

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/R.368  
6 de agosto de 1984  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

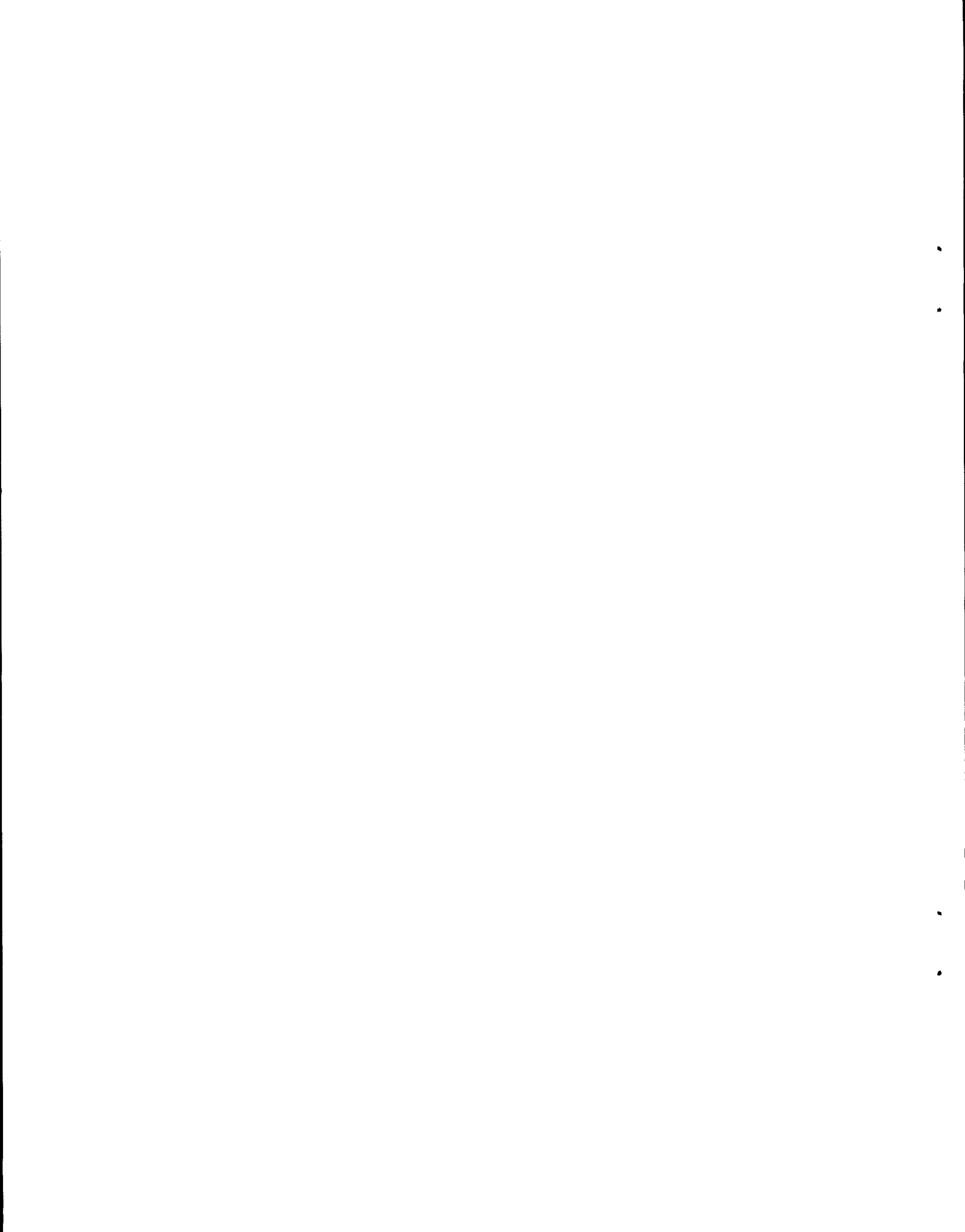
Taller de trabajo sobre "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de México", organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de México

Ciudad de México, México, 13 y 14 de agosto de 1984

INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION  
Análisis y crítica para la cooperación latinoamericana

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente en virtud del Proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal", adscrito a dicha Unidad y que se lleva a cabo con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue preparado por el señor Carlos Collantes, funcionario de la Unidad mencionada, y las opiniones expresadas son de su exclusiva responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de las instituciones organizadoras del taller de trabajo.

84-8-1270



## Introducción

Es posible que en algún país carezca totalmente de sentido incorporar la dimensión ambiental en la planificación. Así ocurriría si, por ejemplo, por dimensión ambiental se entienden los más cotidianos problemas de higiene, de ornato o de rescate faunístico y si por planificación se entiende el más abstracto manejo de variables nominales de la macroeconomía; o si por incorporar esa dimensión se entiende prepararse para el advenimiento de la utopía o del apocalipsis y, frente a ello, la planificación no funciona ni para opinar sobre proyectos municipales. Entre estos dos extremos, algo caricaturescos pero no irreales, se encuentra una gran variedad de posiciones sobre el tema, dependiendo de la forma como se concibe la dimensión ambiental y del modo como se da en la práctica el proceso planificador.

