

Sustentabilidad y participación: Interrelación necesaria en la gestión habitacional. Una aproximación teórica ¹

Giulietta Fadda ²

El presente artículo explicita el nexo entre Sustentabilidad y Participación, deseables en toda gestión habitacional. Para ello, se hace un análisis conceptual de ambos términos, identificando sus áreas de intersección para el contexto de dicho tipo de gestión.

This paper presents the link between Sustainability and Participation which are desirable for any housing management. A conceptual analysis is made of both terms identifying areas of overlapping.

La gestión estratégica, dentro de la cual es posible inscribir la gestión habitacional, debería suponer la interrelación entre sustentabilidad y participación. Esto, por cuanto sería deseable que ambos aspectos formaran parte de los objetivos de toda gestión urbano/habitacional que vele por el presente y futuro de sus habitantes. En este artículo trataremos de establecer algunos de los nexos que, entre ambos aspectos, ese tipo de gestión exige. Con tal fin, nos referiremos a cada uno de estos conceptos, para llegar a establecer sus posibles articulaciones. A continuación, en el acápite I, desarrollaremos el tema de la sustentabilidad. En el acápite II, lo haremos con el de la participación.

I.- SUSTENTABILIDAD.

Desde un tiempo a esta parte, la proposición "desarrollo sustentable" se ha vuelto muy socorrida: agencias internacionales, planificadores, autores de diversos temas, activistas del ambiente, entre otros, la emplean profusamente. En algunas instancias se

han expresado dudas sobre su significado real y sobre el riesgo de que un mal uso pueda convertirla en una forma de cliché o cascarón sin contenido.

Para enfrentar los desafíos que presenta el desarrollo mundial actual, donde conviven el sobreconsumo con la extrema pobreza, la Comisión Brundtland propició, en 1987, la idea del "desarrollo sustentable". Partiendo de la necesidad de una toma de conciencia sobre la amenaza que se cierne sobre el futuro de la humanidad, el Informe "Nuestro Futuro Común" de dicha Comisión (WCED, 1988) divulgó esta noción y definió el desarrollo sustentable como aquél que "satisface las necesidades básicas y las aspiraciones

¹ Las principales ideas contenidas en este artículo fueron preparadas como parte de una clase teórica para el Módulo "Gestión Habitacional" del Programa de Postítulo del INVI en la Especialización en Vivienda Social, por lo tanto, lo que aquí se presenta constituye básicamente una revisión sobre la materia.

² Arquitecta, Ph.D., Académica del Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso.

de bienestar de la población del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para la satisfacción de sus propias necesidades y aspiraciones”.

No obstante, esta definición resulta algo genérica y ambigua, hechos que le han valido muchas críticas y que han permitido diferentes versiones. Así, las principales interpretaciones sobre desarrollo sustentable se han agrupado en torno a dos paradigmas no compatibles entre sí: el neoclásico y el ecológico.

El enfoque neoclásico, de tendencia expansionista, no atribuye inconvenientes al crecimiento. Entiende, además, que el libre mercado creará la riqueza y la tecnología necesarias para el logro de un mundo ecológico y para la seguridad social. Dentro de este enfoque, la noción de desarrollo sustentable es entendida como “crecimiento sostenido”, “cambio sostenido”, o simplemente “desarrollo exitoso”.

El enfoque ecológico, por el contrario, enfatiza, como elementos inherentes a la sustentabilidad los límites al crecimiento, los valores comunitarios y la equidad distributiva. Dentro de este enfoque, el concepto de desarrollo sustentable implica, necesariamente, la condición de “ecológicamente sustentable” o de “desarrollo con medio ambiente sano”, y lo entiende como un proceso de cambio, que añade a los objetivos tradicionales del desarrollo (económicos, sociales, políticos y culturales), el de la sustentabilidad ecológica. Busca, así, asegurar que el desarrollo no dañe los sistemas de apoyo a la vida del planeta o ponga en riesgo los intereses de las generaciones futuras.

En el debate sobre el tema, algunos autores (Lélé, 1991; Hardoy et al. 1995), con fines de un análisis semántico y para una mejor comprensión del concepto

