

4 Aspectos sociales y culturales del desarrollo local: desafíos en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio

Enrique Aliste Almuna

Introducción

El desarrollo local presenta hoy en día una serie de desafíos para su consolidación como estrategia, los cuales se asocian no sólo a las herramientas que permitan y faciliten condiciones económicas, ecológicas y ambientales, sino también a aquellas que, sobre todo, sean capaces de representar aspectos propios de las comunidades a las que benefician y que además se conviertan en respuestas efectivas a sus inquietudes y expectativas.

En escenarios de gran complejidad social y cultural, estos desafíos no resultan triviales, sino que, por el contrario, constituyen uno de los aspectos más difíciles de conceptuar para llevar a efecto los principios y mecanismos participativos del desarrollo, poniendo en entredicho el mismo concepto de desarrollo.

El presente artículo plantea algunas nociones y elementos de discusión que recogen el desafío de cómo incorporar los aspectos sociales y culturales en la planificación y gestión ambientalmente sustentable del territorio a escala local.

Integración entre medio ambiente y sociedad

Durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, el tema del desarrollo sostenible comenzó a posicionarse como un asunto de debate y de desafío para la gestión pública. En Chile, sólo a partir de 1994 el tema ambiental se formaliza en la institucionalidad al promulgarse la Ley n.º 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, la cual, entre otros tópicos, crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Sin embargo, avanzados los años noventa y los primeros cinco años del nuevo siglo, el tema ambiental, específicamente el referido al territorio, ha dejado entrever, junto a los temas estrictamente (o históricamente) ambientales,

la necesidad de ser abordado de forma interdisciplinaria, de lo que no puede prescindirse para enfrentar los retos que involucra el desarrollo sustentable. En efecto, numerosos diagnósticos de las condiciones ambientales y de los problemas que aquejan a los recursos naturales, además de las condiciones de contaminación de algunas zonas y ciudades del territorio nacional y de los problemas de articulación de las políticas de desarrollo urbano, entre otros, muestran, según tales diagnósticos, la falta de un adecuado ordenamiento del territorio. Casos como la instalación de la planta CELCO en San José de la Mariquina, el proyecto minero Pascua Lama, la central Ralco, las centrales en Aysén, los permanentes conflictos por las modificaciones de los planes reguladores comunales, la instalación de industrias y el emplazamiento de proyectos de infraestructura vial son un buen reflejo de que en el territorio se perciben distintos intereses y usos potenciales, como también vocaciones, restricciones y potencialidades que deben ser reflejadas en instrumentos de gestión para apoyar las políticas públicas.

No obstante, un tema que pocas veces se ve realmente integrado en estas discusiones y dimensiones en tanto instrumento de gestión es el referido a cómo los aspectos sociales y culturales se insertan de manera efectiva en dichos instrumentos y políticas. Si bien es cierto que el tema de la «participación ciudadana» se ha vuelto un lugar común en las prácticas discursivas, no lo es menos que los esfuerzos conceptuales por darle una cabida efectiva y real no han sido del todo exitosos. Informes como el elaborado recientemente por la OCDE¹ señalan, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- consolidar los esfuerzos para producir información ambiental, informes de la situación del medio ambiente e indicadores ambientales con el fin de fortalecer la toma de decisiones y la información pública, teniendo en cuenta las metodologías internacionales;
- continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, las políticas y los programas públicos;
- seguir con los esfuerzos por mejorar la salud mediante el progreso ambiental sobre la base de objetivos específicos, con atención especial a los pobres;
- examinar los efectos del uso de pesticidas en la salud de los trabajadores agrícolas y las comunidades rurales, y adoptar estrategias y medidas para reducir el riesgo;
- fortalecer la educación y conciencia ambiental con una estrategia de aprendizaje de largo plazo y un plan nacional de educación ambiental que incluya integrar aún más las materias ambientales en los planes

1. OCDE-CEPAL (2005: 191-206), relativo a medio ambiente y sociedad.

de estudio de las escuelas primaria y secundaria, y desarrollar el conocimiento ambiental mediante asociaciones profesionales, así como sistemas de manejo ambiental en las empresas;

- aumentar el empleo en el sector del medio ambiente, con atención especial al patrimonio cultural y material como base para el desarrollo turístico, además de la producción orgánica de alimentos para la agricultura.