En este documento, el análisis tomará como punto de partida las concepciones que se tiene sobre la dimensión ambiental, tratando de dilucidar las preocupaciones que motivan su incorporación en la planificación; preocupaciones que responden a intereses muy heterogéneos y que tienen implicancias muy diversas según la realidad y la actividad de que se trate. Resulta evidente la necesidad de superar la confusión que esta diversidad genera, en particular cuando se trata de promover la comparación y la cooperación entre países a una escala como la de Latinoamérica.

En las condiciones de la actual crisis, cuando aumentan simultáneamente la capacidad instalada ociosa, el desempleo, la incertidumbre en lo inmediato, los costos financieros y la presión para el pago de deudas, aparecen las incongruencias de los augurios catastrofistas, de las inculpaciones por ecocidio y de los apremios a los agentes económicos para que asuman las multas por contaminar y los costos por descontaminar. Más bien, se pone en evidencia la necesidad de revisar las concepciones, las estrategias y los medios que se emplean en la conducción del desarrollo, los cuales forman parte de la raíz común que tienen los problemas del subdesarrollo, de la crisis y del deterioro ambiental.

Por ello, mientras cierto economicismo propugna superar la crisis reactivando las mismas fuerzas que la provocaron y mientras cierto ambientalismo quisiera mantener la regresión que la crisis ha impuesto

en razón de sus beneficios profilácticos, en este trabajo se plantea la necesidad de una revisión radical de ambas concepciones y de reorientarlas hacia el proceso de desarrollo. Desarrollo que aquí se entiende como el avance endógeno en la satisfacción de las necesidades y la dinamización de las posibilidades de toda la población.

Para contribuir en esta tarea se propone una sistematización tentativa de los principales enfoques y tendencias en que pueden agruparse las principales propuestas y experiencias hechas en la región para incorporar la dimensión ambiental en la planificación. Primero se propone un enfoque básico en el que se identifica una efectiva y común práctica de manejo de la dimensión ambiental en la planificación en todos los países; práctica que puede resultar muy importante aunque no necesariamente se la conoce con esos términos. Luego se distinguen, por comparación con esta práctica, dos grandes corrientes o enfoques principales, que se orientan en direcciones hasta cierto punto opuestas y que se califican respectivamente de enfoque restrictivo y enfoque instrumental, por referencia al papel que pueden jugar en el proceso de desarrollo. En el enfoque restrictivo, que parece ser el predominante en la región, se distinguen a su vez tres tendencias principales según el impacto que la restricción puede tener en el desarrollo, a saber: inhibitorio, malthusiano y profiláctico.

Se espera de esta forma reconocer la diversidad de enfoques y tendencias que se dan en América Latina acerca del tema, pero también facilitar su crítica a fin de fundar la cooperación entre países en bases firmes y no en sobreentendidos que pueden añadir confusión; propósito para el cual se esbozan en cada enfoque y tendencia algunos comentarios que susciten una mayor discusión y esclarecimiento.

Además de la crítica, el documento plantea una propuesta alternativa, que se centra en el enfoque instrumental. Se considera que este enfoque puede responder mejor a las necesidades del desarrollo, y de la planificación y que las tareas que implica requieren y a la vez posibilitan una efectiva cooperación latinoamericana en la materia.

La brevedad del documento y su carácter exploratorio hacen aparecer demasiado simplificados algunos planteos, conceptos y críticas, lo que se espera superar junto con los errores necesarios, en las reuniones de trabajo para las que ha sido elaborado.

## I. ENFOQUE BASICO

Cuando el término "ambiente" se entiende en su sentido originario y se aplica a una sociedad determinada, puede designar en general al conjunto de factores físicos que condicionan la existencia y la reproducción de esa sociedad, sea como fuente de recursos o como lugar de asentamiento, al estado natural o en sus transformaciones subsiguientes. El término incluye, en consecuencia, toda la base territorial y de infraestructura que tiene valor de uso real o potencial para esa sociedad, desde los ecosistemas y otros procesos naturales hasta las ciudades y otras formas de asentamiento pasando por las distintas fuentes de materia y energía, renovables o no, intervenidas o en reserva.

Entendido de esta manera, puede decirse también que el término ambiente designa a las condiciones materiales fundamentales tanto para la producción y reproducción económica como para la existencia y reproducción de la población, condiciones en las cuales se cristaliza la mayor parte del proceso de acumulación social.

Una de las funciones esenciales que cumple el sector público en cualquier país es, precisamente, la de proveer los elementos básicos de esta acumulación a fin de asegurar la permanencia y sustentabilidad física del conjunto del sistema económico y social; elementos entre los que destacan aquéllos que son materia de soberanía nacional, los de gran envergadura, los indivisibles, los de beneficio colectivo y los bienes libres. Con el mismo fin, el sector público presta, además, servicios para el mejor conocimiento y aprovechamiento de los elementos del ambiente que él no provee así como también para atender problemas corrientes de higiene, conservación o interferencias en el uso de algún ambiente específico.

Estas funciones, que no necesariamente llevan el nombre de ambientales, se realizan como es sabido a través de varios sectores administrativos y en diferentes instancias, tales como las de investigación, información, producción, operación y mantenimiento, legislación y administración, control y vigilancia, etc., entre las que cabe destacar aquí la de planificación. Como estas actividades absorben en conjunto un alto porcentaje del gasto público, tanto de operación como de inversión, puede concluirse que allí donde existen sistemas efectivos de planificación la dimensión ambiental es una de las más importantes que éstos manejan;

y lo hacen tanto en sus aspectos reales, que conciernen principalmente a la planificación sectorial, empresarial, regional y municipal, como en los aspectos nominales, que conciernen principalmente a la planificación global y a la programación presupuestaria y de inversiones públicas.