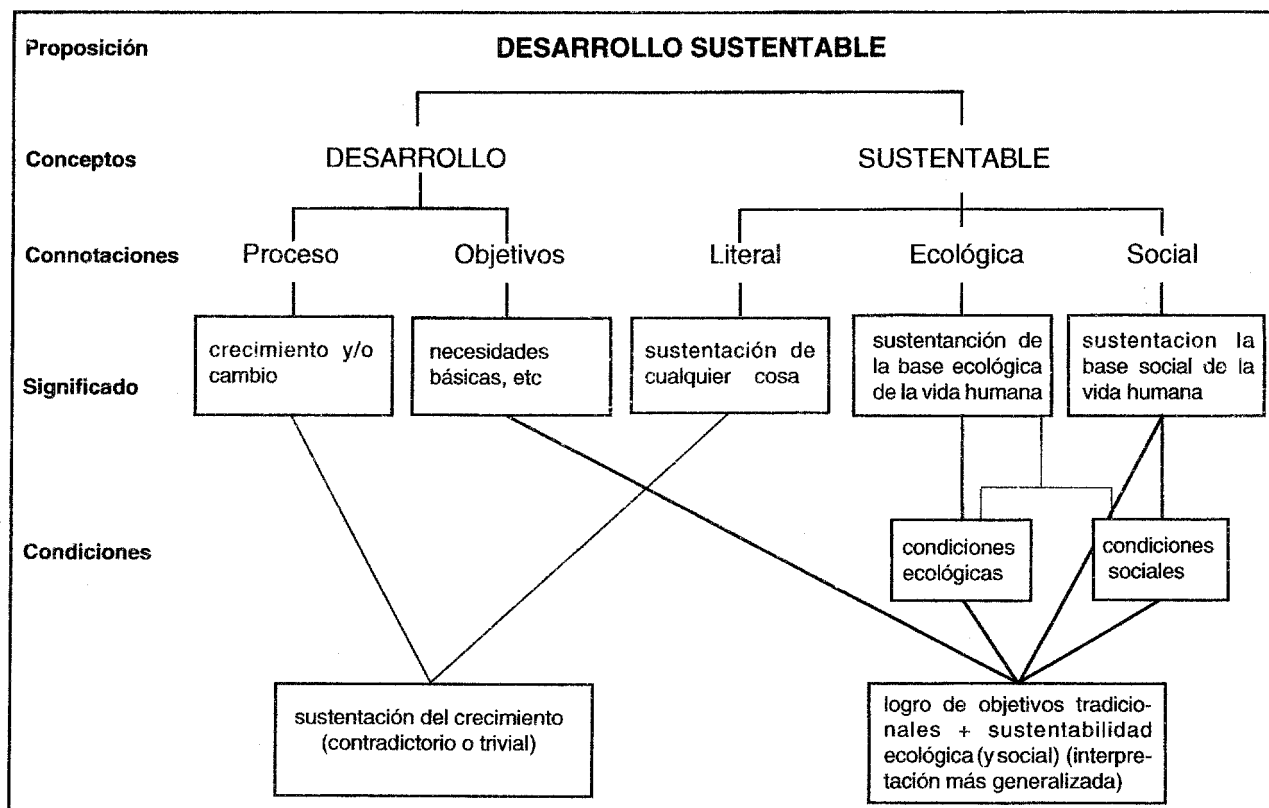
“desarrollo sustentable”, lo han desagregado en sus dos términos: desarrollo y sustentabilidad. Esta descomposición nos servirá, también, para ilustrar más claramente los nexos que buscamos entre sustentabilidad y participación.

Lélé propone el diagrama de la Fig. 1, donde se ilustra dicho análisis semántico. Allí se desagrega la proposición “desarrollo sustentable” en sus dos componentes conceptuales y se especifican sus respectivas connotaciones, significados y condiciones, para llegar a diferenciar, según los significados atribuidos a cada término, los dos tipos de enfoques resultantes: uno, correspondiente al neoclásico (recuadro fondo blanco), que entiende el desarrollo sustentable como soporte del crecimiento y otro, el ecológico (recuadro fondo gris), que al logro de los objetivos tradicionales, añade los de la sustentabilidad ecológica y social. Nótese, en el diagrama, las respectivas líneas conectoras, que dan distintos significados a cada uno de los enfoques resultantes.

Una de las principales contribuciones del segundo enfoque ha sido la concepción de que existen condiciones sociales que inciden sobre la sustentabilidad (o insustentabilidad) ecológica de la interacción hombre/naturaleza. Como ya se mencionó, esto implica que al objetivo tradicional del desarrollo, como es el de satisfacción de las necesidades básicas, se agrega, complementariamente, el de sustentabilidad ecológica. Siguiendo a Lélé, esta interpretación sería la más plausible y la que prevalece, hoy en día, en el debate sobre desarrollo sustentable. Por este motivo, y porque como se verá más adelante es también la que nos da la posibilidad de integrar participación y sustentabilidad, nos centraremos en ella para nuestro análisis.

También para el caso de las ciudades resulta útil esta desagregación semántica, donde el componente

FIG. 1.- LA SEMÁNTICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.



Fuente: Lélé (1991)

“desarrollo” hace referencia a la capacidad de las ciudades para alcanzar las necesidades de desarrollo de sus habitantes (ver recuadro inferior de Fig. 2), mientras el componente “sustentable” se remite al impacto ejercido por cada ciudad sobre el capital ambiental (sumideros y recursos), a través de sus productores y consumidores (Hardoy et al., 1995: 170-201).

