal perspectiva tiene el problema de poner en el mismo saco a países muy diferentes entre sí. El promedio del 2,4% de crecimiento anual del PGB durante el período 1950-1980 estuvo

fuertemente distorsionado por un crecimiento muy superior de Brasil y por el hecho de que ciertos países registraron tasas de crecimiento cercanas a cero durante este mismo período.

Brasil es el país que se encuentra más cerca del primer objetivo de nuestra proposición: lograr avances en competitividad de productos industriales en el mercado mundial con el consiguiente desarrollo tecnológico interno. En cambio, es uno de los países que tiene el más triste récord en cuanto a los dos objetivos sociales incluidos en la misma.

Chile es otro país que cuenta con condiciones naturales combinadas con recursos humanos que son favorables para un desarrollo sustentable. Durante los últimos cinco años el potencial exportador de la economía nacional ha quedado ampliamente demostrado. La crítica del escaso valor agregado de las actividades de exportación realizadas hasta la fecha desconoce un hecho importante: las actividades forestales, mineras, pesqueras y agrícolas, bajo el estímulo de la demanda externa, tienden a avanzar espontáneamente en el eje recursos naturales-industrialización incorporando conocimientos científicos y tecnológicos a la producción, y generan efectos de aprendizaje social internos similares a los de la industria manufacturera.

La crítica fundamental es que los avances obtenidos en competitividad internacional no han tenido una contraparte en el logro de las otras dos condiciones de un desarrollo sustentable en el tiempo. El desarrollo sustentable requiere de una sociedad internamente articulada y equitativa, y la articulación y la equidad no pueden dejarse enteramente a las fuerzas espontáneas de la iniciativa privada.

Si el progreso en la competitividad internacional requirió de políticas estatales, también se requiere de políticas que busquen la satisfacción de las necesidades básicas y la articulación social interna, sin desmedro de los avances en productividad, a través de procesos de creciente participación tanto en la economía como en la vida política y cultural como lo ha sostenido Fainsylber. Una sociedad internamente articulada y más equitativa facilita un esfuerzo sostenido de incorporación del progreso técnico, el aumento en la productividad y, por consiguiente, el crecimiento.

Respecto a la protección del medio ambiente, objetivo social referido a las próximas generaciones, los informes del Banco Mundial indican que, si la destrucción de capital natural producida en el proceso de producción de bienes primarios fuera estimado en las cuentas nacionales, las tasas de crecimiento serían negativas en muchos países latinoamericanos que hoy día muestran tasas de crecimiento anual del PGB del orden del 4 o 5%.

En los países industrializados de occidente la conservación ambiental ha pasado a ser un componente indispensable del crecimiento económico, y es responsabilidad del Estado en estrecha colaboración con el sector privado y las comunidades científicas velar porque las acciones con miras a metas privadas de corto plazo no signifiquen restringir las opciones y los ritmos de desarrollo en el futuro.

EL CÍRCULO VIRTUOSO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE¹

EL CÍRCULO VIRTUOSO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE COMO CAMBIO ESTRUCTURAL

El paso del viejo al nuevo paradigma del desarrollo sustentable implica cambios estructurales de diverso tipo (en educación, salud, estructura de exportación, tecnologías de información y aspectos culturales, entre otros) y tiene a su favor la existencia de señales de que el cambio está ocurriendo desde antes de la crisis bajo la presión de la gente. La señal es el rechazo de la gente —independientemente de su nivel de ingresos, género, edad, religión e ideología— a que el aumento de los ingresos tenga que ocurrir a costas de su calidad de vida y sustentabilidad ambientales (paradigma oficial o viejo paradigma). Las señales de rechazo se comenzaron a ver a través de una serie de indicadores: encuestas, conflictos ambientales en comunidades que percibían amenazas a su calidad de vida o base económica por algún proyecto de inversión, conflictos entre industrias o entre intereses regionales y gobierno nacional. Algunos los vieron como problemas, por considerarlos un freno al crecimiento económico. Otros los han visto como el origen de oportunidades del *círculo virtuoso del desarrollo sustentable* que se confirman con la aparición en Chile de los primeros casos de producción limpia y/o producción con manejo sustentable de recursos naturales. En los países desarrollados, esto ocurrió desde los años 70 como respuesta a la presión de la gente a través del mercado y ante normas estatales más exigentes, dando impulso a innovaciones tecnológicas y de gestión empresarial que tenían como desafío convertir en ganancias la internalización de los costos de descontaminación y de manejo insustentable de recursos naturales. Si bien la demanda ambiental de la sociedad chilena no es aún tan fuerte como en esos países como para producir esos efectos, no hay

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, Nº2, 3 y 4, pp. 4-11, año 2002.

duda que es mucho más fuerte que la que ellos tuvieron en su etapa de los 5 a 8 mil dólares per cápita; y esos países no tuvieron ni tienen, como la tiene Chile, la presión ambiental de la gente de los países importadores de nuestros productos. Se trata de importaciones que contribuyen en un 35 a 40% de nuestros ingresos. Por ello, encontramos más oportunidades de acercamiento al *círculo virtuoso del desarrollo sustentable* en empresas exportadoras principalmente en las regiones.

El mercado está lejos de encargarse de resolver todos los problemas ambientales y los de crecimiento a través del *círculo virtuoso del desarrollo sustentable*. Ni siquiera en los casos más exitosos de reforzamiento mutuo entre objetivos, el círculo virtuoso termina de cerrarse completamente como ocurre en un ecosistema natural prístino. Son más los casos en que la solución debe enfrentar el dilema de sacrificar, total o parcialmente, un objetivo por otro del desarrollo sustentable (*trade-off*). En estas situaciones la solución es una decisión política que, en una democracia, debe ser adoptada por la gente, representada por autoridades elegidas, salvo que se opte en ciertos casos por la consulta directa.

En suma, el cambio del viejo al nuevo paradigma del desarrollo sustentable es un ideal, lo cual no impide adoptarlo como el sueño que en otras causas y otros tiempos sirvió de guía a proyectos de futuro que quedaron en el camino. En este caso, a un proyecto de futuro solidario internamente y globalmente. Un proyecto cuyo acercamiento a la utopía del *círculo virtuoso del desarrollo sustentable* depende del cumplir con dos condiciones. La primera es ver el mercado como un medio —no un fin— para potenciar la innovación y la creatividad individual, susceptible de ser utilizado por el Estado ya sea creando nuevos mercados o aplicando instrumentos de mercado en la producción de bienes y servicios públicos, si con ello se reduce el costo social de desarrollo sustentable y se estimula la innovación. La segunda condición es reconocer que es la gente —consumidores y ciudadanos— la fuerza impulsora de los cambios del viejo al nuevo paradigma del desarrollo sustentable y de su renovación permanente. Esto implica realizar una modernización y reforma del Estado que facilite a la gente su inserción a redes de libre acceso a la información; su participación en política pública, y una redistribución del poder político desde el nivel nacional a los niveles regional y local de gobierno.

A continuación, se hace una síntesis de los temas abordados por las ponencias del Séptimo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente realizado por CIPMA en mayo del 2002 en Antofagasta, a través de las cuales se lleva a un plano de discusión más concreto las dificultades y oportunidades del *círculo virtuoso del desarrollo sustentable*.

COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

Los cuatro autores de este tema comparten un enfoque preventivo, en el sentido de que la oportunidad de acercamiento al *círculo virtuoso de desarrollo sustentable* no se logra sin introducir el tema ambiental desde el inicio de los procesos de negociación y toma de decisión en materias económicas. Las divergencias entre ellos están en el nivel político de decisión en el cual se debe plantear.

Borregaard y Larraín sostienen que el tema ambiental debe ser introducido en el nivel internacional de la política, desde el inicio de las negociaciones de los tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de comercio internacional. Argumentan que hasta ahora las negociaciones se realizan sector por sector, con una actitud defensiva y reactiva en el tema ambiental, lo cual impide anticipar los impactos ambientales negativos y maximizar las oportunidades de reforzamiento mutuo entre comercio y medio ambiente. Borregaard hace recomendaciones concretas respecto a las negociaciones en curso y futuras, mientras que Larraín destaca la necesidad de abrir más puertas a la participación ciudadana en las negociaciones, atendiendo a la profundización de las desigualdades generadas por la globalización.

Gómez-Lobo sostiene, en cambio, que hay que reservar la discusión al nivel nacional de la política económica. Introducir el tema ambiental en las negociaciones de los TLC aumentaría el riesgo de que sea utilizado por las contrapartes bajo la influencia de poderosos intereses proteccionistas, en perjuicio de los intereses chilenos. Considera que es preferible utilizar estratégicamente la coyuntura política de una negociación comercial para adelantar nuestra política ambiental en un mejor escenario para tomar la iniciativa, definir prioridades y buscar libremente los «atajos» que nos da la integración económica y cultural con países que van más adelante que Chile en el tema ambiental.

Finalmente, Praus nos advierte que la opción de Gómez-Lobo también tiene riesgos, como lo es que el viejo paradigma de desarrollo sustentable se imponga como un obstáculo en la «utilización de un TLC para adelantar nuestra política ambiental». El autor se refiere al compromiso tomado por Chile en el tratado de libre comercio con Canadá de hacer cumplir nuestras propias normas ambientales —posición oficial de Chile en los TLC— lo que implicaba un reordenamiento, actualización y sistematización de la normativa existente, trabajo que aún no se ha terminado después de varios años de firmado el acuerdo. Es difícil explicar la escasa prioridad en

cumplir en plenitud el compromiso ambiental contraído, ante un caso en que la eficiencia y eficacia de nuestras normas ambientales pasa a ser un prerrequisito de nuestro crecimiento económico, en alta medida impulsado por las exportaciones.

NORMAS Y REGULACIONES AMBIENTALES

Nadie podrá cuestionar el derecho de Chile a definir sus normas, tomando en cuenta que la percepción de riesgo ambiental en nuestra sociedad es diferente a la que tienen habitantes de países con niveles de ingreso de US\$20.000 o más por persona al año (aquí cabe exceptuar, por una parte, los problemas ambientales con efectos letales y, por otra, las normas exigidas por sociedades de destino de nuestros productos si la productividad generada lo permite). Gómez-Lobo, al hacer este alcance, agrega que no estamos hablando de que nuestras normas sean de clase B y las de esos países clase A. Son normas distintas y en ambos casos son las adecuadas, siempre que no nos cerremos al uso de instrumentos económicos —si con ello se reduce el costo social del cumplimiento de la norma— y estas sean legitimadas con la aprobación de la gente, y no por la decisión discrecional de técnicos ya sea en las negociaciones en los TLC o de los responsables de definirlas y aplicarlas internamente.

Respecto a esto último, durante la década de los 90 en CONAMA se lograron importantes avances en el mejoramiento de la calidad de vida ambiental de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), gracias al crecimiento económico nacional de los años 90, según López y Cáceres en sus respectivos artículos (viejo paradigma). Los autores no descartan el hecho de que la alta concentración de la demanda ambiental de Chile en la RMS² pudo ser un factor adicional de la asignación prioritaria de recursos financieros y técnicos de la CONAMA en la capital. Ahora, considerando que la presión de los santiaguinos por calidad de vida ambiental no ha disminuido con la crisis de crecimiento y que además ya estamos fuera de la posibilidad de crecimiento económico igual al de la década pasada, ¿qué alternativa tiene la CONAMA, que no sea un aumento dramático en la eficiencia del uso de recursos financieros disminuidos respecto a los que dispuso en los años 90? Esta es justamente la propuesta de López y

² En la Región Metropolitana de Santiago se concentran el 45% de la población, el 55% del producto y los centros de poder político, administrativo y de negocios del país.

Cáceres, junto con usar instrumentos económicos, y en concreto, los bonos de emisiones transables, lo cual es un claro y valiente ejemplo del paso del viejo paradigma al *círculo virtuoso del desarrollo sustentable*.

Adonis y Gil agregaron un factor esencial para llegar normas «adecuadas» a nuestro medio: promover y poner más atención a las oportunidades de investigación realizada en Chile en el campo de la salud ambiental. Basados en sus investigaciones en la Región Metropolitana de Santiago, sostienen que localidades con concentraciones similares de material particulado registran grados de toxicidad muy diferentes. Refiriéndose a la propuesta de bonos de descontaminación de la presentación de J. Cáceres, los autores indican que en la preparación del proyecto de ley correspondiente es indispensable conocer la composición química y la toxicidad de la masa transable³.

COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La evaluación positiva de los avances de la CONAMA en la descontaminación de la Región Metropolitana durante la década de los 90 contrasta con la percepción de lo poco que ha hecho el Estado durante la misma década en conservación ambiental, biodiversidad y sustentabilidad de los recursos naturales. Se habla de «falta de voluntad política» del Estado en estos temas. A la luz de las presentaciones y debates del Encuentro, esta percepción pareciera estar influida por dos hechos: uno es que los medios de comunicación dan más acogida a los problemas y conflictos que a las oportunidades y soluciones en estas materias; el otro es que los avances en la creación de oportunidades de *círculo virtuoso de desarrollo sustentable* durante los 90 han ocurrido más por iniciativa privada que del Estado, especialmente —aunque no exclusivamente— por las grandes empresas exportadoras (las mismas que hasta pocos años atrás eran percibidas genéricamente como depredadoras).

Los artículos están orientados a las oportunidades de cambio creadas por el mercado para pasar del viejo al nuevo paradigma en la política pública. En el área de recursos renovables se abordan en específico la inversión privada en tierras para la conservación y la certificación forestal, mientras que en los recursos no renovables se considera el caso de sector minero.

³ La CONAMA posteriormente acogió esta observación con estudios que serán considerados en la etapa de reglamentación de la respectiva ley.

INVERSIÓN PRIVADA EN CONSERVACIÓN

En el artículo de C. Sepúlveda se estima que entre 500 mil y 700 mil hectáreas en Chile están siendo dedicadas a la conservación por iniciativas de privados, casi la totalidad de ellas emprendidas en la década de los 90. Para los autores que abordan este tema, es difícil encontrar una actividad en que el interés privado sea más coincidente con el interés social, como es este caso, considerando que lo que se está conservando es la fuente de bienes y servicios comunes —paisaje, reservas de agua, aire limpio, material genético, esparcimiento, captura de CO—, algunos de los cuales desbordan los límites prediales. Esto, independientemente de la variedad de motivaciones complementarias —inclusive económicas— al objetivo común de conservación (Corcuera y Navarro). Sin embargo, el *círculo virtuoso* no se puede cerrar ni extender mucho más en ausencia de una política regional de conservación, redefinida por los autores en términos de colaboración público-privada. En los debates no faltaron voces escépticas a lo que ven como «intervención estatal», argumentando que la misma existencia de iniciativas privadas es una prueba de que no se necesita.

Las presentaciones y discusiones del encuentro se encargaron de despejar el escepticismo, recogiendo diez años de experiencias en conservación por privados que comprueban la percepción desde todas las áreas protegidas privadas (APP) de que «todos ganan con la cooperación». Al mismo tiempo, las presentaciones muestran la heterogeneidad de las necesidades y de los aportes en conservación de las APP que se deben considerar en una estrategia de cooperación entre ellas y con el sector público. En este sentido, los artículos cubren diversos aspectos como los referentes a la institucionalidad —incluido llegar a un acuerdo sobre el reglamento de APP de la Ley de Bases (1994) pendiente por casi diez años—, hasta el tema de la conectividad entre predios por corredores biológicos (J. Simonetti), que aumentan exponencialmente el valor ecológico de cada predio y la oferta de bienes y servicios comunes del total de la superficie regional bajo protección pública y privada. El artículo de J. P. Contreras, por su parte, demuestra que la oportunidad de acercamiento al *círculo virtuoso* desde la conservación de la biodiversidad se da en todas las regiones de Chile y la cooperación público-privada también puede ser resultado de la iniciativa de un servicio público y desde una región, en este caso CONAF de Antofagasta.

CERTIFICACIÓN FORESTAL Y CONSERVACIÓN

Anticipándose a crecientes exigencias ambientales de mercados de Estados Unidos, Europa y Japón, las empresas forestales en Chile entraron en un proceso de certificación voluntaria, primero por ISO 14.001 a comienzos de los años 90, y en seguida de manejo forestal sustentable (MFS) a finales de la década, proyectándose en forma ascendente al entrar a inicios de los 2000 con dos opciones de certificación: el FSC internacional y CERTFOR, estándar nacional homologado por el Sistema Pan Europeo (M. I. Miranda). Se estima gruesamente que, de las 90 mil hectáreas certificadas a fines del 2001, se llegará a cerca del millón de hectáreas el año 2008, significando pasos gigantescos de acercamiento al *círculo virtuoso del desarrollo sustentable* desde el lado de la producción. El acercamiento a este círculo virtuoso se puede resumir en cuatro pasos: (i) el fin de la sustitución de bosque nativo por plantaciones y el manejo de los bosques nativos existentes y biodiversidad en general al interior de la unidad forestal de las industrias; (ii) la integración de los pequeños y medianos productores al MFS y a mercados internacionales, directa o indirectamente como proveedores de las grandes empresas; (iii) la recomposición de las relaciones entre empresa y comunidad con efectos en el desarrollo económico local, y respeto de derechos, tradiciones y costumbres de etnias originarias; y (iv) el alivio de la carga del Estado en el control de normas, planes de manejo, etc., y reorientación de recursos públicos liberados al perfeccionamiento de la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE) y a la cooperación con la conservación privada¹.

A diferencia del sector minero, las empresas del sector forestal no se identifican a sí mismas, al menos públicamente, como actores comprometidos con el desarrollo sustentable de la región de la que forman parte². Sin embargo, estudios preliminares sobre responsabilidad de la empresa sugieren que una vez que esta opta por adelantarse al mercado y a las

¹ Citación libre de la intervención de G. Geisse sobre el cambio previsible de la certificación forestal de MFS, en el escenario forestal chileno. CIPMA, Comisión Organizadora del Séptimo Encuentro, enero 2002.

² Esto podría explicarse en la concentración de la propiedad en tres grandes empresas con el 50% de la producción, bajo un modelo de organización y decisiones altamente centralizado. También puede influir el hecho de que las regiones forestales son más heterogéneas que las regiones mineras en que la actividad contribuye con el 60% de producto regional, como es en el caso de Antofagasta.

normas locales entrando al *círculo virtuoso del desarrollo sustentable*, no pasa mucho tiempo en ver el desarrollo sustentable del conjunto de la región en que se inserta como parte del negocio.

LA MINERÍA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA REGIÓN MINERA

En la minería, y en particular en la gran empresa minera, el cambio de signo de negativo a positivo de las externalidades ambientales, sociales y económicas de las empresas ha motivado a algunas de ellas a jugar un papel protagónico en el desarrollo sustentable de la región minera. El origen directo y principal del cambio de signo no fue tanto la presión de importadores como en el caso forestal. Mayor importancia tuvo el efecto derivado de la lucha permanente por ganar en eficiencia y competitividad a través de tecnologías y de gestión productivas que ya habían pasado por el proceso de convertir en ganancias la internalización de los costos de la contaminación y el manejo insustentable de los recursos naturales, en particular del agua y más tarde de la biodiversidad. La fuerte inversión de capital internacional de parte de empresas multinacionales en la minería del cobre chileno durante la década de los 90, facilitó y aceleró este proceso. A. Marín y G. Geisse, actualizando estudios de CIPMA de 1997³ y recurriendo a los aportes de varios autores de artículos de esta sección, identificaron cuatro campos de externalidades ambientales positivas de la minería a la región⁴: (i) extensión del horizonte temporal de la empresa por aumento del *stock* conocido de minerales (G. Lagos), con alivio a la incertidumbre que ha marcado negativamente a la región; (ii) el paso del enclave minero a un modelo de ocupación territorial abierto a la integración de pymes locales (M. Lufin y M. Culverwell) y a la opción para los trabajadores y sus familias a vivir en ciudades; (iii) disminución dramática del consumo de agua por tonelada de metal y, al mismo tiempo, conservación de sus fuentes, con los consecuentes beneficios para la biodiversidad y las etnias originarias (J. C. Contreras); (iv) reinversión en capital social y natural

³ Guillermo Geisse G., La Empresa Cuprífera Multinacional y el Desarrollo Sustentable de las Regiones Mineras de Chile, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XII, N°4, 1997.

⁴ Guillermo Geisse G., La Empresa Cuprífera Multinacional y el Desarrollo Sustentable de las Regiones Mineras de Chile, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XII, N°4, 1997.

renovable que contribuya al desarrollo sustentable de la región, en el marco de políticas corporativas de responsabilidad social de las empresas (Villarzú, Turner y Hayes).

Las afirmaciones de los presidentes ejecutivos de tres grandes empresas mineras en sus presentaciones en el Encuentro y artículos de este número, que dicen que el desarrollo sustentable de la región minera chilena es «parte del negocio», es coincidente con señales de competitividad (sistémica) atribuibles a la región, que debieran traducirse a lo largo del tiempo en retornos a las empresas⁵. Ello justificaría las contribuciones de las empresas al desarrollo sustentable de la región minera. Sin embargo, desde el punto de vista del conjunto de la región, las empresas (nivel micro) pueden llegar a poco más que a la oportunidad del cambio al *círculo virtuoso del desarrollo sustentable* (nivel macro). La optimización de las externalidades ambientales, sociales y económicas a nivel macro regional —de competencia del sector público— es visto obviamente por las empresas como tema político y se muestran dispuestas a colaborar en una función que entra de lleno en la política pública. A eso se refería Francisco Tomic⁶, alto ejecutivo empresarial minero, al reclamar un «armado regional» por parte de la política pública como guía para ajustar la política de responsabilidad social de la empresa con miras a contribuir al desarrollo sustentable de la región para un mutuo beneficio (nuevo paradigma).

Mientras la política ambiental en la Región Metropolitana de Santiago tiene entre sus opciones crear mercados (bonos de emisión) que mantengan o superen los logros de los años 90 en mejoramiento de la calidad del aire, reduciendo los costos para la sociedad, la política pública en la región minera y forestal tiene entre sus opciones utilizar los mercados existentes conduciendo sus externalidades ambientales y sociales positivas hacia las metas del desarrollo sustentable de la región.

¿En qué medida la política pública reúne las condiciones para cumplir esta función de liderazgo del desarrollo sustentable regional bajo un nuevo paradigma? La discusión en torno a esta pregunta es introducida por los autores de la próxima sección bajo el tema descentralización y desarrollo sustentable. El título del tema recoge la tesis de la convocatoria de que los

⁵ Un caso de ventaja competitiva construida en el desierto no contemplada por Michael Porter.

⁶ Seminario sobre Filantropía y Responsabilidad Social de las Empresas en preparación del 7mo. Encuentro CIPMA, Fondo de las Américas, septiembre 2001.

cambios de preferencias de la gente que llevan a desafiar el viejo paradigma del desarrollo sustentable requieren de la superación de las barreras que aún separan, por una parte, el mercado de la política pública y, por otra, los centros de decisión política de la gente.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Los tres primeros autores de esta sección concuerdan en la definición de descentralización aceptada universalmente como la transferencia de poder desde el gobierno nacional a gobiernos regionales y locales «elegidos»⁷ (Chile es uno de los pocos países democráticos que no cumple con esa condición respecto a los gobiernos regionales). También comparten la hipótesis de la convocatoria sobre la importancia de la distribución de poderes entre los niveles de gobierno, y sobre la capacidad de la democracia de responder a demandas crecientes de la gente por calidad de vida y sustentabilidad ambientales, y de hacer posible su participación en las soluciones. Los autores, sin embargo, difieren en sus enfoques al contrastar estas hipótesis con su visión del contexto chileno.

E. Ortega, desde una perspectiva sociopolítica, pone el acento en intereses históricamente consolidados que se resisten a la descentralización, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Ve la globalización como un factor centralizador adicional. Con el aval de sus investigaciones en el tema del desarrollo humano, el autor no percibe la existencia de movimientos sociales con fuerza descentralizadora desde las regiones (los cuales no se deben confundir con los reclamos contra el centralismo) y termina asociando a esto la debilidad de las identidades regionales. De haber demandas crecientes por calidad de vida y sustentabilidad, que por definición son en su mayoría locales, su lectura desde el centro se distorsiona por las relaciones de dependencia y la participación de la gente se agota por la distancia de los centros de decisión. No habría otra alternativa que seguir viviendo para el centralismo, pareciera ser la conclusión que el autor no vacila en considerar como un obstáculo mayor al desarrollo sustentable.

⁷ Conferencia Internacional sobre descentralización realizada por el Banco Mundial con representación de expertos y representantes de ministerios de Hacienda de varios países latinoamericanos (Valdivia, agosto 1998). Ver World Bank View Points, Beyond the center. Decentralizing the state, Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger, Prepublication Conference Edition.

G. Martelli, desde una visión de geografía política y de una práctica por varios años en la secretaría ejecutiva de la Asociación Chilena de Municipalidades, ve la persistencia del centralismo como obstáculo al desarrollo democrático chileno sin explicitar su relación con el tema ambiental, sugerido en la convocatoria. Sin embargo, a la luz del debate motivado por la presentación del autor y de otros en este mismo número especial, es posible explicitar esta relación: las comunidades locales, enfrentadas a decisiones centrales percibidas como amenazantes a su calidad de vida y sustentabilidad ambientales —y en un contexto de debilidad y alto grado de dependencia de los gobiernos locales y regionales del gobierno central—, suelen terminar en conflictos ambientales, en los cuales han probado la capacidad de convocatoria y el peso del tema ambiental para equiparar las relaciones de poder y con ello la negociación⁸. El proceso se mantiene desde su inicio al margen del sistema de gobernabilidad y tan pronto el conflicto se desata, son los medios de comunicación masiva quienes, a su modo y sin corresponderle, pasan a jugar el rol de mediadores.

F. Cortez, desde de un enfoque de economista y de su práctica profesional en el gobierno regional de Antofagasta hasta un par de años atrás, ve la convergencia entre lo global y local como una oportunidad para el desarrollo sustentable de la región minera. El autor difiere de E. Ortega al sostener que la globalización puede contribuir a la presión sobre el centro por más autonomía del gobierno regional, y de G. Martelli, al ver el tema ambiental y desarrollo sustentable como fuerza convocatoria de una pluralidad de actores sociales que ven en el centralismo un tapón en el logro de ese fin común. Cortez es optimista sobre el actual proyecto renovado de clúster minero regional y sobre el Programa de Inversiones Territoriales (PIT) de CORFO, liderado por la actual autoridad regional con la participación de la

⁸ Sectores del empresariado han mostrado su preocupación en términos del impacto de los conflictos en torno a grandes proyectos de inversión, viéndolos como una amenaza al crecimiento de la economía. Desde esferas oficiales se dice, en cambio, que los conflictos ambientales son la excepción desde la aplicación del Sistema de Evaluación Ambiental a los proyectos. Otros, desde el campo de la investigación, llaman la atención sobre el potencial democratizador del tema ambiental (en términos que tiende a equiparar fuerzas, haciendo posible la negociación entre las parte en vez de la imposición del más fuerte), pero algunos han observado el efecto de desencanto con la democracia y sus instituciones causado por la ineficacia del actual sistema de gobernabilidad para hacerse cargo de las demandas de ambientales de la gente desde centros de decisión cercanos y representativos. Para estos últimos, el escaso número de conflictos no es razón de alivio, sino de preocupación.

Corporación de Desarrollo y la Asociación de Industriales de Antofagasta. Este programa tiene origen en otros anteriores de CORFO, iniciados el año 1994 que tuvo escaso interés de la gran empresa inclinando la balanza al clúster minero internacional en desmedro del regional (M. Culverwell, M. Lufin, H. Blanco y B. Bustos).

Finalmente, A. Marín y G. Geisse sostienen en su artículo que un paso más de descentralización podría configurar una tercera opción de reinversión de la renta minera en capital social y ambiental renovable que no incluye ni impuestos ni privatización de empresas públicas, sino el uso más eficiente de los actuales recursos privados y públicos, dando un paso más en la transferencia de poder de decisión y de recursos financieros existentes desde e nivel nacional al nivel regional de gobierno. Esta sería una condición necesaria para intentar la representación de interés público regional y nacional en la gestión de las grandes empresas que han contemplado el desarrollo sustentable de la región como parte de su negocio. Esta opción está basada en el cambio de signo negativo a positivo de las externalidades ambientales sociales y económicas de la gran empresa minera, es decir, se ha producido en el mercado y por presión de la demanda externa, no por acción del sector público. El problema es que la optimización regional de esas externalidades está fuera del alcance del mercado. Los autores ven en este cambio una coincidencia con las aspiraciones históricos de la comunidad de la región minera por retener una mayor parte del excedente del sector y aliviarse del peso de la incertidumbre de un futuro sin minerales. Señalan cuatro campos de oportunidades de desarrollo sustentable regional para la política pública, todos ellos originados por innovaciones en tecnología y en gestión productiva para el mejoramiento de la eficiencia y competitividad: (i) la extensión del horizonte temporal de la actividad minera, (ii) el paso del modelo de enclave minero a un modelo abierto a la región, (iii) la conversión en ganancias de los costos de internalización de las externalidades negativas, y (iv) la política de responsabilidad social ambiental con la región.

DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO

El ordenamiento territorial es un instrumento del desarrollo sustentable que recién se comienza a aplicar en Chile. Hubo resistencia a incluirlo en la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994) por grupos de intereses aferrados al viejo paradigma de primero el crecimiento y

después el medio ambiente⁹. Para algunos que lo impugnaban no pasó mucho tiempo en verse enredados en un conflicto ambiental como proponente de un proyecto, iniciativa o política que poco o nada tuvo que ver con el proyecto mismo, sino con su localización. ¿Cómo prevenir los conflictos entre intereses que compiten por el uso del suelo y con ello sus costos ambientales, económico y sociales? Una de las respuestas es llenar el vacío regional de política ambiental y con ello abrir la puerta de la participación sobre el tema donde corresponde, en una estrategia de ordenamiento territorial.

Los tres artículos que se presentan en esta edición entregan un panorama general de las oportunidades y obstáculos que encuentra en nuestro país la incorporación del ordenamiento sustentable del territorio en la toma de decisiones. M. Nelson, desde una perspectiva crítica, explora la brecha que separa la teoría del ordenamiento sustentable del territorio regional con su puesta en práctica. Según el autor, la brecha se reduce, por un lado, cumpliendo los prerequisites básicos que actualmente están ausentes en las instituciones involucradas —transparencia, diálogo para la toma de decisiones, coordinación y confianza— y, por otro, evitando caer en el tecnicismo o uso de la técnica por la técnica, o en el exceso de formalismos traducidos en planificación de documentos y no de resultados. H. Romero, por su parte, enfatiza la mirada sistémica propia del ordenamiento sustentable del territorio y, como tal, una herramienta estratégica efectiva para una mejor integración entre los procesos impulsados por la globalización y las realidades locales, y entre iniciativas públicas y privadas. Al mismo tiempo permite prever y gestionar a tiempo y adecuadamente los conflictos que surgen entre las leyes y procesos de la naturaleza y los principios, valores e intereses sociales de los distintos actores; entre sistemas naturales y socioeconómicos. Azócar y equipo, basado en un estudio de caso en el sur del país, muestra cómo el ordenamiento territorial, al incorporar la dimensión ambiental-cultural, puede hacer posible un diseño de este instrumento que sea funcional a las minorías indígenas —como la pehuenche— cuya existencia depende de la conectividad de los distintos territorios.

⁹ Aún hay quienes ven el ordenamiento territorial asociado a la planificación central y a las restricciones al libre mercado, sin pensar en los efectos sociales y de mediano y largo plazo.

MINERÍA, TURISMO E IDENTIDAD

Al incluir este tema, la convocatoria del Encuentro recogió la atención que han puesto las ONG ambientales en el turismo como alternativa económica a actividades extractivas con efectos degradantes sobre la biodiversidad. Los autores Ojeda y Salamanca, ambos provenientes de la empresa privada —minería y turismo, respectivamente—, abordan el tema con un enfoque en que la minería (actividad extractiva y además no renovable) contribuye como atractivo turístico y, además, en la formación de recursos humanos y sociales para la puesta en valor del potencial turístico de la región. Esta puesta en valor no es otra cosa que la construcción de una identidad regional con el aporte de una integración cultural —naturaleza milenaria con tecnología minera de punta— incentivada externa e internamente. Externamente, por la rama del turismo de intereses especiales de mayor crecimiento mundial (Salamanca). Internamente, por ser la identidad un requisito para unir a los diferentes sectores de la región en un proyecto compartido de desarrollo sustentable. Ojeda llama a evitar el riesgo de terminar por agotar el activo que representan los pueblos originarios en la construcción de una nueva identidad, a causa de prácticas asistencialistas. Enfatiza también la necesidad de desarrollar la creatividad y el emprendimiento regionales para la integración y puesta en valor de las antiguas y nuevas ventajas comparativas que son los cimientos de la nueva identidad. De no desarrollar la región esas capacidades, no faltarán los capitales y emprendedores externos, nacionales e internaciones, que copen íntegramente el espacio para convertir la identidad en toda clase de mercancías.

UNIVERSIDAD Y DESARROLLO SUSTENTABLE

El cambio del viejo al nuevo paradigma va a requerir de la comunidad académica el protagonismo intelectual y ético que tuvo en el lanzamiento de los Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente desde el año 1983. Entonces y durante la década de los 80, las universidades, intervenidas por la dictadura ni siquiera intentaron incluir en sus currículums, menos crear institutos o centros de estudios en un tema que estuvo ausente en la agenda política en sus diecisiete años de vida. Ello explica que investigadores y profesores de disciplinas afines fueran convocados a título personal a los encuentros por CIPMA, creada como ONG por universitarios el año

1979. Así, los encuentros fueron una iniciativa de la sociedad civil, más exactamente desde un nicho de ella. Con el patrocinio de la Sociedad Chilena de Ciencias, presidida en esa época por el profesor de física de la Universidad de Chile, Dr. Igor Saavedra, actual presidente de CIPMA. A la altura del Séptimo Encuentro, identificamos cerca de treinta programas ambientales en las universidades, con una gran variedad de enfoques, subtemas, niveles y formas de inserción en la estructura universitaria. La comisión organizadora del Encuentro invitó a presentar ponencias a tres destacados investigadores que lideran, en sus respectivas universidades, modelos diferentes de investigación y enseñanza en ciencias y profesiones ambientales. Sin pretender hacer generalizaciones a partir de solo tres casos, la idea es conocer cómo han respondido las respectivas universidades ante la demanda por formación de cuadros científicos y profesionales en un tema que impone demandas a todas las disciplinas, un ritmo intenso en renovación del conocimiento, y en el cual lo local y lo global aparecen tan estrechamente ligados. El Dr. Parra dirige investigaciones y de formación doctoral interdisciplinarios desde un centro de la Universidad de Concepción no adscrito a ninguna de sus Facultades. El Dr. J. Simonetti es un profesor solicitado desde una variedad de programas enseñanza y de investigación, además del suyo en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile, y el Dr. C. Guerra quien lidera un programa que introduce el tema ambiental en las carreras existentes de la Universidad de Antofagasta como resultado de una evaluación de la demanda sobre el tema de la minería.

**MEDIO AMBIENTE
EN EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL**

DESARROLLO SUSTENTABLE Y GESTIÓN AMBIENTAL EN LAS REGIONES^{1 2}

Desarrollo sustentable es todo proceso que busca deliberadamente la consecución simultánea de los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. Es un concepto cualitativamente distinto al del desarrollo que se mide por los incrementos del PGB. Es, asimismo, un concepto cualitativamente distinto al de una visión estática de la conservación.

El principio del desarrollo sustentable no es **poner límites al crecimiento**, dejando el medio ambiente intocado. El principio en que se basa es más bien el del **crecimiento de los límites** dentro de los cuales puedan ser maximizados los frutos del medio ambiente, sin destruir, sino que, por el contrario, fortaleciendo su capacidad de regeneración³. Existen límites para los ecosistemas globales y locales, límites que deben ser respetados. Pero el desarrollo sustentable se basa en la premisa de que los límites pueden expandirse con el progreso en las tecnologías, en la administración y manejo de los recursos y en las conductas sociales.

El desarrollo sustentable aún no cuenta con una teoría que lo respalde, y mientras no la tenga su aplicación práctica chocará con políticas derivadas de las teorías convencionales de crecimiento económico y con las visiones tradicionales de conservación ambiental. La teoría del desarrollo económico o, debiéramos decir, del crecimiento económico, asociada al paradigma de la modernización dentro del cual nos movemos hoy en los países desarrollados y en desarrollo, sigue descansando en el supuesto del crecimiento indefinido y en la tecnología moderna, indiferente a las diversidades ecosistémicas y culturales.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 62-71.