Cuando no existe planificación, la dimensión ambiental sigue siendo una de las más importantes para el sector público, pero en estos casos -que podrían ser mayoría- lo pertinente es plantear la necesidad de incorporar la planificación en el manejo de la dimensión ambiental y no a la inversa.

Visto de esta manera, podría resultar redundante proponer la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. Aunque se trate de problemas difíciles o no resueltos no se podría decir que el tema no está incorporado en la planificación o que lo esté de modo marginal. Sin embargo, la discusión que se ha levantado en los últimos quince años en torno a este tema enfrentando intereses marcadamente diferentes a nivel internacional y nacional, ha contribuido a percibir la dimensión ambiental en forma algo diferente. Viejos problemas se perciben bajo una nueva óptica y aparecen nuevos temas y alcances que tienen suficiente relieve como para preocuparse, si no de incorporar al menos de acentuar su incorporación en la planificación y de hacerlo con la cooperación de otros países.

Mientras en el discurso cotidiano se suelen identificar los nuevos problemas del ambiente con una agudización de los tradicionales problemas del deterioro de sus diferentes componentes, en las discusiones vinculadas a la planificación y al desarrollo los problemas que han emergido son mucho más trascendentes. Puede decirse que ellos conciernen a la capacidad que tiene la sociedad de comprender, planificar y manejar sus relaciones con el ambiente en el proceso de desarrollo, bien sea que se trate de relaciones de conocimiento, de producción, de acumulación, de apropiación, de uso o de conservación del mismo.

Entre los problemas de esta índole pueden destacarse los siguientes:

- el escaso conocimiento y aprovechamiento efectivo de la mayor parte del territorio de la región, especialmente en los poco habitados ecosistemas tropicales húmedo, árido y montañoso y en las zonas templadas áridas;

- la limitada capacidad interna para entender y responder en forma diferenciada a las particulares oportunidades y desafíos que cada ecosistema plantea al desarrollo;

- la inserción pasiva en el contexto internacional que limita las posibilidades de control del uso de nuestras fuentes de materias primas y que favorece muchas veces su deterioro o su abandono forzado, en correspondencia con el escaso control y deterioro de nuestros términos de intercambio;

- la percepción cada vez más restringida y alienada de las posibilidades y valores de uso de los elementos del ambiente así como de las opciones técnicas para hacerlos accesibles y rentables;

- el predominio de un patrón imitativo de acumulación que demanda excesivas transformaciones ambientales para adaptar patrones productivos muy exóticos, contribuyendo en gran medida a incrementar la intensidad de energía, de capital, de importaciones y de endeudamiento externo que caracteriza a la inversión regional en crisis;

- la inequitativa distribución de la propiedad de los elementos ambientales así acumulados y, asimismo, la inequitativa participación en los costos y beneficios que dichas transformaciones implican, incluso en caso de bienes de consumo colectivo; y, como consecuencia de todo lo anterior,

- la persistente frustración de muchas necesidades y posibilidades humanas en un contexto de vastas potencialidades ambientales subutilizadas.

Afrontar esta realidad implica penetrar en estructuras y relaciones muy profundas --mucho más profundas que las involucradas en los problemas de deterioro-- tanto a nivel interno como internacional; estructuras y relaciones que comprometen sustancialmente al sector público y en particular a la instancia planificadora. De otro lado, la capacidad de respuesta concreta cotidiana a todos esos problemas depende de multitud de esfuerzos creativos y transformadores que se encuentran dispersos pero que pueden ser potenciados con la intervención planificadora y organizadora del Estado.

Como es sabido, gran parte de esta tarea se encuentra todavía por realizar en muchos países de América Latina lo que constituye una buena razón para acentuar la consideración de la dimensión ambiental en la

planificación y el esfuerzo es de suficiente envergadura como para requerir un apoyo efectivo de la cooperación horizontal. Sin embargo, los enfoques a este respecto difieren diametralmente, pudiendo distinguirse un enfoque restrictivo y uno instrumental, según el efecto que cada uno de ellos pueda tener en el desarrollo, de efectuar dicha incorporación.



## II. ENFOQUE RESTRICTIVO

La corriente predominante de interés con miras a incorporar la dimensión ambiental en la planificación en los países de América Latina proviene de los sectores preocupados centralmente por la protección del ambiente, bien sea como un todo abstracto o en alguno de sus componentes específicos. Estos sectores valoran la conservación, los equilibrios y la calidad del ambiente como factores superiores de la calidad de la vida y, por lo tanto, como objetivos autónomos y superiores del desarrollo. Consideran además que las medidas conducentes a estos objetivos son demasiado insuficientes y que el deterioro ambiental está aumentando en forma alarmante y generalizada; razones por las cuales plantean como una cuestión perentoria y grave, no sólo una mayor intervención coercitiva del Estado y una mayor inserción del tema en la planificación sino también la imposición, por estas vías, de firmes restricciones al crecimiento y al desarrollo.

Este enfoque restrictivo ha contado desde un inicio con un manifiesto impulso externo, similar al que probablemente se espera de un programa de cooperación horizontal. Ese impulso ha favorecido una notable similitud en el tratamiento del tema en diferentes contextos; especialmente a nivel de discurso, habiendo ganado ya un espacio propio especialmente en los diagnósticos y declaraciones de intención que suelen formar parte de los documentos de planificación.