Dentro del mismo esquema analítico, la Figura 2 nos ilustra los objetivos generales del desarrollo

sustentable, desagregados en sus dos grandes ramas, de acuerdo al enfoque ecológico. El recuadro inferior ilustra diferentes aspectos del objetivo relativo a la “satisfacción de necesidades”, el cual implica el acceso a vivienda y vida adecuadas, a un medio ambiente sano, y a las posibilidades de elección y de participación.

Esto significa que no habría desarrollo sustentable, por ejemplo, en una ciudad donde, a pesar de consumirse los recursos en forma equilibrada y de

mantenerse la producción de residuos dentro de sus capacidades de absorción, no fueran satisfechas las necesidades humanas, por existir déficits de vivienda, servicios básicos, infraestructura, u otros, como es el caso de muchas ciudades del Tercer Mundo. Habría que acotar aquí, que la noción de sustentabilidad se usa tanto en proyectos específicos, puntuales, como en referencia a sistemas más amplios: ciudades, naciones o planeta.

Otros dos conceptos complementarios, y también inherentes al de desarrollo sustentable, son los de equidad ínter e intrageneracional. La primera forma de equidad supone que los recursos naturales se traspasen a la generación siguiente, para lo cual el requisito básico es un patrón de consumo que no supere las capacidades de regeneración de los recursos. La segunda, implica alcanzar las aspiraciones actuales de todos los grupos sociales, lo cual es una reafirmación del objetivo de "satisfacción de necesidades".

En síntesis, dentro de la perspectiva ecológica, el desarrollo sustentable busca responder, simultáneamente, a cinco grandes requerimientos:

- 1) Integración de desarrollo y conservación;
- 2) Satisfacción de las necesidades humanas básicas;
- 3) Logro de equidad y justicia social;
- 4) Entrega de autodeterminación social (participación) y diversidad cultural; y
- 5) Mantenimiento de la integridad ecológica.

Adicionalmente, la Agenda 21³ enfatiza que sin la activa participación de los ciudadanos, el problema ambiental no tendrá solución. No obstante, en nuestra realidad actual, el crecimiento parece haber sido el objetivo operacional más privilegiado y los objetivos de participación y sustentabilidad no han logrado llegar a una real articulación.

En referencia al caso chileno y en coherencia con lo anterior, Sabatini (1995: 40), argumenta que "la gestión de problemas ambientales requiere de destrezas y recursos institucionales, teóricos y políticos con un alto componente de descentralización política y de labores de mediación y negociación. Un sistema 'verticalista' y poco participativo, representa una desventaja importante para el país..." (énfasis nuestro).

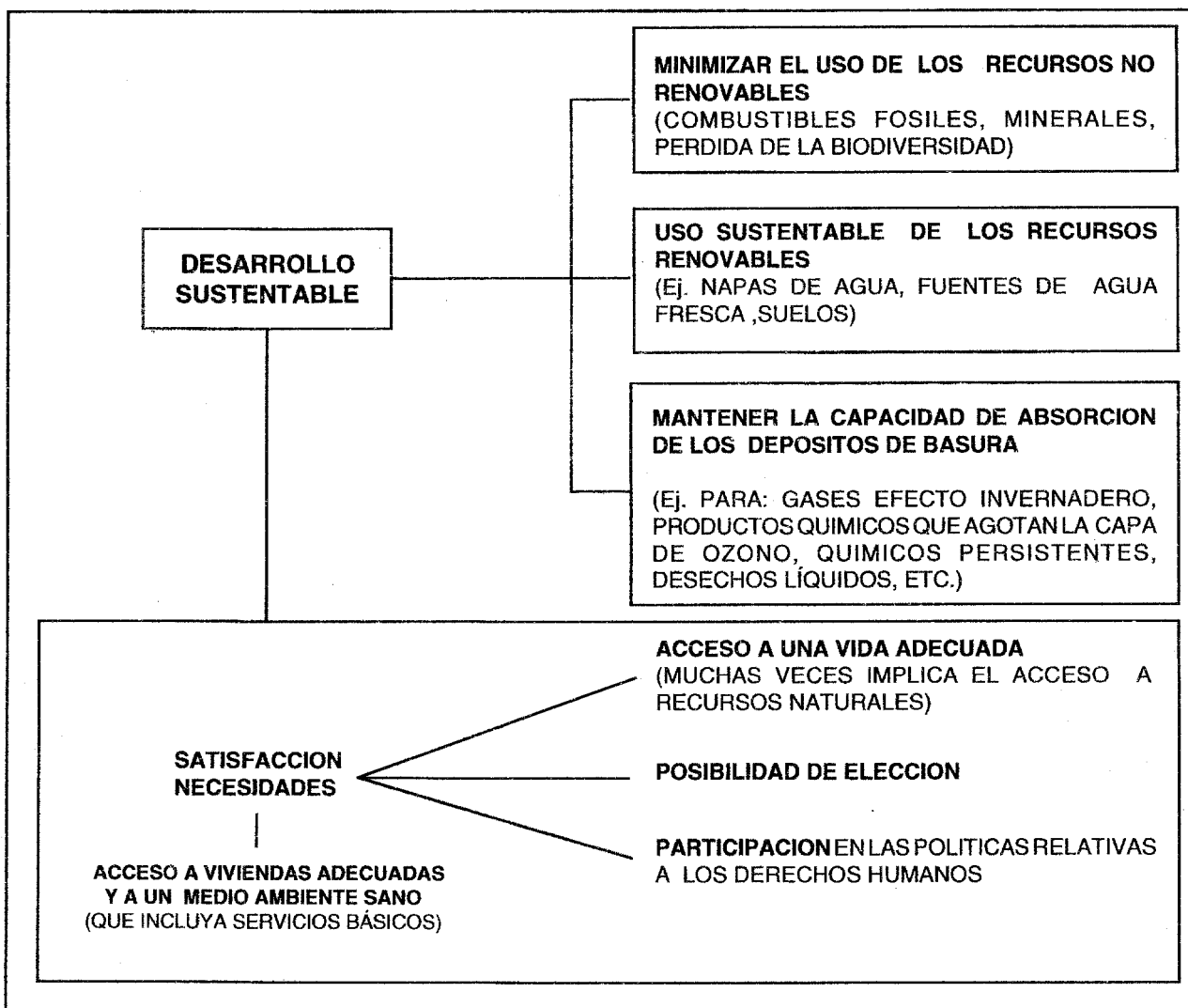
Por último, ha sido reconocido que las ciudades que no cuentan con un buen gobierno y una gestión eficiente, tienden a ser muy despilfarradoras, contaminadoras y a crear lugares poco saludables donde vivir y trabajar. A la inversa, a través de un gobierno competente y una gestión con visión de desarrollo sustentable, en las ciudades se pueden lograr grandes avances en la sustentabilidad.