² Conferencia dictada en las Jornadas Magallánicas. Punta Arenas, agosto de 1990.

³ Jim MacNeill, Desarrollo sustentable, economía y el imperativo del crecimiento, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. VI, N°1, abril de 1990.

Más preocupante aún, nuestros economistas, y en realidad todos los economistas influyentes en la hacienda pública, siguen adoptando políticas económicas basadas en el supuesto de la abundancia sin límites del capital natural. Esas teorías son construcciones intelectuales de hace treinta años, basadas en la escasez de capital físico-financiero. Hoy ocurre exactamente al revés, lo abundante —aunque mal distribuido— es el capital físico financiero, y lo escaso, el capital natural.

Un segundo conjunto de dificultades para la aplicación del desarrollo sustentable en Chile, está en el campo de la institucionalidad reguladora de las conductas de los agentes sociales. La ciencia y la tecnología, que permiten asegurar el desarrollo sustentable de la actividad económica en cada uno de los sectores productivos, están disponibles y al alcance de los chilenos. El problema reside en la desconfianza hacia los sistemas institucionales encargados de que los límites sean respetados. Toda una historia de conductas sociales depredadoras conspira contra la confianza.

Tomemos como ejemplo el del sector forestal, como podríamos tomar cualquier otro sector. La mentalidad meramente extractiva del maderero chileno, hasta hace unos treinta años, y el uso de procedimientos como los roces de fuego por colonos fronterizos no respetaron límite alguno. No hubo control social ni institucional que impidiera la destrucción de cientos de miles de hectáreas de bosques naturales, con la pérdida adicional de capital natural irrecuperable en suelos y especies.

Hoy día, los avances de la ciencia silvícola y de las técnicas de manejo disponibles permiten aumentos impresionantes de la productividad de los bosques naturales, compatibilizando rentabilidades inmediatas con rentabilidades de largo plazo y limitando la explotación a los intereses del capital natural valorizado.

El interés privado y el interés público parecen coincidir esta vez en teoría y bajo la garantía de la ciencia y de métodos modernos de aplicación. Pero existe desconfianza de que las prácticas del pasado hayan sido realmente superadas y se teme que los límites sean nuevamente sobrepasados. Desconfianza de un productor respecto de sus competidores, de los grupos ecologistas respecto de los productores y de la capacidad de las instituciones públicas para hacer respetar las reglas preestablecidas. Existe un vacío institucional que solo es posible llenar con entidades que gocen de legitimidad ante todos los sectores involucrados.

PRIORIDADES GLOBALES VS PRIORIDADES LOCALES

Las prioridades sobre medidas que conduzcan a un desarrollo sustentable están fuertemente determinadas por intereses políticos y económicos de los países desarrollados. Sus prioridades no son siempre las mismas que las de los países en desarrollo.

¿Cuáles son esas prioridades de conservación de los países desarrollados? ¿Cuáles de ellas están respaldadas por motivaciones firmes y consensuales de las respectivas sociedades? ¿Cuáles se limitan al nivel declaratorio, y cuáles entran en franca contradicción y no son aplicables en países en desarrollo, particularmente en Chile?

Las medidas de conservación de más alta prioridad en los países desarrollados son lejos las destinadas a reducir el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono. Se trata de efectos globales de los cuales esos países son responsables en un 70 a 80% y cuyas consecuencias, si bien se harán sentir en todo el planeta, están más presentes en la conciencia de quienes tienen hoy sus necesidades básicas e inmediatas satisfechas y los recursos financieros para solventar el inmenso costo que ello implica.

En efecto, los países desarrollados están tomando medidas drásticas al más alto costo para reducir su producción de dióxido de carbono (CO₂) y clorofluorocarbonos (CFC). Pero eso no les basta y están presionando a los países y regiones del tercer mundo por medidas que contribuyan a sus metas prioritarias. Ejemplos de estas medidas son:

- a) poner freno a la deforestación en las zonas tropicales de América Latina, Asia y África, y
- b) reducir las tasas de crecimiento poblacional en el tercer mundo, cuya presión sobre la biosfera se proyecta en magnitudes mucho mayores que el alivio posible de obtener con la disminución de las emisiones de los países desarrollados.

Ninguna de estas medidas ocupa un lugar justificadamente central en nuestras propias prioridades ambientales, entre otras cosas, porque están fuera de nuestro alcance. Esto no quiere decir que eludamos la obligación de adherir a los llamados internacionales sobre estos problemas, toda vez que el crecimiento de emisiones de estos gases está aumentando aceleradamente en nuestros países. Pero, reiteramos, no tiene para nosotros la misma prioridad que aquellos problemas cuya solución está a nuestro alcance.

Al decir a **nuestro** alcance debemos hacer una distinción. Por una parte, los problemas ambientales de América Latina como región y, por otra, los de cada país. Respecto a la región no hay duda de que esta tiene una identidad propia que la diferencia del resto del mundo y en la cual se combinan una historia, cultura, religión y desafíos comunes.

Organizaciones regionales han incluido en sus estudios el tema ambiental, el cual se ha tornado prioritario en los últimos años, especialmente por el peso que tienen los problemas del Amazonas que compromete más de la mitad del territorio sudamericano y es de gran prioridad para los países industrializados. De estos estudios, sin embargo, una vez más resulta evidente la necesidad de distinguir los problemas nacionales de los regionales. Esto porque la identidad latinoamericana no puede basarse en la perspectiva que «desde fuera» se tiene de los problemas regionales, sino en nuestro común potencial para el desarrollo económico y cultural y también en las diferencias entre países.

En otras palabras, en la búsqueda de la identidad latinoamericana de la vinculación entre ambiente y desarrollo, no basta con los informes generales sobre el estado del medio ambiente y los problemas y posibilidades que presenta para el futuro progreso de la región. Es además indispensable un proceso de carácter inductivo, desde lo particular a lo general, que incluya estudios locales y comparativos.

Primero, porque la capacidad de solución de los problemas ambientales, mientras no existan órganos políticos latinoamericanos con poder de decisión supranacional, está en los Estados nacionales. En segundo lugar, porque la fuerza de América Latina para reivindicar los problemas ambientales ante países industrializados reside, en buena medida, en incorporar las inquietudes de cada país en un proyecto común.

PRIORIDADES LOCALES Y CONTEXTO ECONÓMICO CHILENO

Nuestra prioridad número uno es integrar la dimensión ambiental a las políticas económicas y sociales del país. Más concretamente, debemos encontrar respuesta a la pregunta de **¿cómo avanzar hacia una nueva fase de apertura externa de industrialización de las exportaciones y, al mismo tiempo, avanzar en la integración social del país y en la conservación de su base de recursos naturales, con el fin de dar sustentabilidad política y ambiental al desarrollo económico?**

¿Qué queremos decir con industrialización de las exportaciones? Queremos decir hacer depender nuestro desarrollo más de nuestra gente que de nuestras materias primas. Consiste en moverse de la mentalidad rentista tradicional de unos pocos, que aprovechan de las rentas diferenciales concedidas por una naturaleza pródiga, pero con límites, hacia una mentalidad empresarial, que apoya su competitividad internacional en su superioridad productiva. Esta se conquista, paso a paso, avanzando en el eje recursos naturales-industrialización, a través de la incorporación de creatividad, inteligencia, mano de obra altamente calificada y desarrollo tecnológico.

Chile es, en mi opinión, el país latinoamericano en mejor posición para entrar en esta nueva fase de expansión económica. Hay al menos cuatro razones de peso que sustentan esta afirmación:

- a) la economía nacional ha mantenido una tasa de crecimiento sostenida del orden de 5 a 6% durante los últimos 5 años, y los empresarios chilenos han perdido el miedo a exportar y han ganado en experiencia e información sobre los mercados internacionales,
- b) la industria manufacturera nacional, después del impacto inicial del levantamiento de las barreras que la protegían de la competencia externa, ha transformado gradualmente sus estructuras organizativas y ganado en productividad, flexibilidad y diversificación. Todas condiciones necesarias para competir en los mercados internacionales y para usar con más eficiencia que en el pasado nuestro medio ambiente, natural y construido,
- c) contamos con una población pequeña, de lento crecimiento y con niveles de educación relativamente elevados. La inversión demográfica en la gente no necesita comenzar con la alfabetización. Las empresas multinacionales no necesitan traer a sus propios técnicos y profesionales, menos a su mano de obra, y
- d) el país cuenta con una dotación de recursos naturales generosa, diversificada y accesible.

CRECIMIENTO, EQUIDAD Y CONSERVACIÓN

Los avances que se realicen en las políticas dirigidas a agregar valor a las exportaciones (industrialización de las exportaciones) contribuirán indirectamente a los objetivos de equidad social (aumento de la productividad del trabajo y de los ingresos de los trabajadores con la consecuente

expansión de la demanda interna por producción y servicios domésticos). A ello se suman las políticas expresamente sociales de inversión en las personas.

¿Cómo entra el tercer objetivo del desarrollo sustentable en la estrategia política de crecimiento, competitividad e integración social? Obviamente estamos refiriéndonos al objetivo de conservación ambiental. Entra de dos maneras.

Primero, la industrialización de las exportaciones, en la forma antes descrita, aliviará la presión sobre los recursos naturales. Esto por la sencilla razón de que los contenidos materiales y energéticos por unidad de producción exportable se reducirán para dar paso a un aumento de los componentes de gestión, procesamiento industrial, mano de obra especializada, etc.

En los países desarrollados, la relación entre eficiencia económica y ahorro de contenidos materiales y energéticos, funciona en ambas direcciones. A medida que los países logran mayor eficiencia en el uso de recursos naturales y energéticos en sus industrias, agricultura y comunidades locales, las economías nacionales se hacen más competitivas.

Entre 1973 y 1984, los contenidos de materias primas y energía por unidad de producción de Japón se redujo en un 40%. Lo mismo ocurrió en Suecia y Alemania Occidental⁴.

La estrategia nacional de avanzar a lo largo del eje recursos naturales-industrialización, responde precisamente a la tendencia de la economía mundial de disminuir el componente de materias primas en la producción.

La otra puerta de entrada de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo nacional, dice relación con la creciente asociación entre competitividad económica internacional y una buena conducta ambiental en el país productor. Los controles de calidad ambiental que no se impongan en Chile se pedirán de todas formas desde el exterior.

No quisiera dejar la impresión que la adopción de la estrategia de industrialización de exportaciones conducirá automáticamente a una mayor preocupación nacional por la conservación ambiental y, en consecuencia, al desarrollo sustentable. Tomará algún tiempo convencer a los economistas de que la conservación es un imperativo del desarrollo económico y no solo una demanda cultural o emotiva. Los argumentos a utilizar en el diálogo con ellos tendrán que ser planteados en sus propios términos, en el lenguaje que les es

⁴ MacNeill, op. cit.

familiar. Veo esto como el comienzo de un proceso de aprendizaje colectivo que podrá conducir a una profunda revisión de las teorías económicas vigentes.

La incorporación de la dimensión ambiental en los objetivos del desarrollo nacional va a depender, en segundo lugar, de los avances hacia la institucionalización de esta en las instancias globales, sectoriales y regionales de decisión.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y AUTODETERMINACIÓN REGIONAL

La plena integración del objetivo de conservación ambiental a los objetivos de equidad social y crecimiento económico no podrá alcanzarse sin una efectiva descentralización política en favor de las regiones.

Según Boissier⁵, los factores de los cuales depende el avance hacia una mayor autodeterminación regional son tres: la política económica global, el monto de los recursos públicos asignados por el Estado a las regiones y el grado de organización social interna de las regiones.

La política económica de apertura externa y privatización aplicada por el gobierno militar, promovió el crecimiento económico a través de notables aumentos en la eficiencia productiva bajo el estímulo de la competencia externa. Pero no favoreció ni la equidad social ni la autodeterminación regional. No se debe confundir la desconcentración física de la actividad económica, que sí se produjo como consecuencia de la explotación de materias primas con ventajas comparativas en los mercados internacionales, con la descentralización del poder de decisión en materias de desarrollo regional.

Lo que realmente ocurrió fue una fuerte desconcentración de las inversiones productivas con un aumento de la tradicional centralización del poder político, lo que no debe extrañar a nadie por tratarse de medidas aplicadas en un régimen militar.

La ausencia de participación de la población regional en las decisiones de desarrollo local se hizo sentir en todos los sectores sociales. Pero fueron segmentos regionales del sector empresarial los que asumieron el liderazgo de la reivindicación regional ante los poderes centrales.

⁵ Sergio Boissier, *Territorio, Estado y Sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL), Universidad Católica de Valparaíso, 1990.

La máquina porfiada del centralismo también se hizo sentir en la asignación de los recursos públicos, los que siguieron favoreciendo a la Región Metropolitana.

LA DEMANDA AMBIENTAL DE LAS REGIONES

En las regiones existe una percepción generalizada que el excedente retenido localmente por la explotación de los recursos naturales es insignificante y que los problemas de sustentabilidad y/o calidad de vida que les generan son enormes.

El regionalismo, que nunca tuvo fuerza en Chile, comienza a activarse levantando la bandera de la defensa del medio ambiente local ante agentes «externos». En algunas regiones, campañas de protección del medio ambiente lograron adhesiones con un efecto de inclusión social que no se ha logrado en otros temas. Ello hace pensar en el tema ambiental como semilla de organización social, identificada por Boisier como factor de autodeterminación regional.

Sin embargo, hasta ahora, la semilla ha brotado solo temporalmente ante iniciativas percibidas como amenazas a la calidad de vida local, o sumando los reclamos por soluciones ambientales a las tradicionales reivindicaciones anticentralistas. La organización se agota con el problema o en el activismo «pasivo» de esperar, reclamando, que estos sean resueltos por algún agente externo; antes que por sí misma. La gente se organiza más fácilmente para oponerse a un proyecto y para esperar soluciones que para desarrollar sus propias potencialidades.

En este contexto, pienso que la oposición al proyecto de explotación de los bosques de lenga de esta región debe ser reexaminada bajo esta perspectiva. Los antecedentes a mi alcance me dicen que se trata de un proyecto enmarcado en los principios del desarrollo sustentable y con apoyo científico de alto nivel.

Si la oposición al proyecto se basa en la desconfianza de que dichos principios y los planes de manejo, aprobados por las autoridades competentes, sean llevados a la práctica, entonces el problema es otro. Y no se resuelve diciendo **no** al proyecto.

El avance hacia una mayor autodeterminación local no puede apoyarse en medidas paralizantes justificadas en la desconfianza. En el futuro próximo las comunidades regionales deberán organizarse para asumir un rol más positivo, estimulando inversiones externas de desarrollo sustentable

y resolviendo los problemas de desconfianza a través de una participación activa en los organismos locales encargados de hacer respetar los planes de manejo acordados y las normas.

Para ello es requisito que las organizaciones regionales representen a todos los sectores y encuentren el respaldo científico y técnico que requieran, ojalá en la propia región.

MEDIO AMBIENTE Y ESPACIO LOCAL^{1 2}

En la actualidad existe una tendencia universal hacia la valorización de las autonomías locales, con manifestaciones tanto en los países del primer como del tercer mundo. En este último, la tendencia va acompañada de un proceso de disminución de las atribuciones de los Estados nacionales, con la consecuente disminución del gasto social, destinado a atender las necesidades básicas de los más pobres. En las grandes ciudades de América Latina, los pobres, dejados a su propia suerte, han ido gradualmente (y penosamente) reforzando vínculos de ayuda mutua al interior de los territorios locales o vecinales.

En los países desarrollados son otras las razones de la revaloración de lo local. Es lo que John Friedmann llamó la defensa de los «espacios vitales» ante el avance homogeneizador de los «espacios económicos» en proceso de globalización. La recuperación y revitalización de barrios históricos degradados en los centros de las ciudades europeas y norteamericanas, y la migración, en los Estados Unidos, desde las grandes ciudades a pueblos pequeños y lejanos son dos de los numerosos ejemplos ilustrativos de este movimiento.

Toda esta dinámica se ve reflejada en el surgimiento de nuevos movimientos sociales de carácter regional o local que han ido reemplazando a los movimientos de reivindicación de clases. A diferencia de estos últimos, a los movimientos de carácter territorial no les interesan las transformaciones globales que impliquen hacer tabla rasa de la identidad local. Por la misma razón que las ideologías globalizantes son rechazadas en favor de la diversidad lo es el tradicional clientelismo político de los partidos. Los nuevos movimientos de base local (o regional) son esencialmente pluralistas.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp.80-83.

² Versión editada de la entrevista publicada en la revista *¿Qué podemos resolver en los Barrios y Comunas?*, del Taller de Desarrollo Local, bajo el título «Medio Ambiente y Espacio Local», julio de 1989.

Hay una gran cantidad de experiencias que dan cuenta de estas tendencias. Los proyectos de municipalización del primer período del gobierno socialista francés, los movimientos cívicos en Venezuela, que se han levantado sobre la base de reivindicaciones vinculadas a la calidad de vida muchas veces incluso a costa de enfrentamientos con los partidos políticos, los paros cívicos en Colombia, que han llegado a paralizar a regiones y ciudades enteras. Se trata de iniciativas que, involucrando a todos los sectores sociales, luchan con banderas comunes para movilizar a toda la población hacia el logro de objetivos territoriales como el mejoramiento de los servicios públicos, la vivienda, el transporte y, últimamente, la defensa de la base de recursos naturales y la calidad de vida.

Este fenómeno socio-territorial está cada vez más vinculado a la temática ambiental. En efecto, algo que hace evidente la vinculación entre medio ambiente y desarrollo local es que la conservación y mejoría del medio ambiente están asociadas a la autodeterminación local, a la diversificación de la actividad productiva, a la participación y a la descentralización.

Desde el nivel local, la problemática del medio ambiente aún no ha sido suficientemente discutida. Sin embargo, es un tema que cada día adquiere mayor pertinencia en el marco de la valoración de los microespacios que trae consigo la creciente sensibilización de la población por el medio ambiente en las localidades urbanas y la defensa de recursos naturales, que son su base alimentaria y fuente de ocupación, en las localidades rurales.

Para ciertos tipos de necesidades o problemas la relación con lo local parece obvia y fluye espontáneamente. Es el caso de las políticas de salud, educación o vivienda. Más allá de la diversidad de ópticas desde las cuales se puede abordar el problema ambiental, hay dos conceptos fundamentales e íntimamente vinculados entre sí que interesan en la localidad: la calidad de vida y la conservación de los recursos.

CALIDAD DE VIDA Y CONSERVACIÓN DE RECURSOS

El concepto de calidad de vida es difícil de definir por representar una visión integral de las necesidades humanas y sus soluciones. No hay indicadores universales precisos para medirla, como en el caso de los ingresos. Por lo mismo, reviste significados diversos en las distintas realidades sociales. Esta diferencia es evidente al comparar países desarrollados y en desarrollo o comunidades de un mismo país que tienen sus necesidades básicas resueltas con comunidades marginales del campo y la ciudad.

Las políticas de desarrollo en la sociedad norteamericana, por ejemplo, tienen presente el crecimiento económico entre sus objetivos prioritarios, pero cada día cobra mayor relevancia la calidad de vida como referente fundamental para su definición. Sin embargo, en esa sociedad este concepto está mucho más asociado a los problemas del cambio climático y la biodiversidad, a la conservación de paisajes locales, a la limpieza de los espacios públicos, y en general, al logro de ciertos estándares de vida que en nuestros países son todavía impensables.

En cambio, los componentes del tema ambiental que sí tienen prioridad en países en desarrollo son la conservación de la base de recursos de los cuales depende el desarrollo, la calidad de vida en el futuro y la pobreza actual. Esto tiene que ver con la necesidad de evitar la destrucción del capital natural (ya sea por manejo inadecuado, por sobreexplotación o por contaminación), preocupación que cada vez adquiere mayor importancia en los países en desarrollo y más intensidad aún en sus regiones y localidades.

Todos estos problemas ambientales ocurren y sus efectos se hacen sentir en localidades, sean estas pueblos, ciudades o regiones. Las más afectados son las poblaciones que allí viven, ¿quiénes mejor que estas y sus organizaciones podrían estar interesados en darles soluciones concretas y adecuadas para cada caso?

Es cierto que los medios para implementar muchas de estas soluciones no están al alcance de las localidades. Pero la organización, la movilización de recursos y la cooperación que sí están a su alcance, también son condiciones necesarias de la eficacia de la acción ambiental. Por otra parte, el «centro» es más proclive a emprender medidas de protección ambiental en localidades donde existen iniciativas que en aquellas donde prima la pasividad.

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA

En la medida que la población mundial se ha ido sensibilizando en los problemas ambientales, se ha comenzado a comprender que estos no solo tienen que ver con la contaminación provocada por el crecimiento de los sectores modernos de la economía, sino también, y muy directamente, con la pobreza. Esta constituye un factor determinante de la degradación de los recursos naturales y del deterioro de la calidad de vida de una gran parte del mundo.

En el tema ambiental los organismos internacionales de financiamiento, como el BID, el FMI o el Banco Mundial, han encontrado una nueva razón para incluir en sus agendas financiamiento y asistencia técnica contra la pobreza. El tema de la pobreza se ha internacionalizado por su relación con el tema ambiental.

Ahora bien, si se quiere ir más allá de los proyectos pilotos, la erradicación de la pobreza no puede hacerse sin la participación de los pobres. En los sectores populares existe, y así ha quedado demostrado en los últimos años en nuestro país, capacidad y voluntad para contribuir con ahorro, trabajo y organización en programas de vivienda, mejoramiento urbano, salud, educación y seguridad. Esto, siempre y cuando, se reconozca su derecho a participar en todas las etapas de la gestión, desde la priorización de los problemas hasta la realización y evaluación de las acciones para solucionarlos.

El desafío que esto representa para los próximos gobiernos es, precisamente, el de incorporar estos recursos potenciales, no monetarios de los sectores populares, en programas de desarrollo urbano y rural que tengan como factor prioritario la conservación del medio ambiente y la elevación y mejoramiento de la calidad de vida de los que más lo necesitan.

GESTIÓN AMBIENTAL Y DESCENTRALIZACIÓN^{1 2}

LAS RECOMENDACIONES DEL CUARTO ENCUENTRO

El principal «producto» del Cuarto Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente es un conjunto de recomendaciones sobre gestión ambiental en diez temas, algunos de los cuales se refieren a recursos específicos (cuencas, bosque nativo, lagos, zonas costeras y suelos) mientras otros abordan la gestión a nivel territorial (políticas nacionales, región, ciudad y localidad) u otros aspectos como empresa e información ambiental.

A pesar de la variedad de las recomendaciones, dada la particularidad de cada tema, hay algunas orientaciones presentes en todas ellas.

Una, es la importancia de priorizar los problemas ambientales antes que intentar solucionarlos todos. Las propias recomendaciones se limitan a dos o tres problemas seleccionados, con base en sus respectivos diagnósticos.

Otra orientación común es la importancia de la gradualidad en la acción. Proceder por etapas, poniendo énfasis en el punto de partida y en la dirección de la acción inicial, más que en imágenes-objetivo de largo plazo.

Respecto al reordenamiento institucional, y sin descartar la creación de nuevos organismos cuando sea necesario, las recomendaciones se inclinan decididamente por aprovechar los organismos existentes, modificarlos y/o fortalecerlos, antes que crear estructuras burocráticas que los sustituyan.

Se destacó también el rol protagónico de los actores regionales y locales tanto en las decisiones sobre la institucionalidad como en el diseño y ejecución de políticas ambientales. Nos referiremos a este punto con detalle más adelante.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 195-197.

² Versión editada de las editoriales de Ambiente Ahora correspondientes a los meses de mayo y julio de 1992.

Las recomendaciones llaman a utilizar plenamente las ventajas de la iniciativa privada y del mercado, buscando el uso más eficiente de los recursos naturales y la disminución del costo social de la descontaminación. Esto sin desmedro de la acción reguladora del Estado.

Sobre las bases anteriores, las recomendaciones enfatizan la necesidad de desarrollar la cooperación pública-privada en la gestión ambiental, y de establecer interrelaciones más estrechas entre investigación y acción ambientales, desechándose el argumento de que no es posible actuar mientras no se posea toda la información sobre un problema determinado. Investigación y acción deben retroalimentarse mutuamente.

Por último, prácticamente en todos los temas se sugirió intensificar esfuerzos —y se hicieron propuestas concretas— para la complementación y / o actualización de la información ambiental.

Se destacó que ya existe en el país un acopio importante de información que puede ser aprovechable para la toma de decisiones si se logra sistematizarla y si se organizan los mecanismos para acceder a ella.

LA DESCENTRALIZACIÓN PARA LA GESTIÓN

El tema de la descentralización, como condición para una gestión ambiental efectiva, estuvo presente en las recomendaciones de prácticamente todos los grupos de trabajos del Cuarto Encuentro.

Por ejemplo, se consideró que el desarrollo de una política nacional sobre cuencas debe realizarse mediante una discusión regional, desde abajo hacia arriba, y que, en el manejo de estas, las Juntas de Vigilancia de Cuencas deben tener un rol destacado. En el caso de las zonas costeras, se recomendó descentralizar atribuciones de fiscalización en los municipios litorales, especialmente en lo que se refiere a las concesiones marítimas.

En el tema de gestión ambiental en municipios rurales (localidad), se destacó el objetivo de avanzar hacia las comunas sustentables, con programas y mecanismos de amplia participación de la población, y con el desarrollo de la capacidad de gestión ambiental de funcionarios municipales y de otros servicios comunales.

Todas estas propuestas apuntan al principio de «pensar globalmente, pero actuar localmente», e implican, al menos, dos cosas: primero, que la nueva institucionalidad ambiental debe dar atribuciones a los gobiernos regionales y locales en materia de aplicación de normas e incluso en el diseño de algunas de ellas. Asimismo, les debe dar responsabilidades legales,

recursos y presupuesto para que puedan sumarse efectivamente a la tarea de la conservación ambiental. El grupo que trabajó en el tema «Región» propuso, entre otras ideas, que los gobiernos regionales puedan definir normas ambientales locales que sean complementarias a las que rigen con carácter nacional, y que ejerzan funciones de mediación y negociación entre los diversos actores en los conflictos ambientales.

Segundo, la descentralización de la gestión ambiental implica proveer los instrumentos que faciliten una participación efectiva de la población en la acción ambiental en las regiones y localidades. Se recomendó fortalecer las organizaciones de la comunidad para que, a través de ellas, sus asociados se incorporen a una gestión ambiental local de tipo participativo.

Se reconoció que hasta el momento la gestión ambiental en las regiones ha sido débil, tanto por la persistencia del centralismo como por la debilidad a nivel nacional en esta materia. Sin embargo, hoy están dadas las condiciones para cambiar esta situación y tomar conciencia de que la gestión ambiental es parte integral del desarrollo de las regiones, dada la alta dependencia que estas tienen respecto a sus recursos naturales.

MEDIO AMBIENTE
Y EMPRESA

COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL^{1 2}

Desde una perspectiva ambiental, el desarrollo no es otra cosa que el mejoramiento de la capacidad de una sociedad o comunidad (local, regional o nacional), para resolver los problemas que se oponen a un crecimiento económico ambientalmente sustentable. En este sentido, los principales desafíos del desarrollo son:

- a) que el mejoramiento económico se realice sin sacrificar la calidad de vida y sin desatender las necesidades básicas actuales de los más pobres y de la población en general, y
- b) que se conserve la base de recursos naturales de la cual depende la satisfacción de las necesidades y calidad de vida de las próximas generaciones.

El desarrollo inspirado en estos desafíos supone sociedades más equitativas y más participativas que las que han existido hasta hoy en América Latina. Los conceptos de centro y periferia, de colonialismo interno y heterogeneidad estructural, entre otros, han sido ampliamente utilizados para identificar el desarrollo desigual y excluyente que ha caracterizado a los países latinoamericanos durante toda su historia.

Estos conceptos apuntan a los mismos factores sociales, políticos y económicos del desarrollo que impiden satisfacer las necesidades esenciales de gran parte de la población de estos países y, a una parte aún más importante, participar en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales que compatibilizan los intereses privados y los colectivos, el corto y el largo plazo.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 72-79.

² Ponencia encomendada por el Banco Interamericano de Desarrollo para la Reunión Consulta sobre Protección Ambiental, desarrollada entre el 13 y 15 de mayo de 1987, preparada por el autor con la colaboración de Santiago Torres. También publicada en la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. III, N°1 y 2, 1987, con el título «El desafío ambiental y la coparticipación pública y privada».

PARTICIPACIÓN

La participación de la población en la protección de recursos naturales se produce principalmente en situaciones límites (crisis o catástrofes) y se reduce, la mayor parte de las veces, a la denuncia de presuntos responsables a través de los medios de comunicación de masas.

Cuando el causante del daño es una empresa privada identificable, la denuncia puede llegar hasta los tribunales por iniciativas que usualmente emprenden organizaciones de protección ambiental no gubernamentales. Cuando lo es una agencia estatal (o municipal), la presión puede provenir de toda la población de una región o ciudad y hacerse sentir en las elecciones de autoridades responsables.

En ambos casos, las respuestas son del tipo «apagar incendios»: urgentes, reactivas, aisladas, ante hechos consumados.

Un ejemplo urbano de la situación recién descrita, es el de la actual crisis producida por la contaminación atmosférica en la ciudad de Santiago, la que se eleva varias veces por encima del límite aceptado internacionalmente. La denuncia pública masiva, hecha presente por los medios de comunicación, ha presionado sobre las autoridades municipales y metropolitanas las cuales han recurrido a medidas restrictivas y «de parche», en jerga popular. Es el caso de la restricción vehicular, de la que solo cabe esperar efectos marginales y de corto plazo.

En el caso del sector rural pobre, un ejemplo de lo señalado puede encontrarse en las frecuentes crisis que la sequía provoca entre los agricultores de subsistencia localizados en áreas de laderas en Centroamérica y en regiones andinas. En varios países la presión campesina ha tenido como respuesta ayuda en alimento proveniente principalmente de organizaciones internacionales y de fuentes bilaterales de asistencia. Esta respuesta, si bien resuelve la inmediata falta de alimentos, no ataca la raíz del problema que se encuentra en ciertas prácticas agronómicas y en una estructura socioeconómica que destruye progresivamente los recursos. La ayuda no utiliza ni el conocimiento técnico, ni las experiencias locales existentes de recuperación y conservación de suelos, ni la participación del campesinado, sin la que cualquiera de estos conocimientos y experiencias sería difíciles de aplicar.

Estamos lejos aún de enfrentar los problemas ambientales en forma preventiva, proactiva, integral y apuntando a las causas y no solo a los efectos.

COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA

En cuanto a los mecanismos de participación, el que más contribuye a la viabilidad de la planificación y el manejo preventivo e integral del medio ambiente es la cooperación pública-privada, desde la identificación de objetivos y prioridades del desarrollo hasta la evaluación y seguimiento de los resultados.

La cooperación incluye varias formas de participación. Entre ellas la denuncia, la presión, la negociación, la evaluación y la vigilancia o control. Asimismo, presenta diferentes contenidos y procedimientos según se trate del sector privado formal o informal. Pero en ambos casos se basa en dos principios básicos.

El primero es el de **representatividad**: el interlocutor del sector público es efectivamente representativo de la población y en sus acciones está sujeto a evaluaciones a través del sistema político. De este modo la democracia es condición necesaria, aunque no suficiente, para una gestión ambiental efectiva.

El segundo es el principio de **conveniencia mutua** o múltiple: no existe una solución única de los problemas ambientales y cada vez que se ha pretendido imponerla genera rechazo de los actores sociales involucrados, de quienes depende su puesta en práctica. Cuando la discusión se abre a la participación de los diferentes actores emergen varias opciones parcialmente complementarias y parcialmente contradictorias entre sí. Por lo tanto, el camino a la solución final no es solo técnico sino también político y tiene que ver, más que con la solución misma, con el proceso para llegar a un consenso e iniciar la acción.

DESCENTRALIZACIÓN

En América Latina, la cooperación pública-privada se enfrenta a una tradición de profunda división histórica entre Estado y sociedad, la cual está estrechamente asociada a sistemas de poder excesivamente centralistas (son de esta tradición incluso los llamados sistemas federales, propios de algunos países de la región). La gestión ambiental a través de la cooperación pública-privada es posible solo en esquemas descentralizados. De ahí que los ejemplos los debemos buscar en países desarrollados bajo economías de mercado y con gobiernos regionales (estatales) y municipales fuertes (al menos en comparación con sus homólogos de América Latina).

Entre los instrumentos de cooperación pública-privada utilizados con éxito en las ciudades de esos países están el reacondicionamiento de tierras, el mejoramiento y rehabilitación de barrios, las sociedades mixtas de renovación ambiental y las concesiones de administración privada de servicios públicos.

En estas experiencias se ve con claridad que, por una parte, el sector privado ha cedido al Estado poderes de regulación del mercado de la tierra en las ciudades (cosa que no haría en otros mercados), cuando ello ha sido la condición para un crecimiento hacia formas y estructuras urbanas que disminuyan la congestión y la contaminación y que armonicen la relación campo-ciudad.

Por otra parte, el sector público, municipios incluidos, no ha vacilado en entregar a particulares el suministro y/o administración de servicios urbanos (basura, agua, descontaminación, transporte, salud, etc.), dejando prejuicios atrás y optando por la eficiencia.

A medida que se avance hacia la esperada descentralización regional y local, hacia el reconocimiento del mercado como herramienta de planificación y hacia la democratización política, mecanismos como los citados y otros podrán ser incorporados al instrumental de gestión ambiental en América Latina. Sería de gran beneficio identificar y difundir las experiencias de cooperación ya aplicadas con buenos resultados en la región. En estas veríamos que el éxito depende de la adaptación y no de la copia fiel de los modelos.

Desde luego, los mecanismos de cooperación como los descritos no son aplicables en América Latina sin adaptaciones que hagan posible incluir a los sectores marginales, que en algunos de nuestros países son la mayoría de la población. Cuando se trata de incluir la cooperación de los sectores marginales no podemos aprender de los países desarrollados; los modelos deben crearse sobre la base de nuestras propias realidades. Los programas de mejoramiento de comunidades urbanas y rurales, abiertos a la participación de recursos no monetarios y a relaciones informales de cooperación serán cada vez más necesarios.

Las organizaciones no gubernamentales juegan un papel insustituible en la integración de los pobres a las políticas sociales y ambientales, pues en los barrios populares la cooperación es entre capital público y trabajo colectivo. No solo el trabajo dedicado a la autoconstrucción de viviendas unifamiliares, sino también el trabajo organizado para el mejoramiento del colectivo social y del barrio.

Estas organizaciones existen y se multiplican rápidamente en todas las grandes ciudades de América Latina bajo la forma de organizaciones populares de producción de servicios, de salud, de educación, de vivienda, de seguridad social y de higiene, basadas en el esfuerzo local. Sin embargo, no son muchos los municipios que han descubierto la forma de asociar sus escasos recursos de capital a ese enorme potencial de recursos de organización y gestión para el desarrollo de la ciudad. La dificultad pareciera estar en que la cooperación entre sector público y sector privado informal exige una revisión radical de la asistencia técnica convencional, al menos en tres aspectos:

- a) en lo relativo a la autodeterminación local o vecinal como condición necesaria para que el aporte en trabajo organizado se realice,
- b) en lo relativo a la cooperación técnica basada en el respeto y conveniencia mutua entre profesionales y vecinos comprometidos en un aprendizaje común, y
- c) en el rol de mediación y apoyo de las organizaciones no gubernamentales en las áreas de experimentación, de innovación y adaptación tecnológica y de investigación-acción.

TENDENCIAS FAVORABLES A LA PARTICIPACIÓN

Durante la última década, y particularmente en los últimos cinco años, se han iniciado procesos que facilitan la participación de la población, la cooperación internacional y la cooperación pública-privada en la protección de los recursos naturales. Nos referimos a procesos como:

- a) *Descentralización regional.* Las principales ciudades han disminuido su ritmo de crecimiento demográfico mientras las ciudades medianas lo aumentan y los gobiernos están transfiriendo recursos (delegación de funciones y traspaso de capitales para inversión) hacia los municipios.
- b) *Privatización.* Se advierte una tendencia, independiente de los sistemas políticos, a disminuir el tamaño del aparato estatal a través de la privatización de actividades antes ejercidas por el Estado en los sectores productivos y de servicios.
- c) *Recomposición y fortalecimiento de la sociedad civil.* En todos los países de la región se han multiplicado y diversificado las organizaciones no gubernamentales, al mismo tiempo que el Estado comenzó a reducir el gasto público destinado a satisfacer

las necesidades de los más pobres desde los años 70. Este fenómeno se acentuó con las últimas crisis económicas e influyó en la tendencia de estas organizaciones a apoyar al sector informal urbano y rural y a fortalecer la autodeterminación local.