No obstante, conviene distinguir en este enfoque tendencias muy variadas acerca del tipo y grado de restricción que conviene ejercer así como del ámbito donde se debe aplicar; tendencias que pueden tener repercusiones igualmente variadas en el proceso de desarrollo y en la planificación. Para los fines del análisis se han agrupado las distintas posiciones que se inscriben en este enfoque en torno a tres tendencias mayores según el efecto principal que parece perseguirse con la restricción. Esas tendencias se han calificado como inhibitoria, neomalthusiana y profética respectivamente, cada una de las cuales se esquematiza a continuación.

### 1. Tendencia inhibitoria

En esta tendencia se reúnen las posiciones que plantean la protección del ambiente no sólo como una dimensión del desarrollo sino como una concepción del mismo. Esta concepción, que se puede llamar ambientalista, es la

que eleva a su máxima expresión los objetivos mencionados, de conservación, calidad y equilibrio del ambiente, valorando los elementos que lo componen, por su naturaleza intrínseca o por el valor adquirido en el pasado más que por su valor de uso actual y potencial. Por esta razón se suele recusar desde esta perspectiva al patrón de crecimiento vigente, pero no en su esencia o en términos de una alternativa de crecimiento sino en términos de inhibición del crecimiento mismo y de algunas de sus principales manifestaciones materiales como pueden ser el crecimiento de la masa de bienes producidos y consumidos, de las actividades industriales, del tamaño de las grandes ciudades, de la creciente magnitud de las obras de infraestructura, de las exigencias tecnológicas y de las economías de escalas, etc.

Aun cuando algunos de estos postulados tienen cierto atractivo en los sectores tecnocráticos, resulta evidente que se encuentran muy alejados del interés y de las obligaciones inmediatas de los planificadores. Pero, además, resultan ser los planteamientos sobre el tema ambiental que más rechazo generan, en la medida en que propugnan una concepción del desarrollo antagónica de la que prevalece en las instancias planificadoras centrales y en la realidad de muchos países de América Latina; concepción que podría calificarse de economicista.

La concepción economicista, como es sabido, plantea el desarrollo en términos de crecimiento de las variables macroeconómicas y de acercamiento a los niveles que alcanzan los países industrializados en estas mismas variables. Sin embargo, en esta concepción suele estar implícito que el acercamiento en esas variables conducirá necesariamente a un acercamiento hacia el nivel de vida material de dichos países y que es igualmente necesario seguir los mismos métodos de acumulación que allí se emplean y que allí también se crean. Como estos métodos implican a veces materializaciones de gran magnitud, adquirir y transplantar grandes estructuras, equipos y obras suele convertirse en el principal objetivo concreto -y a veces sinónimo- del crecimiento y del desarrollo aun a costa del ambiente.

Mientras la oposición ambientalista se plantee en este mismo terreno, de las manifestaciones aparentes (físicas) del patrón de crecimiento, sólo podrá conducir a una querrela doctrinaria con el economicismo que resulta de tanta superficialidad como inutilidad desde la perspectiva del

desarrollo. Por un lado se produce una falsa disyuntiva entre detenerse para proteger el ambiente y crecer destruyéndolo; o, dicho en otros términos, entre mantenerse pobres pero puros o aspirar a ser ricos pero contaminados.

Por otro lado, se encubren por debajo de esta querrela las raíces y los mecanismos reales que hacen que nuestros países no puedan dar siempre una respuesta satisfactoria a esa falsa disyuntiva. Ni en términos de crecimiento, ni en términos de protección ambiental ni de las relaciones entre los dos.

Como se ha señalado, la mayor parte de la población tiende a ser excluida de ese crecimiento y de esa protección, y vive a la vez en condiciones de pobreza y de deterioro ambiental (sin querer decir por esto que se trata de problemas de igual valor). Además el patrón de crecimiento vigente mantiene subutilizada y desapercibida la mayor parte de las potencialidades ambientales y las que emplea para responder a su inserción internacional están sujetas a un control externo. Los métodos imitativos de acumulación no sólo demandan excesivas transformaciones ambientales sino que, por su costo, limitan al propio crecimiento. Su utilización inhibe las capacidades para desarrollarlos endógenamente y desaprovecha el bagaje propio en la materia, perpetuando la idea que existe un camino único de avance de las fuerzas productivas, trazada en y por los países industrializados y cuyos métodos son los más avanzados y eficientes en cualquier circunstancia, sea de índole ecológica, económica, cultural o aun de sistema socio-político.

Lo que se tiende a inhibir es entonces nuestra capacidad de dominio y aprovechamiento del ambiente para satisfacer nuestras necesidades y dinamizar nuestras posibilidades humanas. En tales circunstancias, parece inevitable, por ejemplo, que la reactivación que se busca en la actualidad reactiva, en el fondo el mismo patrón de crecimiento, de acumulación y de inserción internacional que generó la presente crisis, incluyendo en ello la producción y conservación del ambiente. A este respecto, cabe recordar que la inversión en elementos ambientales generó buena parte de la deuda actual; que esta inversión era necesaria para el funcionamiento del resto de inversiones hechas bajo el mismo patrón y que muchas de las obras públicas que hoy se requieren (con empleo masivo o no) no pueden sino tender a reactivar y reproducir este mismo proceso.

