

Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana

Luisa E. Delgado*, Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate

Laboratorio de Modelación Ecológica, Departamento de Ciencias Ecológicas, Facultad de Ciencias, Universidad de Chile.
Casilla 653, Santiago, Chile. E-mail de contacto: ldelgado@antar.uchile.cl

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL EN CHILE

En este trabajo nos referimos a la importancia de la participación ciudadana (formal e informal) en relación con la conservación y el medioambiente. Puesto que para el estudio y la aplicación de estrategias ecosistémicas es necesario y primordial considerar las instancias participativas existentes. Para nosotros ha sido de vital importancia incorporar a la sociedad y sus distintos ámbitos (económico, político social) en el análisis del manejo ecosistémico en Chile (Bachmann et al., 2007). Ello pues los seres humanos formamos parte de los FES-sistemas que generamos (Delgado y Marín 2005). Sin embargo, aún persiste en nuestros días la visión que los ecosistemas y las sociedades humanas son campos de estudios separables, tanto dentro de la academia como fuera de ella (Marín y Delgado 2005). Ello ha significado, desde nuestra perspectiva, en muchos casos que las estrategias propuestas en el país, no hayan tenido el éxito esperado.

A pesar de la importancia que tiene la participación ciudadana para el manejo y la conservación de los sistemas ecosociales, para el desarrollo local y para la prevención de conflictos ambientales, la institucionalidad ambiental de nuestro país aún continúa ejecutando el primer nivel de participación según lo señalado por la FAO (1999), denominado top-down (Fraser et. al., 2006). Ello implica que la ciudadanía

interesada y afectada sólo se involucra en la etapa de implementación de los proyectos, no incidiendo en la toma de decisiones (Bachmann, 2006). Esta estrategia de participación, concebida como un proceso vertical, orientado de arriba hacia abajo, no permite un emponderamiento real ni la incidencia efectiva en la toma de decisiones por parte de la población o comunidad sujeto de la política o del proceso de desarrollo y que, por el contrario, mantiene a la misma como receptora pasiva de beneficios. Fernández y Ordóñez (2007), en un análisis global de la participación en Chile, sugieren que los compromisos de participación adquiridos por el Gobierno son más bien de carácter instrumental, y que sólo un bajo porcentaje (< 20%) alcanza una fase de emponderación.

Ejemplo de esto hay muchos en el área de conservación y medio ambiente en Chile. Tal es el caso del Plan Integral de Gestión Ambiental del Humedal de Río Cruces (PIG)¹ por citar uno de los más recientes. Este plan se basa en conceptos tales como ciudadanía ambiental y enfoque ecosistémico, los cuales requieren que la participación de los ciudadanos sea activa y vinculante (emponderación) respecto del uso sostenible de los ecosistemas. Sin embargo, los procedimientos planteados no son claros, así como tampoco el nivel de participación que se desea aplicar, generando entre otras cosas confusión y falsas expectativas². Además es posible ver a través de nuestro análisis que aquellos actores que más dependen de los servicios ecosistémicos, no se encuentran considerados en este³.

¹ http://www.conaf.cl/?page=home/contents&seccion_id=3b82c881b851cdb33cbcf0400bf9fa2&unidad=0&

² Observaciones al Plan integral de gestión ambiental del Humedal río Cruces. <http://accionporloscisnes.org>

³ Marín, V.Y L. E. Delgado (editores), (2007). Elaboración de un modelo conceptual del ecosistema del humedal de río Cruces. Informe de Avance. Universidad de Chile, 183 pp. Bajado el 02/03/2008, desde <http://ecosistemas.uchile.cl>.

Si bien es cierto se ha utilizado, esporádicamente por los ciudadanos, algunas vías formales de participación (e.g. estipuladas a través de la ley 19.300, estas no son efectivas. De todas ellas, las instancias del EIA han sido ampliamente criticada, en su efectividad, temporalidad y transparencia (Sabatini *et. al.*, 2000). Por otro lado, y como última instancia, existe la posibilidad de realizar demandas y denuncias formales por daños ambientales, para hacer evidente problemas ecológicos importantes como es el caso de la muerte de los cisnes de cuello negro en el Humedal de río Cruces. Sin embargo, estas son de respuestas tardías sobre todo para aquellas localidades que subsisten de los servicios ecosistémicos⁴, y por otro lado para el ecosistema natural que ha sido perturbado.