- d) *Reconceptualización de la relación ambiente-desarrollo.* Se ha producido un enriquecimiento de esta relación con el aporte creciente de las ciencias sociales que han incorporado la dimensión ambiental en la discusión sobre opciones de desarrollo. Esto ha permitido superar posturas ecologistas, percibidas como «antidesarrollo» por parte del sector productivo y de funcionarios con responsabilidades directas en las políticas económicas.
- e) *Cooperación internacional.* Se advierte una solidaridad cada vez mayor en diferentes planos internacionales y por diferentes razones. Entre ellas destacan la introducción de criterios ambientales para la otorgación de financiamiento a inversiones de la región, la preocupación por la creciente desigualdad de los procesos de desarrollo, agudizados con la crisis económica y sus eventuales efectos de inestabilidad política, y la mayor sensibilización de los ejecutivos de grandes empresas internacionales por la conservación ambiental como factor de desarrollo, que en ciertos casos contrasta con una actitud oficial ambientalmente permisiva hacia los capitales extranjeros.
- f) *La situación de crisis actual.* No obstante sus efectos negativos inmediatos en el ambiente, la actual crisis exige experimentar con alternativas de desarrollo que sean consistentes con la disminución de los recursos de capital para inversión en infraestructura social (crisis económica) y con el aumento de la presión social por una mayor participación en las decisiones (redemocratización).

EL ROL DE LA CIENCIA

La ciencia en América Latina se ha desarrollado separadamente de la tecnología y la producción. En unos países más, en otros menos, la ciencia ha constituido un privilegio de los círculos académicos y la tecnología ha estado supeditada a la capacidad de importación desde países industrializados. Durante la última década la brecha tecnológica ha hecho crisis y se hace insostenible por el costo creciente de las tecnologías importadas y por sus impactos negativos, tanto sociales como ambientales.

Como en toda crisis, las alternativas tantas veces propuestas sin éxito reviven con la fuerza del sentido común y aparecen otras que en tiempos normales no es posible imaginar. Hoy surge como la única opción posible para la región, la de insertarse en el proceso de desarrollo científico-tecnológico desde sus inicios, comenzando por aquellas ramas directamente ligadas a las actividades más dinámicas de las economías. Estas actividades no son otras que la explotación y manejo de los recursos naturales, sobre los cuales la región tiene ventajas comparativas de exportación y oferta.

El papel que pueden jugar los científicos en facilitar la participación y la cooperación pública-privada para la protección ambiental es enorme. La realización de ese potencial exige superar la actual atomización y encapsulamiento por disciplinas con que se realiza la práctica científica. Para esto es necesario un esfuerzo doble.

Por una parte, se requiere de una discusión interdisciplinaria con amplia difusión de los resultados de las investigaciones de interés ambiental y, por otra, de pronunciamientos consensuales y unitarios de la comunidad científica nacional en aquellos casos específicos en que esté en juego la dimensión ambiental en el desarrollo del país.

En Chile, durante el Primer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente (1983), la comunidad científica local avanzó hacia un compromiso colectivo de superación de las barreras que se oponen al desarrollo de enfoques interdisciplinarios y al debate libre y abierto de los problemas y potencialidades del desarrollo en una perspectiva ambiental.

En este evento, y en el Segundo Encuentro realizado en Talca en 1986, quedó demostrado el gran poder de convocatoria que puede alcanzar el tema ambiental cuando este se concibe con una visión del ambiente integrado al desarrollo del país en sus diferentes niveles, nacional, regional y local. También quedó demostrada la poderosa influencia que pueden llegar a tener las recomendaciones y conclusiones surgidas de estas instancias, cuestión que se verifica por la intensificación y multiplicación de actividades y publicaciones sobre medio ambiente que se produjo en el país a partir de 1983.

Quedó, por último, de sobra demostrada la importancia que juegan los organismos no gubernamentales en la promoción y realización de grandes empresas, como es la de movilizar a toda la comunidad científica chilena hacia una reflexión común sobre los problemas del medio ambiente nacional, sin más recursos que su capacidad de organización y convencimiento.

COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL^{1 2}

En Chile, algunas empresas empezaron a realizar programas de protección ambiental en sus procesos productivos sin haber normas nacionales que lo exigieran y antes de que el Estado incorporara el tema ambiental en su agenda política recién hace dos años.

Esta es una circunstancia histórica, sin precedentes en los propios países desarrollados, que juega fuertemente en nuestro favor en cuanto a «recuperar terreno» respecto de esos países, simplemente porque ofrece las condiciones objetivas para la cooperación pública-privada en materia de protección ambiental.

En Estados Unidos la iniciativa de legislar sobre el medio ambiente la tomó el Gobierno Federal, el año 1972, al crear la Agencia de Protección Ambiental (EPA) con la oposición de la industria. Desde entonces, la relación gobierno-industria ha sido de confrontación más que de cooperación. En nuestro caso, si prevalece la cooperación existe la posibilidad de llegar a la selección de instrumentos de política ambiental con amplia participación de los empresarios junto a organismos no gubernamentales, comunidad científica, colegios profesionales, corporaciones regionales de desarrollo, etc.

Otros países latinoamericanos están más adelantados que nosotros en materia de legislación ambiental, pero en varios de ellos lo que existe son legislaciones de papel. No siguieron un proceso de consulta desde el comienzo hasta el momento de su aplicación y su posterior evaluación. Si las empresas están ausentes del diseño de esas medidas, las políticas ambientales difícilmente van a poder reflejar la variedad de intereses y situaciones que se presentan entre sectores productivos y entre regiones, así como los costos implícitos de las políticas.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 180-183.

² Artículo publicado por *El Mercurio* bajo el título de «Iniciativas de Gestión Ambiental», el 17 de diciembre de 1991, pág. A-2. También publicado como editorial de la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. VII, N°3, diciembre de 1991.

El hecho de que en Chile el sector industrial haya tomado la delantera juega en favor de políticas, legislación e instrumentos de regulación ambiental consensuales y, por lo tanto, más creíbles y más efectivos. No sabemos de ningún otro caso en que los empresarios hayan urgido a las autoridades políticas a legislar sobre materias de protección ambiental, como ha ocurrido en este país. El hecho de que tales iniciativas hayan sido inducidas por las exigencias de la competitividad internacional no disminuye su valor.

COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA Y TRADICIÓN POLÍTICA

Sin embargo, lograr mecanismos adecuados de cooperación entre agentes estatales y privados es una tarea difícil porque en Chile, como en los demás países latinoamericanos, no existe una tradición de cooperación pública-privada como la que existe en países de cultura anglosajona, por ejemplo.

Si tomamos esas experiencias como punto de referencia para revisar la situación interna, encontramos que hay al menos dos causas que han conspirado para que el país no cuente con un sector público a la altura de los requerimientos de gestión ambiental que el momento económico y político parecen demandar.

En primer lugar, el sector público no ha contemplado entre sus prioridades facilitar el desarrollo de la iniciativa privada y la resolución de conflictos de intereses entre agentes productivos, y entre estos y el interés colectivo. Se ha carecido de un «servicio civil» que administre las agencias estatales con la eficiencia de la empresa privada, contando con funcionarios altamente especializados, bien remunerados y con la perspectiva de hacer carrera en el servicio hasta los niveles superiores. En relación a este punto, la desideologización de la vida política es una condición necesaria para la formación de un servicio civil profesional y estable que sea más autónomo de los vaivenes políticos.

Sin embargo, la mera desideologización tendría el peligro de favorecer una tecnoburocracia omnipotente frente a la cual la ciudadanía no tendría mayor influencia. Es necesario, en forma complementaria, fortalecer e institucionalizar un ámbito público que involucre a la ciudadanía en la evaluación tanto de la acción estatal como de los efectos sociales de la iniciativa privada.

En segundo lugar, la excesiva centralización en la toma de decisiones hace más lenta y dilatoria la acción estatal, dificultando el desarrollo de iniciativas de cooperación pública-privada que requieren agilidad, rapidez y flexibilidad. Estas tres condiciones son más fáciles de conseguir en regiones y localidades si estas están provistas de poder de decisión político y financiero.

Por otra parte, hay un factor de fondo y de larga gestación histórica que dificulta la cooperación pública-privada en el país. Tanto desde los partidos o alianzas de partidos que han ejercido el poder político como desde los grupos empresariales se ha tenido una visión excesivamente ideológica y poco pragmática sobre las relaciones entre el Estado y el mercado.

Por un lado, la proposición de estilos de planificación normativa centrada en imágenes-objetivo que trasuntaban ignorancia o subestimación de la forma en que operan los mecanismos de mercado. Por otro lado, una fe excesiva en la mano invisible del mercado para hacer converger interés privado e interés social, equiparando toda intervención estatal hacia ese fin con distorsión y estatismo socialista.

LA NECESIDAD DE INNOVAR

Durante los últimos decenios estas visiones antagónicas se han ido alternando en el poder, movimiento «pendular» que hoy podría estar perdiendo fuerza. La explicación de este cambio se relaciona con la desideologización de los asuntos públicos, que por ahora se manifiesta en esfuerzos aislados pero sugerentes de cooperación. Por ejemplo, la reciente dictación de un Decreto Ley para el control de las emisiones de SO₂ desde fuentes fijas³, como producto de la cooperación pública-privada y la gestión personal de un funcionario público de alta calificación.

Es necesario crear las condiciones institucionales para que esfuerzos como este sean la regla y no la excepción. Ciertas áreas del sector público se están tecnificando progresivamente, en lo cual parece haber influido el amplio consenso sobre políticas económicas y sociales que trascienden períodos gubernamentales. Por otra parte, los empresarios comparten hoy la convicción sobre la necesidad de apoyar políticas estatales para la solución de problemas en temas como el medio ambiente o la pobreza que el mercado por sí solo no puede resolver.

³ Decreto de Ley N°185 del 29 de septiembre de 1991, publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 1992. Este decreto fue gestionado desde el Ministerio de Minería por Jaime Solari, asesor ambiental del Ministerio.

Es muy posible que el desarrollo de mecanismos apropiados de cooperación público-privada y de sus correlatos institucionales requiera a la vez de coraje innovador y del tiempo necesario para cambiar antiguos hábitos.

Es cada vez más importante la búsqueda de acuerdos en que estén representados los diversos intereses en juego. La experiencia de CIPMA indica que la voluntad y la disposición de llegar a consensos sobre medidas de protección ambiental es inmensa en el país, en contraste con las oportunidades que se ofrecen para ejercer ese potencial.

Aquí radica el principal desafío para compatibilizar conservación y crecimiento económico, antes que en otras dificultades que, sin embargo, no hay que desconocer. No existe en nuestro país una tradición que garantice *a priori* la cooperación pública-privada. Hay que construirla.

LOS PRINCIPIOS DE LA LEY DE BASES APLICADOS A LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA EMPRESA¹

Los aspectos potencialmente conflictivos de los proyectos de inversión que se someten a los estudios de impacto ambiental hacen necesario que las empresas comiencen a desarrollar una adecuada «ingeniería política» en la materia. Por esta vía, y recogiendo los principios que inspiran la Ley de Bases del Medio Ambiente, las empresas descubrirán que es de su conveniencia superar las exigencias ambientales de la legislación actual.

La protección del medio ambiente llegó a ser parte de la agenda oficial hace solo siete años, tras la elección del presidente Aylwin. El gobierno militar que precedió a la nueva democracia chilena no tuvo, en sus 17 años de duración, mayor interés en el medio ambiente. Por el contrario, más bien consideró la falta de regulaciones ambientales como una de nuestras ventajas comparativas para la atracción de la inversión extranjera que era requerida con urgencia para impulsar el crecimiento de la economía.

De modo que, en relación a otros países latinoamericanos en desarrollo, Chile comenzó tarde el diseño y puesta en marcha de una política ambiental. Sin embargo, cuando lo hizo, el país era de los mejor posicionados en Latinoamérica para iniciar un proceso que integrara la política ambiental en formación con la política económica. En efecto, al momento de iniciarse la formación de políticas ambientales, la política económica establecida desde mediados de los años 70 por el gobierno militar estaba ya bastante consolidada y había comenzado tener éxito en mantener una tasa de crecimiento sostenido de entre 6 y 7%. Los gobiernos democráticos, dejando de lado consideraciones ideológicas, adoptaron la política económica y con ello le dieron legitimidad como política de Estado, es decir, como una política de consenso nacional y de largo plazo, proyectada más allá del período de un gobierno específico.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°2, pp. 30-32, año 1997.

En este sentido fue positivo comenzar tarde. Es más probable que el crecimiento económico y la protección ambiental se refuercen mutuamente bajo el impulso de un crecimiento económico ya en marcha y probado en sus resultados. En este sentido Chile no tendría excusa alguna de seguir el camino de la mayoría de los países latinoamericanos que, si bien comenzaron mucho antes con sus políticas ambientales, estas estuvieron completamente desarticuladas de sus respectivas estrategias de crecimiento económico. Como consecuencia de ello, según lo señalara un informe del Banco Interamericano del año 1991², tales políticas ambientales resultaron extraordinariamente ambiciosas, poco realistas y de ninguna o escasa efectividad.

Sin embargo, vincular una política ambiental en formación con políticas económicas por exitosas y consolidadas que sean no es algo fácil de lograr, ni se puede alcanzar de un día para otro. Los principios que inspiraron la Ley de Bases del Medio Ambiente aprobada en 1994³ (incluidos en el Mensaje Presidencial) se hacen cargo de este de este reto, comenzando con el principio de *eficiencia*. La incorporación de este principio revela la preocupación por cierto tipo de instrumentos de promoción de la protección ambiental, como subsidios, por ejemplo, que pueden atentar contra los logros alcanzados por la política económica en materia de productividad.

Por otra parte, la actividad económica se desenvuelve a un ritmo mucho más rápido que la educación ambiental y que la conciencia social acerca de los beneficios de largo plazo que se derivan de dar sustentabilidad ambiental al crecimiento económico. Los legisladores chilenos estaban conscientes de este hecho e incluyeron el principio de *gradualismo* en el texto de la ley. Este principio permitió contener la presión por incluir todos los temas, dejando la puerta abierta para hacerlo más adelante bajo el modelo de una ley marco.

Un tercer principio considerado en la ley fue el de la *participación*. Las nuevas autoridades que asumieron el gobierno a comienzos de la década estaban fuertemente convencidas de que la participación ciudadana en la formación de la política ambiental era una condición necesaria para que la política fuera efectiva y no mera retórica como ocurre en otros países.

² Brañes, Raúl. (1991). Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

³ Ver *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XII, N°4, diciembre de 1996.

Por último, está el principio de *prevención*. Aparte de las razones que provienen del sentido común, la causa inmediata para hacer de la prevención un punto específico fueron los altos costos económicos derivados del deterioro ambiental, que había alcanzado niveles críticos en algunos lugares, el riesgo de agotamiento de algunos recursos, y la pérdida de calidad de vida acumulada por décadas sin medidas ni regulaciones de carácter preventivo.

GRADUALISMO, EFICIENCIA, PARTICIPACIÓN Y PREVENCIÓN

Estos principios —*gradualismo, eficiencia, participación y prevención*— están reflejados en la prioridad que da la Ley de Bases a dos instrumentos ambientales: los planes de descontaminación y los estudios de impacto ambiental.

Por ejemplo, en los planes de descontaminación el *gradualismo* procede, primero, estableciendo normas de calidad ambiental; segundo, a través de la preparación de un plan en aquellos casos en que las normas están siendo abiertamente sobrepasadas; y tercero, mediante el diseño y selección de instrumentos de política. En lo que respecta a este proceso, hay que reconocer que las autoridades subestimaron el tiempo que toma definir normas eficientes y eficaces.

En lo que se refiere al principio de *eficiencia*, y a modo de ejemplo, la ley introduce explícitamente los instrumentos económicos en política ambiental. Con ello se abre la posibilidad de desarrollar puentes entre la protección ambiental y la eficiencia económica. El desarrollo de instrumentos económicos en el área ambiental —como, por ejemplo, tarifas a los residuos sólidos, sistema de emisiones transables, entre otros— resulta promisorio debido a la creatividad que ha demostrado el país en introducir mercados en actividades donde no es usual hacerlo (fondos de pensiones, de salud, cuotas de pesca y otros).

Los principios de *participación y prevención* nos llevan a la sección de la Ley de Bases relacionada con los estudios de evaluación de impacto ambiental. De hecho, la participación ciudadana es uno de los componentes de mayor relevancia en este acápite de la ley. Esto, simplemente porque los legisladores la consideraron —correctamente, en mi opinión— como una fuerza muy importante en la prevención de conflictos ambientales, los que tienen una alta probabilidad de ocurrir en el caso de grandes proyectos de inversión.

Si vemos las estadísticas podemos concluir que la mayoría de los proyectos que se han sometido al sistema de evaluación de impacto ambiental de CONAMA han sido finalmente aprobados. En efecto, un 98% de los cerca de 150 proyectos presentados al sistema han logrado su aprobación. Es cierto que en muchos casos la participación ciudadana no jugó un rol importante en la discusión y aprobación. Un ejemplo es el típico proyecto minero en zonas de muy baja densidad poblacional, escasa o ninguna actividad agrícola y además de baja prioridad entre los grupos ambientalistas más radicales. En muchos otros casos, la participación de la ciudadanía sí ha tenido un decisivo y positivo rol y en varios de ellos este ha dependido fuertemente de lo que se puede denominar la «ingeniería política de la empresa».

EMPRESAS E INGENIERÍA POLÍTICA AMBIENTAL EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

A mi juicio, la ingeniería política de una empresa respecto a los temas ambientales de su proyecto incluye al menos los siguientes aspectos:

Primero, una estrategia jurídico-legal preparada desde los inicios del diseño del proyecto y que considere el hecho de que el sistema público de administración ambiental en Chile está todavía en proceso de formación. Una prueba de esto último es el caso de la empresa Trillium y su proyecto forestal en Tierra del Fuego, que después de haber pasado por un largo proceso el cual culminó con la aprobación del estudio ambiental por parte de la CONAMA, la Corte Suprema rechazó la aprobación por considerarla ilegal.

Segundo, una estrategia socioeconómica que apunte a estimular la participación y ganar la confianza de las comunidades regional y local⁴, que habitualmente son las más informadas, abiertas e interesadas en alcanzar un equilibrio (*trade-off*) entre crecimiento económico y conservación ambiental. La transparencia y oportunidad de la información, junto a un sentido de compromiso de la empresa por el desarrollo sustentable de la región, son los caminos necesarios para generar la confianza y el aporte de la comunidad en el desarrollo del proyecto.

No obstante lo anterior, en un sistema político centralizado como el de Chile —centralización que incluye a los movimientos

⁴ Donde es posible encontrar intereses conflictivos y conductas determinadas por pertenencia a culturas particulares.

ambientalistas— muchas veces contar con el apoyo local está lejos de ser suficiente, y esto tiene que ver con un tercer punto. Las empresas deben tener buenos argumentos y ser muy convincentes cuando sostienen que la tecnología moderna es hoy capaz de instalar un proceso productivo en un ecosistema natural y mantenerlo como tal. Cuando se trata de un ecosistema de una diversidad y belleza espectaculares —como es el caso de muchos lugares de nuestras regiones— no basta con la más alta tecnología disponible y la ingeniería más avanzada. Es también necesaria la intervención de arquitectos y artistas escogidos entre los mejores, que sean capaces de lograr la difícil armonía plástica entre la obra construida y el entorno natural. Al plantear esta idea, tengo en mente la pirámide de acero y cristal diseñada por el arquitecto chino formado en Harvard, L. Pei, ubicada en el patio central del Museo El Louvre, que lejos de agredir su entorno igualmente «intocado», contribuyó a su valorización universal.

PRINCIPIOS AMBIENTALES ORIENTADORES

Como se advierte, en la estrategia de ingeniería política sugerida están presentes los principios que inspiran nuestra Ley de Bases. Pero no hay que olvidar que tanto la legislación como la institucionalidad ambiental que se enmarcan en estos principios están en un proceso de formación impulsados por valores ambientales en ascenso que están continuamente incorporándose a la normativa y al mercado.

Frente a esta situación, uno debiera esperar que las grandes empresas estén conscientes de esos impulsos y se adelanten a las exigencias ambientales de momento. Por esta vía —recogiendo los principios que inspiran la Ley de Bases— las empresas, en especial las más innovativas en tecnología y gestión, deben ocupar un rol de liderazgo en el permanente proceso de renovación de la legislación e institucionalidad ambiental chilenas y recoger los beneficios que la economía global concede a los que toman la iniciativa en la protección ambiental.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO CON CALIDAD DE VIDA¹

El desarrollo ocurrido en Chile en Responsabilidad Social Empresarial (RSE) ha sido influido, como era de esperar, por el ocurrido en Estados Unidos y la Unión Europea. No por eso debemos renunciar a nuestras opciones de modelos de RSE funcionales a nuestras particularidades como país. Con ese fin, es recomendable para los interesados en el tema la lectura de dos artículos críticos de la RSE practicada en esos países. Uno es de Michael Porter y Mark Kramer, desde los círculos académicos, y el otro es de Ian Davis, desde la visión empresarial². De esa lectura se podrá juzgar en qué medida la crítica es válida para la RSE en Chile y lo mismo respecto a sus propuestas de cambio, evitando la tentación de adoptarlas al pie de la letra.

EN CUANTO A LA CRÍTICA

Ambos artículos son altamente coincidentes en llamar la atención sobre la confusión reinante en la práctica de la RSE en sus países y en atribuirles a sus políticas un carácter cortoplacista, defensivo y fragmentario. Según los autores, se trata de medidas que rara vez responden a compromisos sostenidos en el tiempo y, por lo mismo, sus resultados no son monitoreados y evaluados en el mediano y largo plazo, quedando al margen de las estrategias corporativas de alta dirección en las que resultados y plazos cuentan. Las críticas de Porter y Kramer se basan en informes anuales de 150 multinacionales en los que describen las medidas

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XXII, N°2, pp. 3-5, año 2006.

² M. Porter y M. Kramer, Strategy Society; The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility, en *Harvard Business Review*. Dec. 2006; Ian Davis, versión en español en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 22, N°1, 2006, y en inglés en *The Economist*, mayo 2005.

de RSE justificadas en uno o más de cuatro temas sociales: sustentabilidad, compromiso moral, licencia para operar y reputación. Los autores reconocen que las compañías han impulsado el pensamiento en esos temas, pero en «ninguno de los cuatro encuentran suficiente orientación para las decisiones que los líderes corporativos tienen que tomar». Según ellos, las compañías parecen estar más interesadas en mostrar sensibilidad social que avances sociales sustantivos propios de una estrategia corporativa de mediano y largo plazo.

EN CUANTO A PROPUESTAS DE RSE

Los artículos difieren en sus propuestas. Ian Davis, desde una visión teórica, recurre al «contrato social» que Rousseau propuso como fuente de legitimación social de los Estados nacionales, pero reorientado a las corporaciones. Porter y Kramer son más concretos en su propuesta de una agenda social corporativa proactiva que cubra desde la mitigación hasta el impulso del progreso social, pero sin renunciar a la razón de ser de las compañías. Su planteamiento es que, a partir de sus múltiples interacciones con la sociedad, las compañías deberían definir sus prioridades de RS en asuntos y dimensiones sociales (i) que puedan ser significativamente influidos por sus actividades realizadas en el curso ordinario de los negocios (*value chain social impacts*) y (i) que sean constitutivos del contexto competitivo externo de las compañías. No podemos estar más de acuerdo con Porter y Kramer³ más aún si tanto ellos como Ian Davis no pretenden que su visión de RSE sea aplicable, sin más, a cualquier país por solo contar con una economía de mercado y un sistema democrático.

Por eso, no creemos que a Porter y Kramer les sorprendería nuestra preferencia por la opción de RSE justificada en la sustentabilidad (desestimada en su evaluación de la RSE de las 150 multinacionales). En Chile el desarrollo sustentable, que en CIPMA hemos preferido llamar crecimiento con calidad de vida (CcC) es la opción de RSE más vinculable a las funciones de producción (*value chain social impacts*) y la más centralmente situada en el contexto de competitividad de las empresas⁴.

³ G. Geisse, El Eje Filantropía-Responsabilidad Social-Imagen Pública, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 17, N°1, marzo 2001.

⁴ En Chile la opción CcC de RSE recoge más que otras opciones este contexto, por varias razones: (i) la alta participación de las exportaciones en el crecimiento económico y la orientación de estas a recursos naturales, (ii) la oportunidad

En el respaldo del desarrollo sustentable (CcC) como opción de RSE recurrimos a la literatura basada en constataciones empíricas sobre los beneficios en rentabilidad y calidad de vida al alcance de empresas ubicuas (*foot-loose*) libres de elegir al momento de localizarse las regiones con mayores economías de complementariedad (en este campo los aportes de M. Porter son bien conocidos). Si bien las economías de complementariedad no fueron un tema para nuestras empresas exportadoras, cuya localización está determinada por sus fuentes de materias primas dispersas en el territorio, ello no impidió que estas surgieran gradual y espontáneamente en las regiones chilenas a partir de los años 90⁵. Es lo que en CIPMA hemos llamado oportunidades de CcC y cuyo ejemplo más convincente fue la decisión de Codelco de trasladar su campamento en Chuquicamata a la ciudad de Calama por razones de eficiencia y de calidad de vida (CcC).

LAS OPORTUNIDADES ESTÁN EN LAS REGIONES

Con el *boom* minero de los 90, el enclave minero terminó por ser enterrado (Chuquicamata). Ya no hay una empresa por región, sino varias grandes y medianas empresas, con economías de complementariedad e interacciones en crecimiento con las comunidades regionales. ¿Crecimiento económico con calidad de vida? La respuesta es sí, en el entendido de un desarrollo sustentable como lo definiría Solow, premio nobel de Economía: reinversión de rentas provenientes de la explotación de recursos no renovables en capitales renovables. Y en el entendido que la reconversión no la dejaremos para última hora.

En las regiones forestales del centro-sur y sur de Chile, de alta concentración relativa del capital natural, es quizás donde más se han multiplicado y diversificado las interacciones entre producción y sociedad para una RSE por un crecimiento con calidad de vida. En ello ha influido la valorización de la demanda nacional e internacional por el capital natural chileno, que ha llevado a las grandes empresas a certificaciones internacionales de manejo forestal sustentable. La certificación se ha extendido

exportadora que se abre a todas nuestra regiones en forma simultánea por primera vez en la historia, y (iii) la creciente valorización nacional e internacional del capital natural de Chile y su potencial como fuente de producción no tradicional de bienes y servicios ecosistémicos.

⁵ Ver artículos de G. Geisse en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 13, N°4; Vol. 17, N°1 y Vol. 18, del 7° Encuentro.

bajo responsabilidad de la empresa a todo lo largo y ancho de su cadena de valor y le abre la puerta para hacer lo mismo en otra cadena de valor: la de producción de bienes y servicios ecosistémicos. Ello por efecto del crecimiento de la demanda nacional e internacional por el patrimonio natural chileno que comienza a impulsar mercados de estos bienes y servicios y la conservación de sus fuentes, en vez de su explotación o abandono.

También las oportunidades de crecimiento con calidad de vida están en nuestro nicho mundial de productos de alimentación mediterránea que se extiende de las regiones del valle central hacia el sur; sumergiéndose en los mares y pasando de la agricultura a la acuicultura. Ambas con similares ventajas naturales en los mercados internacionales. El paso a productos únicos y diferenciados de alto valor ya se inició e impulsa hacia arriba las interacciones entre empresa y comunidades regionales y locales y con ello el potencial de RS de las empresas vinculado a su cadena de valor.

¿POR QUÉ SOLO OPORTUNIDADES DE CcC?

Me arriesgo a pensar que esta es una pregunta que harían Porter, Kramer y Davis, y muchos otros que bien podrían estar entre los admiradores del éxito económico de Chile. En dos editoriales anteriores hemos intentado avanzar en una respuesta identificando las barreras que impone el centralismo chileno del poder político. Una de ellas es el **vacío de gobierno a nivel regional** que impide que la demanda interna por un CcC se encuentre con las oportunidades de CcC creadas en las regiones por empresas líderes en RSE-CcC requeridas por similar demanda de sus importadores. Por vacío nos referimos a la falta de representatividad política de las autoridades regionales, corta duración en los cargos (solo dos a tres años de promedio real) y dependencia de cambios de política partidaria ajenos a la región. Y como consecuencia de ello, la asimetría entre el distanciamiento de la ciudadanía y la cercanía de la producción, respecto del poder político centralizado en Santiago. En este escenario que da para mucho debate, la RSE vinculada a las funciones de producción de las empresas, opción que compartimos con los autores de los dos artículos escogidos, tiene ventajas y dificultades. Estas últimas son, en nuestra opinión, el resultado de una contradicción entre el rol protagónico del Estado en la inserción global con amplio apoyo interno de la cual surgen las oportunidades de CcC, y el rol subsidiario interno del Estado llevado al extremo de no cumplir funciones en las que es insustituible.

MEDIO AMBIENTE
EN LA AGENDA PÚBLICA

DESARROLLO SUSTENTABLE PARA CHILE¹ ²

EVOLUCIÓN DEL TEMA AMBIENTAL Y LECCIONES APRENDIDAS

Los Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente se han convertido en una tradición de la comunidad intelectual chilena comprometida en la búsqueda de un camino propio de desarrollo que valore nuestro patrimonio natural y cultural. Estos eventos constituyen los momentos en que dicho compromiso es iniciado, evaluado y renovado.

Fueron científicos y profesionales de todas las regiones los que acogieron la convocatoria al Primer Encuentro realizado en La Serena, en agosto de 1983, e introdujeron en el país una visión del medio ambiente no opuesta, sino por el contrario, integrada al desarrollo.

Esta nueva visión abrió las puertas del tema ambiental a todas las disciplinas científicas, incluyendo las sociales, y promovió la investigación interdisciplinaria. Tres años más tarde, en el Segundo Encuentro realizado en la ciudad de Talca en agosto de 1986, fue la misma comunidad intelectual, estimulada por una activa discusión sobre problemas críticos del medio ambiente nacional, la que abrió las puertas a otros actores sociales: empresarios, representantes de organismos culturales y organismos no gubernamentales de apoyo local.

En el Encuentro de Talca quedó en evidencia que el tema ambiental ya no era exclusivo de científicos y expertos. Se había convertido en un asunto público sobre el cual todos tenían derecho a participar, pero, al mismo tiempo, obligaciones que cumplir. Como se dijo en Talca, los chilenos comenzábamos a transitar de una condición de meros habitantes a otra de ciudadanos.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 101-111.

² Discurso inaugural al Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, realizado en Concepción en agosto de 1989.

Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente ECMA-89

El Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente se realizó entre el 1 y el 4 de agosto de 1989 en la ciudad de Concepción. Asistieron 554 participantes entre académicos, científicos y profesionales provenientes de universidades, empresas, organismos de los sectores público y privado, organizaciones gremiales, sociales, culturales y organismos internacionales y no gubernamentales. Merece especial mención la participación del sector político que tuvo como máximos representantes a los candidatos Patricio Aylwin y Hernán Büchi de las dos coaliciones de partidos políticos más importantes del país.

ECMA-89 se propuso como objetivo central contribuir a la discusión y definición de proyectos de desarrollo nacional que tendrían lugar con motivo de las elecciones presidenciales y parlamentarias, planteándose los siguientes objetivos específicos:

1. Adaptar el concepto de desarrollo sustentable a los objetivos nacionales de crecimiento económico, integración social y conservación ambiental.
2. Discutir la función que les corresponde a la ciencia y a la tecnología en la formulación y aplicación del desarrollo sustentable en Chile.
3. Recoger las posiciones de los distintos sectores de la comunidad nacional en la formulación del concepto de desarrollo sustentable y en su aplicación práctica.
4. Encontrar modos de cooperación entre los diferentes actores sociales e instituciones para la resolución de problemas y la utilización de las potencialidades ambientales del país.
5. Proporcionar información objetiva y consensual para el diseño e implementación de políticas científicas y tecnológicas, y de cuerpos de normas legales en apoyo al desarrollo sustentable.

El nuevo contexto político del país sugirió la conveniencia de modificar la clasificación temática de los dos Encuentros anteriores, poniendo el énfasis ya no en el diagnóstico, sino en las propuestas. Los temas se hicieron coincidir con los sectores y áreas hacia los cuales se dirigen las políticas y se organizaron en torno a los actores sociales de los cuales depende su viabilidad.

Los temas del Encuentro fueron: marco conceptual del desarrollo sustentable, visiones sobre el papel de la ciencia y la tecnología desde la empresa, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, el Estado y la ciencia, el papel de la ciencia y la tecnología en los sectores agrícola, forestal, pesquero, minero e industrial manufacturero, el desarrollo sustentable en la región, la gran ciudad y la localidad y el desarrollo sustentable en las propuestas políticas.

De las ponencias y los debates del Encuentro, realizados en las sesiones de los distintos grupos temáticos se llegó a las siguientes conclusiones generales:

1. Chile dispone del potencial científico y tecnológico necesario para emprender en forma sistemática la tarea de formular y aplicar un modelo de desarrollo sustentable.
2. Los principales obstáculos que es necesario salvar para concretar dicha tarea son los problemas de articulación entre los sistemas científico y productivo y la inexistencia de mecanismos de focalización de recursos para el estudio de temas ambientales.
3. El rol del Estado es decisivo e insustituible, fundamentalmente en lo relativo a la formulación de las políticas globales, sectoriales y territoriales que el desarrollo sustentable requiere.
4. La comunidad científica debe apoyar la función del Estado aportando información y antecedentes que fundamenten las decisiones y medidas, así como investigando los efectos que estas tienen.
5. La existencia de múltiples racionalidades y enfoques en la manera de abordar los temas ambientales vuelve necesaria la apertura de espacios de diálogo permanente entre los actores del desarrollo y los conductores del país.
6. La estrategia del desarrollo sustentable debe ser impulsada desde los distintos niveles territoriales teniendo en cuenta la pertinencia de abordar cada problema en una escala territorial determinada.

En la discusión ambiental de estos últimos ocho años hemos aprendido muchas lecciones, aunque no siempre se han logrado soluciones y a veces ni siquiera la comprensión de los problemas en toda su complejidad.

¿Qué lecciones? Primero, no existe una sola racionalidad que conduzca al equilibrio entre crecimiento y conservación, sino varias racionalidades que en algunos aspectos son mutuamente complementarias, y en otros, mutuamente contradictorias.

Segundo, el avance hacia las soluciones se produce gradualmente, por acercamientos sucesivos, más como resultado del diálogo y la cooperación entre las partes que de la denuncia y la confrontación.

Tercero, el Estado debe asumir su responsabilidad. No puede entregar íntegramente al mercado la tarea de buscar el equilibrio entre crecimiento y conservación renunciando a su papel de representar el interés colectivo. Su rol debe ser activo, no por satisfacer una teoría sino porque todas las partes lo exigen.

¿Qué exigen? Crear las condiciones institucionales y políticas para dirimir conflictos, llegar a acuerdos y establecer las reglas y marcos generales de políticas y normativas que permitan conciliar el interés privado con el colectivo, y el corto con el largo plazo.

Cuarto, estando todas las partes de acuerdo en que el Estado asuma su papel, nadie está dispuesto a aceptar que lo haga centralizadamente, sino que, por el contrario, se espera que lo haga **multiplicando las instancias de participación** por niveles territoriales (región, ciudad, localidad) y por sector de actividad (minero, agrícola, pesquero, forestal, industrial, manufacturero e infraestructura).

Quinto, en el último año se ha producido un alto grado de consenso en cuanto a entender que el crecimiento económico no es políticamente sustentable en el tiempo sin avances en la equidad social y en la efectiva descentralización regional político-administrativa.

En suma, en estos ocho años de intensa actividad en el tema ambiental pensamos que están dadas las condiciones para renovar el compromiso de la comunidad intelectual con una visión del desarrollo que integre en un solo objetivo el crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental. Es decir, un compromiso con el desarrollo sustentable en Chile.

LOS IMPERATIVOS MUNDIALES

El despertar de una conciencia nacional sobre el medio ambiente no es un hecho aislado del acontecer mundial. En los últimos diez años ha habido una «verdadera explosión de la sensibilidad ambiental», en palabras del presidente del Banco Interamericano, Enrique Iglesias.