Es obvio que no se puede dejar de crecer si se debe atender necesidades crecientes y mientras esto sea así carecerá de sentido cualquier tendencia inhibitoria, aparte de que poner al ambiente como un objetivo constituye una elemental inversión de los valores. Más aún, si en la euforia expansiva de la década pasada se consideraba lujo distraer recursos para dar mayor protección al ambiente, en la angustia recesiva actual debe parecer una obscenidad; parafraseando lo dicho en aquel entonces, pocos negarían hoy que "si reactivar la economía implica contaminar bienvenida debe ser la contaminación". Lo que no es obvio es que ésta sea la única ni la mejor manera de reactivar ni de crecer ni que seamos inevitablemente capaces de concebir y llevar a la práctica otras opciones.

De este modo, la querrela entre el economicismo y el ambientalismo no contribuye en nada ni al desarrollo, ni al crecimiento ni a la protección del ambiente en América Latina. Resultaría, en consecuencia, un contrasentido participar de la tendencia inhibitoria que ha promovido esa querrela y, asimismo, tratar de incorporarla en la planificación. Cuando se ha intentado hacerlo lo que se ha conseguido es llenarse de abundantes y conocidas denuncias, pruebas, estadísticas, informaciones y evaluaciones sobre daños ambientales, intentando -vanamente- contabilizarlas como el más importante pasivo del limitado y limitante crecimiento que hoy se planifica en algunos países.

## 2. Tendencia neomalthusiana

Como las contradicciones que se han anotado entre el economicismo y el ambientalismo no afectan las raíces de los problemas, ellas pueden ser resueltas con relativa facilidad en el plano ideológico. Una forma de hacerlo es recurriendo al fomento de utopías como las que han proliferado en los últimos años, en las cuales se diseñan desarrollos paralelos y espacios equilibrados e intemporales, exentos de conflictos y colmados de equilibrios perdurables, entre otros, entre la sociedad y su medio ambiente. Como por lo general se trata de planteos que escapan a las complejidades y contradicciones de la geografía, de la historia y del compromiso político real, este tipo de utopías presenta poco interés para el desarrollo, para la planificación y para este documento.

Otra forma más trascendente de hacerlo y que merece más atención, es mediante el respaldo ideológico que ambas concepciones pueden brindar a las posturas neomalthusianas, especialmente en lo que se refiere a las coerciones morales y demográficas a los sectores pobres. Ese respaldo puede producirse de varias maneras. A modo de ejemplo cabe recordar del lado economicista que el patrón imitativo de crecimiento exige un constante incremento en el uso de recursos escasos y exógenos, -especialmente de capital, crédito y tecnología- incremento que resulta tanto mayor cuanto más alto nivel per cápita se pretenda alcanzar. Como el aporte de capital y crédito no puede crecer indefinidamente y como la tecnología exógena tiende a requerir más capital y crédito cuanto más extraño le resulta el ecosistema donde debe implantarse, la escasez se agudiza doblemente a medida que dicho patrón se expande en territorio latinoamericano.

En esas circunstancias, la única forma de superar la escasez resguardando los intereses dominantes del sistema, sería coartando el crecimiento poblacional de los sectores más prolíficos y excluidos; conclusión similar a la que se llega, del lado ambientalista, cuando se extreman algunas de sus posiciones relativas a los límites que el ambiente y el planeta imponen a la población.

Como se recordará, muchos países rechazaron este tipo de conclusiones sustentadas en modelos apocalípticos que llegaron por ello a ser calificados por un presidente latinoamericano como una forma de "racismo inconfesable". Sin embargo, existen otros argumentos de apariencia más objetiva que pueden propiciar un respaldo mucho más firme a las posturas neomalthusianas, aun cuando no sea ese su propósito.

Así ocurre, por ejemplo cuando en nombre de las generaciones futuras, de la calidad de la vida, del patrimonio genético o de otra razón se plantea una oposición a la expansión de las ciudades a costa de las tierras y, asimismo, a la expansión de las tierras agrícolas a costa de los bosques y otros ecosistemas vírgenes. Tales oposiciones podrían justificarse cuando se las presenta por separado y en casos específicos, pero si se las reúne en un solo planteamiento y además se les da un valor general no se hace sino repetir la visión de los límites rígidos del planeta, donde no cabría cobida para más habitantes, ni en las ciudades ni en el campo.

Algo similar ocurre cuando se plantea la oposición al crecimiento en las zonas áridas porque se supone que favorece la desertificación; al crecimiento en las zonas montañosas porque se puede agudizar la erosión; al crecimiento en los bosques húmedos tropicales porque se destruiría el pulmón del planeta, etc. Se ha llegado a sostener que se está produciendo un proceso de "saturación poblacional" incluso en la Amazonía, donde en más de 600 millones de hectáreas vive menos población que en El Salvador o en Haití que tienen una superficie 300 veces más pequeña.

Al igual que en la tendencia inhibitoria, con este tipo de argumentos se siguen encubriendo las raíces y los mecanismos más profundos que hacen, por ejemplo, que ignoremos el funcionamiento y las potencialidades de los ecosistemas que se acaban de mencionar y que abarcan la mayor parte del territorio latinoamericano. Pero que también hacen que ignoremos las reales restricciones que estos ecosistemas plantean; por ejemplo, en el caso de los vigorosos bosques húmedos tropicales donde la mayor parte de la acumulación imitativa en la agricultura y en las carreteras resulta además de costosa, dramáticamente efímera; o en el caso de los sobrecogedores ecosistemas de montañas donde los métodos imitativos resultan en muchos casos económicamente inviables o tecnológicamente atrasados en relación a los métodos seculares de aprovechamiento y conservación de recursos bióticos, etc.