La otra forma de participación es la que se podría denominar participación informal. Esta corresponde a las actividades que realiza la sociedad civil de forma esporádica, reactiva y sin un procedimiento establecido; como por ejemplo las marchas y acciones de protesta. Este tipo de participación, ha sido uno de los mecanismos a través del cual diversos movimientos ciudadanos, y la ciudadanía en general, han manifestado su descontento hacia el manejo político y empresarial, en un considerable número de problemas ambientales que han ocurrido en nuestro país (e.g. proyecto minero Pascua Lama, el caso de las represas en Aysén), sin embargo la función social de la propuesta es sólo generar alertas a la ciudadanía y al sistema de gobierno, y no proponer soluciones, pues asumen que esta función es propia de quien es sujeto de su reclamo. Otro ejemplo, es lo sucedido en la ciudad de Valdivia con la movilización del movimiento ciudadano *Acción Por los Cisnes* frente al problema del humedal de Río Cruces.

EL MANEJO INTEGRADO, UNA ESTRATEGIA SUSTENTABLE PARTICIPATIVA (PROYECTO ECOMANAGE)

Desde nuestra perspectiva, el manejo integrado de ecosistemas es hoy una de las mejores opciones para la conservación y uso sustentable de los recursos naturales (Marín y Delgado, 2005). Este tipo de manejo como lo demuestra el proyecto ECOManage, incorpora la participación ciudadana como elemento fundamental, además del concepto de adaptabilidad,



Sesiones de Brainstorming del proyecto ECOManage, región de Aysén. En esta participaron agentes de gobiernos (DGA, CONAF, CONAMA), académicos de diversas casas de estudios y estudiantes de postgrado, de diversas disciplinas, con trabajos de tesis en la Región de Aysén.

ecosistemas e interacción entre componentes físicos, ecológicos y sociales.

Sin embargo, su implementación debe ir acompañada de otros requerimientos, tales como la descentralización en la toma de decisiones. Donde cada región con sus características económicas-sociales y ecológicas propias, pueda decidir que tipo de desarrollo es el más adecuado a nivel local, regional. Un ejemplo a destacar, aunque mejorable, lo constituye la Estrategia de Desarrollo regional fomentada por el Gobierno de Chile para la región de Aysén. Este pone de manifiesto objetivos dirigidos a la sustentabilidad (SERPLAC, 2000). Sin embargo, carece de un carácter sustentable y participativo, así como también de un enfoque interdisciplinario. Estancándose en un nivel simbólico de sustentabilidad con una ejecución sectorial. Los cuales no se sostienen en una estrategia unificada o fin único (Moulian, 2002; Bachmann, 2006). En este caso específico, estrategias de gobernanza ambiental podrían contribuir a la efectividad de un desarrollo sostenido local. Esto a través de la inserción de todos los actores en el manejo ecosistémico integrado, como se ha desarrollado en otros países, bajo la forma de manejo de *actores* o co-manejo (Carlsson y Berkes, 2005). Allí la participación ha sido fundamental para el éxito del proceso, desarrollándose en este caso, de abajo hacia arriba (bottom-up) y de manera adaptativa (según las condiciones políticas y sociales específicas). Esta estra-

⁴ Desde que la Planta Valdivia de CELCO entró en operación (2004), se han interpuesto dos Recursos de Protección, ambos rechazados, uno de ellos por la máxima instancia judicial nacional. http://www.accionporloscisnes.org/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=9&Itemid=39