No se terminan todavía de acuñar los términos para describir la llamada segunda Revolución Industrial, o la etapa postindustrial, dominada por la cibernética y el desarrollo impresionante de las comunicaciones, cuando todo indica que estamos prontos a ingresar a una etapa aún más avanzada. No en el sentido de imprimir un ritmo más acelerado al crecimiento económico dentro del paradigma de la modernización tecnológica, que ha dominado el desarrollo desde la Revolución Industrial, sino más avanzada en cuanto a la transformación profunda de los sistemas de valores que llaman a la solidaridad y la cooperación entre países y en el interior de estos.

Como en otros momentos de la evolución de la humanidad la transformación profunda de los valores, representados esta vez en el paradigma del desarrollo sustentable, se produce forzada por las circunstancias

históricas. En este caso la transformación comienza a producirse en los países desarrollados, al tomar estos conciencia de que su sobrevivencia está amenazada por haber postergado el pago de la «cuenta ambiental» durante su carrera ciega en un crecimiento que impone presiones sin límites sobre los recursos renovables.

¿Por qué justamente ahora, en los últimos cinco años? En realidad, la voz de alerta se dejó oír hace veinte años por boca de algunos visionarios que asumieron la defensa del derecho a la vida de las próximas generaciones. Pero hoy estamos en un momento distinto. La población de los países desarrollados está tomando conciencia de dos nuevos hechos.

El primero es que el impacto destructivo del crecimiento ciego amenaza la sobrevivencia de la misma generación que lo provoca. Es el caso del efecto invernadero, o calentamiento del planeta por la acción del dióxido de carbono, y de la destrucción de la capa de ozono, por el clorofluorcarbono.

El segundo es que cualquiera sea el punto de impacto destructivo, sus efectos se hacen sentir en todo el planeta, como es el caso de la lluvia ácida y de los accidentes en plantas de energía nuclear.

Ambos impactos han producido un verdadero *shock* en todos los niveles sociales de los países industrializados. Este *shock* ha alcanzado la cúpula misma de estos países, la cual, reunida recientemente en París³, tuvo como preocupación central los estragos que se anticipan por efecto de los cambios climáticos globales. Una vez más se reiteró esta vez al más alto nivel del poder político mundial que el crecimiento económico ya no es posible sin conservación. Es por ello que se hace urgente definir nuestra responsabilidad en esta tarea.

ADAPTACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE A LA REALIDAD CHILENA

El primer objetivo de este Tercer Encuentro es adaptar el concepto de desarrollo sustentable a la realidad de nuestro país. ¿Por qué adaptar? Porque las propuestas de los países desarrollados de cómo tender a un desarrollo sustentable indican prioridades que no son necesariamente coincidentes con las de países en desarrollo (a veces son contradictorias) y se refieren a escalas de problemas cuya solución está fuera de nuestro alcance.

³ Se refiere a la Reunión Cumbre sobre Medio Ambiente y Endeudamiento Externo del Grupo de los Siete, realizada en París, abril de 1989.

Es el caso de algunos países altamente industrializados del Asia, pobres en recursos naturales, para los cuales desarrollo sustentable se traduce en reducir la contaminación que afecta a su población. En algunos de ellos el cuidado de «la casa» se contradice con la explotación no sustentable de recursos naturales que esos mismos países realizan más allá de sus fronteras.

En cuanto a la escala de problemas ambientales, el calentamiento de la Tierra y la destrucción de la capa de ozono amenazan a todo el mundo, incluyéndonos a nosotros. Pero no se debe olvidar que la causa de ambos está principalmente en la emisión de gases desde los países industrializados. Son estos países los que tendrán que cargar con el altísimo costo que significa resolver ambos problemas.

Es cierto que el aporte de los países del tercer mundo es vital para reducir los costos de ambos efectos. En este sentido, no es nada conveniente que prosiga la deforestación del Amazonas, cuya masa forestal absorbe actualmente el 10% del dióxido de carbono que produce el efecto invernadero y cuyos ecosistemas contienen las más importantes reservas genéticas de gran demanda por parte de la biotecnología y la medicina avanzada.

Todo esto está bien, pero se trata de medidas de conservación y protección que tienen que ser, por una parte, compatibilizadas con prioridades nacionales y, por otra, incluidas en la agenda de las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. No olvidemos que las fuentes de origen de los gases antes mencionados están concentradas en los países desarrollados del Norte.

A este respecto es conveniente que tomemos conciencia de un punto a nuestro favor o, si se quiere, de una ventaja comparativa vital constituida por la enorme riqueza de nuestra biomasa y por el hecho de que aún estamos a tiempo de evitar su destrucción con costos que no afecten nuestro crecimiento económico.

Los países desarrollados con sus actuales niveles de ingreso y sin problemas apremiantes de pobreza, debieran ser los primeros en cambiar el curso de su crecimiento para asumir su responsabilidad respecto a la calidad de vida de las próximas generaciones. La reciente reunión en París de los siete jefes de los Estados más poderosos del mundo, es sugerente en este sentido.

Nosotros, en cambio, propongámonos mantener la tasa actual de crecimiento económico nacional y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades básicas de una parte importante de nuestra población que en la actual generación vive en condiciones de pobreza. ¿Significa esto abandonar el objetivo de conservación ambiental del desarrollo sustentable? No necesariamente.

Por una parte, en varios países latinoamericanos el costo de la conservación se ha reducido como resultado de negociaciones para el cambio de deuda en dólares por conservación en pesos. Los jefes de Estado en su reciente reunión en París terminaron por abrir en todo su ancho esta opción.

Por otra parte, la satisfacción de las necesidades básicas de nuestra población se vincula directamente a la conservación ambiental, porque supone aliviar la presión que la pobreza ejerce sobre el medio natural bajo la forma de sobreexplotación, uso inadecuado de los suelos, dependencia de la leña, hacinamiento habitacional, etc.

No siempre la conservación ambiental implica mayores costos. Por el contrario, en muchos casos en que se recurre a la creatividad y se vence la tentación de imitar soluciones de países desarrollados, los costos se reducen significativamente.

En suma, con la aceptación de los valores del desarrollo sustentable se **ha aceptado como una verdad que crecimiento económico, conservación ambiental y equidad social son objetivos inseparables**. Para los países desarrollados el objetivo de equidad se refiere a los países en desarrollo. Para estos últimos, entre los que se incluye el nuestro, el objetivo de equidad se refiere a la población que aún no ve satisfechas sus necesidades básicas de salud, alimentación, vivienda y participación.

EL PAPEL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

El segundo objetivo definido para este Encuentro es determinar la función que les corresponde a la ciencia y a la tecnología en la tarea de construir un desarrollo sustentable para Chile.

¿Por qué la ciencia y la tecnología? La tecnología moderna, adaptada a ecosistemas, culturas e instituciones de los países que le dan origen y a la producción en gran escala, no siempre se acomoda a la diversidad ambiental y cultural de los países en desarrollo. De ahí que, junto al crecimiento poblacional, la tecnología sea señalada como uno de los factores con mayor impacto destructivo en el patrimonio natural y cultural de estos países.

¿Cómo nos integramos al desarrollo tecnológico mundial sin destruir la base de nuestros recursos naturales de la cual dependen las opciones de crecimiento económico del país en el futuro? ¿Cómo lo hacemos sin marginar a una parte de nuestra población y de nuestras regiones? En suma, ¿cómo desarrollar nuestra capacidad para orientar nuestro crecimiento por el curso del desarrollo sustentable?

Estamos en un momento oportuno para desarrollar esta capacidad. La continuidad del crecimiento económico obtenido en los últimos tres a cuatro años dependerá en buena medida de nuestra capacidad para industrializar nuestras exportaciones y con ello ingresar al intercambio mundial de productos manufacturados. Y esto no se puede hacer de otra forma que no sea incorporando desarrollo tecnológico e inteligencia local a nuestra producción.

Desarrollo tecnológico no significa necesariamente inventar nuevas tecnologías. En muchos campos el avance puede consistir en desarrollar la capacidad local de selección y adaptación de tecnologías de otros países a nuestras condiciones sociales, a la naturaleza de nuestros productos y a nuestras propias exigencias de conservación ambiental. Esta es una agenda que solo la ciencia y la tecnología local pueden interesarse en desarrollar.

Y nuevamente no estamos solos en esta tarea. La urgencia mundial por un desarrollo sustentable está dando un fuerte impulso a tendencias que vinculan el desarrollo de nuevas tecnologías con los diferentes ecosistemas. Ya existe en el mundo el comienzo de una tendencia a la descentralización regional del progreso tecnológico en resguardo de la conservación de la base de recursos naturales y culturas locales amenazadas por tecnologías homogeneizantes.

El tercer objetivo de este Tercer Encuentro es recoger las posiciones de distintos sectores e ideologías para discutir las prioridades de una política científica y tecnológica de desarrollo sustentable. La adopción de una política de esta naturaleza es una responsabilidad del Estado. Si no lo hace el Estado no lo hace nadie y entonces tenemos la política de no tener política, que es la más común de las situaciones y la peor de todas.

En CIPMA hemos comprobado que todos los sectores y regiones demandan una política ambiental o al menos una legislación ambiental, habiendo diferencias de opiniones, obviamente, sobre las características que esta debiera tener. Por otra parte, la comunidad científica ha sido muy clara en cuanto a demandar del Estado un compromiso de apoyo al desarrollo de la ciencia chilena, que como lo ha reiterado el presidente del Consejo Consultivo de CIPMA, Dr. Igor Saavedra, es la pieza que falta para abrirle al país un camino propio de desarrollo.

En ausencia de políticas ambientales globales, sectoriales y de diferentes niveles territoriales, los eventuales conflictos entre intereses no tienen más salida que la decisión de los tribunales, que no cuentan con marcos jurídicos actualizados, o las propuestas de los partidos políticos, que recién comienzan a interiorizarse de las complejidades del tema ambiental.

UNA MIRADA INTEGRAL AL MEDIO AMBIENTE

Finalmente, unas pocas palabras sobre el temario. La Comisión Organizadora estimó adecuado estructurar el temario del Encuentro en unidades que se correspondieran con las de la estructura político-institucional dentro de la cual se toman las decisiones y se formulan las políticas de desarrollo económico, social y cultural.

Otra opción era la de ordenar los temas en unidades ecosistémicas dentro de los criterios clásicos de la ecología. Esta alternativa tiene la ventaja de dar cuenta de las interrelaciones entre sectores y localidades, pero no satisface el requisito de adaptarse a la estructura decisional de la institucionalidad política y además presenta el riesgo de restringir la discusión a ecólogos y a quienes ya tienen, desde hace tiempo, un alto nivel de conciencia respecto de la temática ambiental.

En cambio, la opción de dividir el tema general por sectores productivos y por niveles territoriales nos pone en línea directa con nuestro objetivo central: integrar la dimensión ambiental en todos los campos en donde se toman decisiones de políticas. En todos y cada uno de ellos es donde deseamos definir el papel de la ciencia y la tecnología para el desarrollo sustentable. Desde «abajo» hacia «arriba» y desde los «costados» hacia el «centro».

El temario así estructurado es funcional a la política de CIPMA de continuar abriendo puertas de entrada al tema ambiental a actores sociales de los diferentes sectores de actividad y localidades del país. Esta política se hace efectiva incluso en la propia elección de las personas a quienes hemos encomendado las presentaciones en los paneles sobre cada uno de los temas del Encuentro.

Algunos de ellos no son científicos ni personas vinculadas a universidades. Son profesionales escogidos por el profundo conocimiento que tienen de su sector y/o lugar de actividad (sean estos del área formal o informal de la economía nacional), en los cuales las eventuales propuestas de desarrollo sustentable deberán ser incorporadas y aplicadas.

Al invitarlos a escribir las respectivas ponencias nos dijeron: «¿qué sé yo acerca del medio ambiente?, ¿por qué no invitan a alguien que sepa de ecología?». Afortunadamente, pudimos con-vencerlos. La razón es simple, no queremos que el tema ambiental se convierta en un foro exclusivo de expertos, así como no quisiéramos que se encierre en un nuevo ministerio, en un solo partido político o en una sola carrera universitaria.

Es un problema y una responsabilidad de todos, porque la urgencia de los problemas ambientales exige pasar de la investigación a la acción en un brevísimo tiempo y, en no pocos casos, emprender acciones sin contar con resultados completos de investigación.

Además, nos consta que las leyes por sí solas no bastan. Es por eso que a menudo las medidas de conservación ambiental y de mejoramiento de la calidad de vida deben descansar en el diálogo, la cooperación y la búsqueda del consenso entre las partes. El informe de la comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo lo destaca explícitamente:

La comunidad científica, los grupos privados y comunitarios y las organizaciones no gubernamentales, pueden desempeñar una función primordial en el desarrollo sustentable... La ley por sí misma no puede imponer el interés común, necesita principalmente el conocimiento y apoyo de la comunidad que conlleva una mayor participación en las decisiones que afectan al ambiente.

En suma, estamos hablando de un extenso proceso de aprendizaje social del cual este Encuentro de una semana es solo un momento. Y hay una diferencia entre este y los dos Encuentros anteriores. La conciencia ambiental de los chilenos es hoy día más intensa y más extendida que hace seis y tres años y se está convirtiendo en una demanda social que exige respuesta.

No cometamos el error de pensar que todas las respuestas son responsabilidad del Estado central. Una parte importante de la demanda debe ser atendida descentralizadamente por la misma sociedad civil de la cual formamos parte científicos, profesionales, empresarios, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, etc. **El peor servicio que podríamos hacer a nuestro país es sumar la avalancha de problemas ambientales a la agenda del próximo gobierno nacional, contribuyendo así a la centralización del poder político y administrativo, tan criticada por tantos y por tan largo tiempo. Tal situación no podría ser más contradictoria con la idea medular de un proyecto de desarrollo sustentable para Chile.** Evitarla es una tarea que investigadores, empresarios, trabajadores, organismos sociales, organizaciones regionales y locales debemos realizar en cooperación.

Los invito pues a renovar durante esta semana la trascendental tarea de pensar a Chile, esta vez desde la Región del Biobío, en un momento en que el país decide acerca de su destino hacia el próximo siglo.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y COMPROMISO ENTRE CORTO Y LARGO PLAZO^{1 2}

Existen ciertas tendencias en el debate que se lleva a cabo en el país en torno al medio ambiente que, de prevalecer, podrían significar un retroceso en la adopción de la conservación ambiental como objetivo del desarrollo, junto a los objetivos de crecimiento y equidad.

Nos referimos a la tendencia hacia la sectorialización, que pareciera buscar la asignación de funciones y responsabilidades ambientales a organismos especializados, en vez de promover su integración a todas las instancias relevantes de decisión de políticas.

Nos referimos también al énfasis casi exclusivo en los **problemas** del medio ambiente, con olvido del ambiente como oferta de **posibilidades** y potencialidades para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida.

Por último, llamamos la atención sobre el escaso éxito alcanzado hasta ahora en la definición de prioridades, tanto de investigación como de acción, en materias de medio ambiente.

El principal síntoma de que el riesgo que representan estas tendencias está presente, es que la conservación ambiental aún no logra integrarse en el diseño e implementación de políticas económicas y sociales del Estado. Aún más, la discusión sobre conservación se hace separadamente de la discusión de esas políticas y no se ven claramente todavía los puentes que promuevan el diálogo fluido entre ambientalistas y economistas, puente que debe acompañar la integración de ambos objetivos del desarrollo.

Una demostración de lo anterior es el hecho de que la Comisión Interministerial sobre el Medio Ambiente, constituida hace ocho meses e

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 125-127.

² Versión publicada por *El Mercurio* el 2 de abril de 1991, pág. A-2. También publicada en la *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. VIII, N°1, de abril de 1991.

integrada, entre otros, por los ministros de Economía y de Bienes Nacionales, aún no celebra su primera reunión.

La situación descrita se explica por ser el medio ambiente una materia en que la sociedad chilena comenzó a interesarse solo unos cinco a diez años atrás. El Estado lo reconoció como un tema de interés público hace solo un año, coincidiendo con la elección del actual gobierno. Estas razones son valederas, es interesante, no obstante, hacer notar que en otros países en desarrollo en los que la discusión sobre temas ambientales se inició mucho antes que, en Chile, las tendencias señaladas han persistido y han sido el principal obstáculo para la integración entre crecimiento, equidad y conservación, los tres objetivos del desarrollo sustentable al que todos dicen aspirar.

LAS TENDENCIAS HACIA LA POLARIZACIÓN

Una tendencia adicional, presente en el actual debate público y que pone en riesgo el objetivo del desarrollo sustentable para nuestro país, es la de una polarización entre crecimiento económico y conservación ambiental que puede causar traumas políticos y estancamientos económicos como los provocados en el pasado por polarizaciones ideológicas.

Afirmaciones como las siguientes son ilustrativas: «nos oponemos absolutamente a que se corte un solo árbol más de nuestros bosques naturales» versus «la conservación es un lujo que debe esperar a que seamos un país desarrollado».

Quizás sean pocos los que afirman abiertamente lo uno o lo otro, pero en los hechos, diferencias como estas subyacen en el interior de la administración pública, entre disciplinas profesionales (por ejemplo, entre economistas y ecólogos), entre empresarios y grupos ambientalistas, etc.

Dentro del régimen actual, con un rol estatal más activo, la tendencia es que las diferencias se profundicen. Dos decisiones contribuirían a evitarlo. Una, que situemos el tema ambiental en el contexto de las políticas de desarrollo económico (lo que en nuestro caso tiene la ventaja de contar con un amplio consenso nacional). Otra, que los que piensan que cortar árboles es condición necesaria de la conservación de los bosques y que prevenir ahora es inmensamente más barato que curar después, se decidan a defender sus posiciones desde las tribunas públicas. Estas han estado hasta ahora copadas por movimientos ecologistas que, por lo demás, tienen perfecto derecho a promover su particular punto de vista.

Las decisiones del Estado que afectan al medio ambiente son de tipo político y, como tales, son influidas por la percepción que el gobierno tenga sobre la opinión pública, la que se expresa en las tribunas existentes. Bajo la actual tendencia a la polarización, el riesgo de medidas públicas arbitrarias, ambiguas o paralizantes, es muy grande.

Por ello es urgente abrir más frentes de diálogo entre enfoques discrepantes y que todos los actores sociales entren en el debate.

LOS OBSTÁCULOS DE LA TRANSICIÓN

Corresponde a esta altura preguntarse: ¿cuáles son los obstáculos que impiden que la discusión de los problemas y las posibilidades del medio ambiente se integren a la discusión, formulación e implementación de las políticas económicas y sociales?

Quizás el obstáculo más evidente es que el período político de transición que estamos viviendo puede no ser el más propicio para incluir en las políticas económicas compromisos sobre conservación, cuyos beneficios son de largo plazo. Aun cuando existen las bases para un «proyecto nacional de desarrollo sustentable», las negociaciones para formalizarlo serán necesariamente interferidas, por una parte, por los ajustes que requiere la institucionalidad existente y, por la otra, por las elecciones que corresponderá realizar en dos años más.

Es de esperar que el país dé muestras, una vez más, de su madurez y que la gestación de un «proyecto nacional de desarrollo sustentable» no se suspenda por las discrepancias que se puedan suscitar en materias políticas de carácter contingente y cortoplacistas.

MEJOR CALIDAD DE VIDA: LA PERSPECTIVA CIUDADANA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE^{1 2}

Los Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente convocados por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) cada tres años desde 1983, han tenido en común el objetivo de contribuir a la discusión de políticas ambientales con el mejor respaldo técnico científico que podemos reunir, con la más amplia participación posible, y con horizontes de tiempo que nos permitan anticiparnos a los problemas y diseñar soluciones integrales.

Este objetivo general es aterrizado en objetivos específicos en cada Encuentro tomando en consideración los cambios en el contexto económico-político del país, el desarrollo del conocimiento sobre el tema ambiental y los cambios en la prioridad que los chilenos le damos al tema en comparación a otros objetivos del desarrollo.

Históricamente, la prioridad del tema ambiental ha sido baja y ello se refleja en la política pública real. Sin embargo, en los últimos tres a cuatro años el tema se ha elevado notablemente en la escala de prioridades de los chilenos como consecuencia del deterioro de la calidad de vida en contraste con el crecimiento de los ingresos y el consumo.

El objetivo del 6to Encuentro fue realizar —en el marco del objetivo general— una discusión que contribuyera a los cambios de política ambiental necesarios para responder a esta demanda creciente. Esto, considerando que históricamente la política ambiental chilena estuvo más influida por los requerimientos ambientales internacionales que por los internos, que su formalización en un cuerpo legal e institucional integrado es muy reciente, y que una

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XV, N°1 y 2, pp. 7-11, año 1999.

² Artículo editado por *Ambiente y Desarrollo* a partir de la intervención del autor durante el 6to Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, organizado por CIPMA, Santiago, 6-8 de enero de 1999. El autor agradece a Francisco Sabatini por sus aportes en la preparación de este artículo.

gran parte de los recursos destinados al tema se han tenido que utilizar para resolver problemas acumulados por décadas y para enfrentar emergencias.

Hasta ahora la gestión ambiental en Chile ha ido «detrás» de los problemas y ha estado subordinada a la política económica. No hemos logrado pasar de la reacción a la prevención ambiental que es lo que nos daría tiempo para medidas que intervengan en las causas de los problemas, que los aborden integralmente con una mirada puesta en el mediano y largo plazo.

Sabemos lo ineficiente que puede ser «curar en vez de prevenir», pero la mayoría de las veces no lo hemos podido evitar. Esto es ineficiente porque:

- La solución reactiva no nos ayuda a reducir la incertidumbre acerca de cuán sustentable es la base de recursos naturales en que descansa nuestro crecimiento.
- Los instrumentos diseñados para situaciones de emergencia sin tener a la vista simultáneamente objetivos de prevención de largo plazo, pueden agravar los problemas de sustentabilidad.
- Significa soslayar la discusión de políticas de fondo, discusión que en cualquier momento es levantada espontáneamente por la gente en los escenarios más inadecuados, por ejemplo, en el calor de los conflictos en torno a algún gran proyecto de inversión.

EL «SESGO REACTIVO» TIENE UNA EXPLICACIÓN

Desde el mismo momento en que se abrió la economía nacional a los mercados externos, 20 a 25 años atrás, el sello de nuestra política ambiental lo dio la reacción ante requerimientos ambientales provenientes del exterior. La iniciativa, entonces, ha estado en los mercados de destino de nuestras exportaciones, las que pasaron a ser la principal fuente alimentadora del crecimiento económico chileno.

Estos requerimientos ambientales provienen de sociedades que, por contar con niveles de crecimiento económico y sistemas democráticos de mayor desarrollo que los nuestros, han podido imponerse a sí mismas los más altos estándares ambientales, haciéndolos extensivos a sus importaciones a través del comercio exterior. Ha sido su propia demanda ambiental interna la que ha ido poniendo la vara.

Por otra parte, esta vara que nos ponen los países desarrollados no es fija: la van levantando y diversificando; primero, gracias a innovaciones tecnológicas y de gestión que les permiten ganar tanto en lo ambiental

como en eficiencia; y, segundo, gracias a la globalización de valores que comienzan a dar a la protección ambiental la categoría de derecho universal.

Ya en las discusiones del 5° Encuentro (Temuco, 1995) nos preguntábamos: ¿qué grado de coherencia interna puede tener una política ambiental (implícita) basada en reacciones frente a estándares exigibles a un pequeño número de grandes empresas exportadoras, estándares que son diferentes según mercado de destino; según productos de un mismo sector; y, además, en constante cambio; los cuales somos los últimos en conocer?

LOS AÑOS 90: REACCIÓN DE SEGUNDA GENERACIÓN

El aumento en la prioridad ambiental interna es muy reciente como para evaluar su influencia en la formación de políticas ambientales. Sin embargo, dos hechos históricos previos sugieren que se han dado los primeros pasos en este proceso.

Uno de ellos es el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el tema y el inicio del proceso de formación de una política ambiental con un primer paso en la dictación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994) y sus reglamentos, y con ella, la creación oficial de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

El segundo hecho es la recuperación democrática que, entre otras cosas, puso a Chile en posición de privilegio para ingresar a tratados comerciales que nos obligan a comprometernos políticamente como país a, por lo menos, perfeccionar y cumplir nuestras propias normas ambientales.

Ambos hechos —la ley y los tratados— son indicativos del paso a una reacción que podríamos llamar de «segunda generación», que comienza a romper la dualidad entre requerimientos ambientales externos (dominantes) y necesidades ambientales internas, abriendo el camino para integrar ambos en una sola política ambiental. Para comenzar a recorrer el camino, sin embargo, se requeriría que las necesidades ambientales se expresaran con claridad en la forma de una «demanda interna».

EL SURGIMIENTO DE LA DEMANDA INTERNA

Hoy día, al final de una década de crecimiento alto y sostenido que ha más que duplicado los ingresos y el consumo, los chilenos de todos los niveles de ingreso y de todo el país comenzamos a sentir los efectos

de las externalidades negativas del crecimiento en los bienes comunes, naturales y construidos, que son determinantes en nuestra calidad de vida.

A diferencia de la demanda ambiental externa, que se manifiesta en la imposición de estándares y normas inapelables y cuya resolución es principalmente un asunto técnico, la demanda interna emergente se expresa con una diversidad de contenidos culturales, sociales, económicos y étnicos, entre los cuales los aspectos técnicos son solo una parte, y no siempre la más importante. Esta pluralidad de contenidos es lo que le da a la demanda interna una perspectiva de calidad de vida. Es la perspectiva con que la gente comienza a ver el desarrollo sustentable.

TRES FORMAS EN QUE SE EXPRESA LA DEMANDA POR CALIDAD DE VIDA

Las primeras expresiones de las actuales demandas por calidad de vida son típicamente reactivas y adoptan tres formas.

La primera, reveladora de un nuevo tipo de acción *política*, de nivel preferentemente local, son las denuncias y protestas de comunidades que perciben su calidad de vida amenazada por un determinado proyecto de inversión u obra pública. Los conflictos ambientales locales son su manifestación más visible.

La segunda forma de reaccionar es *económica*, y consiste en la búsqueda individual de alternativas para mejorar la calidad de vida en el mercado de bienes y servicios. Un ejemplo es la proliferación de parcelas de agrado alrededor de las ciudades, en las cuales las familias buscan la tranquilidad, el aire limpio, el espacio y paisaje que las ciudades les niegan. El aumento de los ingresos familiares va masificando estas reacciones hacia los grupos medios.

La tercera forma de reacción, que podríamos llamar *social*, es la movilización de familias de ingresos bajos que juntan esfuerzos y capacidades a través de la acción solidaria —por ejemplo, para el mejoramiento del barrio— por lo general apoyadas por programas sociales públicos, o de fundaciones, en los que las ONG juegan un papel importante.

Estas tres formas de reacción tienen en común la importancia que la gente otorga a los espacios locales en que se desarrolla su vida cotidiana, la creciente valoración que hacen de los temas ambientales, y la capacidad de acción autónoma que logran ejercer, ya sea frente al Estado y el sistema político formal (primera y tercera reacciones), o frente a los patrones tradicionales de consumo (segunda reacción).

La reacción ciudadana por la calidad de vida tiene la potencialidad de abrir a los chilenos oportunidades de un desarrollo más pleno que el que se logra solo con aumentos en los ingresos y en el consumo.

En los conflictos ambientales los mismos ciudadanos que reaccionan frente a lo que les amenaza directamente y en momentos determinados, han demostrado capacidad para suscitar debates de futuro, como los de «qué comuna», «qué ciudad» o «qué región queremos». Y, según sea el caso, levantar interrogantes respecto de las actuales políticas —o vacíos de políticas— sobre el bosque nativo, protección indígena, conservación de la biodiversidad, desarrollo de cuencas, desarrollo regional y gestión comunal.

En los mercados, la búsqueda de una mejor calidad de vida hace emerger nuevos patrones de consumo y uso de los espacios de escala comunal, urbana o regional que parecieran haber encontrado desprevenidos a los planificadores o responsables de las políticas.

En las comunidades pobres, urbanas y rurales, cada vez hay más casos de familias que buscan superar su condición de privación y marginalidad con propuestas creativas propias sin recurrir tan insistentemente, como en el pasado, a la reivindicación de necesidades frente al Estado.

No siempre estos distintos canales de expresión de la demanda ciudadana apuntan o dan lugar a soluciones en la dirección de su propio objetivo de mejor calidad de vida, y no son pocos los casos en que los resultados son en la dirección opuesta. Esto es lo que ocurre cuando la resistencia ciudadana frente a las externalidades negativas de nuevos proyectos de inversión u obras públicas (primera reacción) favorece la polarización hacia intereses fundamentalistas, ya sean económicos o ecológicos, que no contribuyen en nada al desarrollo sustentable más allá de cuáles sean sus declaraciones.

Pero también ocurre que los conflictos son la oportunidad de las comunidades para demostrar su interés vital y su pragmatismo cuando se trata de hacer compatibles los objetivos de crecimiento económico, conservación ambiental y equidad social. Están quedando atrás los días en que el «humo de las chimeneas industriales» era visto por comunas, ciudades y regiones como signo de progreso.

La soberanía que ejercen los consumidores (segunda reacción) que pueden optar a formas individuales de mejorar su calidad de vida puede agravar aún más el círculo pernicioso que existe entre separación espacial, viajes más numerosos y extensos, congestión y contaminación del aire. O aquel otro círculo entre exclusión social, conformación de extensas zonas de

marginalidad, desintegración social, inseguridad ciudadana a nivel de toda la ciudad, por una parte, y el «enrejamiento» de los grupos altos y medios en condominios, por la otra.

Pero también ocurre que las nuevas preferencias de localización parecen estar ayudando al surgimiento de nuevas centralidades en estas regiones urbanas donde se integran espacialmente actividades y grupos sociales diversos, preferentemente en torno a antiguos pueblos y ciudades menores, o en torno a subcentros dentro de las ciudades.

Por último, las iniciativas autónomas de los barrios en comunas pobres (tercera reacción) pueden incluir el negocio de la droga y al mismo tiempo estrategias vecinales para luchar contra ella, o bien, estrategias de mejoramiento de barrios o de creación de microempresas para «engancharse» en los circuitos de la economía formal. Más allá de sus implicancias para la calidad de vida, esas alternativas establecen una diferencia entre el camino hacia una marginalidad más dura y difícil de revertir, y progresos de esos grupos hacia su integración social y espacial a la sociedad: es decir, hacia un desarrollo más pleno.

IMPLICANCIAS EN LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Frente a las posibilidades tan dispares que han sido abiertas por la acción autónoma de los ciudadanos en su lucha por una mejor calidad de vida, se constatan importantes vacíos en la política pública. Faltan las políticas ambientales y sociales que hagan una clara diferencia entre tan distintas derivaciones de la reacción autónoma de los ciudadanos; incentivando y orientando unas, y reprimiendo o desalentando otras.

En ocasiones el Estado aparece vacilante frente al despliegue ciudadano. Esto ha ocurrido en los conflictos ambientales, ante los cuales aún no está suficientemente desarrollada nuestra capacidad de aprovechar el espacio político que, de hecho, crea el virtual empate de fuerzas entre los intereses enfrentados en esos conflictos. Se deja escapar así la posibilidad de llevar adelante soluciones que representen al conjunto de la comuna, ciudad o región. Las aprobaciones condicionadas de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, son un avance en esa dirección que se debe celebrar en vez de criticar como se ha hecho.

Otras veces el Estado pareciera no captar las oportunidades que le ofrece la dinámica de los mercados al igual que los cambios en tecnologías

y en estructuras de producción, para dar soluciones de fondo al mejoramiento de la calidad vida y la sustentabilidad ambiental.

Como ejemplo de lo anterior, en las regiones, las grandes empresas se han alejado del modelo tradicional de enclave industrial —o *company town*— «de espaldas a la región». Desde comienzos de los 90s hay un cambio en el sentido contrario, de apertura a la región, mucho más cercano a las aspiraciones históricas de autodeterminación, diversidad e identidad de las comunidades regionales, todas ellas determinantes en la calidad de vida local. Algunos aspectos de esta apertura son la multiplicación de pequeñas y medianas empresas que proveen de bienes y servicios a las grandes empresas exportadoras, la localización residencial de los trabajadores y sus familias en ciudades, y la creciente participación de las grandes empresas (orientadas a recursos naturales) en inversiones de infraestructura (camino, puertos, comunicaciones) y servicios (educación, salud, cultura, recreación), todo ello requerido por su función productiva y, casi todo, susceptible a ser compartido con el resto de la región. En muchas de nuestras regiones se dan las condiciones para políticas públicas que demuestren en Chile lo que dice la literatura internacional especializada: que la competitividad en los mercados (externos) y la cooperación al interior de la región productora se refuerzan mutuamente en beneficio de la calidad de vida de esta última.

En las ciudades, las parcelas de agrado están generando nuevas formas de vida urbana y, a veces, ayudando a fortalecer pueblos y ciudades de la periferia rural. Los *malls* están contribuyendo a descentralizar el patrón de viajes urbanos y a crear nuevas centralidades (en la medida que a los comercios se suman oficinas, servicios y edificios de departamentos). Por último, nuevos desarrollos inmobiliarios están llevando a familias de ingresos altos y medios a vivir en zonas de menor nivel social, lo que contribuye a elevar la demanda agregada en esas zonas con el consiguiente surgimiento de comercio, subcentros y equipamientos de mejor calidad a los que en otras circunstancias podrían acceder los residentes de menor nivel socioeconómico.

En cuanto a las comunas —más específicamente las comunas de más bajos ingresos— en ellas están aumentando las iniciativas locales de mejoramiento de la calidad de vida en base al desarrollo de capacidades propias para tomar decisiones. La idea es superar la dependencia de capacidades externas sin renunciar al financiamiento externo, sino que, por el contrario, cumpliendo mejor que otros la condición de sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas. También hay unos cuantos municipios, aunque aún son

una minoría, que han visto en la participación el capital social que una gestión respetuosa de los derechos ciudadanos puede integrar a los planes y proyectos de desarrollo comunal, con beneficios mutuos.

Quizás nunca antes han sido mejores las posibilidades de cooperación *Estado-empresa-comunidad* como respaldo de políticas de desarrollo que conecten la reacción con la proposición, con una visión integral y de futuro. Los conflictos ambientales, los mercados urbanos, y la búsqueda creativa y propositiva por parte de las organizaciones de vecinos pobres de nuevos caminos para superar la marginación, son todas reacciones ciudadanas frente al deterioro de la calidad de vida que requieren un apoyo oportuno, asertivo, y firme por parte del Estado. La reafirmación de la función del Estado en el tema ambiental parece una condición *sine qua non* para transitar desde la mera reacción ciudadana hacia la consolidación de nuevas formas de construir calidad de vida y sustentabilidad para todos los chilenos.

Tanto las ponencias como las discusiones del 6to Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente fueron seleccionadas y concebidas para contribuir con información e ideas sugerentes a este fin.

DEMOCRATIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE¹

Recordemos a nuestros lectores que este es el tercer y último número del 20° aniversario de la revista, el cual está dedicado al tema medio ambiente y democratización, recurrente durante sus dos décadas de circulación ininterrumpida. Los otros dos temas son conservación de la biodiversidad y empresa y medio ambiente, publicados en sendos números, pocos meses atrás.

La relación medio ambiente y democracia estuvo presente en la misma década de creación de CIPMA como ONG y centro académico independiente. En el año 1984 el grupo fundador (del cual formaron parte algunos de los autores de este número) integrado por intelectuales, entre ellos renombrados científicos y humanistas, vieron en el tema ambiental el nicho desde donde contribuir a la recuperación de la democracia.

La mayoría de los autores de los tres números del 20° aniversario hace un balance francamente positivo de los aportes de la revista durante sus veinte años de vida e indirectamente de los Encuentros Trienales, seminarios entre Encuentros e investigaciones de los cuales se nutre la revista. Durante los primeros ocho años de plena dictadura el aporte se concentró en estimular la investigación y la discusión de sus resultados en encuentros abiertos al público, en la formación de bases de información, en expandir los campos de consenso. Todo ello desde una visión que integra la conservación ambiental al crecimiento económico y al desarrollo social y, por lo tanto, crítica a la política oficial. No se pretendía tener influencia en ella, sino adelantar el desarrollo de dicha visión en preparación para el momento de la recuperación de la democracia.