Las posiciones neomalthusianas necesitan inhibir la inquietud para asumir este tipo de problemas como desafíos a nuestras capacidades, única manera como podría dársele respuesta adecuada en relación al volumen de y al ritmo de crecimiento de la población regional. En ese sentido, esas posiciones añaden a los límites rígidos, la visión de una supuesta ley de rendimientos decrecientes de la naturaleza, que implicaría no sólo la necesidad de frenar el ritmo de crecimiento demográfico sino de empezar a reducir cuanto antes el número total de habitantes; conclusión similar a la que se podría llegar si se plantease una distribución más igualitaria de los bienes socialmente producidos en condiciones de escasez de recursos económicos y de inexorables límites ambientales.

De este modo puede concluirse que el economicismo y el ambientalismo, al enfrentarse se unen, vetando las posibilidades de desarrollo real y preservando el statu quo; el cual exige cada vez más que la

población se adapte al patrón de crecimiento y también al patrón de protección ambiental y no a la inversa.

En estas condiciones, las preocupaciones por la protección ambiental sí pueden ser acogidas, resultando con frecuencia cómodo, incorporar la dimensión ambiental en la planificación siguiendo esta tendencia, pues se reforzaría con argumentos o con pretextos ambientales algunas opciones neomalthusianas que se hayan adoptado en los planes de desarrollo por razones economicistas. A nivel de diagnóstico, por ejemplo, se presentaría a los sectores pobres como (parcialmente) responsables de sus condiciones de pobreza y baja calidad de vida debido a su sobresaturación demográfica en las áreas rurales o urbanas a las que tienen acceso en forma precaria. A nivel de políticas, podría recurrirse a este tipo de argumentos para sustentar medidas de coerción de diversa índole y también para justificar la exclusión de vastos sectores de población de los beneficios del crecimiento y de la acumulación imitativa que tantos recursos escasos demanda.

### 3. Tendencia profiláctica

Las posiciones predominantes en las experiencias latinoamericanas de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación pueden agruparse en torno a la tendencia profiláctica, en la que dicha incorporación se ve como un esfuerzo a las medidas de protección ambiental, no tanto para cambiar o para frenar el patrón de crecimiento vigente cuanto para conseguir su profilaxis. En otras palabras, de lo que se trataría es de continuar creciendo igual, pero sin deterioro ni contaminación del ambiente, constituyéndose la planificación en una instancia decisiva de coerción para imponer las medidas correctivas, preventivas y de conservación que no pueden ser impuestas por otros medios.

Para conseguir este propósito, en unos casos se ha buscado integrar todas las responsabilidades de protección ambiental en un solo cuerpo, normativo, ejecutivo y de control; cuerpo al que corresponde formular con igual carácter unitario los planes generales de protección ambiental, los cuales se detallarán y asignarán posteriormente por vía administrativa a los órganos de planificación global sectorial, empresarial, regional o local. De esta manera, la mayor incorporación de la dimensión ambiental consistiría en reunir todas las medidas de protección que se manejan

dispersas según el enfoque básico, en un solo cuerpo fuerte y en tratar de imponer este cuerpo a todo el país a través del sistema de planificación. Este procedimiento, si bien puede ser eficaz para hacer cumplir ciertas medidas ordinarias de profilaxis tiende a desvirtuar por completo el sistema de planificación. Podría convertirlo en una suerte de órgano de disciplina o de control de calidad y, además, le impondría un sistema de información y tramitación burocrática tan complejo y frondoso como lo son los sistemas ambientales.

En otros casos se ha buscado utilizar más selectivamente a la planificación, tratando de imponer por su intermedio medidas que sean más afines con sus propias funciones. Así, por ejemplo, se ha tratado de imponer la declaración obligatoria de impacto ambiental o el principio del contaminador-pagador, condicionando a su acatamiento la asignación de prioridades o de estímulos dentro del plan, especialmente en materia de grandes obras públicas. Como prueba de que estas medidas no son necesariamente restrictivas, se exhiben además experiencias de países industrializados en donde coerciones de este tipo favorecen un mayor crecimiento: innovaciones tecnológicas que son más eficientes en el uso del ambiente y de sus recursos y, por consiguiente, profilácticas.

También se ha tratado de usar la planificación para reorientar algunos procesos globales de la sociedad a los que se atribuye un peso mayor en el deterioro del ambiente; procesos entre los que se destacan la concentración metropolitana y la concentración industrial, cuya reversión constituye también una reivindicación privilegiada de los más convencionales regionalismos.

Es posible que detrás de propuestas como éstas se encuentre la defensa de intereses muy simples y de carácter estrictamente ambiental aunque a veces revelan una escasa visión de conjunto, que puede conducir a afectar gravemente otros intereses. Así por ejemplo, la desconcentración industrial siguiendo métodos imitativos ha causado severos estragos cuando la región receptora se encuentra poco organizada o en un ecosistema cuyo comportamiento es poco conocido.