Se destacan varios aspectos en el informe relativo a la integración entre medio ambiente y sociedad, entre ellos, y se agrega aquí textualmente el hecho de que

Chile logró un progreso notable, durante el período en que se efectúa la evaluación, en la disminución de la proporción de población que vive en condiciones de pobreza, desde casi el 39% al 19%. Más del 50% del ingreso del decil más pobre de la población proviene de políticas sociales nacionales que inciden en:

- i) las necesidades básicas de ingreso, con transferencias tales como pensiones asistenciales, subsidios familiares y subsidios de agua;
- ii) los tugurios y otros problemas de vivienda, con medidas como el programa Chile Barrio;
- iii) la educación, con acceso a la educación primaria para todos;
- iv) la salud, con el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) que cubre 56 enfermedades de alto coste y enfermedades comunes;
- v) aspectos laborales, con el incremento del salario mínimo y la introducción del seguro de desempleo; y
- vi) la extrema pobreza que afecta a personas que no están cubiertas por las redes sociales, principalmente con el programa Chile Solidario.²

Menciona también los avances en materia de democracia ambiental, especialmente en la provisión de información ambiental (estadísticas ambientales y publicación de informes de situación del medio ambiente, entre otros) y en la base jurídica para tener acceso a la información, junto con la participación ciudadana y el acceso a la justicia, además de iniciativas específicas tales como el establecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). En lo relativo a la producción de información ambiental, destaca la publicación de datos ambientales desde 1990 por parte del INE.

En buena medida resalta, además, el hecho de que el mejoramiento de la participación y el acceso a la información han sido objetivos claros de la política ambiental en Chile y que se han logrado algunos avances en la educación ambiental con la introducción de ciertas materias en las enseñanzas primaria

2. OCDE-CEPAL, *op. cit.*, p. 192.

y secundaria, la certificación ambiental de 132 escuelas y el movimiento ambiental de los *scout*.

No obstante, con respecto a la información, es necesario consolidar y regularizar las labores referentes a datos ambientales, informes e indicadores del medio ambiente. Se debe dar continuidad al desarrollo del SINIA para integrar la información sectorial, mejorar la calidad de la información ambiental física e incluir información económica sobre el medio ambiente (gasto, empleo en el sector y precios del agua, entre otros).

Por otra parte, si bien se reconocen los avances en materia de participación pública, se considera imperioso fortalecer aspectos en torno a mejorar la eficiencia y la sistematización de los mecanismos de participación ambiental (por ejemplo, en el EIA y en las Evaluaciones Ambientales Estratégicas).

En cuanto a la educación, se señala en lo puntual el hecho de que ha habido progresos en diversas temáticas (programas de educación al aire libre, certificación ambiental de escuelas, etc.), pero dichos esfuerzos no han sido sistemáticos y son algo dispersos. La inexistencia de un plan nacional de educación ambiental es un aspecto débil del desempeño ambiental. Se estima que éste debería incluir no sólo a los establecimientos educacionales sino también actividades no formales y al sector privado.

Hay temas que, sin embargo, no son mencionados en el marco de esta evaluación. Uno de ellos, de vital importancia en el contexto de la integración entre medio ambiente y sociedad, es el relativo a las condiciones actuales del empleo en Chile. La precariedad cada vez más presente de éste no se aborda como un sujeto social de incidencia en el ámbito del desempeño ambiental en el país, teniendo en cuenta que este nuevo escenario condiciona de manera determinante los niveles de participación pública de los ciudadanos y con ello, por cierto, también las posibilidades de articular y estructurar el territorio en función de una planificación efectiva que recoja las inquietudes y aspiraciones ciudadanas (Aliste, 2005a).

Necesidad de un vínculo entre ciencias sociales y medio ambiente para una planificación del territorio a escala local

A la luz de lo expuesto en el punto anterior, sobre la crisis existente entre el vínculo sociedad-medio ambiente, surge la necesidad de identificar las posibles interfases. En torno a ello, la noción de territorio emerge como una oportunidad tanto conceptual como metodológica, en tanto que en términos concretos el territorio es una realidad que está presente en diversas expresiones constantes y permanentes de la vida cotidiana.