Ya en los años 90, CIPMA se mantuvo posicionado en la sociedad civil reorientando sus actividades, entre ellas la revista, en apoyo al proceso de formación de políticas ambientales, sin abandonar el carácter crítico de su aporte e independencia institucional. A la revista y documentos de trabajo se sumó una serie de libros y cuatro Encuentros Científicos sobre el Medio Ambiente,

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XX, N°3 - Vol. XXI, N°1, pp. 3-4, año 2004-2005.

el último de ellos en Antofagasta (2002)². Durante este período, más largo que el anterior, hay una refocalización de la política de CIPMA que se refleja en la revista. La constante es adelantarse a los problemas de la integración del tema ambiental al crecimiento económico y desarrollo social³. Esto lo vio CIPMA como complemento al tratamiento día a día del tema ambiental (apagar incendios) tanto estatal como privado durante los primeros años de la transición. La refocalización consistió en identificar y poner en discusión las oportunidades de desarrollo sustentable regional a partir de la segunda mitad de la década de los 90, y en la crítica por los vacíos de política pública que dificultan su aprovechamiento.

Los doce artículos de este número abarcan un amplio rango de tópicos relevantes tanto para la teoría como para la práctica de la democratización y su relación con el manejo de la calidad de vida y sustentabilidad ambientales. Sfeir-Younis proporciona una base amplia para explicar las restricciones en el camino hacia el desarrollo sustentable desde la perspectiva global, y el nexco con la democracia y los derechos humanos, así como para evaluar las oportunidades de su mejoramiento.

Los autores de los otros once artículos tratan varias facetas de este tema, así como su aplicación en Chile en el tema de la globalización y de la implementación de políticas a nivel nacional, regional, local y de proyectos. Ellos sacan lecciones de las experiencias positivas y negativas y sugieren opciones de cambio. Los autores complementan, y en algunos casos resumen (por ejemplo, Sabatini, Asenjo y Geisse) en este número, las ideas sobre democratización presentes en más de 50 artículos relacionados con el tema publicados en la revista desde 1984.

Equipo editorial

² El Octavo Encuentro está programado para ser realizado después de las elecciones presidenciales del año 2006.

³ Ver R. Egaña en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 19, N°2, 2003.

POR UN CRECIMIENTO ECONÓMICO DE BUENA CALIDAD (I)¹

Nos sumamos a los llamados dirigidos por destacados economistas al nuevo gobierno, instándolo a no desaprovechar las oportunidades económicas que nos ofrece la economía mundial las que nos permitirían retomar el 7% de crecimiento de los años previos a la caída de 1998. Con la misma meta en la mira, nuestro llamado está dirigido al conjunto de la clase política, autoridades de gobierno incluidas, a no seguir ignorando las *oportunidades ambientales del crecimiento económico*. Aprendamos la lección del 98 y de la demora en recuperarnos. Mientras durante una década crecimos alto y continuado, fuimos debilitando, en lugar de fortalecer, dos pilares de sustentación del crecimiento: nuestro capital social y nuestro capital natural. Y como si fuera poco, agudizamos a niveles insostenibles e impresentables las desigualdades sociales, en vez de reducirlas. Y ello no fue por falta de medios. Al contrario, como bien sabemos, fueron años en que se duplicaron o triplicaron los presupuestos públicos en educación, salud, vivienda, transporte y descontaminación. Si este no es crecimiento de mala calidad, ¿qué es?

Por un momento, vimos la crisis del 98 como la oportunidad para «cambios estructurales» en los que nadie suele pensar mientras hay crecimiento y las cosas parecen ir bien. Efectivamente no faltaron voces en esos términos de economistas, educadores, arquitectos, ingenieros, ambientalistas entrevistados por la prensa o en sus propias columnas, dirigidas a las respectivas políticas sectoriales en salud, educación, vivienda, conservación, etc., todas apuntando al paso *de la cantidad a la calidad* en la formación de capital social y natural. Esa vez, también desde CIPMA, nos sumamos para recordar que desde varios años antes de la caída del 98 las familias de ingresos medios a bajos bregaban por los mismos cambios estructurales, pero integrados intersectorialmente a escala de barrio, ciudad, región; y

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XXI, N°3, pp. 3-4, año 2005.

para renovar nuestras críticas al centralismo —apegado al viejo supuesto oficial que posterga la calidad de vida al crecimiento económico— constituido en el principal obstáculo a la integración de la demanda ciudadana a la política pública².

Después de tres períodos presidenciales encabezados por la Concertación y un cuarto en sus inicios, el cortoplacismo se ha establecido en el Estado, por efecto de la práctica política cotidiana. Los plazos los fija la siguiente elección, sea esta municipal o parlamentaria —de nivel regional—, todas usadas como demostración de fuerzas en la carrera por el poder central. Así las cosas, la clase política no se da espacios ni ve ventajas de poner en competencia ante la ciudadanía proyectos de comuna, ciudad o región, menos aún proyectos de país cuya retribución política podría extenderse más allá de los dos a tres años promedio entre elecciones.

La estrategia centralista de «primero el crecimiento y después calidad de vida» no ha impedido que surjan **oportunidades** de un Crecimiento con Calidad de Vida (CcC) que impulsadas «desde abajo» y «desde fuera» en desafío a la crisis de representatividad ciudadana de los partidos replegados en sus cúpulas partidarias.

Demandas desde abajo. Las hay del tipo **proactivo** como la impulsada por las ocho caletas de la cuarta región que salieron de la pobreza crítica causada por la sobreexplotación de su base de recursos (locos) gracias a un «proyecto colectivo de recuperación y manejo sustentable del recurso». Premiado por el mercado, pero desaprovechado por la política pública en el intento de replicar el éxito a nivel nacional. Se subestimaron por una parte las diferencias entre caletas desde Arica a Magallanes, entre muchas otras, la disposición al cambio al emprendimiento colectivo y sostenido, variable clave en el resultado, considerando la escasa autonomía de la contraparte pública de los proyectos a nivel local y regional.

Hay también oportunidades «desde abajo» impulsadas por el **rechazo** de la política centralista, como es el caso de las familias de los campamentos de Peñalolén a ser reubicadas en comunas de la periferia rural de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) al costo de su calidad de vida: accesibilidad a fuentes de trabajo, a espacios y servicios públicos (educación y salud), a sus redes sociales y seguridad. El Estado de la transición no reprime las movilizaciones de rechazo a sus políticas, sino que negocia

² Ver Mejor Calidad de Vida: Desarrollo Sustentable desde la Perspectiva Ciudadana, CIPMA, 6to Encuentro 1997-1999, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 15, N°1 y 2.

contando con soluciones del tipo apagar incendios de alto costo social. En este caso reubicando a las familias en la misma comuna de Peñalolén, sin variaciones en el rumbo de la política pública de siempre que no ofrece más opción que la periferia. Esto, no obstante los reiterados mensajes «desde abajo» de que lo que valoran las familias es la localización no la vivienda misma, su integración a la ciudad no su exclusión. Es por la localización que desarrollan todo su potencial de organización y participación que es desaprovechada por el centralismo.

No es otra la razón de que el «sueño de la casa propia» de muchas familias una vez instaladas en la periferia termine por convertirse en pesadilla. Largas horas de viajes al trabajo, a espacios y servicios públicos restadas a la vida familiar y a la reconstrucción de redes sociales, al ocio y a la acción cívica. Y como si fuera poco, el centralismo se hace sentir en la escasa acogida de los gobiernos municipales que ven los conjuntos de vivienda social como uno de los tantos gastos transferidos a sus medrados presupuestos desde el gobierno nacional. ¿Tendremos que esperar que las familias desarrollen sus capacidades de organización en el rechazo a la política que los dejó en la periferia y seguir apagando incendios?

No es que el Estado haya estado ausente ni que los funcionarios públicos de los respectivos ministerios dejen de intentar programas de cooperación entre sectores y autoridades regionales y locales y con el sector privado. Pero el margen de maniobra se estrecha ante el riesgo de incumplimiento de metas negociadas con Hacienda, sector por sector, año a año. Así las cosas, no hay tiempo ni estímulo para captar economías de complementariedad territorial entre políticas sectoriales. Menos aún para captar las oportunidades de CcC, surgidas de cambios del uso de suelo a escala urbana-regional impulsadas desde el mercado según las sucesivas investigaciones de vanguardia del profesor F. Sabatini y colaboradores del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica.

Demandas desde fuera. Son las resultantes de los logros de la transición en la expansión y diversificación de los mercados e inversiones externas. Es lo que conocemos en Chile desde los años 90 como producción limpia y manejo sustentable de los RRNN. A ellos les debemos el inicio del paso de externalidades negativas a positivas de empresas sobre su entorno local y regional. Ambas, demandas e inversiones externas, se han hecho presente por primera vez en la historia republicana simultáneamente en todas las regiones del país (incluyendo las tres regiones metropolitanas) aunque

con diferente intensidad. Y en todas ellas el vacío de gobierno regional hace que los cambios no pasen de ser oportunidades desaprovechadas de crecimiento económico con calidad de vida.

Así como el Estado es insustituible en la minimización de las externalidades ambientales negativas, lo es también en la optimización de las positivas. Esta es una regla de aceptación universal y uno se pregunta si es que el principio de subsidiariedad del Estado, jibarizado al extremo por la dictadura, ha recorrido los 16 años de transición democrática intocado. No es lo que esperan las empresas exportadoras líderes en responsabilidad social cuando reclaman del Estado un «armado regional» que les permita contribuir a un crecimiento con calidad de vida de la región en la que operan «porque es bueno para el negocio». Ni es lo que esperan las sociedades civiles de las autoridades regionales sociedades civiles que deberían ser el verdadero referente político de autoridades regionales que, sin embargo, rinden cuenta al presidente que las designa. Tampoco es lo que esperan de empresas que, a pesar de su innegable gravitación en las oportunidades locales de CcC, rinden cuenta a sus accionistas y no a la ciudadanía local.

En suma, no es de extrañar, que la participación ciudadana, según los propios registros de la CONAMA, haya declinado al terminar la década de los años 90 en desmedro de la principal fuerza de cambio por un CcC contrariamente a lo que ocurre en países en que la democracia y el mercado gozan de buena convivencia. Pareciera ser necesario que los partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición, redefinan el modelo de transición democrática que guía su acción. La transición que ellos comparten parece inclinarse más hacia un modelo de «Estado democrático de élites» que uno de «Estado de democracia participativa», recurriendo a los términos empleados por Cohen y Arato en su importante libro *Civil Society and Political Theory*. Bienvenidos sean los partidos que pongan en el debate público su redefinición antes de la primera elección por delante.

MEDIO AMBIENTE
Y EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL^{1 2}

Hoy en día pareciera existir un acuerdo relativamente amplio en los círculos gubernamentales de nuestro país sobre la conveniencia de avanzar hacia nuevas etapas de la actual política de apertura económica. Entre otras medidas, se buscaría incrementar el valor agregado de las exportaciones, estimulando el desarrollo tecnológico en industrias vinculadas a los recursos naturales, minero, pesquero, forestal y agrícola.

Un esfuerzo en esa dirección, aparte de impulsar un crecimiento económico sostenido en el tiempo, contribuiría al logro de objetivos de equidad social. La incorporación del progreso tecnológico, al incrementar la productividad y los ingresos de los trabajadores, aumenta la demanda interna y la integración de la economía, superando las situaciones de enclave típicas de economías limitadas a la exportación de productos primarios.

Lo que queda aún pendiente es determinar cuál será el peso que en definitiva tendrá la conservación ambiental, elemento que junto al crecimiento sostenido y la equidad social conforman el «desarrollo sustentable», noción acuñada por las Naciones Unidas y que ha surgido como una necesidad para el mundo moderno.

EL COSTO DE LA AUSENCIA DE CONTROL AMBIENTAL

Si bien no parece probable que se repitan las justificaciones oficiales a la falta de control ambiental —se llegó a decir que de esa manera se atraía inversión extranjera— la ausencia de un pronunciamiento claro de las nuevas autoridades económicas podría ser interpretada como una especie de continuismo en esta materia. Nada más contrario a los

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, 145-148.

² Artículo publicado por *El Mercurio* el 30 de marzo de 1990, pág. A-2.

intereses de una economía que aspira a seguir compitiendo con éxito en los mercados mundiales y, además, busca diversificar sus exportaciones.

De hecho, existen ya indicios premonitorios de la creciente vulnerabilidad de las exportaciones chilenas en todos los rubros debido a las exigencias ambientales impuestas desde los países desarrollados bajo presión de su población, cuando no de competidores de los productores nacionales. Los ejemplos no escasean: en el sector minero, si bien la contaminación de la atmósfera no está aún expuesta a sanciones o control internacional (su contribución a la formación de lluvia ácida, efecto invernadero y destrucción de la capa de ozono es muy baja en comparación a la de los países industrializados del norte), todo indica la conveniencia de tomar medidas antes de los próximos 5 o 10 años.

La razón es simple: mientras en los países desarrollados el volumen de gases contaminantes por unidad de producción tiende a disminuir, por una mayor eficiencia en el uso de energía y la existencia de controles cada vez más drásticos sobre las emisiones, en Chile el volumen de la contaminación en relación a la producción ha aumentado considerablemente en los últimos años. Si esto sigue así, los movimientos ecologistas internacionales o los productores de la competencia interesados en favorecer su posición en el mercado, no tardarán en exigir medidas que afecten la producción nacional; ya se ha intentado antes.

La contaminación minera de cursos de agua, ríos, lagos y litoral, no nos libera por el hecho de ser más local que la atmosférica, de exigencias externas en el futuro, dada la creciente sensibilidad internacional ante el acelerado proceso de la degradación ambiental.

También los productos forestales chilenos comienzan a enfrentar el dilema entre protección ambiental o pérdida de competitividad internacional. Una razón es el interés por la diversidad biológica, objetivo que gana adeptos a gran velocidad en países desarrollados y cuyo logro depende exclusivamente de las medidas de protección ambiental en los países en desarrollo, particularmente de América Latina.

De ahí que los países de la Comunidad Europea hayan prohibido recientemente la importación de placas de maderas autóctonas provenientes de zonas tropicales. Esta restricción no afecta a nuestro sector forestal, pero la presión mundial por defender la diversidad biológica podría hacerse sentir más temprano que tarde en Chile si es que persisten amenazas sobre sus bosques naturales. Otra eventual presión sobre el sector forestal tiene que ver con el cuidado de la «imagen corporativa»,

que en los países desarrollados depende en gran medida de una buena conducta ambiental de la empresa, en todas y en cada una de sus operaciones.

No tiene otra explicación el reciente interés de empresas euro-peas, compradoras de productos forestales nacionales, por los estándares ambientales que aplican sus abastecedores chilenos. Las exigencias de una buena conducta ambiental se hacen extensivas a la clientela, no importa cuán lejos esté.

La producción de alimentos es el área más sensible a las exigencias externas. Quizás es por esto que los empresarios del sector agrícola comenzaron a ver antes que otros la necesidad de adoptar tecnologías y formas de manejo del recurso que minimicen la presencia en sus productos de residuos tóxicos inaceptables en los países importadores.

LAS VENTAJAS DE TOMAR LA INICIATIVA

Todos estos ejemplos evidencian que es necesario tomar la iniciativa. La alternativa es perder posición en los mercados. Si el país no adopta sus propias medidas ambientales tendrá que someterse a normas impuestas desde fuera, con el mayor costo que ello implica por tratarse de normas diseñadas para ecosistemas diferentes a los locales. En cierta medida esto ya está ocurriendo. Algunas multinacionales que operan en Chile, a falta de reglas internas claras, están aplicando sus propias normas, las que, por cierto, no siempre se avienen con el entorno natural y social del país o de la región respectiva.

En cuanto a las empresas nacionales, el argumento de que los «costos» elevados estarían postergando la adopción de tecnologías ambientales adecuadas, no parece respaldado por tendencias más universales. Estas tendencias muestran que después de un primer período de costos más altos, las nuevas tecnologías han terminado por ser más eficientes en reducir los costos totales de producción.

Esto siempre y cuando ellas sean adecuadas a los ecosistemas y condiciones sociales del entorno en el cual se aplican. Quedar al margen de esa corriente innovadora es perder competitividad.

Tomar la iniciativa requiere, por otro lado, estar alerta a los mercados que se abren en países desarrollados debido a sus propios avances en conciencia ambiental y a la presión de movimientos ecológicos locales. Un ejemplo es la preferencia de los consumidores por alimentos sin riesgo

tóxico o químico y por los cuales están dispuestos a pagar más. El sector agrícola de nuestro país aún está a tiempo para atender esta creciente demanda.

Otro ejemplo es la posibilidad de sustituir, con productos nacionales, producciones de países desarrollados cuyas fuentes de materias primas se ven afectadas por medidas locales de preservación ambiental cada vez más exigentes. Es el caso de extensas zonas forestales de Estados Unidos que han sido recientemente declaradas áreas de preservación con la consecuente reducción de la oferta para la industria maderera local. Ya existen iniciativas de parte del sector maderero nacional para entrar en ese mercado.

Finalmente, las exigencias ambientales externas pueden entrar en conflicto con el equilibrio interno entre crecimiento, equidad y conservación. El país necesita disponer de información y conocimiento científico propio que apoyen políticas en búsqueda de ese equilibrio y que le permitan negociar desde una buena posición ante presiones externas, no siempre transparentes en cuanto a sus intenciones.

No olvidemos que solo faltó la firma del presidente Reagan para que el gobierno de Estados Unidos restringiera drásticamente la importación de cobre chileno el año 1984. En esa ocasión los competidores norteamericanos de la producción chilena de cobre que estaban detrás de la medida, argumentaron la existencia de subsidios estatales ocultos en la falta de normas de protección ambiental.

CHILE: ENTRE LA CONFERENCIA DE RÍO Y LA INICIATIVA DE LAS AMÉRICAS¹

Chile seguirá a México en las negociaciones hacia un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Las autoridades chilenas están advertidas de que probablemente un potencial obstáculo para llegar a un acuerdo de libre comercio es el tema ambiental.

La Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, es una buena escala para medir las políticas y el estado del medio ambiente a nivel de países. Un examen cuidadoso de los acuerdos y recomendaciones de Río incluidos en esta agenda nos muestra que Chile se encuentra en mejores condiciones que la mayoría de los países en desarrollo para avanzar en la implementación de las recomendaciones ambientales de la Conferencia. Destacaremos tres aspectos que demuestran esta ventaja lograda, obviamente, antes de contar con los apoyos y recursos que la comunidad internacional definió en Río.

Primero, la Agenda 21 se propuso promover y difundir internacionalmente una visión que integra la protección del ambiente a los esfuerzos por el desarrollo económico que realizan los países. Chile ha logrado construir un amplio consenso al respecto, tanto a nivel de las principales fuerzas políticas como de la población. La conciencia ambiental de esta ha crecido significativamente en los últimos años, a lo que ha contribuido tanto la temprana apertura de la economía chilena a los mercados mundiales como el reciente proceso de democratización del país, además de otros factores que tienen que ver con la tradición cultural y política de Chile. Pero tal vez lo más destacado es que esta visión la comparten empresarios y gobierno, algo que en los países más desarrollados tomó largos años y enormes costos.

¹ La versión original de este texto fue publicada en el libro *10 años de debate ambiental*, CIPMA, Editorial Ambiente y Desarrollo S.A., Santiago de Chile, 1993, pp. 160-163.

Segundo, la Agenda 21, en su primera sección sobre «dimensiones sociales y económicas», hace una serie de recomendaciones que podrían ser consideradas como precondiciones que deben cumplir los países en desarrollo para un efectivo progreso en la protección del medio ambiente. Desde antes de la Conferencia de Río, Chile cumplía ya con varias de estas precondiciones.

Por ejemplo, en cuanto a las precondiciones económicas, la Agenda 21 llama a la apertura de las economías nacionales, a buscar y mantener equilibrios macroeconómicos, a controlar la inflación, a reducir las burocracias públicas y a estimular la expansión de las actividades privadas. A lo largo de dos décadas de sacrificios, Chile ha realizado notables progresos en todos esos frentes.

En cuanto a las precondiciones sociales, ocurre algo similar. Estas parecen pensadas para países con situaciones masivas de pobreza crítica, con elevados índices de crecimiento demográfico y de desempleo y con marcadas diferencias étnicas. Entre estos, la pobreza es el único problema que permanece como fundamental en Chile, aunque sin presentar el nivel crítico y masivo que muestra en muchos otros países latinoamericanos y con una magnitud diferente que en Asia y África.

El amplio acuerdo existente entre los principales actores sociales, económicos y políticos para lograr un mutuo reforzamiento entre crecimiento económico y equidad, se ha traducido en políticas que ya están rindiendo sus primeros frutos. A modo de ejemplo, el desempleo ha caído a un 5%, nivel más bajo que los observados durante los últimos 20 años; las remuneraciones reales han crecido a la par con la elevación de la productividad; y la construcción de viviendas está creciendo por encima del aumento de la población.

Tercero, en cuanto a las recomendaciones propiamente ambientales de la Conferencia, Chile también se encuentra en ventaja para asumir su aplicación, a pesar de que el estado de su medio ambiente no es mejor que en la mayoría de los países en desarrollo. La diferencia está en que en muchos de estos países la prioridad de superar la escasez de capitales de inversión y el bajo crecimiento económico es tan alta, que se suele sacrificar los objetivos de protección ambiental. En cambio, cuando se cuenta con ritmos sostenidos de crecimiento y una creciente afluencia de inversionistas, como en Chile, las condiciones para organizar un sistema de gestión ambiental efectivo son comparativamente mejores. Esta es justamente la tarea que ocupa en la actualidad a la comunidad

nacional, tarea que incluye la creación de una institucionalidad, una legislación y una normativa modernas sobre medio ambiente.

De hecho, los acuerdos de la Conferencia de Río pueden representar puntos de apoyo y ventajas para este esfuerzo nacional. En Río los países desarrollados reconocieron ciertos «derechos» a los países en desarrollo que Chile puede hacer valer. Uno de ellos se refiere a que se respete su libre decisión sobre prioridades y plazos para cumplir con las recomendaciones de protección ambiental. Este «derecho» busca hacer compatibles los costos de aplicar estas recomendaciones con las estrategias de desarrollo económico y social de los países. Otro de dichos acuerdos llama a «tener en cuenta el hecho de que las normas ambientales válidas para los países desarrollados pueden entrañar costos sociales y económicos inaceptables para los países en desarrollo».

Finalmente, Chile puede hacer valer el acuerdo que compromete a los firmantes a «evitar las medidas unilaterales para hacer frente a problemas ambientales que están fuera de la jurisdicción del país importador», y a «considerar las condiciones especiales y las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo a medida que estos avanzan hacia el logro de los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional».

LA CREDIBILIDAD COMO CARTA DE NEGOCIACIÓN

En suma, en las próximas negociaciones con los Estados Unidos, Chile no puede eludir su pobre récord en materia de protección ambiental, pero tiene en sus manos una importante carta para negociar: la credibilidad. Esta credibilidad se la otorga, por una parte, el hecho de cumplir con los requisitos mencionados y, por la otra, la capacidad para adaptarse con flexibilidad y rapidez a los requerimientos de la comunidad internacional, logrando posiciones de vanguardia en relación con otros países en desarrollo. En materia ambiental, esta capacidad se comienza a demostrar en los avances logrados en tan solo dos años en:

- iniciativas de legislación ambiental,
- fallos de la Corte Suprema en favor de la protección ambiental,
- multiplicación de empresas privadas en el rubro ambiental (filtros y equipos de monitoreo, auditorías ambientales, consultorías ambientales, etc.),
- el gasto público en el rubro de protección ambiental (US\$ 180 millones fueron destinados a protección ambiental en el

Presupuesto de la Nación en 1992, lo que es cinco a seis veces mayor a lo gastado anualmente en promedio durante la década anterior; una suma similar fue invertida por empresas privadas en protección ambiental),

- la introducción de gasolina sin plomo y el uso obligatorio de convertidores catalíticos en vehículos nuevos,
- la adhesión de la empresa privada a iniciativas de protección ambiental (más de cien empresas chilenas adhirieron a la carta de Compromiso por el Desarrollo Sustentable, promovida por la Cámara de Comercio Internacional), y
- la inserción concertada de organizaciones no gubernamentales, científicos, empresarios y representantes de gobierno en la formulación y ejecución de iniciativas de gestión ambiental, como se reflejó en la participación sin precedentes que tuvo el Cuarto Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente realizado en mayo de 1992, en Valdivia.

El hecho de que en los dos últimos años se hayan logrado progresos tan importantes en materia de protección ambiental, es una demostración de la importancia del régimen democrático como tercer requisito, de carácter político, para avanzar hacia la convergencia entre desarrollo y medio ambiente con la equidad y plazos recomendados en Río.

Los profundos cambios económicos iniciados desde hace una década en el país, le significaron a los chilenos un enorme costo social. También tuvo un alto costo para el país la puesta en marcha de políticas del actual gobierno hacia una mayor equidad social. Ambos avances ofrecen como resultado lo que en Río se llamó precondiciones que deben cumplir los países en desarrollo para mejorar su récord ambiental. Ninguno de estos avances ocurrió por exigencias externas y debe esperarse que Chile supere sus problemas ambientales con prioridades y plazos que resulten compatibles con las metas que el país se ha fijado de crecimiento económico y equidad social.

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE¹

Las recientes críticas de dos organizaciones ecologistas sobre el impacto ambiental de un eventual acuerdo de libre comercio vía NAFTA o TLC, difundidas por la prensa, descansan en un diagnóstico errado. Atribuyen la causa de los problemas ambientales que se han agravado en los últimos veinte años a la apertura de la economía nacional. En nuestra opinión, la causa es *la escasa prioridad que ha tenido el tema ambiental por parte de las autoridades del Estado*, hecho que se refleja en la falta de políticas ambientales. Tal vez se pensó que estas podrían ser incompatibles con las políticas económicas y sociales existentes.

Para los ambientalistas que no compartimos las críticas, las negociaciones hacia un eventual acuerdo de libre comercio pueden, por el contrario, dar un fuerte impulso a la protección del medio ambiente al facilitar la integración del tema ambiental a las políticas económicas y sociales. Un primer indicio es que las autoridades económicas empezaron a interesarse por el medio ambiente dos años atrás con el solo anuncio de la posibilidad de un eventual acuerdo de libre comercio con los EE.UU.

Apoyar la firma de un acuerdo de libre comercio no desconoce, por cierto, la acumulación de problemas ambientales que ha tenido que soportar el país durante las últimas dos décadas. Sin embargo, lejos de descartar la idea de un acuerdo, parece conveniente hacerse cargo de esos problemas en el marco de las oportunidades que conlleva un acuerdo de este tipo:

1. *Incluiría la obligación de fiscalizar la aplicación de las leyes y normas ambientales nacionales.* Impondría urgencia en la dictación de reglamentos y todas otras medidas que hagan aplicable la ley marco aprobada hace unos meses por el Congreso, compromiso que se haría exigible no solo desde dentro del país sino también desde el exterior.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. X, N°2, pp. 4-6, año 1994, en coautoría con Francisco Sabatini.

2. *Nos haría ser especialmente cuidadosos en cumplir los compromisos ambientales adquiridos, con el fin de no comprometer nuestro acceso a los mercados.* Los competidores internacionales no dejaron pasar ninguna oportunidad de acusarnos de *dumping* ecológico.
3. *Estimularía el debate, la conciencia y la participación pública sobre la importancia del tema ambiental en el desarrollo nacional.* Nos integraría aún más a una comunidad internacional que exhibe elevados grados de conciencia y de vigilancia ambiental ejercida tanto a través del mercado como de la solidaridad generada por el tema ambiental entre sociedades nacionales.
4. *Darían incentivos adicionales a la introducción de las tecnologías productivas y métodos de gestión que permiten elevar, a la vez, los niveles de protección ambiental y la eficiencia productiva.* Fuera de ser la mejor forma de resolver la tensión entre objetivos económicos y ambientales, esta combinación puede constituir una importante base de competitividad de la economía nacional en los mercados mundiales.

Nuestra capacidad para cumplir con los estándares ambientales que el acuerdo de libre comercio exigiría, ha sido puesta en duda por las críticas aludidas. Es cierto que el acuerdo tenderá a la homogenización «hacia arriba» de estándares ambientales, imponiendo en algunos casos plazos breves a las autoridades para recuperar terreno en materia ambiental.

También es cierto que el gobierno y Congreso de los EE.UU. no firmarán un acuerdo con Chile sin la garantía de este último de elevar sus estándares ambientales y de su voluntad política y capacidad administrativa para hacerlos efectivos. En algunos temas, las medidas de protección serán exigidas como condición de la continuidad de las negociaciones, en otros, se negociararán los plazos para hacerlas efectivas.

Sin embargo, estimamos que Chile está en buena posición de negociación. Lo avanzado por el país en materia de consensos y logros económicos y políticos, que lo destacan en el concierto internacional, son buena prueba de que en el tema ambiental es posible lograr los avances que la hora presente nos demanda.

Es obvio que nuestro poder de negociación en un TLC no descansa en nuestro récord ambiental. Descansa en el hecho de contar con los requisitos económicos y políticos para ponerse al día en el tema. La efectividad real

de elevar los estándares de protección ambiental de un país en desarrollo depende de su capacidad para emprender un crecimiento económico sostenido (que dé los respaldos financieros necesarios) y de darse un sistema democrático que permita incorporar las crecientes demandas de la población por la protección ambiental. Es este récord la razón de que Chile haya sido escogido como el primer país invitado a negociar su incorporación a NAFTA.

En todo caso, las críticas de las organizaciones ecologistas deben ser consideradas seriamente. Primero, por el hecho de que NAFTA impone restricciones a los productos y no a los procesos para fabricarlos. La vigilancia internacional no podrá, por tanto, sustituir el papel que debe jugar la vigilancia ambiental interna, partiendo por la gestión ambiental que es responsabilidad del Estado. Segundo, la ley marco sobre medio ambiente recién aprobada no establece principios y orientaciones claras sobre participación pública, la que sin duda es necesaria para elevar nuestros estándares ambientales. Contra los temores de no pocos, la población, especialmente la que vive en los lugares donde se producen los conflictos entre crecimiento y conservación, es la más interesada en lograr ambos objetivos sin sacrificar ninguno de ellos.

Compartimos la apreciación de que la ley marco otorga un débil respaldo legal a la participación pública. Sin embargo, no será una ley lo que dé origen a una activa participación de la gente en materias ambientales. Se requiere de elementos culturales que la respalden, así como de cambios en las prioridades personales en los cuales el aumento de los ingresos tiene mucho que ver. Las leyes por sí solas no garantizan la participación de no existir estas motivaciones.

La intensa participación de los más variados grupos de interés, incluyendo organizaciones ecologistas de los tres países involucrados en NAFTA, hace pensar que la incorporación de Chile a un acuerdo de libre comercio generará un ambiente de discusión y negociaciones que estimulará la participación pública. Esta experiencia será, a su vez, el mejor de los antecedentes para perfeccionar la ley marco en este aspecto.

En suma, hay riesgos y oportunidades en un tratado de libre comercio respecto de la conservación de nuestro medio ambiente, pero hay buenas condiciones para asumir estos riesgos con probabilidad de tener éxito. Los grupos ecologistas que recomiendan no firmar el tratado, revelan ser demasiado conservadores en este sentido. Y la variable clave que define la balanza entre riesgos y oportunidades en favor de estas últimas, es la política pública.

Que el Estado (Gobierno y Parlamento) otorgue primera prioridad política al tema ambiental, parece crucial. Las tareas principales son la generación de políticas ambientales integradas a las políticas económicas y sociales, y elevar la capacidad de gestión ambiental tanto a nivel nacional como de las regiones.

INSERCIÓN GLOBAL Y MEDIO AMBIENTE LOCAL¹

El debate recién iniciado en Chile sobre los aspectos ambientales de un tratado de libre comercio (TLC) debe tener en cuenta el dinamismo histórico de la relación entre apertura económica y medio ambiente, así como el contexto más amplio de la inserción global de Chile. Esto último incluye aspectos culturales y de identidad nacional, además de los comerciales.

Han surgido críticas al TLC con el argumento de que la causa de nuestros problemas ambientales es precisamente el modelo de apertura externa. A mi juicio, en esta crítica prevalece una visión estática de **crecimiento sin conservación** que corresponde a una primera fase de la apertura, visión que ya ha sido superada.

Desde los inicios de la apertura hasta fines de los 80, la presión de las exportaciones sobre los ecosistemas locales agravó nuestros problemas ambientales sacrificando capital natural que se percibía como abundante, por capital de inversión, evidentemente insuficiente, para impulsar el crecimiento. Esto, en contraste con las oportunidades que la propia apertura comenzaba a ofrecer para compatibilizar crecimiento y conservación, como es el caso de las empresas multinacionales dispuestas a aplicar estándares ambientales de sus países sedes, de los exportadores locales exigidos a hacerlo por los mercados de destino, y de las agrupaciones ambientalistas locales, que se ven fortalecidas por la solidaridad de sus contrapartes del exterior. La causa de los problemas ambientales no fue el comercio exterior sino la ausencia de políticas ambientales y la falta de decisión para hacer cumplir la legislación existente en esta materia.

Actualmente, y en momentos en que se ha iniciado la discusión en Chile sobre un eventual TLC, la percepción de la relación crecimiento-conservación es diferente. Para comenzar, la relación de escasez entre capitales y recursos naturales se revirtió. Si por un lado nos encontramos con

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. X, N°3, pp. 4-6, año 1994.

nuestro capital natural disminuido, no podríamos decir que la economía chilena está afectada por falta de capital de inversión. Hoy se dispone de recursos para la protección del medio ambiente que antes era más difícil de justificar.

Por otra parte, existen motivaciones y el inicio de un respaldo político que antes no existían para elevar la prioridad del tema ambiental. Esta es una etapa en que es posible llegar a compromisos entre crecimiento económico —impulsado por el comercio exterior— y protección del medio ambiente. Una buena expresión de la existencia de este compromiso es el principio adoptado por nuestra actual Ley sobre Bases del Medio Ambiente de que «el que contamina paga», lo cual habría sido impensable en la etapa anterior.

De ahora en adelante, la solución de nuestros problemas ambientales dependerá de nuestra capacidad de aprovechar las oportunidades del comercio exterior, entre ellas el TLC, para darnos una política que integre la dimensión ambiental al modelo de apertura. La «Ley de Bases», si bien no lo hace explícito, es un primer paso hacia dicha política de compromiso entre ambos objetivos. El TLC avanza en la misma dirección al llevar a un nivel de Estado los compromisos y negociaciones ambientales de cada exportador con el correspondiente comprador externo. Recordemos que NAFTA es el primer acuerdo de libre comercio que incorporó explícitamente la dimensión ambiental.

Al ampliar los alcances de la actual discusión sobre el TLC, debemos estar atentos no solo a las oportunidades que nos ofrece la apertura, sino también a tentaciones que nos podrían desviar del curso de un crecimiento con conservación. En sus inicios, el debate parece haberse concentrado en lo que producimos para el exterior. Nada se menciona sobre lo que compramos en los mercados externos cuyos efectos ambientales, a través del consumo, pueden ser tanto o más atentatorios contra el medio ambiente que la producción, de no preverse en la política ambiental.

Una parte mayoritaria de las importaciones nacionales son bienes y servicios de consumo personal y su composición revela opciones por estilos de vida que imprimen una carga desproporcionada sobre nuestras ciudades y regiones. Reflejo de ello es el crecimiento exponencial del uso del automóvil, principal causa de la congestión y contaminación, y el deterioro creciente del transporte público. Lo es también la dispersión residencial de las principales ciudades, que genera demandas de energía e infraestructura mientras en los centros, abandonados, estos recursos son

subutilizados. Otro ejemplo es la preferencia demostrada hacia los «malls» como escenarios para el uso del tiempo de ocio (lo cual ni siquiera ocurre en los países que los inventaron) como alternativas a los centros urbanos en que el consumo se combina con el arte, la política y la cultura.

La decisión de llegar a pautas de consumo que sean compatibles con el desarrollo sustentable de nuestras ciudades y regiones no nos será exigida desde afuera. Al contrario, no hay que descartar que una política que reoriente las formas de ocupación y uso de las ciudades y regiones con un sello de sustentabilidad propio pueda ser vista desde el exterior como una restricción al libre comercio (la batalla librada por los europeos en defensa de su patrimonio urbano-cultural amenazado de destrucción por el automóvil a comienzos de los años sesenta, quizás no habría alcanzado el éxito que tuvo si se hubiese dado en el contexto de una economía con el grado de globalización de la actual).