No obstante, este tipo de propuestas también puede ser una manifestación del escaso conocimiento que en general se tiene sobre ciertos fenómenos globales, lo cual puede conducir a un exceso de optimismo o de ingenuidad en unos casos y a un divorcio de la realidad en otros;



divorcio que puede ser de tal grado que la aplicación de las medidas propuestas conduzca a un resultado totalmente contrario al esperado.

En cuanto al optimismo podría mencionarse como ejemplo los supuestos en los que se basan algunas de las propuestas de desconcentración, entre los que podría destacarse tres principales. Primero, que si no se desconcentró con anterioridad fue por insuficiente motivación, la que sí sería proporcionada por el grave deterioro actual del ambiente y por los objetivos profilácticos. Segundo, que la concentración es la principal causa del deterioro, que esa concentración puede ser revertida y que una vez alcanzada la desconcentración se conseguirá la profilaxis deseada. Y tercero, que tal desconcentración se puede alcanzar con los instrumentos de planificación disponibles aunque si no se pudiese, la profilaxis constituiría una razón suficiente como para cambiar los instrumentos de planificación en ese sentido.

Razonamientos parecidos podrían hacerse en torno a otros objetivos profilácticos para los que se busca una mayor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. Pero interesa más presentar aquí algunos ejemplos de los paradójicos resultados a los que se puede llegar como consecuencia del divorcio o de la poca atención que se da a la realidad cuya profilaxis se desea conseguir mediante medidas correctivas, preventivas o de conservación.

a) Medidas correctivas

Las medidas correctivas se refieren generalmente a la incorporación de dispositivos adicionales en instalaciones existentes a fin de amortiguar, procesar o reciclar emisiones deteriorantes o, en su defecto, de reparar daños ya producidos. Cuando estos dispositivos siguen el patrón imitativo, no sólo implica un aumento del costo del capital fijo en nuestros países sino que también se requiere importarlos desde los países centrales donde se originaron los equipos cuyos efectos se trata de corregir. Este mecanismo de estímulo a la innovación tecnológica y a la generación de nuevos mercados y oportunidades de inversión es precisamente uno de los que permite que la coerción proteccionista favorezca el crecimiento en los países centrales, pero a la vez es uno de los que acentúa la dependencia y la intensidad de energía, capital, importaciones y deudas de las inversiones en los países periféricos.

En el caso de la incorporación de filtros anticontaminantes a los automóviles cabe señalar, además, que como la medida sólo busca la

profilaxis en el uso de los vehículos, a la larga no sólo apoya a la industria automotriz sino que tiende a hacer más soportable la automovilización y, asimismo, su conocida avidez por infraestructura, energía, espacio y otros elementos ambientales caros. Esto no significa, por supuesto, aceptar que los vehículos en uso contaminen sin control ni que, en nombre del desarrollo, se transfiera a nuestros países equipos ineficientes y contaminantes desechados por los países industrializados. Sólo se pone de relieve cómo las medidas correctivas pueden formar parte de los mecanismos retroalimentadores del patrón de crecimiento vigente y de restricciones que impone incluso a la calidad del ambiente. En el caso de los equipos de desecho es posible que sean tan dañinos que finalmente se acabe por adquirir de los mismos proveedores dispositivos de corrección de mayor costo que el previsto o que las actividades que usen esos equipos pierdan competitividad aún antes de aplicar los correctivos, por la aparición de alternativas más eficientes (menos contaminantes) en países centrales.

Uno de los procedimientos correctivos y de retroalimentación más viciosos es el de la reversión del principio del que contamina paga, operación por la que el contaminador que paga multa por ello se arroga el derecho de seguir contaminando. Se da el caso de un lago de uso público cuya pesca se agotó por la contaminación emanada de una industria de propiedad estatal establecida en sus orillas, la cual continuó operando con sus mismos métodos después de amortizar a los pescadores perjudicados. Como consecuencia de ello los consumidores pagan ahora más por el pescado y por los productos de esa industria; pero, además, como el lago sigue contaminándose cuando se necesite recuperarlo será también la comunidad -no el contaminador- quien pague por ello. También puede ocurrir que el lago arruinado sea liquidado y adquirido privadamente a vil precio para -inversión mediante- recuperar sus múltiples valores de uso; con lo que la comunidad pierde definitivamente el lago, el contaminador rescata el valor de la liquidación y el comprador acumula sobre el bien recuperado.

b) Medidas de conservación

Como se ha señalado en el enfoque básico, las medidas de conservación forman parte de las necesidades y responsabilidades primarias del sistema para mantener en funcionamiento el capital y el ambiente acumulados.

Sin embargo, también en esta materia operan mecanismos importantes de restricción del desarrollo, no sólo en lo económico sino también en las relaciones sociales; restricciones a las que puede contribuir una desaprensiva insistencia en fortalecer la coerción conservacionista por medio de la planificación.

Así, por ejemplo, podría recordarse que, dentro del patrón imitativo existe mayor interés en renovar o en implantar constantemente nuevas infraestructuras ("construir es desarrollar") que en cuidar sus condiciones de funcionamiento, incluidas sus condiciones ambientales.

En algunos casos conocidos, como las grandes presas, ese desinterés se traduce en notables pérdidas de eficiencia en la infraestructura así implantada y en la producción que de ella deriva, y también en perjuicios a la población que vive de otros factores ambientales que forman parte de las condiciones de funcionamiento de dicha infraestructura. Como se trata de problemas de concepción de este tipo de obras y también de concepción del desarrollo y de los intereses en juego, cuando se proponen medidas de conservación que no afecten ni esas concepciones ni los intereses dominantes, a la larga suelen implicar operaciones de cirugía que, como los dispositivos de corrección, incrementan el ya elevado costo de esta forma de acumulación.