De lo anterior podemos deducir por una parte la importancia de la gestión y, por otra, que, en términos de gestión estratégica, es el enfoque ecológico del desarrollo sustentable el que nos proporciona la posibilidad buscada, de integrar participación y sustentabilidad. En él se concibe para el proceso de desarrollo, la conjunción de un medio ambiente sano, equidad y justicia social y el objetivo operativo de hacer el desarrollo más participativo.

A modo de ejemplo, presentamos en la Figura 3, una tabla extractada de Mitlin y Satterthwaite (1994: 12-13). En ella se señalan algunos objetivos claves y

³ La Agenda 21, resultado de la Reunión Cumbre de Rio de Janeiro '92 y firmada por todos los gobernantes asistentes, propone un plan de acción ambiental para la década del 90 y primeros años del 2000. En ella se resaltan la importancia de la autoridad y las capacidades locales para la resolución de la sustentabilidad.

FIG. 2. OBJETIVOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL ENFOQUE ECOLÓGICO



Fuente: ENVIRONMENT & URBANIZATION (1992), Vol. 4, N° 2: 3.

posibles acciones para la sustentabilidad urbana, a tres distintos niveles: de barrio, de ciudad y de región/nación, evidenciándose así, más concretamente, la relación entre la sustentabilidad (a través de sus objetivos) y la participación. En la columna 1) se enuncian, consecutivamente, objetivos del desarrollo sustentable en la ciudad, relacionados a: uso de recursos, necesidades básicas y gobierno. En las columnas 2), 3) y 4) aparecen acciones posibles por niveles (respectivamente: barrio, ciudad y región), para cada uno de los objetivos señalados. Se eligieron dichos tres tipos de objetivos, dado que ellos ejemplificaban, en forma más evidente, la relación sustentabilidad-participación.

Así, hemos llegado a concluir que la participación es uno de los objetivos consubstanciales al desarrollo sustentable. Luego, la gestión estratégica, al contar entre sus componentes a la sustentabilidad, también incluye entre sus objetivos el de participación. Pero, ¿qué entendemos por participación? En el próximo acápite trataremos de responder a esta interrogante.