R E S U M E N

Dentro del marco de políticas de desarrollo, el desarrollo sustentable incorpora al manejo ecosistémico y la participación ciudadana como elementos fundamentales. Este último componente se ha desarrollado en Chile de una manera no efectiva en el área de conservación y protección ambiental. Esto es, tanto en su forma como en los mecanismos existentes. Ello produce que los actores sociales (en especial la sociedad civil) no estén emponderados en la toma de decisiones. Por tanto es de vital importancia crear políticas, programas, e instancias para que esta se lleve a cabo de forma gradual y adaptativa, a escala local, nacional. En este artículo analizamos el desarrollo de la gobernanza ambiental como una estrategia para el desarrollo de una política sustentable y participativa a nivel local. Sin embargo, mas que una propuesta de abajo hacia arriba (down-top), proponemos la asociación entre actores que comparten un recurso, ya sea en el uso, la fiscalización, y/o en el manejo. En este sentido el concepto de gobernanza ambiental transmite la idea de que la gestión de los bienes colectivos (recursos naturales) no debe ser un monopolio exclusivo del gobierno, sino que debe incorporar además a actores privados y no gubernamentales así como a los ciudadanos a título individual, los cuales debieran participar en el desarrollo de la misma. No en nuestro objetivo abordar aspectos de política pública contingente, organización social y económica o diseño institucional. Muchos de estos temas ya han sido analizados desde variados ángulos y perspectivas. Si lo es, dar a conocer un enfoque transdisciplinario para la prevención de problemas y/o conflictos ecológicos ambientales, a través de la asociación, la participación y la voluntad humana.

Palabras claves: participación, manejo integrado, gobernanza ambiental.

A B S T R A C T

Within the framework of development policies, sustainable development incorporates ecosystem management and citizen participation as fundamental elements. The latter component has not been developed in a very effective manner in the area of conservation and environmental protection. That is the case both in form and existing mechanisms. This leads social actors (especially civil society) to have limited input into decision making. Therefore it is vital to create policies, programs, and instances implemented in a gradual and adaptive manner at both the local and national scales. In this article we analyze the development of environmental governance as a strategy for developing sustainable and participatory policies at the local level. However, rather than working from the bottom up, we propose partnerships between actors who share a resource, whether in use, control and/or management. In this regard, the concept of environmental governance conveys the idea that the management of collective goods (natural resources) should not be an exclusive monopoly of government, but must also incorporate private actors, whether as non-governmental organizations or individual citizens, who should participate beginning from the formative stage. It is not our goal to address aspects of contingent public policy, social and economic organization, nor institutional design. Many of these issues have already been analyzed from various angles and perspectives. Rather, by drawing upon the willingness to participate and collaborate, transdisciplinary approaches can be employed to prevent problems and/or ecological environmental conflicts.

Key Words: participation, integrated handling, gobernanza ambiental

tegia ha tenido éxito en diversas partes del mundo. Por ejemplo, en el manejo de conflictos ambientales en British Columbia y en el desarrollo de modelos de conservación de biodiversidad en Kalahari, Botswana (Fraser et. al., 2006).

Nosotros hemos incorporado, por medio de una perspectiva postnormal-constructivista (Marín y Delgado, 2005), la percepción de los actores sociales (agentes de gobierno, ONG's, macro y micro empresas entre otros) que viven en un ecosistema (Fes-sistema), a través de la modelación participativa o Brainstorming (Marín et. al., 2007). Esto ha sido fundamental, al momento de construir y validar alternativas (e.g. desarrollo económico) en un contexto de manejo integrado ecosistémico. Hemos visto que la participación ciudadana, puede entre cosas fomentar la integración del conocimiento y la adaptación de la gobernanza a diversos contextos transversales y relevantes para el desarrollo sustentable.

Incorporar a las sociedades humanas a través de su participación en el manejo integrado es primordial, como lo hemos tratado de fundamentar a través de este trabajo, ya que el concepto de ecosistema y/o ambiente natural varía de acuerdo a los beneficios que cada actor obtiene (i.e. servicios ecosistémicos). Esta complejidad tiene como base la diversidad cultural, nivel de educación, nivel socioeconómico, ubicación geográfica, niveles de comunicación entre miembros de la sociedad local, políticas de gobierno, intereses económicos, etc. (Bachmann, 2006). Por ello, al estudiar y manejar problemas ecológico-ambientales no se pueden dejar fuera las sociedades humanas y su interacción con los ecosistemas naturales. Estas se deben incorporar como un componente más de estudio, a través de sus diversas formas de relaciones con la naturaleza (e.g. usos tradicionales, valoración); y de sus intervenciones en la conservación y uso de los recursos. Ello transforma un sistema ecológico complejo (ecosistema) en un sistema ecológico-social complejo-reflexivo (FES-sistema; Delgado y Marín, 2005).

GOBERNANZA AMBIENTAL: UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

Gobernanza es un concepto relativamente reciente en todos los ámbitos, inclusive en temas de políticas gubernamentales, como bien lo ha subrayado Piñeiro (2004).