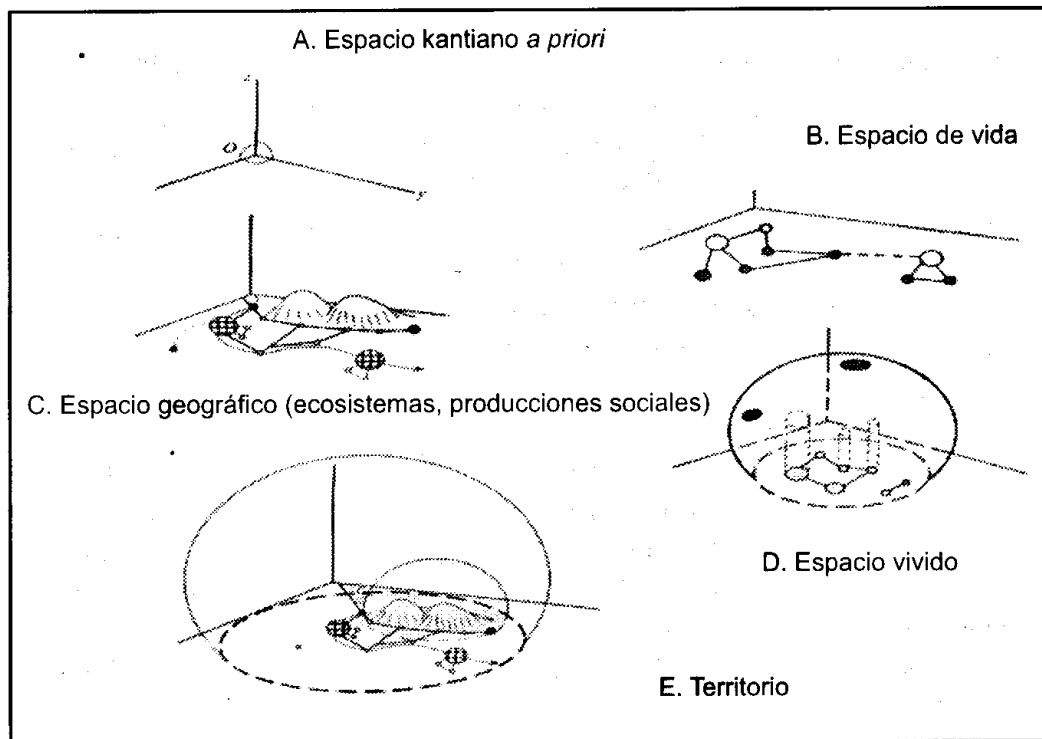
Con respecto a ello, la propuesta de Diméo (1998) permite una aproximación a la noción de territorio que abriga y hace posible visualizar una oportu-

nidad metodológica y conceptual en torno a la posibilidad del territorio como nexo y vínculo capaz de articular la relación medio ambiente y sociedad desde una perspectiva que otorga congruencias a escala local.

El gráfico siguiente plantea el territorio como el resultado agregado y simultáneo entre concepciones a priori, igual que las dadas desde la noción «kantiana» del espacio, el espacio de vida o aquél en el que se desarrollan habitual y cotidianamente las actividades del hombre, el espacio geográfico o equivalente al espacio de las formas naturales y sociales y, finalmente, el espacio vivido o de la experiencia, de la historia de los lugares, de las significaciones.

Puntualmente, Diméo señala que el territorio es el vivo testimonio de una apropiación económica, ideológica, política y, por lo tanto, social del espacio, por parte de grupos que tienen una representación propia de sí mismos, de su historia y de su singularidad.

Gráfico 1. La concepción del territorio como agregado de significaciones



Fuente: Diméo (1998).

En este sentido, el autor propone identificar, con respecto a la noción de territorio, los siguientes aspectos que plantea como hipótesis de trabajo que permiten sostener esta apreciación y definición de dicho concepto:

- Cada sujeto se inserta en grupos de pertenencia de diversa naturaleza. Establece itinerarios personales a partir de los cuales se construye esta

pertenencia e identidad colectiva, condicionando su relación con los otros y su alteridad.