II. PARTICIPACION.

El concepto de participación, al igual que el de desarrollo sustentable, adolece de ambigüedad y falta de precisión. Si bien se reconoce la importancia de la participación, el término puede ser usado en diferentes formas. Se habla de participación indistintamente para referirse al hecho de limpiar o cooperar en la pavimentación de la calle de un barrio por los vecinos, de emitir un voto, de ser informada la comunidad sobre un proyecto que la afecta, de integrar una cooperativa, de intervenir en una movilización o de propiciar un proyecto para una sociedad autogestionada a nivel planetario. A un nivel más abstracto, también se habla de participación política, participación laboral, participación comunal,

participación ciudadana, participación “desde arriba” y participación “desde abajo”; de cogestión, de autogobierno, de autogestión, etc. Todo esto, de una u otra forma, es participación. Pero tal omnipresencia tiende a producir una imprecisión y confusión conceptual, puesto que la expresión abarca un universo no sólo indeterminado y heterogéneo, sino que ella muchas veces es usada para referirse a procesos dispares o aun, antagónicos. Tal sería el caso de “Programas de Participación” cooptativos, “domesticadores” o de discursos retóricos, de “coartada”, o la participación de la comunidad que provee fuerza de trabajo barata para llevar a cabo distintos programas, por lo que muchos organismos ven en ella un medio para reducir costos en sus proyectos.

Los mencionados rasgos de complejidad, ambigüedad y contradicciones, frente a una promesa política de propiciar mayores grados de democracia y a un proceso social requiriendo mayores grados de participación, nos plantearon la necesidad de realizar una revisión crítica de los principales aportes sobre participación (ver Fadda, 1988; Fadda, 1990), para llegar a definir un instrumental teórico, que delimitara nuestro marco analítico conceptual a aplicarse a la realidad. Como conclusión de dicha revisión crítica, optamos por la definición que hacen Pearse y Stiefel (1980: 92-93), quienes entienden la participación, a nivel de comunidad, como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control”. A nivel urbano, se aplica la misma definición, con la particularidad que los recursos serán referidos a los bienes y servicios urbanos; y los grupos y movimientos, a las comunidades urbanas excluidas del poder de control de tales bienes y servicios. Así concebida, la participación se encara como un “encuentro entre los excluidos y aquellos elementos

FIGURA 3. SUSTENTABILIDAD URBANA: OBJETIVOS Y ACCIONES POR NIVELES

1) TEMA Y OBJETIVOS PRINCIPALES	2) ACCIONES : N. BARRIO, COMUNIDAD	3) ACCIONES: N. CIUDAD	4) ACCIONES: N. REGIONAL Y NACIONAL
<p>USO DE RECURSOS. PARA LOGRAR SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA GENTE HAY QUE MINIMIZAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • USO DE RECURSOS NO-RENOVABLES • USO NO SUSTENTABLE DE RECURSOS RENOVABLES • USO NO SUSTENTABLE DE SUMIDEROS GLOBALES Y LOCALES PARA BASURAS 	<p>RECICLAJE A NIVEL COMUNITARIO. INCLUYE RECICLAJE Y USO DIRECTO DE LOS DESECHOS (Ej.: COMPOST, USO DE AGUAS SERVIDAS)</p> <p>AGRICULTURA URBANA COMO FUENTE DE RECURSOS Y DE GRANDES POTENCIALIDADES</p>	<p>MINIMIZACION DE DESECHOS Y RECICLAJE DENTRO DE LOS LIMITES URBANOS Y PROVISION DE RECURSOS PARA LOS PRODUCTORES Y CONSUMIDORES URBANOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • REGULACIONE INCENTIVOS PARA PROMOVER EL USO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS Y MINIMIZAR LOS DESECHOS. • PROVISIONES PARA RECOLECCION Y GESTION DE LA BASURA. • PROMOCION DE FORMAS PERFECCIONADAS DE CALIFACCION EN EDIFICIOS NUEVOS Y EXISTENTES. 	<p>HUELLA ECOLÓGICA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LEVANTAMIENTO DEL IMPACTO AMBIENTAL REGIONAL E INTERNA-CIONAL DE LA CIUDAD. • DEFINICION DEL ALCANCE DE LA ACCION DE LA CIUDAD PARA REDUCIR EL IMPACTO EJERCIDO SOBRE LOS ECOSISTEMAS VECINOS Y DISTANTES (ESPECIALMENTE PARA CIUDADES RICAS) • PAQUETE DE REGULACIONES E INCENTIVOS A NIVEL NACIONAL A APLICAR A NIVEL METROPOLITANO Y LOCAL.
<p>NECESIDADES BÁSICAS Y POBREZA URBANA</p>	<p>USO DE HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS Y METODOS PARA DESARROLLAR PROGRAMAS COMUNITARIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • IDENTIFICACION DE GRUPOS DE GRAN RIESGO. • PROGRAMAS ESPECIALES PARA GRUPOS VULNERABLES O FINANCIAMIENTO PARA ESE TIPO DE PROGRAMAS A NIVEL DEL GRUPO FAMILIAR. 	<p>ACCION COMUNITARIA Y ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LAS NECESIDADES BÁSICAS Y LA POBREZA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ASEGURAR LA EQUITAD EN EL ACCESO DE LOS HABITANTES A LOS RECURSOS Y EQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD. • HACIA UNA CIUDAD CONSCIENTE DEL GENERO: DE LAS NECESIDADES DE HOMBRES Y MUJERES DE BAJOS INGRESOS. 	<p>REGULACIONES E INCENTIVOS A NIVEL NACIONAL PARA RESPALDAR LA ACCION A NIVEL DE LA CIUDAD Y DEL BARRIO.</p> <p>MARCO LEGAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DE TODOS LOS CIUDADANOS</p>
<p>GOBIERNO Y ACTORES ASOCIADOS. EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DENTRO DE LAS CIUDADES NO ES POSIBLE SIN UN GOBIERNO LOCAL COMPETENTE, EFECTIVO Y REPRESENTATIVO, QUE TRABAJE EN CONJUNTO CON LOS CIUDADANOS Y SOCIEDADES, ORGANIZACIONES O ONGs.</p>	<p>UN DEBATE CLAVE ES EL SOBRE LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD Y DE LOS CIUDADANOS, LA REDEFINICION DE QUIEN TIENE EL CONTROL SOBRE LOS RECURSOS Y SUS USOS DENTRO DE LAS ÁREAS RESIDENCIALES. LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACION Y QUÉ ES LO QUE ELLA CUBRE.</p> <p>PROGRAMAS COMUNITARIOS GARANTIZANDO LA PARTICIPACION Y LA RESPONSABILIDAD. CÓMO PROPORCIONAR A LA CIUDAD Y BARRIOS UNA ESTRUCTURA QUE ESTIMULE LAS INICIATIVAS DEL GRUPO FAMILIAR, LA COMUNIDAD, LAS ONGs, LAS EMPRESAS, IMPONIENDO LIMITES EN EL USO DE RECURSOS Y GENERACION DE RESIDUOS Y ASEGURANDO SALUD PÚBLICA Y SEGURIDAD.</p>	<p>GOBERNAR PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE AL INTERIOR DE LAS CIUDADES.</p> <p>REGULACIONES E INCENTIVOS PARA PROMOVER EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE</p> <p>SISTEMA DE ESTRUCTURAS PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACION Y LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD.</p>	<p>GOBERNAR PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE AL INTERIOR DE LAS NACIONES: LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL. IMPLICACIONES LEGALES E INSTITUCIONALES DE ASUNTOS AL NIVEL MÁS BAJO.</p> <p>ESTABLECER MARCO LEGISLATIVO, REGULATORIO Y FISCAL, EN EL QUE EL GOBIERNO LOCAL PUEDA OPERAR Y DESARROLLAR SU PROPIA AGENDA LOCAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y QUE PUEDA CONTRIBUIR A LOS OBJETIVOS NACIONALES E INTERNACIONALES.</p>