Como se ve, en un contexto de «inserción global», el crecimiento económico condicionado por consideraciones ambientales desde el exterior puede en algunos aspectos revertirse por condicionamientos ambientales de los países en desarrollo. Formas propias de inserción global que preserven y valoricen nuestra identidad nacional deberían ser consideradas con atención. Esto es, sin duda, materia de un proyecto nacional de desarrollo que necesariamente tiene plazos más largos que el de un TLC, pero no por eso debe estar ausente de su discusión.

LA EMPRESA CUPRÍFERA MULTINACIONAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS REGIONES MINERAS DE CHILE¹

La teoría indica que el desarrollo sustentable de una región favorece la competitividad de las empresas, la calidad de vida de la comunidad y la apertura del abanico de oportunidades de gestión pública en protección del medio ambiente. Falta pasar de la teoría a la práctica, y las regiones mineras de Chile constituyen una buena oportunidad para intentarlo.

La empresa cuprífera multinacional (ECM) presenta una serie de características que hacen especialmente relevante el análisis del papel que esta puede tener en el desarrollo sustentable de las regiones mineras chilenas. Entre estas características está la marcada participación de las ECM en el llamado «boom» del cobre chileno. La producción de la minería del cobre aumentó cerca del 132% entre 1976 y 1996 con una aceleración notable (94,3%) entre los años 1990 y 1996. Es justamente el período entre 1990 y 1996 en que la inversión extranjera se hace sentir en la producción y exportaciones de cobre llegando a 8.500 millones de dólares entre 1985 y 1996, ocho y media veces más que la década anterior. En esta notable expansión, las multinacionales han sido actores principales. En el año 1996, la producción de cobre de las ECM pasó a representar el 60% del total nacional, el 40% es restante producción de empresas del Estado, las que dos décadas atrás dominaban la producción de cobre con algo más de un 80% del total². Otra característica de las ECM es el haber introducido en el sector las tecnologías más limpias en el marco de una gestión integral que incluye los diferentes procesos y etapas de producción. En este sentido, las ECM hicieron una demostración convincente de que la reducción de la contaminación y los aumentos de eficiencia y competitividad pueden

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°4, pp. 7-12, año 1997.

² Blanco, H., Wautiez, F. y Borregaard, N. (1997). *Impactos ambientales de la liberalización comercial en el sector minero chileno*. Estudio realizado por CIPMA con financiamiento de UNEP. Santiago.

reforzarse mutuamente mediante la gestión y tecnologías disponibles en los mercados internacionales. En realidad, no existen más alternativas tecnológicas para la producción minera de exportación, iniciada a comienzos de los 90, que las tecnologías de producción limpia y los cambios organizativos implicados en su aplicación integral. Esta es una condición de eficiencia y competitividad que dio ventaja a las ECM con respecto a la industria cuprífera estatal, iniciada varias décadas antes y para la cual la única alternativa hacia la producción limpia es la reconversión gradual en tecnología y gestión ambiental. Es justamente lo que están realizando Codelco y Enami desde comienzos de la presente década a un alto costo que inevitablemente debe hacerse cargo de la descontaminación de zonas saturadas.

La aplicación en Chile de tecnologías limpias y formas de gestión ambiental integradas a los procesos productivos por parte de las ECM aparece como contradictoria con la visión oficial que dominó hasta finales de los años 80, de que los bajos estándares ambientales chilenos formaban parte de los incentivos para atraer la inversión extranjera. Los hechos demostraron lo equivocada que fue esa visión. Existe una extensa literatura que descarta las diferencias en normas ambientales entre países como causa de la «fuga» de empresas hacia países en desarrollo. Al menos en Chile estas diferencias no fueron un factor decisivo en la inversión extranjera en la minería del cobre³.

EFFECTOS AMBIENTALES DE LAS MULTINACIONALES MINERAS

Nuestros comentarios sobre los efectos ambientales de las multinacionales mineras se limitarán a las tres regiones del norte del país y más concretamente a la segunda región en la que se concentra el 50% de la producción minera de Chile. Sin embargo, nuestro análisis no se limitará a los problemas de contaminación, sino que abordará también otras dimensiones del desarrollo sustentable, concepto que incluye, por cierto, la reducción de la contaminación.

- *Impactos ambientales sobre la población (en particular, contaminación)*

En primer lugar, se puede señalar que en términos generales el desempeño de las ECM, salvo aspectos muy específicos de sus procesos, no

³ Gómez-Lobo, Andrés, Estrategia ambiental y política exportadora. En *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 8, N°3, pp. 50-55, año 1992.

ha significado motivo de conflictos mayores con las comunidades locales desde 1990. Básicamente esto responde al hecho, ya mencionado, de que estas empresas han utilizado tecnología ambiental avanzada. La mayoría de las ECM están utilizando tecnologías hidrometalúrgicas para procesar el cobre. Esto significa que los efluentes son mínimos o inexistentes. Por otra parte, los problemas de contaminación del aire más intensos provienen de las fundiciones de cobre. De las siete fundiciones existentes, solo una corresponde a una EMC (Chagres de la Compañía Minera Disputada de Las Condes) y existe un amplio consenso en que es la menos contaminante, a gran distancia de las seis restantes⁴. Es cierto que las ECM han operado principalmente en la zona norte del país, un desierto generosamente dotado de recursos mineros, de agricultura casi inexistente y con una muy baja densidad de población, combinación de características naturales que contribuye a reducir las consecuencias negativas de la contaminación. Pero también ha contribuido la política de las EMC de separar las faenas de extracción minera de la residencia de la población que trabaja en ellas, instalando a sus operarios y familias en ciudades y utilizando extensamente el sistema de turnos en las minas. Este sistema no deja de tener costos sociales para las familias y comunidades, los que requieren de una evaluación permanente. Sin embargo, existe consenso en que los beneficios son mayores, poniendo al alcance de las familias las oportunidades de la vida urbana.

Finalmente, pero no menos importante, es el papel que han jugado las EMC en la introducción de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Desde 1990, cuatro años antes de la incorporación de los EIA al cuerpo legal (Ley 19.300) y seis años antes de que se promulgara el Reglamento que lo hace obligatorio, las EMC los estaban aplicando voluntariamente (aun cuando en la mayoría de los proyectos el financiamiento externo lo hacía imperativo). En el marco de los EIA, los proyectos mineros iniciados desde 1990 no solo adoptaron normas más estrictas que las existentes en Chile, por ejemplo, las normas exigidas por la autoridad sobre tranques de relaves se han superado con creces; también llenaron vacíos de la legislación, por ejemplo, respecto de la calidad del agua, de efluentes al mar y de abandono y rehabilitación de faenas mineras⁵.

⁴ Blanco, H., Wautiez, F. y Borregaard, N., op. cit.

⁵ Al respecto ver Lagos, Gustavo, Impactos ambientales de la minería en Chile. En *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. 13, N°4, año 1997.

- *Uso de recursos naturales*

Existen dos tipos de recursos que interesan desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental de las regiones mineras. Uno es el mismo mineral en que se centra la explotación de la empresa. La política chilena a este respecto ha sido la de no poner límites que no sean los que fija el propio mercado. El segundo tipo lo constituyen los recursos naturales que se ven afectados por la explotación minera (en cantidad y calidad), principalmente el agua, que se usa abundantemente en la minería y que es escasa en el norte de Chile. Dado que el recurso agua se distribuye y usa bajo los principios de la economía de mercado, la empresa minera tiene el acceso privilegiado que le da su alta rentabilidad. Dos temas parecen de especial relevancia aquí. Primero, los grupos que potencialmente podrían verse más afectados por la carencia de agua son las comunidades indígenas aymara de la precordillera, cuya sobrevivencia depende de ecosistemas relativamente frágiles y extremadamente dependientes de la oferta de agua. El segundo tema es la falta de discusión, de participación y debate de las comunidades y gobiernos regionales y de las propias empresas sobre el impacto que la minería puede tener en el largo plazo sobre el recurso hídrico.

Existen diferentes visiones para ver estos temas. Según algunos, el problema del agua no se habría hecho sentir aún en las comunidades indígenas, ya que miembros de las comunidades habrían optado por ocupar puestos de trabajo en las empresas mineras, abandonando así su economía tradicional de subsistencia. Este es un argumento que se contrapone con la conservación de comunidades bajo economías naturales como un valor intransable de diversidad cultural, más aún si se trata de etnias integradas al territorio por siglos. En economías de mercado más avanzadas que la nuestra, la legislación asegura el suministro de agua necesaria para la sobrevivencia de estas comunidades. Otro punto de vista es de algunas ECM, según las cuales sus demandas de agua habrían sido satisfechas con la exploración y el desarrollo de nuevas fuentes, y con el desarrollo de tecnologías de reciclaje del recurso, gracias a las cuales su consumo de agua habría bajado a niveles iguales o inferiores a los estándares internacionales más exigentes. Las cifras en favor de este argumento son convincentes en la actualidad o en el corto plazo, no así en un horizonte de diez años, de mantenerse las actuales proyecciones de las inversiones mineras estimadas para las regiones nortinas. En estos plazos las hipótesis son más bien pesimistas respecto del agua.

No es por otra razón que algunas ECM se han anticipado a eventuales conflictos por el uso del agua previsible en el largo plazo. La Compañía Minera La Escondida, una empresa con altos niveles de eficiencia y volúmenes de producción en expansión, comenzó este año los estudios de un proyecto de desalinización para satisfacer su propia demanda de agua. Las cifras indican una inversión de varios cientos de millones de dólares. Para la empresa, esta alternativa es factible de considerar hoy día debido a la disminución de los costos de energía y a la posibilidad de hacer una especie de «división de las aguas»: el agua desalinizada para los centros urbano-industriales de la costa, y el agua de la cordillera para usos mineros y agrícolas de subsistencia del interior (con lo que se evitarían los elevados costos del bombeo).

- *La contribución de las empresas en la sustentabilidad del desarrollo de las regiones mineras*

Nos referimos con esto al papel que podrían tener las ECM en la diversificación productiva de las regiones, una aspiración permanente de la población regional, consciente del carácter no renovable de su principal recurso. La ECM ha contribuido en esta línea como consecuencia (no deliberada) del modelo descentralizado de producción adoptado por las grandes empresas modernas desde la llamada reestructuración productiva posfordiana de los años 70. Gruesamente, el modelo consiste en que las empresas se concentran en las actividades productivas que consideran más propias y que pueden realizar más eficientemente, descentralizando el resto en redes de empresas independientes o contratistas. En este contexto, las grandes empresas mineras han tenido un efecto notable en la creación de pequeñas y medianas empresas proveedoras de bienes y servicios. Una parte de estas empresas se ha desarrollado en las propias regiones mineras en los rubros de transporte, alimentación, partes y repuestos, ingeniería, educación y salud, entre otros, ampliándose las oportunidades de inversión en la región y la generación indirecta de empleos.

Con ello se está generando una matriz insumo-producto regional más densa que ha ido superando el modelo de enclave minero que fue tradicional en el norte chileno. Además, el desarrollo del intercambio intraregional de bienes y servicios debiera tender en el mediano plazo a la homogenización hacia arriba de los estándares de calidad de las empresas locales emergentes por requerimiento, directo o indirecto, de las ECM contratantes. Al menos la teoría así lo sugiere. En la práctica, por ahora

hay de todo. Por un lado, algunas ECM están incorporando cláusulas ambientales en sus contratos con proveedores, incluyendo el cumplimiento de leyes y normas ambientales locales (aunque ellas mismas no están seguras en qué medida estas son cumplidas). Por otro lado, hay no pocos casos de abierto incumplimiento de normas de seguridad laborales, sanitarias y ambientales por parte de contratistas. Así y todo, la diversificación es un proceso en marcha en las regiones mineras del Norte y se ve fortalecido por el hecho de que las ECM, por la naturaleza de su actividad y del territorio, deben invertir grandes montos en infraestructura, desde caminos y puertos hasta servicios como educación, capacitación laboral y empresarial y actividades culturales. Todo ello por requerimiento de su producción y su fuerza de trabajo. Falta, sin embargo, coordinación entre ECM y entre estas y el sector público que permita maximizar los impulsos de desarrollo del conjunto de la región y responder mejor a las expectativas de las comunidades regionales.

EL GOBIERNO Y LA COMUNIDAD REGIONALES

La política económica de descentralización en la iniciativa privada y apertura internacional que está detrás del protagonismo de las ECM en innovaciones tecnológicas y de organización productiva a nivel micro (de cada empresa), que a nuestro juicio es favorable al desarrollo sustentable local, no tiene un correlato en descentralización política administrativa hacia los gobiernos regionales y locales. Este es un prerrequisito para orientar e integrar dichas innovaciones en un «proyecto de desarrollo» con objetivos que representen al conjunto de la región y comprometan la participación de todos sus actores sociales. El fortalecimiento de la capacidad de gestión regional en las regiones mineras no es tanto para incentivar el crecimiento (los índices de crecimiento de las regiones mineras está por arriba del índice nacional) como podría ser el caso de otras regiones, sino más bien para incentivar la coordinación de las inversiones y programas en la formación de «bienes públicos» entre grandes empresas mineras y entre estas y los programas del gobierno (nacional, regional y locales), y la participación ciudadana con ese mismo fin. La descentralización política administrativa la proclaman todos como un elemento fundamental en la reforma que requiere el Estado para cumplir su papel regulador del mercado y desarrollar acciones de interés colectivo, que los ciudadanos no satisfacen a través del consumo individual. Para la población de Antofagasta, capital de la minería,

no es fácil explicarse la abierta contradicción entre la elevación de su nivel de vida, medido por indicadores de crecimiento del producto que llega a 11% anual, y el deterioro de su calidad de vida que los antofagastinos ven en la carencia de espacios públicos a compartir entre familias, oportunidades educacionales, recreacionales y culturales, entre otras.

Surge entonces la pregunta de si: ¿es este un problema de falta de inversión pública o es un problema de gestión pública? Si el énfasis se pone en lo primero, lo habitual en un esquema centralista como el chileno es demandar más fondos al gobierno nacional. Si el énfasis es mejorar la gestión pública en base a los recursos existentes y al alcance de la región (públicos y privados, financieros y humanos, tecnológicos y culturales, entre otros), la salida es fortalecer las competencias técnicas y el liderazgo político de los gobiernos regional y municipales. Esto último es inseparable de reformas que permitan hacer a los gobiernos regionales responsables ante la comunidad regional lo cual incluye, entre otras cosas, la elección de las autoridades regionales. Mi impresión es que el consenso en dar este paso es alto.

Resumiendo, la tesis de este artículo es que en la región minera se dan condiciones objetivas para «proyectos regionales de desarrollo sustentable», de generación local y en torno a un objetivo que sea de interés central para cada una de las tres partes involucradas: las ECM, la comunidad regional (a través de sus organizaciones más representativas) y los cuerpos políticos y administrativos regionales. Ninguna de las partes puede lograr este objetivo (el que podría ser la formación de bienes públicos) sin la cooperación de las otras dos.

Para las ECM la dotación de bienes públicos, en la definición de Michael Porter, desde infraestructura física (vial, portuaria, urbana, comunicacional, recreacional), fuerza laboral altamente capacitada, capacidad de emprendimiento, servicios educacionales, redes de proveedores, e incluso identidad cultural, es un factor territorial que contribuye a la competitividad de las empresas como lo ha demostrado el mismo Porter a nivel internacional.

Para la comunidad, la dotación de bienes públicos es el mejor medio para dar satisfacción a su aspiración de mejorar la calidad de vida, junto con la elevación de sus ingresos y consumo. Existen algunas experiencias sobre inversiones de ECM en infraestructura y servicios —por requerimientos de su producción y fuerza de trabajo— que sugieren una cobertura mucho más amplia, de existir coordinación entre empresas y entre estas y organizaciones sociales.

Para los gobiernos regionales una gestión basada en la representación indiscutida del interés común y en la superación de las rivalidades con el sector empresarial, entre el Estado y el mercado, es el escenario favorable para liderar un proyecto de formación de bienes públicos sumando sus propios recursos con ese fin a los del sector productivo y de la comunidad. Las tendencias de cambios impulsadas por las ECM no se orientan automáticamente hacia el interés colectivo y no es papel de las empresas ni siquiera coordinarse entre ellas para fines de un desarrollo integral de la región. Esta es una función que entra en el terreno de la política y para esta función se necesita llenar el actual vacío de gestión pública en las regiones.

POLÍTICAS PÚBLICAS
Y MEDIO AMBIENTE

POLÍTICA AMBIENTAL CHILENA: DE LA REACCIÓN A LA INICIATIVA¹

Si Chile quiere seguir la senda de un desarrollo sustentable que sea consistente con sus propios valores sociales, sobre la base de una capacidad de producción eficiente y competitiva en los mercados internacionales, entonces la política ambiental deberá cambiar de la reacción ad hoc hacia una postura de iniciativa coherente. El instrumento para este cambio es la integración de las políticas económica y ambiental, paso esencial si se quiere mantener el dinamismo del modelo de la «inserción global».

Hasta ahora la política ambiental ha evolucionado en todos los países como una reacción a las presiones de grupos de interés que perciben una amenaza a su calidad de vida debido a la degradación de los recursos renovables, o al incremento de la congestión y el ruido asociados con el crecimiento de la población y la expansión de la actividad económica.

En el caso de los países desarrollados, las presiones se han originado en grupos de interés domésticos. En los países en desarrollo, estas presiones han tenido su origen habitualmente en presiones de fuentes externas y continúan hoy teniendo lugar, al menos en parte, desde el exterior. Esto es particularmente cierto en países como Chile, en que sus economías son fuertemente dependientes del comercio internacional basado en los recursos naturales.

En democracias como las de Europa Occidental se puede esperar que la reacción a las presiones domésticas se transforme, en forma relativamente rápida, en aproximaciones de tipo proactivas, debido a los siguientes factores:

- Sistemas políticos estables que dan lugar a políticas económicas de largo plazo, en las cuales la dimensión ambiental puede ser debidamente incorporada.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XI, Nº2, pp. 7-11, año 1995, en coautoría con Michael Nelson.

- Una tradición de cooperación de los sectores público y privado que apunta al mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, la resolución de conflictos ambientales y el desarrollo de una capacidad para producir eficientemente y competir en los mercados internacionales.
- Una voluntad, en los últimos años, de usar instrumentos basados en el mercado para implementar la política ambiental como sustitutos de algunos instrumentos de control directo, considerados más costosos e inefectivos.

A pesar de contar con estos atributos, solo unos pocos países desarrollados han cruzado la brecha que va de reacciones *ad hoc*, a la iniciativa de una gestión ambiental programada. Probablemente Alemania, Holanda y los países escandinavos, entren en esta categoría.

En contraste, Chile se encuentra a sí mismo en la desfavorable posición de estar diseñando su política ambiental principalmente como una respuesta a lo que se percibe como amenazas asociadas con el comercio internacional y la inversión extranjera. Cada amenaza es vista como independiente de las otras y, en consecuencia, es enfrentada en forma separada.

Si el país va a seguir la senda de un desarrollo sustentable que sea consistente con sus propios valores sociales, sobre la base de su capacidad de producir eficientemente y de competir en los mercados internacionales, entonces la política ambiental deberá cambiar de la reacción *ad hoc* hacia una postura de iniciativa coherente. Argumentamos aquí que el instrumento para este cambio es la integración de las políticas económica y ambiental, lo que será esencial si se quiere mantener el dinamismo del modelo de la «inserción global».

AMENAZAS EXTERNAS Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

Chile enfrenta una serie de desconcertantes corrientes en la arena de la gestión ambiental internacional, que no pueden ser manejadas con claridad dentro del conjunto de reglas —leyes, regulaciones, instituciones— en juego. Entre ellas están las siguientes:

Dumping ambiental. Chile ya ha debido enfrentar esta acusación en el caso del cobre. En cualquier momento puede ocurrir que un país importador levante esta acusación para restringir las importaciones de productos minerales, agrícolas, forestales o pesqueros provenientes del país. Y bien

podría tratarse de una protección no-arancelaria encubierta que beneficie a los productores locales. Chile necesita estar en una posición que le permita negociar con este tipo de situaciones a través de la Organización Mundial de Comercio (WTO), u otros mecanismos bilaterales o multilaterales.

La Organización Internacional de Estándares (ISO). Aunque se dice que los diversos estándares productivos establecidos por esta organización (ISO 9000 e ISO 16000) son voluntarios, estos bien pueden ser más altos que lo que Chile ve como consistente con sus valores sociales y la capacidad de absorción de su ambiente. El país necesita una racionalidad clara para definir sus propios estándares, los que no necesariamente corresponden a los dictados por la ISO.

Inversionistas extranjeros con sus propias agendas ambientales. Los flujos de inversión extranjera que han ingresado al país para el desarrollo de recursos naturales se han caracterizado por una serie de evaluaciones confusas y conflictivas acerca de sus consecuencias ambientales. Se dice que algunas empresas mineras han introducido tecnologías ambientales de punta, a la vez que hay otras de las que se dice que han puesto serios riesgos sobre el medio ambiente local.

El escenario forestal es todavía más confuso. Parece que no hubiera evidencia científica suficiente para evaluar si las plantaciones establecidas en áreas degradadas de la zona costera, o proyectos como Terranova, son buenos o malos para el medio ambiente. Se dice que Magallánica de Bosques degrada el bosque de lengas, mientras que la preocupación sobre la propuesta de Forestal Trillium en esa misma región no es tanto la degradación, sino la duda de que la misma compañía mantenga los altos estándares que se ha fijado para su evaluación de impacto ambiental. Implícito en este temor está el hecho de que solo la compañía está en una posición de hacer cumplir esos estándares.

El caso de la compra de 270 mil hectáreas de bosques en Chiloé continental por parte de Douglas Tompkins, y su propósito de conservarlas como áreas silvestres protegidas, ha planteado un dilema. A pesar de un objetivo aparentemente tan loable, ¿es esta una decisión que el país desea que sea tomada por un inversionista extranjero? Esta confusión en el debate público ha persuadido a las autoridades a declarar una moratoria en la venta de tierras públicas con bosques. Un debate similar ha comenzado a emerger sobre las inversiones nacionales y extranjeras en pesquerías de exportación.

NAFTA. Si Chile entra a este acuerdo, será objeto de la vigilancia de los comités de representantes de todas las partes para asegurar el cumplimiento estricto de las leyes laborales y ambientales del país, puesto que el no cumplimiento de cualquiera de ellas le daría a Chile una ventaja competitiva «desleal». Esta imagen de los otros tres signatarios del acuerdo evaluando la capacidad técnica y administrativa de CONAMA, CONAF, SERNAP y otras agencias, para hacer cumplir las regulaciones ambientales, podría ser visto por algunos como una intervención en la soberanía nacional.

Protocolos internacionales. Al igual que en el caso del NAFTA, progresivamente Chile está siendo invitado a entrar en una serie de acuerdos internacionales que involucran compromisos para manejar su propio medio ambiente. Este ha sido el caso del Mercosur, de la Convención de Biodiversidad y de los tratados para prevenir la destrucción de la capa de ozono y el calentamiento global. Hasta este momento los negociadores han tenido, en gran medida, que improvisar en estas materias.

PRESIONES AMBIENTALES: ¿FACTOR POSITIVO O NEGATIVO PARA EL DESARROLLO?

Al momento de reaccionar frente a las que son percibidas como amenazas desde el exterior, un punto de vista habitual es plantear que estas presiones imponen costos que obstaculizan el desarrollo social y económico del país.

En relación al tipo de costos que serían necesarios en tecnología adicional u otros aspectos, se dice que estos podrían ser:

- Inversión adicional para procesar desechos del proceso productivo.
- Gastos en relaciones públicas para compensar una imagen negativa en el mercado.
- Incremento en los costos de administración derivados de tener que enfrentar los mecanismos regulatorios o de coordinación que se han establecido para garantizar el cumplimiento efectivo de los estándares ambientales.

Estas aprehensiones son la manifestación de un falso dilema entre calidad ambiental y desarrollo económico. El objetivo de política frente a esto debiera ser alejar el debate del actual enfoque reactivo acerca

de los *trade-offs* involucrados, hacia un enfoque proactivo sobre cómo lograr formas de protección ambiental que simultáneamente incentiven el progreso económico. El enfoque proactivo está fuertemente ligado al desarrollo y difusión de tecnología, así como al cambio de las preferencias de los consumidores.

Esta forma positiva de plantearse el tema llevó alguna vez a una exministra del Medio Ambiente de Alemania a decir que en su Ministerio no se hacía política ambiental, «sino política de desarrollo». Hay algo de cierto y falso en esta afirmación. Hay casos en que la nueva tecnología para el reciclaje y tratamiento de desechos puede incrementar las utilidades y mejorar la calidad ambiental. Con algo de iniciativa, más esfuerzos en el área de investigación y desarrollo, Chile podría establecer una lucrativa «industria ambiental» que produjera y exportara el *software* y el *hardware* necesarios para reducir la degradación de los recursos y el problema de los desechos.

Existe el peligro, sin embargo, de que el mensaje de la exministra alemana pudiera interpretarse como que Chile puede evitar tener que tomar decisiones penosas para establecer objetivos ambientales, es decir, algo así como «no querer perder nada». La realidad es que estas decisiones deben hacerse y ojalá a través de un amplio proceso de participación.

Otra falacia que debiera evitarse en este debate es que el mejoramiento de la calidad ambiental vaya a ser un factor significativo en la mayor capacidad de Chile de competir en los mercados internacionales. La idea del «sello verde» indudablemente que ayuda al *marketing*.

Sin embargo, la competitividad está determinada por fuerzas mucho más amplias, tales como las políticas monetarias y fiscales domésticas e internacionales, niveles de investigación y desarrollo, actitudes hacia el ahorro y la inversión, y la calificación de la fuerza de trabajo. Además, aun cuando las utilidades sean mayores en las inversiones ambientales, todavía queda el tema del costo de oportunidad de la inversión. La lección aquí es que la competitividad de las exportaciones está lejos de ser el único factor de evaluación de la política ambiental.

En la perspectiva en que se ha delineado aquí la articulación del desarrollo y la protección ambiental, el «rol modelo» que Chile podría tener en cuanto a tomar la iniciativa ambiental —como en su momento fue Holanda— estaría caracterizado por:

- Gastos en investigación y desarrollo por parte del Estado y la empresa privada, con el objetivo de innovar tecnología (que

incorpore mayor eficiencia y protección ambiental) y esfuerzos por cambiar las preferencias de los consumidores.

- Desarrollo de organizaciones ecológicas con una fuerte capacidad analítica y de administración, que forjen alianzas internacionales para su articulación y consecución de objetivos de protección ambiental.
- Un aparato estatal que provea un foro y una red intelectual para la cooperación de los sectores público y privado, enfocado a proporcionar la información, entrenamiento e infraestructura para facilitar la producción de bienes y servicios que sean competitivos internacionalmente.
- Políticas económicas y ambientales estables, que permitan una visión de largo plazo por parte de los inversionistas y otros grupos de interés.
- Moverse hacia el uso de instrumentos basados en el mercado, los que han demostrado ser capaces de reducir los costos de transacción e incrementar la eficiencia de la gestión ambiental.

EL DESAFÍO PARA CHILE

Las diversas amenazas que el contexto internacional representa para el país, pueden ser vistas de diferentes maneras, ya sea como dañinas para el medio ambiente o como inhibidoras del desarrollo económico.

Si se las aborda como un conjunto de temas interrelacionados, a través de un análisis sistémico y de la clase de diálogo entre los sectores público y privado que ha tenido lugar en países como Holanda, dichas amenazas ofrecen la oportunidad de avanzar hacia un punto de quiebre en que la política ambiental pase desde la reacción a la iniciativa.

Es precisamente este tipo de amenazas —que se derivan del proceso de inserción global— las que pueden catalizar un proceso de cambio constructivo. Las empresas de exportación, por ejemplo, ven comprometida su competitividad en el comercio internacional si es que las reglas domésticas del juego son oscuras. La transparencia y las reglas claras debieran facilitar las negociaciones y la resolución de eventuales conflictos en el escenario internacional donde el comercio, la competitividad y la protección ambiental son ahora los factores en juego.

PRIMERAS ETAPAS EN LA TRANSICIÓN DE LA REACCIÓN A LA INICIATIVA

La política de desarrollo económico de Chile está firmemente fundada en la apertura externa como el instrumento para incrementar la eficiencia productiva y mejorar la competitividad de las exportaciones. La percepción de amenazas derivadas de consideraciones ambientales, tales como las que se han señalado, en combinación con el compromiso nacional de una inserción global del país, proporcionan un fuerte incentivo y una oportunidad única para que el país tome una fuerte iniciativa en política ambiental.

Algunos de los elementos que contribuyen positivamente a esta situación son los siguientes:

- La apertura económica ha hecho que los productores locales se preocupen de los estándares ambientales que se aplican en otros países, ha facilitado la transferencia de tecnología para alcanzar tanto una mayor eficiencia productiva como una reducción del daño ambiental. En muchos casos, los inversionistas extranjeros han introducido altos estándares ambientales en la producción para los mercados locales y de exportación.
- Hay una conciencia creciente de que si Chile quiere retener su impulso de crecimiento económico —el que está basado principalmente en exportaciones que se derivan de sus productos naturales— debe mejorar su capacidad científica en investigación y desarrollo, vinculando estas áreas a la eficiencia productiva y una simultánea protección del medio ambiente.
- La creciente globalización de la preocupación ambiental entre las ONG, empresas y universidades, en combinación con el alto perfil neoliberal de las políticas económicas chilenas, ha fortalecido enormemente la capacidad de los grupos locales fuera del gobierno (las ONG, asociaciones industriales, sociedades profesionales) para que estos colaboren en abrir opciones a la política ambiental.
- La continuidad de políticas económicas exitosas basadas en el consenso, proporciona una expectativa de estabilidad que facilita la integración de iniciativas ambientales que sean compatibles con esas políticas y que además las mejoren.

Para avanzar en la materialización de estas iniciativas y alejarse del actual estado de reactividad *ad hoc* frente a las presiones ambientales dispersas provenientes de fuentes nacionales e internacionales, Chile deberá:

- Superar el obvio desconcierto en la política ambiental derivado de lo que se perciben como amenazas asociadas a la inserción global.
- Aprovechar los cuatro elementos positivos listados más arriba, que están todos asociados con la inserción global.

De este modo, las presiones externas sobre la gestión nacional que se derivan de las políticas de desarrollo del país orientadas al comercio, proporcionan la levadura para el diálogo entre los diversos actores internos —científicos, las ONG, sindicatos, asociaciones empresariales, funcionarios de gobierno y políticos— acerca de cómo moverse desde una reacción *ad hoc* hacia una toma de iniciativa en los temas de medio ambiente y desarrollo.

Estos actores van a tener la oportunidad de hacer proposiciones concretas sobre cómo facilitar esta transición desde la reacción a la iniciativa en el 5to Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, a realizarse en agosto próximo en Temuco. La clave para un diálogo fructífero será el progreso en la cooperación de los sectores público y privado enfocada en unos cuantos «nichos selectos» en que Chile puede explotar sus ventajas comparativas en materia ambiental.

6^{TO} ENCUENTRO CIENTÍFICO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: DEMANDA NACIONAL POR EL MEDIO AMBIENTE Y LA CALIDAD DE VIDA¹

En Chile, el tema ambiental entró en la agenda pública a comienzos de esta década como reacción a requerimientos ambientales de mercados externos. Por lo mismo, fue planteado desde la perspectiva del crecimiento económico, el que en nuestro país depende en alto grado de las exportaciones. Economistas de gran influencia en las políticas de desarrollo nacional afirmaban que la competitividad internacional de Chile estaba estrechamente asociada a la sustentabilidad ambiental. Es con esta misma preocupación que los sectores más dinámicos del empresariado se fueron sumando tempranamente a intelectuales y las ONG en demandar del Estado una política ambiental (ver los acuerdos de los Encuentros Científicos del Medio Ambiente organizados por CIPMA en 1986, 1989 y 1992).

El interés por la conservación ambiental desde la perspectiva productiva es explicable si se toma en cuenta dicho contexto de inserción internacional de nuestra economía, el que marca el inicio de la formación de políticas ambientales chilenas. Lo es también que esta perspectiva, condicionada por exigencias ambientales externas, se reflejara en la Ley de Bases del Medio Ambiente como, por ejemplo, en sus principios de eficiencia, gradualismo y realismo, en la importancia que otorga a instrumentos más que a políticas (evaluación de impacto ambiental, normas ambientales, planes de descontaminación), en la introducción de mecanismos de mercado, en la regulación ambiental y en el papel de la coordinación asignado por la ley a la nueva entidad pública a cargo del tema, la CONAMA, manteniendo abierta la iniciativa ambiental en los ministerios sectoriales.

Esta perspectiva económica productiva estuvo presente en las recomendaciones de los Encuentros del año 1989 de Concepción, en particular

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°4, pp. 4-6, año 1997.

en aquella de evitar la sectorialización del tema ambiental en un Ministerio del Medio Ambiente; del año 1992 en Valdivia, cuyos resultados tuvieron reconocida influencia en el texto de la ley de Bases del Medio Ambiente; y del año 1995 en Temuco, centrado en la discusión sobre las condicionantes ambientales externas del crecimiento de la economía nacional. Pero también estuvieron presentes las limitaciones de esta perspectiva desde el punto de vista de la coherencia interna y visión de largo plazo, y de políticas y medidas ambientales resultantes de exigencias externas.

Por cierto, también se tuvieron en cuenta en las discusiones de esos Encuentros las limitaciones de esta perspectiva económica. Se advertía que el papel de coordinación asignado a la autoridad ambiental, para ser efectivo, requiere de un respaldo vigoroso y sostenido al más alto nivel político; que una ley ambiental, aún una «ley marco», lejos de ser sustituto de una política nacional del medio ambiente debe considerarse un instrumento de ella; y que no es posible disponer de una política ambiental coherente y de amplio consenso por la simple vía de sumar medidas puntuales que se limitan a reaccionar ante exigencias externas.

Al momento de la realización del Sexto Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, programado para la primera semana de agosto de 1998, la acción ambiental habrá experimentado un cambio notable de contexto en relación con los anteriores Encuentros. A la demanda ambiental externa por producción limpia (o perspectiva económica) se habrá ido sumando una demanda social interna por calidad de vida (o perspectiva de la gente) que se manifestará con claridad para entonces. La perspectiva de la gente se centra en el objetivo de compatibilizar crecimiento con calidad de vida en el territorio en el cual las personas y las familias desarrollan su actividad cotidiana. Este territorio corresponde principalmente a la localidad, pero incluye también los de mayor escala, como la ciudad, la región o el país.

Se trata de dos perspectivas diferentes pero complementarias para mirar el mismo problema de compatibilizar crecimiento con conservación: la económica y la centrada en la calidad de vida.

La perspectiva desde la calidad de vida, no es, sin embargo, estática. La calidad de vida es un valor y percepciones asociadas que van evolucionando con el paso del tiempo al son de los acontecimientos. Con el crecimiento económico, la producción y el consumo se multiplican, y las externalidades negativas se hacen sentir en los entornos físicos de los cuales depende la calidad de vida de comunidades enteras. Actualmente son pocas las comunidades locales o regionales que no se encuentran afectadas por

problemas con la calidad del agua que beben, del aire que respiran, con la congestión, las perturbaciones producidas por los conflictos de uso del suelo o la saturación de vertederos, entre otros problemas ambientales. Cada uno de estos problemas está circunscrito a un territorio determinado, urbano o rural, y la conciencia sobre el problema surge por lo general cuando este ha llegado a grados críticos, lo que a su vez incentiva el interés por la participación.

La mayor conciencia ambiental favorece el surgimiento de nuevos objetivos de calidad de vida, entre los que destacan, en cuanto al ambiente natural, la diversidad biológica, la conservación de ecosistemas únicos, la preservación de paisajes naturales y la sustentabilidad de la base de recursos naturales renovables; y en cuanto al ambiente construido y cultural, la recuperación y habilitación de espacios públicos, la rehabilitación de patrimonios urbanos históricos, el fortalecimiento de los barrios, el respeto de los derechos de las etnias y la valorización de estas y otras identidades culturales vinculadas a los diferentes territorios.