El concepto de gobernanza surge como una estrategia para la gobernabilidad. Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos distintos pero complementarios. La Real Academia de la Lengua Española los distingue de la siguiente manera: gobernabilidad: cualidad de lo gobernable y gobernanza: como el arte o manera de gobernar (estrategias) para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, y para el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Se trata por consiguiente de dos conceptos que no son excluyentes, pero que no se pueden utilizar como sinónimos.

Su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio (sistema), como las variables dependientes e independientes del mismo es decir: su causalidad. La gobernanza estudia precisamente el modo en que estas condiciones y capacidades se logran, qué actores intervienen, y cómo es la interacción entre los mismos⁵.

El término gobernanza también ha sido incorporado al debate ambiental. La gobernanza ambiental se refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, en los cuales interviene los servicios gubernamentales en sus distintos niveles o instancias de decisión. Así como

también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil o al mundo de las empresas y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios y el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas (Piñeiro 2004). El concepto de gobernanza transmite la idea de que la gestión (e.g. de los servicios ecosistémicos), ya no es un monopolio exclusivo del gobierno sino que también de otros actores.

A través de la gobernanza ambiental, los procesos de toma de decisiones sobre el acceso y uso de los recursos naturales han tendido a descentralizarse para una mejor efectividad en los planes de uso y manejo. Los gobiernos locales han adquirido mayores atribuciones —a veces efectivas y en muchos casos simplemente formales (Brasil-Porto Alegre). Otro ejemplo de ello, es la aplicación de la gobernanza ambiental en Perú. Allí a través del Fondo Mink'a del Grupo Chorlaví se convocó el año 2003 a un concurso para seleccionar propuestas de sistematizaciones de procesos de gobernanza ambiental descentralizada que contribuyeran a identificar las condiciones mínimas necesarias para conducir a mayores oportunidades de acceso y uso a los recursos naturales por parte de los sectores rurales pobres.

⁵ Para mayores detalles sobre las diferencias entre ambos conceptos revisar Aguilera (2003). Un ejemplo de esto es el comité público-privado para la conservación de la biodiversidad y manejo sustentable del Salar del Huasco (<http://www.ced.cl/ProyectoGEF.htm>)

¿QUE SE REQUIERE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL EN CHILE?

En países como Chile, donde no se cuenta con todos los elementos necesarios para aplicar el manejo ecosistémico integrado como una estrategia para el desarrollo sustentable, la gobernanza ambiental puede servir (a nivel local) como una institucionalidad básica para desarrollar la participación ciudadana efectiva y emponderada para la toma de decisiones en temáticas de desarrollo e impacto ambiental.


Para desarrollar una estrategia de gobernanza ambiental local, según nuestra experiencia en el proyecto ECOManage, es indispensable, determinar algunas variables anticipadamente: a) actores sociales, considerando todos aquellos que afectan y se ven afectados por un problema ecológico-ambiental en un área o espacio determinado; b) servicios ecosistémicos que los actores utilizan directa o indirectamente; c) capital social de unión (ecológico, ambiental, o relacionado a alguna actividad productiva; d) capital social de puente (políticas, programas, proyectos, fondos asociados a la economía y al medio ambiente); e) políticas regionales de desarrollo económico.

Como primera iniciativa se pueden constituir, mesas, grupos, o consorcios, (e.g. público-privados)⁶, según las características, socio-ecológicas propios del área. En ellos se establece una relación entre los organismos de gobierno con incidencia ambiental (público), cuyo rol es el cumplimiento de leyes, normas, fiscalización, y la sociedad civil, constituidas por empresas, ONG's, junta de vecinos y otros, a los que llamaremos (privado).

Este tipo de asociación, sin embargo, debiera propender a la democratización en la toma de decisiones y una participación emponderada de la comunidad en el manejo de los recursos. Solo a través de ello será posible obtener beneficios reales y compromisos de la comunidad para la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales.

Por tanto, cualquier ejercicio de la gobernanza se deberá basar inicialmente en: 1) involucramiento o representación de todos los actores interesados; 2) transparencia-apertura en la toma de decisiones; 3)

acceso a la información y la justicia –comunicación certera, efectiva y abierta; 4) principios adaptativos, aprender de los errores y corregirlos; 5) coherencia–un enfoque consistente – multidisciplinario; 6) subsidiaridad–las decisiones se toman al nivel más bajo que sea apropiado; 7) respeto por los derechos humanos–calidad de vida; 8) responsabilidad frente a terceros–por los resultados en lo económico, social y ambiental; 9) aplicación de las normas legales de manera imparcial, transparente y consistente, a todos los niveles. Respecto de cualquiera de estos principios, sin embargo, se debe cuidar en diferenciar el discurso simbólico de la acción concreta.