- Existe una dimensión política fundada en la necesidad de control sobre el espacio que garantiza su especificidad y permanencia. Ello ilustra una naturaleza intencional y el carácter voluntario de esta creación.
- El territorio constituye un destacable campo simbólico, manejado y modificado constantemente por la sociedad. El valor patrimonial es una manifestación de esta identidad colectiva que transforma y le da al territorio un sentido particular que reafirma los aspectos de identidad a quienes lo habitan. Por lo tanto, la territorialidad simbólica reviste una importancia social primordial.
- La relevancia de la historia y de la temporalidad en materia de la construcción simbólica de estos territorios es clave para la maduración y el trabajo de tales imaginarios sociales.

Según lo anterior, Diméo (*op. cit.*: 37-41) expresa que el territorio multi-dimensional participa, por lo tanto, de tres órdenes distintos: uno basado en la materialidad, en la realidad concreta, palpable, desde donde el concepto adquiere su origen; el segundo, referido a una acción de carácter psíquico individual, donde la territorialidad se identifica con una relación, *a priori*, emocional y pre-social desde el hombre hacia la tierra; y en tercer lugar está el orden de las representaciones colectivas, sociales y culturales que le dan sentido y la carga simbólica que finalmente éste tiene.

En consideración a esta aproximación a la noción de territorio, las ideas en torno al concepto de medio ambiente también adquieren un sentido mucho más amplio y enriquecido. Si rescatamos lo propuesto por Leff (1994), podemos reafirmar que, efectivamente, hablar de medio ambiente sin abordar los aspectos culturales nos crea una imagen sesgada que pasa por alto probablemente elementos de un carácter muy significativo para quienes habitan los lugares y viven el medio ambiente desde una visión cotidiana. En sus palabras, es necesario internalizar y entender el rol «mediatizador» que la cultura tiene entre el hombre y su entorno. Por lo tanto, ¿es posible seguir hablando de ciencias ambientales, principios de sostenibilidad o de desarrollo si no aceptamos el desafío de entender el papel que en este sentido cumplirá la cultura de las comunidades, pueblos, naciones o grupos humanos que habitan los distintos territorios?

Cabe recalcar que los temas como la diversidad, y aquí precisamente nos referimos a la diversidad cultural, deben ser parte de los estudios sobre el medio ambiente, como un modo de acercarse a la naturaleza y al alcance de la noción de territorio. Aquí es donde disciplinas de la geografía como la Geografía Cultural comienzan a ofrecer una oportunidad metodológica y conceptual para ayudar en este propósito. Contribuyen a este examen las proposiciones de Porto Gonçalves (2001) en el campo específico de la geografía, pero también

Edgar Morin (1999) y Enrique Leff (*op. cit.*) al hablar de la necesidad de comprender el nuevo escenario de la complejidad ambiental y de los problemas actuales del conocimiento.

Por lo tanto, hablar de gestión y de planificación ambientalmente sostenible del territorio a escala local merece un análisis detenido de las condiciones y elementos culturales que actúan en la definición y percepción de las territorialidades construidas desde las perspectivas del sujeto. Más aún, este tema se vuelve fundamental cuando se consideran aspectos críticos de la manera en que actualmente se están configurando escenarios de percepción pública sobre la importancia que tienen las temáticas ambientales en el ámbito de las decisiones políticas.