Fuente Mitlin y Satterthwaite (1994: 12-13)

de la sociedad que mantienen o hacen cumplir la exclusión”, entendiéndose la noción de “encuentro” en su forma más lata: desde convergencia hasta confrontación. Nos parece que esta definición cumple con algunos requisitos, como son: el de concebir grupos sociales con intereses divergentes, unos dotados del control de los recursos e instituciones y otros al margen del mismo; el de no descartar a priori ni la participación ‘desde abajo’ ni la ‘desde arriba’, puesto que los esfuerzos organizados podrían provenir de cualquiera de los dos extremos. Deja así abierta la posibilidad de participación de todos los sectores sociales en el desarrollo, y es lo suficientemente amplia como para dar cabida a múltiples formas de participación. Además, como veremos más adelante, no descarta la posibilidad de otras tipologías, que pueden ser consideradas complementariamente.

La participación, potencialmente, podrá darse en todos los niveles planos y esferas de la sociedad. Es por eso que se habla de participación, tanto a nivel nacional como local, tanto en la esfera política como en la económica o cultural, o bien en el plano científico tecnológico, institucional-administrativo, familiar, vecinal, etc.

Este marco teórico, puede complementarse con otras tipologías que tratan de establecer niveles de participación. Así, Arnstein (1969), basándose en estudios específicamente urbanos, propone una tipología de ocho grados de participación, que se ilustra en la Figura 4. Empieza por el nivel más bajo que denomina “manipulación”, seguido por el de “terapia”, con el cual forman la categoría de no-participación; pasan por los niveles de “información”, “consulta”, conciliación”; para llegar a los de real poder comunitario: “asociación”, “poder delegado” y “control comunitario”. Este último representa el máximo de dicha escala.