El necesario complemento de la perspectiva económica del desarrollo sustentable con esta perspectiva «desde la calidad de vida» se enfrenta sin embargo a varios obstáculos, entre los que destacan los siguientes:

- La sobreestimación de las oportunidades «win-win» (ganar-ganar), lo que lleva a desvalorizar cualquier otra iniciativa ambiental no vinculada con el crecimiento económico, como las que pudieran surgir de la preocupación por la calidad de vida. Las oportunidades «win-win» se refieren a la posibilidad de realizar cambios tecnológicos que eleven la productividad y la competitividad y, simultáneamente, permitan alcanzar ahorros relativos de energía, agua y recursos naturales, y reducción de fluentes contaminantes.
- El aumento del individualismo y del sentido de competencia propios del mercado, que debilita los intereses colectivos que requieren de cooperación y asociatividad, como es el caso del cuidado de bienes comunes o patrimoniales de los cuales depende la calidad de vida. Individualismo y sentido de competencia se acentúan cuando tiene lugar una masiva incorporación al consumo, como ha estado ocurriendo en Chile.
- Una institucionalidad política que no facilita la incorporación en los sistemas de decisión de nuevos temas como el ambiental, sin duda dificulta la defensa de la calidad de vida en que se interesan

crecientemente los ciudadanos. Por otra parte, el interés por participar que surge entre la población enfrentada a situaciones ambientales críticas que la afectan directamente, a menudo desborda los canales e instancias de participación contempladas en la legislación vigente.

Superar estos obstáculos antes de terminar el siglo es el gran tema de reflexión, debate y proposiciones que CIPMA está planteando, con el auspicio de la CONAMA y el patrocinio de la Academia Chilena de Ciencias, para el Sexto Encuentro Científico Sobre el Medio Ambiente a realizarse en agosto de 1998.

PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL¹

La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) ha considerado oportuno introducir cambios en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La decisión ha sido precedida por un período de cuatro años de aplicación del sistema que, en general, ha sido satisfactoria. Es más, reconocidos especialistas lo destacan como el instrumento de la política ambiental chilena que más contribuyó a recuperar terreno en este tema respecto de otros países latinoamericanos.

¿Cuáles son entonces las razones de los cambios, en qué aspectos y cómo encararlos? Una razón de orden general es lo mucho más que sabemos hoy sobre el tema, comenzando por la CONAMA, en relación a los tiempos de promulgación de la Ley de Bases (1994) y del Reglamento del SEIA (1997). Se han ido acumulando valiosos conocimientos que justifican la necesidad de cambios, tanto de carácter administrativo como substantivo. Entre los primeros, los proponentes de proyectos piensan que es el momento de acortar los períodos de aprobación de los proyectos que entran en el sistema y, asociado a esto, simplificar la obtención de permisos sectoriales a través de una ventanilla única.

Las propuestas de cambios substantivos, provienen principalmente de investigaciones aplicadas de Centros de Estudios como la Casa de la Paz, IEP, CED, CIPMA y CEP cada uno con un énfasis diferente y todos en colaboración con profesionales de la CONAMA. Sin embargo, la prensa solo ha destacado las propuestas de cambios administrativos del SEIA, dejando la impresión que está despejado el camino para acortar los plazos y con ello reducir los costos de financiamiento de los proyectos.

De la lectura de las investigaciones realizadas en CIPMA sobre participación ciudadana en proyectos que entraron en conflicto en su paso por el SEIA no se llega tan fácilmente a esa conclusión, simplemente porque

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVI, N°1 y 2, pp. 4-5, año 2000.

el perfeccionamiento del SEIA no depende solo de los cambios que se introduzcan en él sino también de cambios en otros niveles de decisión de la política ambiental, en actitudes de empresas (o proponentes) y en las formas y oportunidad de la participación ciudadana. Si bien son pocos los proyectos ingresados al SEIA que se enredaron en conflictos, en el escenario de un conflicto emergen con máxima visibilidad los intereses y conductas de los principales actores involucrados en los proyectos, en una dinámica social y política que da pistas para perfeccionar el Sistema a todo el largo de la relación gobierno, empresa y comunidad. Esperamos ilustrar esta afirmación distinguiendo tres tipos «ideales» de esta relación.

El primer tipo de proyectos es el de empresas que se adelantan a las normas ambientales estatales y anticipan la participación ciudadana establecida en el SEIA con base en compromisos recíprocos y permanentes de defensa o mejoramiento ambientales. Son los proyectos que obtienen la aprobación sin conflictos ni retrasos. La participación de la comunidad desde el diseño del proyecto y continuada durante su desarrollo puede ser de alto costo para la empresa, pero nunca tanto para no ser más que compensado por los beneficios permanentes que le reporta.

El segundo tipo de proyectos son los de empresas que se acercan a la Ley de Bases, minimizando la internalización de las externalidades ambientales negativas y estableciendo su primer contacto con la comunidad con proyectos ya terminados y bajo los términos, plazos y formalidades del SEIA. Este es el tipo de proyecto que suele pasar por una seguidilla de reparos de la CONAMA y *addendums* del proponente, con extensiones sucesivas de plazos de aprobación. Son también los más expuestos a conflictos con las comunidades, recursos de protección, juicios, etc., que resultan en postergaciones que pueden tomar años. La actitud de estas empresas sería incomprensible si no fuera por el alto grado de certeza que tienen de que el proyecto no será rechazado por razones ambientales.

Finalmente están los proyectos localizados en comunidades cuyo de bajo nivel en conciencia y conocimientos ambientales no les permite hacer su propio balance entre los efectos positivos y negativos de los proyectos en su calidad de vida, sino una vez que los proyectos están en plena operación. La ausencia de participación pudo haber hecho más corto el período de aprobación, con ahorro de costos para el proponente, pero estas alturas, con el SEIA en el pasado, un balance negativo de la comunidad no le deja más alternativas que la resignación o el conflicto, esta vez en débil posición para negociar. Cualquiera sea la alternativa, el costo social es muy alto.

En la realidad, ningún proyecto calza exactamente dentro de uno u otro tipo, y algunos proyectos tendrán características de más de un tipo; por eso les llamamos «ideales». Con estas restricciones, la tipología es un recurso metodológico que ofrece un marco para ordenar las recomendaciones de mejoramiento de la participación ciudadana, en los aspectos sustantivos menos conocidos del SEIA por el público. De los estudios realizados en CIPMA recogemos tres de estas recomendaciones:

Primero, la participación debe ser promovida por el Estado, en vez de que este se limite a facilitarla como lo establecen la Ley de Bases y el SEIA. No basta con abrir la puerta, es necesario además incentivar a la gente apoyándola con recursos que les permita entrar al Sistema, informada y con autonomía, evitando la tendencia a reproducir la tradicional relación asistencialista y dependiente. Lo están comenzando a hacer algunos programas estatales y también algunas empresas líderes en sus relaciones con la comunidad. También lo puede hacer la CONAMA.

Segundo, la participación ciudadana debe adelantarse. La CONAMA lo sabe muy bien y desde hace un año o más está promoviendo la participación temprana al interior del SEIA. El problema es que al no haber fuera del Sistema otras instancias de participación formalizadas por la ley ambiental, la relación entre empresa y comunidad se inscribe, en muchos casos, en el tradicional paternalismo o asistencialismo propio del segundo tipo de empresas. La actitud de estas es subestimar la participación aludiendo al carácter exclusivamente técnico de la evaluación ambiental de los proyectos, con lo que se resta transparencia y genera desconfianza dejando el terreno fértil para rumores, temores, incertidumbre e impotencia que echan más fuego a la hoguera.

Finalmente, una tercera recomendación de medidas a tomar, también fuera del SEIA es terminar de llenar el vacío de normativas y políticas ambientales, sectoriales (bosque nativo, energía) y espaciales (ordenamiento territorial, desarrollo urbano) de las cuales se puedan desprender criterios previamente consensuados que enmarquen tanto la participación preventiva como la resolución negociada de los conflictos que lleguen a surgir en el SEIA. En la medida que estas políticas se validen incentivando la participación de todos los sectores involucrados, el SEIA se descargará de discusiones que no le corresponden y que no hacen otra cosa que confundir la discusión y extender los períodos de aprobación de los proyectos.

INICIATIVAS PRIVADAS Y POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL¹

El creciente mercado de lugares naturales con fines de conservación —tanto en su vertiente formal eco-inmobiliaria como en su expresión más informal— representa una oportunidad para la puesta en práctica de políticas y arreglos institucionales que contribuyan a contrarrestar las tendencias históricas de degradación y destrucción del patrimonio natural de Chile. Ello dependerá en gran medida de la valoración que el Estado haga de estas iniciativas en el marco de estrategias público-privadas de conservación.

A lo largo de la historia, el crecimiento económico nacional se ha basado en la explotación de recursos naturales que, convertidos en materias primas, han tenido ventajas comparativas en los mercados internacionales. Durante la última década ha surgido una nueva ventaja comparativa del patrimonio natural del país, complementaria de la anterior, que se realiza a través de su conservación y no de su explotación. Se trata del surgimiento de un mercado de tierras con objetivos de conservación que ha dado origen a numerosas Áreas Protegidas Privadas (APP), las que crecen explosivamente en el país.

El objetivo de este artículo es llamar la atención sobre:

- la oportunidad que este nuevo mercado ofrece para cambiar la actual relación de subordinación de la protección ambiental al crecimiento económico en las políticas públicas;
- las rigideces de la burocracia estatal para abrir espacios de colaboración con el emergente mercado de tierras para la conservación; y
- la necesidad de tomar medidas públicas para respaldar e incentivar a las APP, recuperando así el tiempo perdido desde que la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994 identificara dicha necesidad.

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVI, N°3, pp. 6-13, año 2000, en coautoría con Claudia Sepúlveda L.

CONSERVACIÓN PRIVADA DE LUGARES NATURALES

El número de iniciativas privadas desarrolladas con el fin de conservar la biodiversidad y el paisaje natural ha aumentado de manera sorprendente en Chile desde comienzos de la década pasada. En 1997, CIPMA estimó en 69 el número de iniciativas privadas en conservación natural existentes a lo largo del país², las que cubrían unas 750 mil hectáreas. De ese total, 39 correspondían a APP y abarcaban 450 mil hectáreas. En la actualidad el número de APP existentes se estima en alrededor de 100, localizándose la mayoría en los ecosistemas forestales del sur. El carácter, los objetivos y el grado de formalización de estas APP es diverso (ver Recuadro 1), destacando entre ellas los proyectos eco-turísticos y eco-inmobiliarios, las comunidades de conservación, y los parques y reservas naturales privadas³, las que en conjunto conforman gran parte de lo que podría denominarse como un emergente mercado de tierras para la conservación.

A diferencia de países como Estados Unidos —donde existe una vasta red de organizaciones sin fines de lucro dedicadas a comprar y asegurar la protección de tierras para la conservación biológica, histórica o cultural—, en Chile la naciente formalización de este tipo de transacciones ha estado principalmente vinculada a fines comerciales. Es así como a contar de la década de los 90 las empresas inmobiliarias han comenzado a ofrecer un nuevo producto: *parcelas y propiedades ecoresidenciales*, que generalmente consisten en un terreno con algún valor natural, subdividido en parcelas individuales con derecho a acceder a un espacio de uso colectivo dedicado a la protección del paisaje. La oferta de este tipo de propiedades ha crecido de manera explosiva en la última década, lo que estaría revelando la existencia de una demanda también creciente y sostenida.

Al margen de este mercado formal, han surgido de manera espontánea a lo largo del país iniciativas de conservación de tierras emprendidas por grupos de personas que se han asociado para adquirir terrenos con especial valor ecológico. A estas iniciativas las hemos denominado *comunidades de conservación* que en algunos casos manifiestan su vocación social abriendo

² Véanse Claudia Sepúlveda, Pablo Villarroel, Andrés Moreira y Diego García, *Catastro de Iniciativas Privadas en Conservación de la Biodiversidad en Chile*, Documento de Trabajo N°50, CIPMA, enero 1998; Claudia Sepúlveda, Las iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad implementadas en Chile: análisis de la situación actual y su potencial, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIV, N°4, pp. 53-64, CIPMA, diciembre 1998.

³ *Ibidem*.

lugares especialmente designados al acceso público. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de iniciativas que reproducen el mismo modelo de las inmobiliarias: parcelas individuales y espacios comunes para uso de sus propietarios.

Finalmente, están los *parques y reservas naturales privadas*, las que han sido creadas por organismos no gubernamentales (las ONG) o fundaciones en tierras especialmente adquiridas con ese fin; por empresas forestales en sitios no sometidos a régimen de explotación, al interior de sus predios⁴; o por personas naturales y familias en sectores ecológicamente valiosos de propiedades agropecuarias grandes y medianas.

La demanda emergente por conservar lugares naturales, por una parte, ha ido liberando tierras de alto valor ecológico del abandono, que es en muchos casos el estado anterior a su degradación y eventual destrucción. Por otra parte, el mercado de lugares naturales con fines de conservación, tanto en su vertiente formal eco-inmobiliaria como en su expresión más informal, representa una oportunidad para la puesta en práctica de políticas y arreglos institucionales que contribuyan a contrarrestar las tendencias históricas de degradación y destrucción del patrimonio natural de Chile. Ello dependerá en gran medida de la valoración que el Estado haga de estas iniciativas en el marco de estrategias público-privadas de conservación.

EL ESTADO NECESITA A LOS PRIVADOS

La protección del patrimonio natural ha sido históricamente una función del Estado, ya sea por vía directa, a través de un sistema público de áreas silvestres protegidas (SNASPE), ya sea por vía indirecta, a través de regulaciones ambientales sobre los procesos de transformación de los recursos naturales. Con la privatización y la apertura económicas llevadas a cabo en las pasadas dos décadas y media, la presión sobre los recursos naturales se intensificó notablemente mientras las funciones del Estado se vieron disminuidas. Con ello, los territorios de expansión natural del SNASPE —como los sitios prioritarios para la

⁴ Se estiman en aproximadamente 500 mil hectáreas de bosques nativos en la XII Región al interior de los fundos dedicados a plantaciones de las grandes empresas forestales.

conservación identificados por la comunidad científica nacional⁵— hoy día se encuentran mayoritariamente en manos privadas.

Al mismo tiempo, en la última década cientos de miles de hectáreas de propiedad privada han pasado del abandono o la explotación a proyectos de conservación. Se trata de un cambio de uso del suelo intrínsecamente convergente con el interés público —hasta ahora reservado al Estado— y, por lo mismo, ajeno a las reglas del juego e institucionalidad existentes. De allí que la política ambiental se vea enfrentada a un escenario poco habitual al tener que compartir con el sector privado la creación de las áreas silvestres que el país requiere agregar a las ya existentes en el SINASPE, a fin de cumplir con estándares óptimos de conservación.

En efecto, no parece plausible suponer que el Estado realizará en lo inmediato más conservación que la que actualmente realiza, ni que logrará superar significativamente los déficits de diseño biogeográfico y gestión operacional del SINASPE. Si bien el SINASPE cubre prácticamente un 20% del territorio de Chile continental (muy por sobre el promedio latinoamericano que es de un 6%) presenta importantes deficiencias de diseño biogeográfico y gestión operacional (ver Recuadro 2). A su vez, existen serios vacíos normativos ya que la ley de áreas silvestres protegidas, promulgada y publicada en 1984, aún no entra en vigor. En consecuencia, para cualquier progreso significativo en el logro de los fines que se propone el SINASPE, el Estado dependerá de la participación de iniciativas privadas que lo complementen.

Sin embargo, en los hechos, el Estado ha mostrado en este tema una resistencia particularmente fuerte para cambiar de una relación público-privada dicotómica a una de colaboración. Ello pone en riesgo la oportunidad de integrar el interés emergente del sector privado por la conservación, con el interés público.

⁵ De un listado de 25 sitios cuya prioridad de conservación fue calificada de urgente, 13 fueron identificados como privados, 7 como fiscales, y 5 no tienen identificación. De un listado de 30 sitios cuya prioridad de conservación fue considerada como importante, 16 fueron identificados como privados, 5 como fiscales, 3 como privados y fiscales, y 6 sin identificación. Ver Mélica Muñoz, Hernán Núñez y José Yáñez, Libro Rojo de los sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad en Chile, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°3, septiembre 1997.

SALVAR LA BRECHA ENTRE LAS INICIATIVAS PRIVADAS Y LA POLÍTICA PÚBLICA

La única señal de parte del Estado en la dirección de la colaboración con los privados fue el artículo 35 de la Ley de Bases de 1994, que busca favorecer a las APP al contemplar para ellas las mismas franquicias y exenciones que las áreas del SNASPE⁶. El paso siguiente era la dictación de un reglamento que haría efectiva la ley. Sin embargo, los avances en este sentido terminaron en algo habitual en nuestro medio: condicionar la acción a cambios estructurales, en este caso, la dictación de una ley especial por estimarse que el reglamento era insuficiente.

Al tomarse esta decisión, nadie consideró la opinión de los propios privados que han creado APP, para quienes los incentivos contemplados por el artículo 35 de la Ley de Bases, aunque muy insuficientes para compensar plenamente la contribución social de sus iniciativas, representaban una señal del comienzo de un cambio hacia compartir la función de conservación natural con el sector privado.

La escasa prioridad dada al tema de las APP no tiene otra explicación que el sesgo estatista que tarda en ver el papel potencial que puede jugar el sector privado en una política nacional basada en la cooperación público-privada. El argumento recurrente es que nada se puede hacer mientras no se resuelvan los grandes temas pendientes, como son la ley sobre bosques nativos —en discusión parlamentaria desde 1992—, la institucionalidad que dote a CONAF de un carácter público y la creación de una subsecretaría forestal dentro del Ministerio de Agricultura, entre otros. Así, el tiempo transcurre en contra de los objetivos de conservación del patrimonio ambiental y mientras tanto se desaprovechan oportunidades, esfuerzos e iniciativas que se están desarrollando en un marco de espontaneidad, descoordinación e invisibilidad institucional.

⁶ Las áreas adscritas al SNASPE gozan de exención del 100% del impuesto territorial (Ley 17.235, art. 2); exención del impuesto de 1ª categoría (Decreto Ley N°824, art. 40 N°1); exención del impuesto global complementario (Decreto Ley N°824, art. 52); exención del impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones, en los casos cuyo único fin sea la beneficencia, la difusión de la instrucción o el adelanto de la ciencia en el país, y las destinadas exclusivamente a un fin de bien público y cuya exención sea decretada por el Presidente de la República (Ley 16.271, art. 18 N°5 y 6).

LA NECESIDAD DE REGLAS CLARAS

La creación de APP ha sorprendido a los sistemas e instituciones de planificación en perjuicio tanto de los privados como del Estado. Para los privados, sean particulares, empresas u organizaciones sin fines de lucro, la decisión de destinar un predio a la conservación implica costos de oportunidad, derivados de la renuncia a los ingresos inmediatos o a futuro que podrían obtener de la explotación directa del área. También supone desembolsos asociados al manejo de las APP, lo que en muchos casos debe incluir costosas acciones de restauración ecológica. Ninguno de estos inversionistas privados puede optar a rebajas impositivas, a pesar de su alta contribución social (externalidades ambientales positivas) y, además, deben pagar impuestos asociados a la propiedad protegida (territoriales, por renta presunta, de herencia).

Ante el vacío institucional, la mayoría de las APP encuentra dificultades para optar a algún tipo de reconocimiento formal de su estatus de protección, comenzando por la obtención de permisos para ese fin, dado que ningún órgano del Estado tiene competencia para darlos. Este simple tropiezo tiene al menos dos consecuencias. Por una parte, las APP quedan expuestas a ser afectadas por proyectos de vialidad, gasoductos, industrias, etc., sin ningún tipo de resguardo ambiental, contrariamente a lo que ocurre con las áreas que conforman el SNASPE. Por otra parte, las iniciativas de conservación privada se convierten en un mercado sin regulación de ningún tipo en relación a su valor ecológico y a la calidad del manejo que en ellas se realiza. De esta forma, para el público y potenciales financistas no existe manera de diferenciar aquellas APP que representan una contribución real a la conservación del patrimonio natural del país, de aquellas que tienen un fin de lucro.

La alternativa es buscar alguna forma de protección a través de permisos de organismos del Estado que cumplen otras funciones, como, por ejemplo, el Servicio Agrícola y Ganadero, que regula las Áreas Libres de Caza y que otorga permisos de subdivisión de predios rurales para usos agrícolas, o el Ministerio de Obras Públicas que regula las Áreas de Protección Turística, o bien acordar privadamente derechos y obligaciones, a menudo de palabra. Solo aquellas APP con fines exclusivos de conservación pueden optar a ser reconocidas como Santuarios de la Naturaleza por la Dirección de Monumentos Nacionales. Con ello, inversiones en infraestructura, caminos, gasoductos, etc., que puedan entrar en conflicto de uso

con las APP, al menos tienen que darse el trabajo de aprobar un Estudio de Impacto Ambiental antes de atravesar los predios del «santuario». Sin embargo, la Dirección de Monumentos Nacionales no tiene cuadros profesionales ni funciones de fiscalización y vigilancia para las APP, menos para incentivos.

La informalidad que caracteriza a las APP, dada la inexistencia de marcos institucionales apropiados, da origen a diversos conflictos de interés. A veces entre los mismos amigos o conocidos que se unieron para compartir un predio con fines de conservación con acuerdos de palabra. Otras veces, entre propietarios y servicios públicos, lo que pone al Estado en la incómoda situación de tener que improvisar *ex post*, en una débil posición, para representar el punto de vista del interés común, como ocurrió con el parque Pumalín. Sobran los ejemplos para probar que la falta de reglas claras termina por frenar el entusiasmo inicial de los privados, disminuyendo su interés por destinar tierras a la conservación. Ningún mercado puede funcionar sin un marco institucional, y no habría razón para que no exista dicho marco en este tema, en el cual el interés privado tiende a coincidir con el público.

UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVACIÓN COMO MARCO DE LAS APP

Para comenzar, varios son los argumentos a favor de la aplicación de instrumentos de política que vayan en apoyo de las APP. El primero dice relación con los servicios ecológicos básicos y la conservación de la biodiversidad que estos lugares ofrecen. El segundo es que, agregadas al SNASPE, las APP permiten aumentar la cobertura, representatividad, accesibilidad, conectividad y seguridad (áreas de amortiguación) de este sistema. En tercer lugar, las APP generan empleo local y riquezas —a través de usos de bajo impacto y planes de manejo sustentable— que son más perdurables que la explotación irracional de los recursos que contienen. Finalmente, las APP representan una contribución fundamental para transitar hacia un modelo forestal sustentable en la medida que abren la opción de combinar los objetivos de crecimiento económico y conservación en los distintos territorios.

El ya mencionado artículo 35 de la Ley de Bases de 1994 fue un primer paso, al contemplar la idea de incentivos que de algún modo compensaran a los privados por las funciones de interés público que prestan las APP.

El segundo, que no se ha dado aún, es diseñar los incentivos que resulten más apropiados para fomentar tanto la creación de APP como su manejo adecuado. Para ello se requiere investigar las motivaciones y necesidades de los privados que han creado APP a fin de proponer criterios de política sobre temas como:

- sistema de incentivos y recompensas para asegurar la persistencia en el largo plazo de las APP;
- la integración espacial entre APP y entre estas y el SNASPE, a fin de maximizar su contribución a la conservación de la biodiversidad;
- el acceso público a las APP de manera que su carácter privado no sea obstáculo para el usufructo de sus beneficios sociales a través de actividades como la recreación, la investigación y la educación ambiental; y
- un sistema de certificación para aquellas APP que cumplan con estándares mínimos de conservación.

Mientras se avanza en temas como los antes enunciados (ver Recuadro 3), parece recomendable entregar una señal concreta de respaldo a las APP a través de reglamentar el artículo 35 de la Ley de Bases. De esta forma, se compensaría la contribución social de estas inversiones privadas eximiendo a sus propietarios de los impuestos por bienes raíces, por la renta de 1ª categoría presuntamente generada por la propiedad, y el impuesto de herencia. Todo ello requiere de un estudio cuidadoso de los criterios, normas y un número de otras condiciones que las APP deberán cumplir para optar a estos beneficios tributarios.

Se ha argumentado que los montos de estos son muy bajos como para que su liberación constituya un incentivo efectivo. Siendo razonable este argumento, también lo es anticipar que mientras más fuerte es la motivación filantrópica del privado por la conservación, mayor será el interés de ser compensado en sus gastos de manejo por el Estado, y su disposición a ceder parte de sus derechos voluntariamente ante requerimientos de una política pública de conservación. Por otra parte, los destinatarios de una futura liberación tributaria ven en su eventual aplicación una señal alentadora de reconocimiento, que no deja de ser un incentivo en un campo lleno de obstáculos institucionales, como el que hemos analizado.

Adicionalmente, los incentivos no tienen por qué limitarse a los de carácter tributario anunciados por la Ley de Bases en su artículo 35. Hay un campo abierto enorme de incentivos indirectos del Estado justamente

para despejar esos obstáculos. Son los incentivos que resultan de medidas que mejoren la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos, readecuándolos a los requerimientos de las áreas protegidas privadas y a las nuevas tareas que la legislación les ha asignado en cuanto a integrar estas áreas a una política pública de conservación. Rodrigo Calcagni identifica los servicios que él, como promotor y copropietario de APP, apreciaría.

Estamos en el momento oportuno para poner a prueba la cooperación público-privada. El presidente Lagos ha recogido la demanda ciudadana por calidad de vida ambiental al colocar en alta prioridad la vitalización y expansión de los espacios públicos en la agenda del gobierno. El mercado ha descubierto en la conservación de importantes nichos del patrimonio natural chileno una nueva ventaja comparativa para la inversión privada, nacional e internacional. Esta es, quizás, la oportunidad abierta a la colaboración público-privada más cercana al objetivo de lograr una plena compatibilización entre crecimiento económico y conservación ambiental, y de integrar en una política de conservación la demanda ambiental interna y los requerimientos ambientales internacionales.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a Diego García, abogado y filósofo, y a Sergio Vergara, abogado y empresario, sus valiosos comentarios de los primeros borradores de este artículo y sus estímulos para publicarlo y continuar investigando el tema. Hacemos también extensivo nuestro reconocimiento a Ana Zúñiga y Aaron Cavieres, por intermedio de quienes Adriana Hoffmann conoció un preproyecto de investigación nuestro sobre el tema y ofreció el patrocinio y colaboración de profesionales de la CONAMA para llevarlo adelante. Finalmente, la revista se reconoce en deuda con quienes aceptaron escribir comentarios sobre el artículo, sin vacilar y compartiendo con los autores el entusiasmo de ver en las iniciativas privadas por conservar lugares naturales el inicio del descubrimiento de una de las rutas para conciliar crecimiento con conservación.

Recuadro 1

LA DIVERSIDAD DE LAS APP

Las APP se caracterizan por una gran diversidad comenzando por:

- las motivaciones de sus propietarios, que van desde la conservación pura propia de organizaciones científicas o antiguos propietarios que retienen lo más valioso de sus fundos con este fin, pasando por familias que buscan la recreación privada en combinación con la conservación compartida, y hasta empresas de ecoturismo y de desarrollo eco-inmobiliario;
- la extensión de las propiedades, que van desde predios de menos de 50 hectáreas de propiedad de particulares, hasta verdaderos parques privados, como el Pumalín, de 270 mil hectáreas en la Provincia de Palena;
- el tipo de tenencia de la tierra, que abarca desde propietarios individuales a organizaciones de todo tipo, incluyendo fundaciones, las ONG, empresas y universidades.

Fuentes: Claudia Sepúlveda, Pablo Villarroel, Andrés Moreira y Diego García, *Catastro de Iniciativas Privadas en Conservación de la Biodiversidad en Chile*, Documento de Trabajo N°50, CI-PMA, enero 1998; Claudia Sepúlveda, Las iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad implementadas en Chile; análisis de la situación actual y su potencial, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIV, N°4, pp. 53-64, diciembre 1998.

Recuadro 2

LAS DEFICIENCIAS DEL SNASPE

- En ocho de las trece regiones administrativas del país, las áreas protegidas representan menos del 3% de su territorio, lo que es considerado insuficiente por los expertos.
- Un 22% de las 85 formaciones vegetacionales del país están ausentes del SNASPE y un 31% están insuficientemente representadas.
- El índice de conectividad entre las áreas es muy bajo, lo que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo como instrumento de conservación del patrimonio ambiental.
- Mientras el 78% de la población nacional se concentra entre las regiones IV y VIII, solo el 1,43% del territorio total del SNASPE se encuentra en dichas regiones, representando apenas el 1,31% de la superficie total de las mismas. Esta escasa disponibilidad social de áreas para fines de educación y recreación implica como correlato una alta presión de uso sobre las pocas áreas ya existentes en esas regiones. El caso de la Región Metropolitana es límite: 39% de la población que dispone del 0,13% de la superficie total del SNASPE. Las posibilidades para la población chilena de visitar sus parques son bajas, y supone medios económicos que permitan trasladarse de una región a otra para llegar a lugares de no fácil acceso en la mayoría de los casos. Hay objetivos de equidad social en el acceso a las áreas silvestres protegidas que no se están cumpliendo, en menoscabo de posibilidades de mejor calidad de vida para el conjunto de la población.
- La capacidad operacional del Estado respecto del SNASPE es baja. Su presupuesto para 1996 ascendió a US\$5 millones, 64% del cual se destinó a remuneraciones, 18% para bienes y servicios, y 14% para inversiones (US\$700.000). El gasto del Estado por habitante al año es inferior a \$200, y la inversión por hectárea bajo protección fue de \$20 en 1996. De acuerdo a estimaciones del Plan de Acción Forestal, se requiere cuadruplicar ese presupuesto del SNASPE durante cinco años (US\$100 millones) para mejorar sustancialmente el sistema en su conjunto.

- De las 92 unidades bajo protección del SNASPE, en 1998 solo 42 tenían planes de manejo vigentes, y 71 contaban con presencia y vigilancia permanente. En otras palabras, existen no pocas unidades del SNASPE cuya existencia solo es nominal.

Fuente: Rodrigo Calcagni, Pablo Villarroel, Karl Yunis y Diego García, Lugares naturales y calidad de vida: Una propuesta para integrar «lo natural» y «lo social», *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XV, N°1 y 2, 1999.

Recuadro 3

EL PROYECTO GEF DE CIPMA

El 12 de julio del presente año, y luego de varios años de trabajo, el Consejo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) aprobó el proyecto de CIPMA «Valdivian forest zone: private-public mechanisms for biodiversity conservation». El proyecto, que tendrá una duración de tres años, tiene como objetivo principal reforzar la conservación del bosque valdiviano a través de aumentar la cobertura y mejorar la distribución, representación ecológica y calidad del manejo de las Áreas Protegidas Privadas (APP) en la X Región. Para ello el proyecto se propone diseñar y poner a prueba, a través de su aplicación práctica, un conjunto de incentivos, mecanismos de certificación, métodos de manejo para la conservación y fórmulas institucionales para promover la cooperación entre el sector público y los propietarios de APP en la X Región, los que corresponden a tres niveles complementarios:

- I. Un Diseño Institucional a través de la creación de una instancia regional *ad-hoc* que facilite la concertación de voluntades y el intercambio de ideas y experiencias entre actores públicos privados de la décima región y de nivel nacional, con el fin de acordar prioridades, impulsar acciones y allegar recursos destinados a conservar el bosque valdiviano. Para ello se contempla la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo integrado por representantes de ONGs, fundaciones, universidades, ministerios, servicios públicos, empresas y gremios vinculados a la conservación de la ecorregión valdiviana, el que tendrá entre sus tareas:
 - elevar el perfil de la conservación de la biodiversidad y el rol que en ella compete a los sectores público y privado en la agenda regional;
 - proponer recomendaciones para el diseño de instrumentos que promuevan la cooperación público-privada para la conservación de la biodiversidad en la X Región;

- apoyar y difundir iniciativas específicas de conservación tendientes a potenciar las áreas protegidas públicas y privadas de la décima región;
- colaborar con su discusión y recomendaciones al Plan de Conservación del Bosque Valdiviano a ser impulsado por CONAMA; y
- contribuir al diseño de una entidad regional público-privada (por ejemplo, una fundación) para la conservación del bosque valdiviano, y a su respectivo plan de financiamiento de mediano y largo plazo.

Los acuerdos y recomendaciones del Grupo de Trabajo —que será liderado por CIPMA y por las cuatro instituciones co-ejecutoras (Universidad Austral de Chile, Fundación Senda Darwin, Codeff y Fondo de las Américas)— tendrán un carácter autónomo del proyecto.

- II. Un Programa de Fomento de la participación de privados en actividades de conservación del bosque valdiviano en la décima región, el que será co-ejecutado por el Fondo de las Américas, a través de una licitación, para la implementación de los siguientes cinco tipos de incentivos:
- Capacitación, en temas relacionados con conservación, catastros de especies, planificación y diseño de áreas protegidas y ecoturismo, entre otros.
 - Entrenamiento, en temas relacionados con el manejo de áreas protegidas, preparación de guardaparques, habilitación de senderos interpretativos, control del fuego, entre otros.
 - Asesoría técnica y legal, en temas relacionados con el manejo administrativo de áreas protegidas y los aspectos legales requeridos para su gestión adecuada.
 - Acceso a información actualizada y adecuada relacionada con alternativas de financiamiento, experiencias internacionales e iniciativas privadas exitosas, entre otras.
 - Reconocimiento social, a través de la certificación del estatus protegido de las APP y de la instauración de un premio anual de reconocimiento a APP destacadas de la décima región.

Para la aplicación focalizada del Programa de Fomento, se convocará a un registro de propietarios interesados a fin de seleccionar entre ellos a los beneficiarios de cada tipo de incentivo. El registro permitirá, por un lado, caracterizar a las APP candidatas a ser beneficiadas en términos ecológicos y de gestión y, por otro, recoger información clave sobre las preferencias de los privados para así diseñar incentivos adecuados a sus necesidades. La selección de los beneficiarios se realizará a través de un comité *ad hoc*.

III. Tres Unidades Demostrativas Piloto (UDP) creadas a partir de APP ya existentes, las que cumplirán una función demostrativa para promover la creación de nuevas APP en la X Región. En las UDP se implementarán Planes de Manejo centrados en tres temas específicos: ecoturismo, productos no maderables y restauración ecológica. A su vez, se desarrollarán ahí parte de las actividades de capacitación y entrenamiento del Programa de Fomento. Por otra parte, el proyecto creará y pondrá a prueba un mecanismo de certificación de las UDP en cuanto a APP, con el fin de validarlo para su aplicación en el país. Cada una de las UDP estará a cargo de instituciones co-ejecutoras que serán: la Facultad de Ciencias Forestales de Universidad Austral de Chile, la Fundación Senda Darwin y Codeff. De manera complementaria, la empresa Forestal Valdivia adscribirá su Parque Oncol como Unidad Demostrativa Anexa del proyecto, con el propósito de realizar en ella actividades de capacitación y entrenamiento sobre aspectos de manejo y gestión de APP.

En base a la experiencia derivada de las UDP, se elaborarán modelos replicables para el manejo de APP en aspectos relativos a la gestión tanto ecológica como económica e institucional, enfatizando temas estratégicos tales como la generación de ingresos a través de actividades compatibles con la conservación. Se espera que este conocimiento, en conjunto con aquél derivado de los demás componentes del proyecto, aporte las bases para avanzar hacia un modelo de cooperación público-privada para la conservación replicable en otras regiones del país.

LA LEY Y LA POLÍTICA AMBIENTALES^{1 2}

Diez años de experiencia en la aplicación de la Ley de Bases del Medio Ambiente parecen ser un tiempo razonable para actualizarla. Sin embargo, antes de entrar a ello, actualicemos la política ambiental implícita que se ha ido configurando en el transcurso de su aplicación. Las buenas prácticas aconsejan que la política ambiental preceda a su instrumentalización en leyes. Chile no es el primero en cambiar el orden de precedencia, por algo así como «hacer camino al andar», y por buenas razones. Entre ellas, la relativamente baja prioridad que a comienzo de los años 90 daban los chilenos al tema de la conservación ambiental, por lo general supeditado a los objetivos de crecimiento y equidad del desarrollo sustentable (DS)³ y a la puesta en marcha de la transición democrática.

Tomada la opción de empezar con la Ley, los legisladores no se complicaron en formular una definición más de política ambiental, amén de las muchas que circulaban a la fecha; optaron, más bien, por una general, que es la del desarrollo que busca la compatibilización entre el crecimiento económico, la equidad social y la conservación del medio ambiente. Una mayor precisión y adecuación del concepto al contexto chileno en cuanto a las interrelaciones entre las respectivas políticas económicas, sociales y ambientales, quedaron pendientes de la propuesta de una política nacional de desarrollo que las integrara. Esa discusión y compromiso, que requerían

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIX, N°3 y 4, pp. 2-5, año 2003.