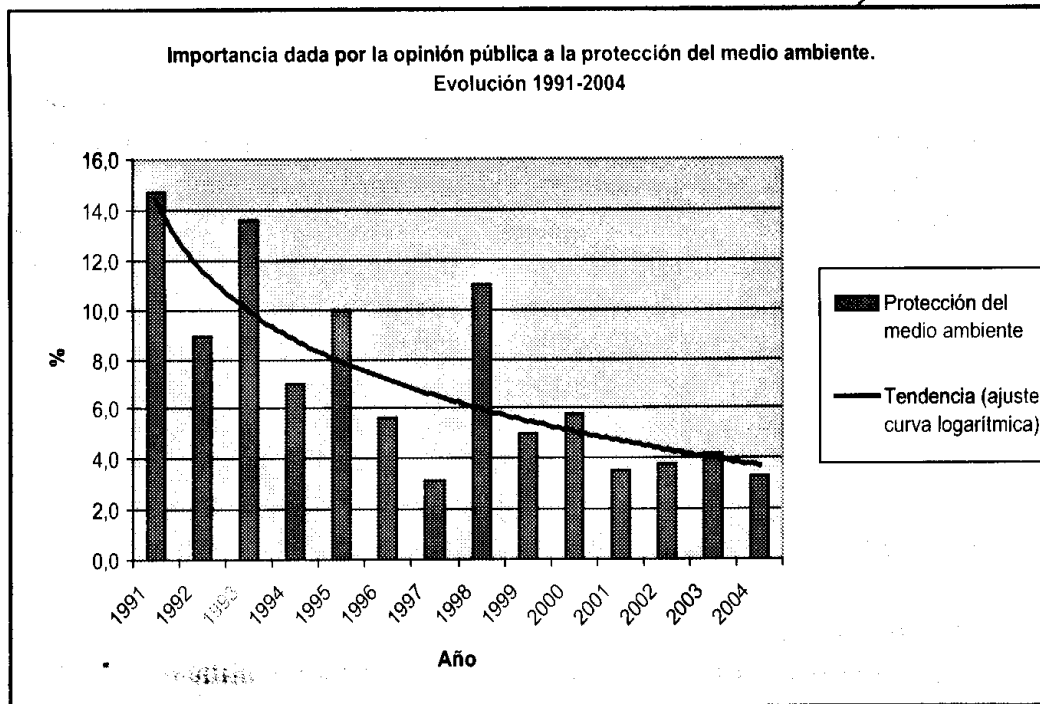
La gestión y planificación del territorio como herramienta para un desarrollo local ambientalmente sostenible

En un análisis de las Encuestas de Opinión Pública realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) desde el año 1987, es posible identificar un aspecto poco alentador en materia de lo que representan los temas ambientales para la opinión pública. En el período comprendido entre los años 1990 y 2004, la importancia que la opinión pública le otorga a la protección del medio ambiente como un tema de prioridad del Gobierno decae de manera drástica, con altibajos, pero con una notable y preocupante tendencia a la baja, tal como se puede apreciar en el gráfico 2.

En dicho gráfico se muestra un aspecto que a la luz de uno de los objetivos de la Ley n.º 19.300 de Bases del Medio Ambiente resulta frustrante, y es el referido a que ésta no ha conseguido una sensibilización y creación de conciencia ambientales en la ciudadanía. Por otra parte, es este mismo aspecto el que debe hacernos reflexionar sobre las posibles explicaciones de tal situación. Entre ellas, y que importan en el contexto del tema tratado en este documento, está el papel conferido a las comunidades y a sus características socioculturales en la construcción de los distintos aspectos asociados a la sostenibilidad, particularmente los referidos a las virtudes y especificidades de los territorios.

Tal como se ha expresando más arriba, el territorio no ha formado parte real de una componente abordada desde una óptica integradora o plataforma de desarrollo sostenible en el marco de las políticas ambientales. En este sentido, la escala local puede ofrecer la posibilidad de conectar y darle forma a la interfase entre medio ambiente y sociedad, si ésta se basa en las experiencias asociadas a la cotidianidad y a la ligazón directa de las comunidades con los entornos que habitan en su día a día.