Por su parte, Pateman (1970) define tres tipos de situaciones: “Pseudo-participación”, “participación parcial” y “participación total”. “Pseudo-participación” es definida como una situación donde las autoridades someten a consulta un asunto, para dar la impresión de ser condescendientes, pero de hecho, la decisión ha sido tomada a priori. “Participación parcial”, como una situación donde dos o más partes se influyen mutuamente en un proceso de toma de decisiones, pero el poder definitivo de decidir lo tiene sólo una de esas partes. Por último, la “participación total”, como una situación donde cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final. En forma similar, Marmillod y Paillacar (1995) distinguen tres niveles: informativo, consultivo y resolutorio. En el primero y más incipiente, “la comunidad recibe información acerca de los propósitos de los agentes de desarrollo en relación con las acciones que desean llevar a cabo y, por su parte, aquélla proporciona información acerca de la situación que la afecta. En el nivel consultivo, la participación de la comunidad se manifiesta en proporcionar información diagnóstica y generalmente, mediante su voto, delega funciones de decisión en alguno de sus miembros ... de ese modo hay una participación, aunque pasiva, en la organización de la colectividad. En el nivel resolutorio, en cambio, los miembros de la comunidad, junto con recibir y proporcionar información y delegar funciones de decisión, también actúan en el análisis de los problemas, la definición de los objetivos de las acciones de desarrollo, la elección de las estrategias y las funciones específicas que cumplirá, así como las condiciones en que trabajará para el logro de aquellos objetivos”.

En estas tres tipologías, se parte de los mínimos o nulos niveles de participación, para llegar al superior, que es el óptimo, y que reconoce la importancia que tienen las comunidades en la resolución de sus propios problemas y de su capacidad para diseñar,

FIGURA 4.- Escala de Arnstein (1969)

8	CONTROL COMUNITARIO	GRADOS DE PODER COMUNITARIO
7	PODER DELEGADO	
6	ASOCIACIÓN	
5	CONCILIACIÓN	GRADOS DE PLÁTICA
4	CONSULTA	
3	INFORMACIÓN	
2	TERAPIA	NO-PARTICIPACIÓN
1	MANIPULACIÓN	

administrar, ejecutar, controlar y evaluar los programas o proyectos para sus asentamientos. Este nivel superior es, por lo tanto, al que todo real intento participativo debiera propender.

El mencionado sistema teórico-instrumental, nos resultó de gran utilidad en el análisis de un caso concreto de participación de una comunidad urbana de un barrio precario de Caracas, en relación a problemas de su hábitat (ver Fadda, 1990). A modo de ejemplo, podemos decir que, a través del mismo, se pudieron identificar los distintos grupos de actores concurrentes al "encuentro" estudiado y los diferentes niveles participativos alcanzados, en los diferentes momentos, por dichos actores. Estos niveles no resultaron siempre estables: registrándose avances y retrocesos en la participación de la comunidad, al enfrentar a los actores estatales, para la toma de sus

decisiones y el logro de sus objetivos. Dentro de la escala de Arnstein, se pudo verificar que, a lo largo del proceso de varios años, la comunidad logró aumentar hasta en tres rangos su nivel participatorio, llegando, en momentos, hasta el rango 5. Situación que posteriormente se revirtió.

En América Latina se ha constatado que, por lo general, las organizaciones de base comunitaria representan formas de organización de grupos sociales para mejorar las condiciones de su hábitat. Ellas se presentan en una variada gama, con distintos grados de influencia, según el caso. Se considera que "la capacidad de los grupos ciudadanos para identificar los problemas locales y sus causas, para organizar y administrar iniciativas de base comunitaria y para monitorear la efectividad de las agencias externas trabajando en su comunidad, representa

uno de los más valiosos recursos con que cuentan las autoridades de la ciudad. Esto es especialmente cierto cuando las autoridades municipales permanecen demasiado débiles para asegurar la provisión de servicios básicos a toda la población de la ciudad” (UNCHS, 1997, énfasis nuestro).

Asimismo, se ha comprobado que la presión de los ciudadanos logra estimular a los gobiernos locales para buscar patrones más sostenibles del uso de recursos y reducción de la producción de desechos. Igualmente conocido es el papel que han desempeñado grupos de ciudadanos al oponerse a grandes proyectos de impactos ambientales significativos o al movilizarse en función de su propia calidad de vida. Así, la presión sostenida de los ciudadanos sobre los gobiernos municipales, para lograr cambios en los patrones de producción y consumo que producen impactos ecológicos, se ha demostrado efectiva.

Por otra parte, Sabatini (1995: 40) infiere que, dadas las condiciones políticas, culturales y ambientales que se dan en Chile, “la mejor forma de tener una gestión estatal ambiental de relativa importancia y trascendencia es aprovechar la emergencia de conflictos ambientales o, incluso, favorecer la activación de la sociedad civil frente a dichos conflictos”. Estos últimos, por lo demás, estarían en aumento, dentro de un contexto de “despertar de la sociedad civil”. El mencionado autor considera que estos conflictos, “más allá de representar un problema, son una oportunidad para fortalecer la integración interna de la regiones” y ellos hacen entrar a los involucrados, obligatoriamente, en relación. Cuestión que viene a ratificar, como instrumento conceptual para el análisis de la participación, nuestro enfoque del “encuentro”. Adicionalmente, en otro escrito, Sabatini (1994: 16) acota que las capacidades de mediación y

negociación de conflictos ambientales por parte de los gobiernos locales, regionales y nacional, no han sido aún desarrolladas; y que “recién se comienza a configurar el marco institucional y la experiencia necesarios para acometer esta importante función estatal”.