La idea fundamental en una estrategia de gobernanza ambiental, es que todos los actores participen y tomen decisiones informados y concientes de las consecuencias ambientales, económicas y sociales. Esta opción para el desarrollo sostenible local, se basa en la descentralización efectiva del poder, y en la implementación de políticas regionales de desarrollo basada en la sustentabilidad y en la participación ciudadana. El hecho que sigamos pensando que la mejor de las ideas es una "Mesa Público Privada para el seguimiento ambiental"⁷ que desde Santiago analiza al país como un todo, no es más que un indicador de que aún nos falta mucho camino en la búsqueda de mecanismos para una sustentabilidad local. 

Agradecimientos

Este trabajo fue financiado por el proyecto ECOManage (Unión Europea, contrato N° INCO-CT-2004-003715 y CONICYT/Banco Mundial).

Referencias bibliográficas

Aguilera, L. (2003) Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI Recuperado el 10/03/2008 de http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm

Bachmann, P. (2006) La participación ciudadana y el manejo integrado: un análisis eco-social de la cuenca del río Aysén (XI región, Chile). Seminario de título carrera de Biología Ambiental, Facultad de Ciencias, Universidad de Chile.

Bachmann, P. L.; L. E. Delgado y V. H. Marín (2007) Hacia un manejo ecológico integrado de zonas costeras en Chile: Contribuciones del proyecto ECOManage. Salesianos Impresores. Santiago, Chile.

⁶ Un ejemplo de esto es el comité público-privado para la conservación de la biodiversidad y manejo sustentable del Salar del Huasco (<http://www.ced.cl/ProyectoGEF.htm>)

⁷ <http://www.conama.cl/porta/1301/article-41211.html>

Carlsson, L. y F. Berkes, (2005) Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75, 65-76.

Delgado, L.E. y V.H. Marín (2005) FES-sistema: un concepto para la incorporación de las sociedades humanas en el análisis medio-ambiental en Chile. *Revista Ambiente y Desarrollo* 21(3): 18-22, Santiago de Chile.

FAO (1999) Grupo informal de trabajo, enfoques y métodos participativos. Recuperado el 17 de Junio de 2005, de <http://www.fao.org/participation/espanol/default.htm>

Fernández, M. y M. Ordóñez (2007) Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica y Corporación Innovación y Ciudadanía.

Fraser, E., A. Gougill, W. Mabee, M. Reed y P. McApline (2006) Bottom up and top down: analysis of participatory process for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management* 78: 114-127.

Marín, V. y L. Delgado (2005) El manejo ecosistémico de los recursos marinos vivos: un desafío eco-social. En *Biodiversidad Marina: Valoración, Usos y Perspectivas ¿Hacia dónde va Chile?* (pp. 555-570). Chile: Editorial Universitaria.

Marín, V.H., L.E. Delgado y P. L. Bachmann (2007) Conceptual PHES-system models of the Aysén watershed and fjord (Southern Chile): testing a brainstorming strategy. *Journal of Environmental Management*.

Marín, V. Y L. E. Delgado (editores), (2007). Elaboración de un modelo conceptual del ecosistema del humedal de río Cruces. Informe de Avance. Universidad de Chile, 183 pp. Recuperado el 02/03/2008, de <http://ecosistemas.uchile.cl>

Moulian, T. (2002) Construir el futuro. Vol. 1, Aproximaciones a proyectos de país. LOM, Ediciones. Santiago, Chile.

Piñeiro, D. (2004) Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural, (RIMISP) Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Montevideo. 47P.

Sabatini, F., C. Sepúlveda, y H. Blanco (2000) Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales: Desafíos para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. CIPMA, Chile.

Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, XI Región de Aysén (2000) Estrategia de Desarrollo Regional, XI Región de Aysén, 2000-2006 Coyhaique, Chile. Recuperado el 6 de Abril de 2005, de http://www.mideplan.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_153.pdf.