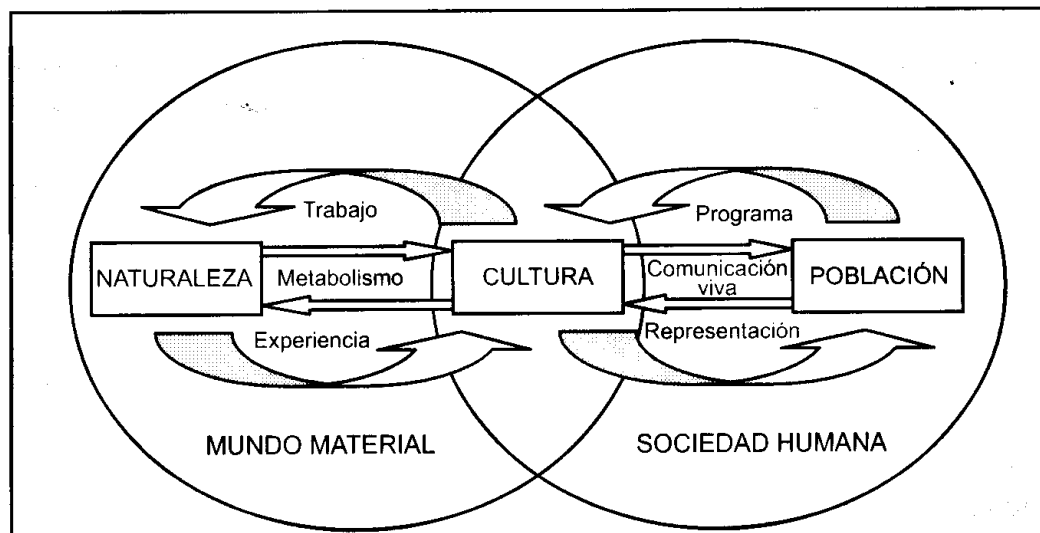
Gráfico 2



Fuente: Aliste, 2005a.

En virtud de ello, y sustentado en lo propuesto por Fischer-Kowalski (2002: 119), se identifica conceptualmente el siguiente esquema de cómo el territorio se transforma en la interfase necesaria para una adecuada relación entre naturaleza y sociedad.

Gráfico 3. La interfase sociedad-naturaleza y el papel del territorio a partir de la cultura



Fuente: Aliste, 2005a.

De este modo, el territorio es la oportunidad para identificar las motivaciones, aspiraciones, formas de contacto y visualización con que las comunidades locales materializan en términos concretos su relación con la naturaleza y, de esta manera, con su medio ambiente, al transformar, vivir y utilizar sus distintos recursos, sus experiencias de vida, sus cargas emotivas y, por lo tanto, sus historias personales y de grupo. El territorio ofrece, entonces, desde tal perspectiva, un campo fértil a la puesta en práctica de políticas y herramientas para la gestión ambientalmente sostenible a escala local, en tanto se puedan identificar adecuadamente cada uno de los distintos aspectos de tipo físico-natural, social, cultural, político y económico, en conjunto y de manera equilibrada, sin prioridad de un área temática sobre otra, sino, en conjunto, como un todo indisoluble y recíprocamente condicionado. Hasta ahora, lo que en general hemos visto sobre la dimensión territorial para la gestión ambientalmente sostenible ha estado marcado preferentemente por las perspectivas que dan prioridad a los elementos físicos y funcionales del territorio, con escasos aportes en materia cultural y social.

Conclusiones

Hablar del territorio habitualmente nos lleva a diferentes nociones. Éste posee diversas acepciones que se relacionan con sus respectivos marcos interpretativos (referidos a la propiedad, las redes, las jerarquías, etc.). Sin embargo, otra posibilidad es, como se ha señalado, entender el territorio como una herramienta capaz de mostrar y reflejar las nociones presentes en el espacio geográfico y, por lo mismo, ser el resultado de la interacción de quienes viven en él sus propias experiencias de vida (individuales y/o colectivas) con respecto a estos espacios. El territorio es, por ende, una expresión que da cuenta de las vivencias, la historia y las relaciones que dichos espacios han dotado de sentido a un lugar, yendo, por lo tanto, mucho más allá de los simples atributos físicos e históricos, que corresponden a su interpretación más frecuente.

Lo anterior es imprescindible en el momento de construir las nociones de territorio y lugar. Tal como lo expresa Augé (2002), un lugar posee una connotación que está inscrita y simbolizada en el espacio, y llega a convertirse en un lugar antropológico. Ello permite coadyuvar en el entendimiento de las nociones del enfoque cultural en geografía, que sostienen que este enfoque es tal «(...) en la medida en que las realidades de las que tratan las ciencias sociales estén, en primer lugar, compuestas por elementos percibidos por individuos, la forma que utilizan para hablar de ellas y las prácticas que llevan a cabo» (Claval, 2002: 34).