Como ejemplo de algunos de los principales conflictos urbano-ambientales en Chile, citados por Sabatini (1997), figuran aquéllos producidos por:

- la ubicación de vertederos de basura en Santiago,
- la instalación de una industria de cobre en Antofagasta

- la construcción del gasoducto para abastecer de gas natural a Santiago

Hasta aquí, lo relativo a participación. A continuación haremos una síntesis focalizada a la articulación que entre ésta y la sustentabilidad hemos desentrañado del análisis.

El enfoque ecológico del desarrollo sustentable aúna dos tipos de objetivos: los de las necesidades básicas -donde se incluye el de participación- con los de la sustentación de base ecológica y social de la vida humana. Por esto, para la integración participación-sustentabilidad, requerida por la gestión estratégica, será este enfoque -y no el neoliberal- el que nos proporcione el marco teórico-instrumental apropiado. Como se vio (Fig. 2), dentro del primer tipo de objetivos de este enfoque figuran: el acceso a una vida, vivienda y medio ambiente adecuados, y la posibilidad de elección y de participación. Dentro del segundo tipo, y necesariamente articulado a los anteriores, se cuentan los objetivos de minimizar el uso de los recursos no renovables, usar sustentablemente los renovables y mantener la capacidad de absorción de los distintos tipos de residuos. El cumplimiento de ambos tipos objetivos concertados, nos aseguran la articulación buscada entre participación y sustentabilidad.

A nivel nacional y más empírico, se constató que algunos autores estiman imprescindible, para lograr avanzar en la solución del problema ambiental, la relación "participación-sustentabilidad". En este sentido, se puede citar el llamado de atención sobre la desventaja que, en términos de sustentabilidad, significa para el país un sistema verticalista y poco participativo, o una gestión ineficiente. Igualmente, valora dicha relación, el reconocimiento que las movilizaciones *ciudadanas* son uno de los recursos más valiosos para las autoridades en el diagnóstico ambiental. Constataciones que, evidentemente, resaltan la necesaria articulación: gestión, participación y sustentabilidad.

Quisiéramos concluir con el enunciado de Borja, según el cual "la esencia de la planificación urbana estratégica no está en el gran proyecto, sino que reside en la dialéctica que se produce entre el Plan y los grandes proyectos, en las relaciones de negociación que se establecen entre los actores más fuertes y en la movilización social que pueda favorecer" (citado por Sabatini, 1997).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNSTEIN, S. (1969). "Ladder of Citizen Participation". *AIP Journal*, July: 216-224.
- ENVIRONMENT and URBANIZATION (1992). Introduction: "Sustainable Cities", Vol. 4, N° 2, October: 3-8.
- FADDA, G. (1988). "Revisión crítica del Concepto de participación como base para la formulación de un Instrumento de Análisis". *URBANA* N° 9, noviembre: 109-126.
- FADDA, G. (1990). *La participación como Encuentro: discurso político y praxis urbana*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana/UCV, Caracas.
- HARDOY, J.E., MITLIN, D. y SATTERHWAITE, D. (1995). *Environmental problems in Third World cities*. Earthscan Publications Ltd, Londres.
- LÉLÉ, S. M. (1991). "Sustainable Development: A Critical Review". *World Development*, Vol. 19, N° 6: 607-621.
- MARMILLOD, A. y PAILLACAR, E. (1995). "La participación como estrategia en la lucha por la superación de la pobreza". Ponencia, 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Temuco.
- MITLIN, D. y SATTERHWAITE, D. (1994). *Cities and Sustainable Development*. Global Forum '94.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, N. Y.
- PEARSE, A. y STIEFEL, M. (1980). "Participación Popular: un enfoque de investigación". *Socialismo y Participación* N° 9: 89-108.
- SABATINI, F. (1994). "Espiral histórica de conflictos ambientales: el caso de Chile". *Ambiente y Desarrollo*, diciembre: 15-22.
- SABATINI, F. (1995). "La activación de la sociedad civil como factor de una gestión ambiental en las regiones". *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XI, N° 2: 39-40.
- SABATINI, F. (1997). "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas". *EURE*, Vol XXII, N° 68: 77-91.
- UNCHS (1997). *Un mundo en proceso de urbanización. Informe sobre los Asentamientos Humanos 1996*. T. M. Editores, Bogotá.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1988). *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.