² Todas las referencias de este artículo a otros autores sobre el mismo tema se encuentran en el número especial de la *Revista Ambiente y Desarrollo* de CIPMA (Vol. XVIII, N°2, 3 y 4), que reúne una selección de ponencias y debates del Séptimo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente «El Círculo Virtuoso del Desarrollo Sustentable», publicado por CIPMA. Septiembre, 2003.

³ Otras razones fueron el pasivo ambiental acumulado en las décadas precedentes a causa de un relajamiento normativo ambiental y el cual exigía medidas urgentes; y el hecho de que los primeros años de la transición democrática no fueron los más adecuados para introducir una discusión entre los ministerios de las áreas económica, social y política sobre un concepto para cuya aplicación no hay fórmulas universales.

obviamente de la participación de las áreas económica y social al más alto nivel del gobierno, no se ha intentado aún, o el intento no es conocido públicamente.

Mientras eso no ocurra, la política en formación en torno a la Ley de Bases del Medio Ambiente es una «política de facto», marcada por la situación que presentaba el país a inicios de los noventa, y cuyos supuestos no han sido contrastados todavía con los cambios de contexto ocurridos en los últimos diez años. El hecho es que el discurso de la compatibilización no ha impedido que el crecimiento, la equidad y la conservación corran por pistas paralelas, con escasa o ninguna conexión entre ellas y al ritmo que les impone la política económica. Para que no cupiera duda alguna, las autoridades económicas se han encargado de hacer explícita esta política, en casos aislados pero frecuentes, apoyando proyectos de inversión que entran en conflicto con comunidades y organizaciones no gubernamentales, que los ven como una amenaza al medio ambiente.

¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS QUE LLAMAN A LA ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE FACTO?

Esta vez nos limitaremos a dos. Uno, es la evolución de la demanda ambiental sobre la política pública y la producción chilenas, desde una postura pasiva a una activa, en el rechazo a que el aumento de los ingresos tenga necesariamente que ocurrir postergando su calidad de vida y sustentabilidad ambiental (supuesto de secuencialidad). El otro cambio es la multiplicación de oportunidades de reforzamiento mutuo entre crecimiento, equidad y conservación para la política pública, sin desmedro del crecimiento económico (supuesto de simultaneidad). La visión dominante de la actual Ley de Bases y de la política que su aplicación ha ido formando, apunta más a mitigar y prevenir los «problemas» ambientales y, por lo tanto, los costos que se restan del crecimiento, y mucho menos a la conservación ambiental como una «oportunidad» del desarrollo económico y social.

La relevancia de estos cambios para la actualización, primero de la política y luego de la Ley de Bases, debe ser vista en la particular formación de una demanda ambiental que se hace presente en la política pública y en la producción desde dos vertientes. Una interna, altamente concentrada en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y dirigida principalmente a la política pública; y una externa, proveniente de las sociedades de destino de

nuestras exportaciones y dirigida principalmente a las grandes empresas exportadoras basadas en recursos naturales y localizadas en regiones.

Con la excepción de Costa Rica, no sabemos de otro país, en desarrollo ni desarrollado, en el que la demanda ambiental haya evolucionado en tan breve tiempo, con una fuerza inesperada en un país con ingresos de 5.000 dólares por persona⁴ y diferenciada territorialmente en forma tan marcada.

LA REGIÓN METROPOLITANA

La respuesta política a la demanda interna sostenida por mejoramiento de la calidad de vida en la Región Metropolitana de Santiago generó probablemente el primer paso a la actualización de la política ambiental. Se podría especular que las autoridades políticas intuyeron el rechazo de los santiaguinos a un argumento que habría sido consistente con la política de facto, de enfrentar la desaceleración del crecimiento de los últimos cinco años, reduciendo o postergando las metas de descontaminación de la RMS. La opción propuesta por CONAMA fue mantener las metas y usar más eficientemente los recursos públicos, recurriendo a instrumentos de política basados en el mercado, en este caso más eficientes que la regulación estatal directa, utilizada en los tiempos de crecimiento alto y sostenido. Los instrumentos escogidos son los bonos de descontaminación, con los que se pasó de la penalización por contaminar, a los incentivos por descontaminar. Con ello se espera mantener el alto ritmo de la descontaminación de la RMS que viene de tiempos de alto crecimiento económico, junto con la liberación de un monto del orden de 300 millones de dólares en tres años y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de vida en la RMS (supuesto de simultaneidad del DS).

La Ley de Bases del Medio Ambiente apenas menciona los instrumentos económicos y su utilización por parte del Estado y, por lo tanto, los bonos requirieron de una ley especial que en su trámite de consultas públicas y en el Congreso tuvo una dilatada discusión, en la cual no faltaron prejuicios en contra y desinformación propios de una innovación. Esta

⁴ La demanda ambiental emerge a la superficie con la recuperación de la democracia que ocurrió en Chile diez años después que otros países latinoamericanos; la fuerza proviene de la convergencia de ambas vertientes de la demanda ambiental y por presión de la vertiente externa, dada la apertura económica chilena en relación al producto, la que duplica a la de América Latina, presión que nunca existió en los países desarrollados.

circunstancia aconseja no esperar la aplicación de instrumentos económicos en otros servicios (transporte público, ordenamiento del uso del suelo, crecimiento por densificación vs. extensión, todos interrelacionados), sino pasar a la discusión de la introducción genérica de estos instrumentos a propósito de la actualización de la política pública. En esta discusión no se debe dejar todo el peso a la CONAMA, por tratarse de una nueva visión de DS, donde la política económica, social, de vivienda y transporte tienen tanto que decir como la política ambiental.

LAS REGIONES

En las regiones, a diferencia de lo que ocurre en la RMS, las señales de rechazo de la vertiente externa de la demanda son recogidas directamente por las empresas exportadoras a través del mercado, anticipándose y reaccionando al enverdecimiento de los compradores de sus productos. La respuesta de las empresas a esta presión se realiza a través de dos líneas de acción, ambas impulsadas por la lucha continua por mejorar la eficiencia y la protección ambiental exigidas por sus mercados⁵. Una de esas líneas es la aplicación e innovación en tecnologías y en gestión productiva, que permiten convertir en ganancias la internalización de los costos sociales de la descontaminación y del uso insustentable de los recursos naturales, antes descargados en la región (supuesto de simultaneidad a nivel micro). La otra es captar para la región el paso de las externalidades negativas a positivas (económicas, sociales y ambientales) de las empresas y las economías de complementariedad asociadas a la diversificación regional, mejoramiento de calidad de vida y desarrollo de identidades regionales positivas, en las cuales las mismas empresas comienzan a poner su atención, como veremos más adelante.

⁵ En este artículo hemos optado por concentrarnos en las oportunidades de actualización de la política ambiental que ofrecen las grandes y medianas empresas exportadoras en las que se centró la discusión y ponencias del Séptimo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente (Antofagasta, 2002). También surgen oportunidades en empresas grandes y medianas orientadas al mercado interno, incluyendo pequeños y microempresarios. El Sexto Encuentro (Santiago, 1999) se orientó a estas últimas, lo que permitió identificar un apreciable número de casos de pequeños productores que salieron de la pobreza crítica gracias al manejo sustentable de los recursos naturales, previamente objeto de prácticas tradicionales de extracción y extinción.

Nos limitaremos a dar algunos ejemplos de cambios en esta segunda línea de acción, por constituir estos un campo de oportunidades para la política ambiental que queda fuera del alcance de la Ley de Bases —que, como mencionamos más arriba, está enfocada a problemas más que a oportunidades— y porque estos cambios han pasado inadvertidos por la política ambiental de facto. Recurriremos a ejemplos de las regiones mineras y forestales, dos sectores productivos que contribuyen con más del 50 por ciento de las exportaciones chilenas. Sin embargo, esperamos que el lector pueda reconocer algunas afirmaciones e hipótesis como aplicables a otros sectores de exportación, como, por ejemplo, la agricultura intensiva y la acuicultura.

CAMPOS DE OPORTUNIDADES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

La primera oportunidad para la actualización de la política es el aumento de la durabilidad de la actividad minera en dos o tres veces respecto de la que tenía a inicios de los años 90, gracias a nuevas tecnologías de exploración que han aumentado en similares proporciones el *stock* conocido de minerales de cobre, y que permiten el procesamiento de minerales de leyes antes desechables. Lo mismo ha ocurrido con la durabilidad de la actividad forestal basada en plantaciones forestales, gracias a tecnologías y manejo de mejoramiento y sustentabilidad de los suelos, calidad biológica de la especie y la diversificación hacia productos de mayor valor agregado. En ambos sectores y tipos de regiones en que se desarrollan tales actividades, el aumento del grado de certidumbre respecto a la sustentabilidad de aquellos recursos naturales que constituyen la principal base de la economía e identidad regionales, abre la oportunidad para la política pública de liderar «proyectos de región sustentable de largo plazo». El futuro de la región pasa a tener un sentido: para las empresas, que ya no vienen de paso, sino a quedarse, ampliando y diversificando sus inversiones en proporción a los mayores plazos de retorno; y para las comunidades regionales, que ven en la sustentabilidad de sus recursos naturales la condición necesaria para reconstruir identidades regionales en torno a proyectos de región compartidos. Ambas, empresas y comunidades, en espera del proyecto político que represente el interés colectivo regional de largo plazo.

En segundo lugar, a la oportunidad de unir a la región en una visión de futuro, se suma la oportunidad de una «gestión integral de política pública

regional». A ello ha contribuido la adopción, por parte de las grandes empresas, de modelos funcional y espacialmente abiertos a la región (en reemplazo de los enclaves industriales o *company towns*). La oportunidad de localizar a sus trabajadores y familias en ciudades, en vez de campamentos, la oportunidad de la multiplicación e integración de las pymes regionales como proveedores de la gran empresa y la oportunidad de inversiones en infraestructura y servicios sociales de las empresas, susceptibles de ser compartidos —en uso y costos— con otros actores de la región. Sin embargo, si el gobierno regional no tiene la autonomía suficiente para integrar las transferencias sectoriales desde el gobierno central⁶, no sorprende que no esté en condiciones de integrar las externalidades ambientales positivas y economías de complementariedad generadas en el mercado.

Por otra parte, la Ley de Bases omitió el ordenamiento del uso del suelo regional —instrumento de larga data en otros países—. Con ello se quiso evitar una discusión intransable entre sectores que veían en este instrumento réplicas de la planificación centralizada. Es tiempo de revivir la discusión en el nuevo escenario del ordenamiento del uso del suelo regional⁷.

Las mismas empresas (mineras, en particular) que hoy están introduciendo cambios en el uso del suelo regional, reclaman de la política pública el «armado regional» que contribuya a definir sus prioridades de integración regional. Otras reclaman este instrumento para prevenir conflictos con la comunidad, que en la mayoría de los casos son causados por localización y rara vez por el proyecto mismo. Tanto las oportunidades de actualización de la política ambiental, como los obstáculos para aprovecharlas fueron materia de debate en el Séptimo Encuentro, apuntando al vacío de política pública a nivel regional. ¿Quién sino la política pública regionalmente descentralizada puede evitar que proveedores regionales se lleven la peor parte frente a los internacionales en los programas estatales

⁶ Fernando Cortez, Descentralización: desafío nacional y regional para un desarrollo sustentable, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 153-156, 2002.

⁷ Michael Nelson, Teoría y práctica del ordenamiento sustentable del territorio regional, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 170-176, 2002; Hugo Romero, El territorio como espacio de integración global y local, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 177-181, 2002; Gerardo Azócar, Rodrigo Sanhueza, Mauricio Aguayo y Cristián Valdés, Propiedad y ordenamiento territorial en áreas de desarrollo indígena: el caso del Alto Biobío, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 182-189, 2002.

que promueven la integración de las pymes a la gran empresa?⁸. ¿Cómo evitar que la instalación de trabajadores mineros y sus familias en ciudades siga el modelo tradicional segregado, tanto residencial como culturalmente, del campamento, en vez de contribuir al paso de habitante a ciudadano, a la diversidad de alternativas culturales, a la interacción social y a la innovación propias de la ciudad?⁹. Finalmente, ¿cómo superar la incertidumbre en la región minera sobre la calidad del agua que el actual código de agua está lejos de resolver que no sea con un enfoque regional?¹⁰.

Una tercera oportunidad de actualización de la política pública es la movilización de la participación ciudadana, a la que el tema ambiental contribuyó durante los años 90, para declinar notablemente en los últimos cinco años. En este sentido, la actualización de la política implica dar pasos más decididos hacia una mayor autonomía relativa de las regiones. No habrá participación si los ciudadanos no pueden ejercer su derecho de exigir rendición de cuentas a quienes toman decisiones en su nombre. Las grandes empresas las están tomando en sus políticas de responsabilidad social, pero solo rinden cuenta a sus accionistas, mientras que las autoridades políticas regionales rinden cuenta al presidente de la República que los designa, rara vez por los seis años de su período. Las expectativas del Ejecutivo respecto a que el tema ambiental incentivaría la participación ciudadana se reflejaron en la Ley de Bases. Y ello habría sido un acierto, de no ser por la prolongación de la crisis de representatividad política de la transición, asociada a un centralismo que aleja cada vez más a la gente de las regiones de los centros de decisiones de política, mientras las empresas se acercan a ellas cada vez más. ¿Es que del Estado de bienestar estamos pasando a la empresa del bienestar? ¿Es que estamos traspasando los derechos ciudadanos al ámbito de los derechos del consumidor, que es el tipo de relación a la que tiende la responsabilidad social empresarial

⁸ Marcelo Lufin Varas, El caso del cluster minero de la Región de Antofagasta, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 106-111, 2002; Hernán Blanco y Beatriz Bustos, Minería, sustentabilidad y agenda pública en la Región de Antofagasta, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 98-105, 2002.

⁹ Gustavo Lagos, Minería y desarrollo económico en Chile: avances hacia el desarrollo sustentable, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 91-97, 2002; Andrés Marín y Guillermo Geisse, Oportunidades de desarrollo sustentable de la región minera, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 157-166, 2002.

¹⁰ Hugo Romero, op. cit.; Andrés Marín y Guillermo Geisse, op. cit.

(RSE) en democracias a medio camino? ¿Es la empresa y no los individuos libres la llamada a llenar la posición de ciudadano?

Finalmente, una cuarta oportunidad de actualización de la política ambiental. Durante el período de aplicación de la Ley de Bases se ha producido en Chile una creciente valorización de su capital natural constituido principalmente por bosques nativos. La mejor demostración es el surgimiento de un «mercado» de tierras para conservación, impulsado por inversiones de privados nacionales e internacionales en tierras de alto valor ecológico¹¹. Se estima que a fines del 2004 las áreas protegidas privadas (APP) contabilizadas actualmente por CIPMA, superarán los 2 millones de hectáreas —igual a la superficie dedicada actualmente a plantaciones comerciales—; las primeras creciendo mucho más rápido que estas últimas.

La variedad de APP en superficie, origen y motivación es enorme, pero todas tienen en común la conservación como justificación de la inversión y, no obstante, tienen todas una cuota de altruismo, en la gran mayoría de ellas se aspira a alguna forma de compensación. En algunas APP la compensación puede ser decisiva en la inversión, por ejemplo, la exención de impuestos en el caso de los inversionistas internacionales¹² a través del uso de fundaciones. Aun así, difícilmente se puede encontrar otro uso de la tierra (conservación) en que el nuevo supuesto de simultaneidad (crecimiento con equidad y conservación) de DS sea más evidente. Más aún, en varios casos el viejo supuesto de secuencialidad se invierte, y la conservación pasa a ser una condición para el crecimiento, y no al revés.

Esta última oportunidad de actualización, quizás por el hecho de ser un cambio de escenario en tiempo tan breve, y por contrastar tan marcadamente con el viejo supuesto de la política de facto, es la que ha sido menos aprovechada por la política pública. Está en la boca de todos la «falta de voluntad política del Estado» cuando se trata de la protección de la biodiversidad y la sustentabilidad de los recursos naturales, sobre lo cual hay múltiples pruebas. Pero ello no quiere decir que en las regiones

¹¹ Claudia Sepúlveda, Áreas privadas protegidas y territorio: la conectividad que falta, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 119-124; Juan Navarro y Elisa Corcuera, Reserva Biológica Huilo-Huilo: Desarrollo económico, conservación e integración humana, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 132-136, 2002; Javier Simonetti, Audrey Grez y Ramiro Bustamante, El valor de la matriz en la conservación ambiental, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 116-118, 2002.

¹² Este es otro indicador de la alta prioridad expresada en demanda por productos y servicios ambientales de la biodiversidad, en cualquier parte del planeta, por los contribuyentes de países desarrollados.

no ha ocurrido nada a favor de estos temas. Como hemos visto arriba, ha ocurrido mucho, pero la iniciativa ha sido del sector privado. Y cuando el agente es privado y se trata del DS de la región, este no va mucho más allá de ofrecer la oportunidad a la política pública. La prioridad número uno de la política de «la conservación como condición del crecimiento y la equidad» es la creación de una institucionalidad para el uso de la tierra privada con fines de conservación, como es el caso en todos los otros usos de la tierra. El reglamento sobre APP de la Ley de Bases si bien es el primer paso en esa dirección, tomó diez años y está lejos de ser suficiente. El caso más emblemático de esta carencia es el de Tompkins, en el que hubo que improvisar una institucionalidad *ex post*, a la medida e informalmente, en negociaciones personales, donde participaron sucesivamente dos presidentes de la República y varios ministros. Tompkins nos tomó por sorpresa. No tenemos esa excusa para otros Tompkins que se están poniendo en la fila con cientos de miles de hectáreas.

La segunda prioridad dice relación con la protección, el crecimiento y la distribución de la producción de bienes y servicios comunes, tales como el paisaje, agua y aire puro, material genético, diversidad cultural, captura de carbono, esparcimiento, educación e investigación, que desbordan los predios, la comuna, la región y el país. Son estos bienes y servicios comunes y a la vez vitales, los que han experimentado un gran incremento en su valorización social, la que se expresa, por una parte, en cambios de las preferencias de la gente por calidad de vida ambiental (independientemente del nivel de desarrollo de los países). Por otra parte, la anticipación de condiciones de «escasez» de bienes y servicios ambientales, por efecto de la degradación de sus fuentes naturales de producción a nivel planetario, hasta muy poco consideradas inagotables.

La creciente formación de APP junto a la función pública en conservación a través del SNASPE, es visto bajo el nuevo supuesto de política, como la oportunidad de surgimiento de un campo de exportación no tradicional de alto valor agregado y a la vez de mejoramiento de la calidad de vida interna, regional y nacional. Durante los años transcurridos desde la década de los 90 hasta hoy, la superficie de APP ha aumentado espectacular y espontáneamente, sumando hectáreas y dando forma a un patrón espacial del tipo «archipiélago» de pequeñas y medianas propiedades entre «continentes» de grandes propietarios y el SNASPE. Bajo este patrón espacial espontáneo, el crecimiento de la superficie protegida es el resultado de la suma de APP a través del mercado, que impone límites

a la producción de bienes y servicios ambientales muy por debajo de su potencial. La maximización u óptimo social de este potencial se logra por multiplicación o crecimiento exponencial, a obtener con la conectividad de las APP, y entre estas y el SNASPE por medio de corredores biológicos, que lleven a la conservación al nivel de paisaje. Esta es una función en la cual el sector público tiene un rol insustituible, esto es, lograr la gestión coordinada de la conservación a nivel de gobierno local y regional (conectividad institucional).

FINALMENTE

La gran mayoría de los cambios de contexto y oportunidades de desarrollo sustentable bajo el nuevo supuesto que estos cambios han impulsado, fueron objeto de ponencias y debates del Séptimo Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, convocado por CIPMA el año 2002 en Antofagasta. Al poner el énfasis en las oportunidades de DS, desde la perspectiva de las regiones, los obstáculos para materializarlas fueron identificados en la esfera del Estado y la política pública en general, y en particular, en el actual centralismo y sectorialismo del sistema de decisiones¹³. La actualización de la política ambiental para el desarrollo sustentable de las regiones tendría más dificultades en la ineficiencia económica y la inmovilización ciudadana por efecto del centralismo, que en aspectos ambientales.

Todas las oportunidades de actualización de la política pública requieren de la colaboración público-privada, la cual enfrenta varios obstáculos. Uno de ellos es la asimetría en el poder de decisión, recursos humanos e información entre los sectores privado y público, especialmente en las regiones, y la resistencia ideológica y desconfianza que afectan la relación entre la iniciativa privada a través del mercado, y la pública en los diferentes niveles de gobierno. En los años de aplicación de la Ley de Bases algo se ha avanzado en vencer estas resistencias, pero el proceso sería mucho más rápido si en vez de debatir caso a caso (como es en el tema de los bonos de descontaminación), la discusión se diera en el marco de la actualización de la política ambiental, económica y social en sus diferentes niveles territoriales.

¹³ Fernando Cortez, op. cit.; Eugenio Ortega, Cultura centralista: obstáculo para una regionalización efectiva, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 146-147, 2002; Giorgio Martelli, Propuesta para el fortalecimiento y democratización de los gobiernos regionales, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 148-152, 2002.

En suma, la actualización de la política ambiental como la que se desprende del Séptimo Encuentro y en este artículo, se debiera dar en el marco de la reubicación del mercado y sus oportunidades de desarrollo sustentable, en una institucionalidad democrática renovada, lo cual implica derribar algunos mitos. Uno, que niega al Estado usar el mercado como instrumento de protección ambiental, aun cuando ello alivie el costo para la sociedad y estimule la innovación. Dos, el mito de que el Estado unitario requiere de la imposición de un poder centralizado sobre las regiones, al costo de no aprovechar plenamente su potencial de desarrollo sustentable: diversidad natural y cultural, surgimiento de nuevas ventajas comparativas basadas en la conservación de la biodiversidad, producción de bienes y servicios diferenciados, a tono, por una parte, con los cambios del comercio internacional y, por otra, con la demanda nacional de mejoramiento de la calidad de vida y sustentabilidad del crecimiento.

POR UN CRECIMIENTO ECONÓMICO DE BUENA CALIDAD (II) VS. DESACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL¹

La sostenida crítica a la falta de voluntad política por el desarrollo sustentable —el que hemos preferido llamar crecimiento económico con calidad de vida (CcC)— está más que comprobada por los hechos, pero no respecto al blanco al que ha sido dirigida: la Ley de Bases de Medio Ambiente, menos aún la CONAMA o el gobierno de turno. La responsabilidad recae en los partidos políticos de la Concertación (autoridades de gobierno incluidas) y de la oposición, que comparten la transición democrática. Transcurridos 18 años, uno podría esperar que los partidos que lucharon contra la dictadura estén convencidos —y los que la apoyaron, aliviados— de que el alto crecimiento impulsado por el mercado es sostenible en democracia, sin atropellar los derechos humanos y sin licencia para contaminar. Pero en la transición el cambio estructural por un Estado democrático no es automático como lo fue el cambio estructural por una economía de mercado impuesto por la dictadura de golpe y porrazo.

En democracia, la principal fuerza por un CcC son los pueblos «desde abajo hacia arriba» como ocurrió en los Estados Unidos y países europeos (los primeros en avanzar en un CcC) desde la década de los 70². La señal de partida fueron las movilizaciones sociales de rechazo al «viejo supuesto» oficial arrastrado desde la revolución industrial que se oponía (o postergaba) la calidad de vida al crecimiento económico³. Sus resultados los conocemos hoy como la producción limpia y manejo sustentable de recursos naturales

¹ La versión original de este texto fue publicada en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XXII, N°1, pp. 3-6, año 2006.

² En Estados Unidos más precisamente el día 5 de junio de 1970, que desde entonces se celebra en Occidente como el Día de la Tierra. Ver Mary Graham, *The Morning After the Earth Day*, Harvard University Press, 2000.

³ Ibid.

en las esferas de la producción, así como la descentralización regional y local de políticas de CcC en las esferas de los Estados nacionales.

En Chile no es casualidad que el primer gobierno de la transición democrática recogiera en la agenda pública la demanda interna por CcC con la Ley de Bases de Medio Ambiente (1994) y que las empresas exportadoras líderes iniciaran políticas corporativas de CcC en reacción o anticipación al rechazo de sus productos por parte de los mercados máspreciados, como los de Estados Unidos y de la Unión Europea. Esto último gracias al rol protagónico del Estado democrático —aplaudido por todos— en la expansión y diversificación de nuestro mercado externo y de las inversiones internacionales en Chile, fuera de nuestro alcance de haberse prolongado la dictadura.

No ocurrió lo mismo en el plano interno, en donde el rol subsidiario del Estado, llevado al extremo ideológico por la dictadura y traspasado a la transición, fue blindado por la Constitución del 80 haciéndose imposible el debate de reforma del Estado en el Congreso Nacional. Los cambios se limitaron a avances «dentro de lo posible», vía reglamentos discutidos en seminarios en el marco de un proyecto de la Concertación discontinuado tras 10 años de transición con escasos resultados, lejos de la demanda emergente por un desarrollo sustentable (CcC).

En cambio, la Ley de Bases del Medio Ambiente, que hizo suyo el objetivo del desarrollo sustentable (CcC), fue una de las pocas iniciativas de la Concertación —contemporáneas a la iniciativa de la reforma del Estado— que logró amplio consenso político en el Congreso. Lo atribuimos a un consenso iniciado paso a paso desde los años 80 en la sociedad civil bajo el liderazgo de científicos, en el cual concurrieron líderes de empresas exportadoras. Sin embargo, sin los resultados esperados de la reforma, particularmente en temas como descentralización, colaboración público-privada y modernización de las instituciones del Estado, la Ley de Base quedó librada a su propia suerte: la de una política del cuidado del medio ambiente, no una de desarrollo sustentable (CcC) acorde a su objetivo sancionado por el consenso. A ello nos referimos en el subtítulo como la desactualización de la política ambiental, convertida en una de las tres barreras del desarrollo sustentable (CcC) en Chile a fines de los años 90⁴.

Por **desactualización** nos referimos a la política oficial resultante de la aplicación de la Ley de Bases del Medio Ambiente y sus reglamentos,

⁴ Las otras dos: oferta pública centralizada y sectorializada vs. demanda ciudadana integral descentralizada; y oferta externa vs. demanda interna de CcC en las regiones de Chile.

no a la Ley misma. Correctamente para su tiempo, la Ley de Bases (1994) tuvo un carácter instrumental y un énfasis acotado en los «problemas» ambientales del crecimiento. Al inicio de la transición, los chilenos nos conformábamos con el reconocimiento oficial de la calidad de vida como un costo del crecimiento económico (ignorado en décadas anteriores) que se debía prevenir, mitigar, rehabilitar, normar (poner límites). Esto, en el entendido de que la Ley de Bases dejaba bajo responsabilidad de la clase política la actualización permanente de la política resultante de su aplicación. No fue otra la razón de la flexibilidad esperada de una «ley marco» y del dinamismo esperado de su aplicación, confiado a sus principios de gradualismo, prevención, eficiencia y participación. Los mismos que pasaron al olvido a los pocos años de aplicación de la Ley y sus posteriores reglamentos.

En cuanto a **gradualismo**, desde antes que se promulgara la Ley de Bases, ya eran visibles las primeras oportunidades ambientales de crecimiento con calidad de vida en las regiones mineras (desarrollo sustentable, en términos de la Ley), y previsible su extensión a otros sectores productivos y regiones del país, como efectivamente ocurrió. A la vista de esas señales, un artículo del año 1992 titulado «Chile puede ser líder en conservación ambiental»⁵, recogiendo los aportes del 4° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente (CIPMA, Valdivia, mayo de 1992), definió la Ley de Bases como una política de primera generación. El «puede ser» del título del artículo estaba condicionado a: (i) la aplicación de los «principios» incorporados desde temprano en la discusión del proyecto de Ley; y (ii) a integrar las oportunidades ambientales del crecimiento económico a la política ambiental⁶. Tras quince años de transición, las oportunidades ambientales de crecimiento se han multiplicado, pero siguen siendo solo oportunidades. No están al alcance de la Ley de Bases ni de nadie en el sector público que pueda aprovecharlas, no obstante ser una función en la que el Estado es insustituible. Tampoco han sido objeto de discusión de la clase política.

En cuanto a **prevención**, el consenso logrado por la Ley cobró altos precios, y por más tiempo del esperado. Tomemos el caso, entre otros, del ordenamiento del uso del suelo (OUS), el principal y más antiguo

⁵ Ver «Chile puede ser Líder en Conservación Ambiental», del autor, publicado en *El Mercurio* el 20 de octubre de 1992, pág. A2.

⁶ En el artículo de 1992, por política de segunda generación usamos el concepto de marca chilena de DS.

instrumento de prevención de conflictos ambientales en economías de mercado, confiado a la política pública descentralizada, cercana al mercado y a la ciudadanía. El mismo OUS fue omitido en la Ley de Bases (1994), en su Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA 1998) y luego nuevamente en la revisión de la Ley una vez cumplidos los diez años de aplicación. Esta omisión, explicable el año 90 en los inicios de la transición democrática, ya no era explicable el año 1998 y hoy es una interrogante que solo la clase política (autoridades de gobierno incluidas) puede aclarar⁷. Los mismos que se resisten a la actualización de la Ley oponiéndose al ordenamiento territorial, el que habría evitado la mayoría de los grandes conflictos, son aquellos que una vez desatados los denuncian como un freno al crecimiento económico

En cuanto a **eficiencia**, la Ley de Bases abrió las puertas al uso de instrumentos económicos de regulación ambiental⁸ y de la conservación de la naturaleza por los privados que, entre otras cosas, tendieron puentes entre la política ambiental y la política económica y la social. Sin embargo, si se toma en cuenta el grado de consolidación del mercado en Chile, comparado con otros países en desarrollo, se ven pocos puentes y muchas riberas esperándolos. Existe resistencia de sectores del ecologismo activo, acompañados por políticos del ala izquierda de la Concertación, a la idea que el Estado recurra a instrumentos de regulación ambiental basados en el mercado. Un ejemplo es el proyecto de bonos transables de descontaminación de Santiago, que no pasó más allá de la comisión de medio ambiente de la Cámara después de haber sido aprobado por amplia mayoría en el Consejo Consultivo de CONAMA.

Por otra parte, durante la transición, de la iniciativa privada han surgido nuevos mercados «no tradicionales» que revelan la creciente valorización de bienes y servicios ecosistémicos que dependen en calidad y cantidad de la conservación de sus fuentes en vez de su explotación o degradación por abandono. La naturaleza ha dejado de ser gratis e igual

⁷ Hay algunos intereses creados, bajo una cultura autoritaria, que ven los conflictos como atentatorios al orden establecido, pareciendo ignorar que son inherentes a una democracia, como lo son también las instancias formales de prevención, mediación, negociación. La debilidad de estas instancias en Chile demuestra que aún no salimos de la transición.

⁸ Joaquín Vial R. T., Coordinador grupo de trabajo de Economía para el 5to Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Temuco, 1995; ver CIPMA, Inserción Global y Medio Ambiente. Conclusiones del 5to Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Santiago, 1996.

que cualquier otro mercado este no logra funcionar sin arreglos institucionales que den seguridad a la inversión, faciliten su comercialización y la compensación al esfuerzo de conservación. Esto último, preferentemente a pequeños propietarios —«las pymes rurales»— por sus externalidades favorables a la calidad de vida⁹. Sin embargo, el reglamento de las áreas protegidas por privados (APP), contemplado en la Ley de Bases, tomó diez años en dar a luz y no podrá dar sus primeros pasos hasta la aprobación de la Ley del Bosque Nativo que lleva catorce años en el Congreso.

En cuanto a la **participación ciudadana**¹⁰, la Ley de Bases es la primera ley en Chile que la hace explícita como un derecho ciudadano, además de destacarla como uno de sus principios y de recurrir al desarrollo sustentable (CcC) como matriz conceptual. Todo ello previendo el CcC como un frente privilegiado y en rápido crecimiento en la demanda ciudadana interna que se haría sentir sobre la política pública y, desde el exterior, sobre nuestra producción de exportación. Una fuerza de cambio comparable a la de países desarrollados, difícil de ignorar por los partidos. Algo que no previeron los que concurrieron al amplio consenso obtenido¹¹ el 94 es que tras 17 años de represión no basta que el Estado de la transición democrática facilite la participación, sino que debiera promoverla en profundidad y hacia los lados, como diría Bobbio. Y ello requiere acercar los centros de decisión política a la gente, no centralizarlo aún más como realmente ocurrió. Algo

⁹ Véase Claudia Sepúlveda, Experiencias de conservación privada en la Región de los Lagos: lecciones y desafíos para una institucionalidad propia, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°1, pp. 42-43, 2002; C. Sepúlveda, Áreas privadas protegidas y territorio: la conectividad que falta, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N°2, 3 y 4, pp. 119-124, 2002; Guillermo Geisse, Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel, Protección privada de la naturaleza y el interés público, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIX, N°1, pp. 2-3, 2003; Claudia Sepúlveda, Alberto Tacón, Eduardo Letelier y Christina Seeberg, Especial Áreas protegidas privadas en Chile. Recomendaciones de CIPMA: Aportes al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIX, N°1, pp. 32-45, 2003.

¹⁰ Véase CIPMA, El proyecto de Ley debiera poner más énfasis en la aplicación de instrumentos de regulación a través del mercado y en promover la participación ciudadana, presentación en la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX, N°4, pp. 36-37, 1993.

¹¹ En particular los que tuvieron que sacrificar aspectos como el «ordenamiento territorial» en beneficio del consenso, como fue el caso del grupo de trabajo de CIPMA sobre el proyecto de ley (1991-1993), Mara de los Ángeles Pérez, Jaime Solari y Jaime Undurraga (editores) y las posteriores intervenciones de algunos de sus integrantes en las respectivas comisiones del Senado y Cámara de Diputados. *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX, N°1, marzo 1993.

que en nuestra opinión explicaría la declinación de la participación ciudadana desde fines de los años 90¹². Lo anterior también explica la pérdida de imagen y de credibilidad pública de los partidos que algunos ven en términos generales como crisis de representatividad política; otros, desde la perspectiva del CcC, como falta de voluntad política.

Finalmente, aún es tiempo que Chile pueda ser líder en crecimiento económico con calidad de vida. Las próximas elecciones municipales podrían ser la oportunidad de los partidos de comprobar que lo que valoran los chilenos es el CcC y las razones por las que lo valoran, como diría Amartya Sen, premio Nobel de Economía: en el gran Santiago no es la vivienda, sino su localización integrada a la ciudad, es decir, con calidad de vida; en las regiones no son los puestos de trabajo a cambio de licencia para contaminar, sino la «licencia en aportes de la industria a la calidad de vida local para seguir operando en el mundo». Saquemos al Estado del rol subsidiario que solo le permite a la política interna reaccionar ante el crecimiento minimizando sus costos (problemas) ambientales y no la optimización de los beneficios (oportunidades) en calidad de vida del crecimiento económico. Es el momento para renovar el consenso político del 94 por una política pública de segunda generación. La del 94 le permitió a Chile llegar al día y dignamente a la Conferencia de Río de las Naciones Unidas. La segunda nos permitirá el perfeccionamiento de nuestra democracia: enfrentar solidariamente el desafío del cambio climático.

¹² Rodrigo Egaña, La política ambiental del Gobierno y la calidad de vida, *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XV, N°1 y 2, pp. 17-22, marzo-junio 1999.

Este libro se terminó de imprimir
en Santiago de Chile,
noviembre de 2023

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Este libro representa un homenaje del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la PUC a Guillermo Geisse Grove.

En la «Introducción» se presentan distintas miradas sobre Guillermo Geisse Grove y su trabajo interdisciplinario en el campo del urbanismo y del medio ambiente. Escriben personas que trabajaron con él en distintas etapas de su vida y que también fueron sus amigos.

La primera sección del libro se enfoca en su época en el CIDU y su aporte a la planificación urbana y los estudios regionales en Chile.

La segunda sección se enfoca en su época en el CIPMA y su aporte a lo que él llamó un «crecimiento económico sustentable e inclusivo». Aquí se reúnen artículos y editoriales que escribió para la revista Ambiente y Desarrollo, que él mismo fundó en 1984. También se seleccionaron algunos textos que concibió para cada uno de los ocho Encuentros Científicos del Medio Ambiente.

Son editores de este libro su hijo Guillermo Geisse Valenzuela, Luis Fuentes Arce, director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC, y María Isabel Kornfeld, alumna y ayudante en el CIPMA.

Dada la amplitud y alcance de la producción intelectual de Guillermo Geisse, mucho material ha tenido que ser excluido, por lo cual los editores asumen la responsabilidad de esta pequeña selección.



RIL editores

ISBN 978-956-01-1544-7



9 789560 115447