Por ende, la noción de territorio no puede prescindir de un componente fundamental que le da sentido a su existencia y éste es el de las comunidades. En efecto, las comunidades son las que, a la larga, dan sustento y sentido al

espacio que habitan, convirtiéndolo en territorios y en lugares, toda vez que llenan a éstos de significados. Es deber, por lo tanto, de quienes trabajan en el ámbito de la investigación con respecto al medio ambiente buscar los elementos de significación presentes en el espacio geográfico que convierten a cada uno de éstos en un territorio. La importancia de dicho aspecto radica en la posibilidad conceptual que éste aporta a la interpretación, análisis y comprensión de las relaciones sociedad-naturaleza desde una nueva dimensión, aportando el entendimiento y la anticipación a posibles conflictos como los vividos durante la última década, y visualizando alternativas para la búsqueda de estrategias orientadas a una noción de sostenibilidad que también englobe el concepto de justicia ambiental. Lo anterior está prácticamente ausente en los documentos de las dependencias públicas que trabajan con temáticas ambientales, aunque mucho se ha escrito sobre participación ciudadana y mucho se menciona, además, la palabra comunidad. Sin embargo, una noción de territorio más integrada en conceptos como identidad y lugar es prácticamente inexistente en lo concreto.

El espacio se convierte en territorio, de la misma forma en que también llega a ser un paisaje. En efecto, al igual que el territorio, el paisaje deriva del espacio pero con un sentido, una carga simbólica y un modo de interpretación que depende de aspectos culturales que permiten y definen los elementos estéticos que otorgan valor y que tienen una marcada historicidad. Por ello, no debe resultar menor en este contexto conceptual (y, por el contrario, debe ser un sujeto primordial) el hecho de que donde un lugareño de Chiloé Continental ve «monte», el científico u hombre sensible con la ecología vea «bosque nativo» (Ramírez, 2006). En rigor, el espacio es el mismo pero el paisaje es distinto. Más distinto aún será el lugar, que para quien vive de él representa un recurso y para quien quiere preservar lo ve como un patrimonio natural. En ambos casos, en definitiva, se habrán construido distintos territorios cargados de significación, sentimientos y motivaciones.

Referencias bibliográficas

- ALISTE, E. (2001a): *Medio Ambiente y Sociedad: Reflexiones en torno a los conflictos ambientales*, tesina para optar al Diploma en Ciencias Sociales mención Metodologías de Intervención Social y Local, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- ALISTE, E. (2001b): «Lo ambiental y la necesidad histórica en las sociedades de riesgo», en *Revista electrónica MAD*, Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile, n.º 5. Disponible en línea: <<http://www.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/05/paper01.htm>>.

- ALISTE, E. (2005a): *Medio ambiente y sociedad. Incorporación de las ciencias sociales y humanas en la gestión ambiental*, tesis para optar al grado académico de Magíster en Gestión y Planificación Ambiental. Programa Interfacultades, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- ALISTE, E. (2005b): «Geografía cultural y medio ambiente. Otro ambiente, otro espacio, otra geografía desde la noción de territorio», en *XXVI Congreso Nacional y XI Internacional de Ciencias Geográficas*, octubre del 2005, Santiago, Chile.
- AUGÉ, M. (2002): *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Editorial Gedisa, Buenos Aires.
- CLAVAL, P. (2002): «El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio», en *Boletín de la A.G.E.*, n.º 34, pp. 21-39.
- CORBIN, A. (2001): *L'homme dans le paysage*, Textuel, París.
- DIMÉO, G. (1998): *Géographie sociale et territoire*, Nathan Université, París.
- FISCHER-KOWALSKI, M. (2002): «El metabolismo de la sociedad: sobre la infancia y adolescencia de una naciente estrella conceptual», en Redclift & Woodgate (coord.), *Sociología del medio ambiente*, McGraw Hill, Madrid.
- LEFF, E. (1994): *Ciencias sociales y formación ambiental*, Gedisa, Barcelona.
- LEFF, E. (2000): *Saber ambiental*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- LEFF, E. (2001): *La complejidad ambiental*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- MORIN, E. (1999): *El método: La naturaleza de la naturaleza*, Cátedra, Madrid.
- OCDE-CEPAL (2005): *Evaluaciones del desempeño ambiental en Chile*, Ediciones de Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, Chile.
- RAMÍREZ, F. (2006): «Una historia de 30 años del sector forestal chileno. Proyecto DI 2004, Universidad de Chile», en *III Simposio de Historia Ambiental Americana*, Sevilla, abril del 2006.
- REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (2002): «Sostenibilidad y construcción social», en *Sociología del medio ambiente*, McGraw Hill, Madrid.