En otros casos menos familiares, es posible que, de acuerdo con dichos intereses, se programe la aceleración de la obsolescencia por lo que las propuestas para mayores medidas de conservación simplemente serán ignoradas. Pero en la mayor parte del territorio latinoamericano puede decirse que dentro del patrón imitativo, ni las medidas de aprovechamiento ni las de transformación o las de conservación ambiental cuentan con las bases de conocimiento necesarias acerca del medio donde operan. Este desconocimiento unas veces ignorado y otras ocultado bajo el supuesto de la superioridad del conocimiento y de las fuerzas productivas de los países industrializados, ha conducido reiteradamente a costosísimos errores (y elefantes blancos) en América Latina, como ha ocurrido con ciertos programas públicos y privados de colonización agropecuaria en trópicos húmedos. En tales casos, las medidas de conservación suelen plantearse sólo como profilaxis o como inhibición del crecimiento pero no contribuyen

a disminuir la incertidumbre ni los riesgos ni los costos de las inversiones ni la ignorancia del medio.

En condiciones como éstas no puede extrañar ni puede ignorarse que las medidas de conservación que más se practican en nuestros países -sea del ambiente, de otros bienes de capital o de bienes de consumo- constituyan una prolongación desproporcionada de la vida útil de los bienes conservados; prolongación que si bien no corresponde a los métodos imitativos de la acumulación permite aliviar, aunque sea en condiciones precarias, el carácter excluyente del patrón de crecimiento. Entre los ejemplos más notables de este mecanismo se encuentran los múltiples e ingeniosos procedimientos "informales" (no imitativos) por los cuales los productores excluidos de las etapas "formales" de la acumulación y del crecimiento, conservan y reciclan cualquier elemento material o ambiental desechado en estas etapas que tengan un valor de uso, o de cambio, que asegure su supervivencia aunque sea miserable.

Las propuestas sobre mayores medidas de conservación no sólo suelen pasar por alto este tipo de fenómenos sino que, en algunos casos, pretenden institucionalizarlos. Se pretende ofrecer estímulos al ingenio informal sin cambiar su condición asegurando la reproducción de las relaciones de explotación entre los sectores formal e informal y, de paso, añadiendo una connotación especial a la división internacional del trabajo en el sentido que a nuestros países corresponde conservar como puedan lo que a otros corresponde transformar como les convenga.

c) Medidas preventivas

En cuanto a las medidas preventivas, podría hacerse consideraciones similares a las hechas respecto de los dos tipos anteriores sólo que se referirían a una etapa preliminar de la acumulación. Cabría añadir solamente que algunas veces las propuestas para asumir nuevas medidas preventivas en la instancia planificadora representan en realidad un refuerzo a intereses parciales amenazados por intereses colectivos, los casos mejor conocidos a este respecto son aquellas propuestas que, bajo el concepto de prevenir el deterioro ambiental, tratan de frenar la expansión, por ejemplo, del turismo masivo de la recreación colectiva o de los asentamientos populares que atentarían contra la asignación de

los mismos ambientes al turismo de élite, al reposo exclusivo o a los asentamientos de sectores de ingresos medio y altos.

Estos ejemplos ponen de relieve la conveniencia de explicitar los intereses comprometidos o afectados por cualquier uso o cambio de uso del ambiente a fin de abordar su solución en el nivel político que corresponde y no permanecer en un supuesto terreno imparcial donde los conflictos de intereses son encubiertos por imposibles "conflictos ambientales" y per se; procedimiento que a veces no hace sino acentuar los conflictos reales. Esta forma de desvinculación de la realidad puede darse en alguna medida en las declaraciones obligatorias de impacto ambiental, consideradas con frecuencia como uno de los mejores instrumentos preventivos con fines profilácticos y uno de los más compatibles con la planificación. Sin embargo, este instrumento también puede divorciarse de la planificación misma, en la medida en que no sea concebido para ofrecer, para comparar o para generar opciones sino para emitir juicios ex-post sobre opciones ya tomadas en torno a determinadas categorías de respuestas ya escogidas -según su compatibilidad con el patrón imitativo- para dar respuesta a problemas específicos.

A veces se pretende utilizar este instrumento para hacer una evaluación de la totalidad (o ambiente) en la que se insertará cada proyecto puntual pero únicamente para fines de profilaxis; procedimiento que representa un camino exactamente inverso, y mucho más costoso y de propósito distinto al de la planificación.

Si se aceptase el carácter meramente instrumental que tienen el ambiente y su profilaxis y se tuviese una consideración más real de la planificación resultaría más lógico -aun para fines profilácticos- formular un solo plan (por ejemplo de zonificación u ordenación ambiental) que proporcione ex-ante varias opciones de localización para cada tipo de actividad cuyo establecimiento se considera necesario o plausible en una localidad o región. Ello exige un conocimiento integrado y actualizado del medio y del mismo de los procesos tecnológicos para los cuales ese medio ofrece no sólo los menores riesgos sino las mayores ventajas de localización.

En resumen, puede decirse que la adopción de esta tendencia no sería muy trascendente ni para la planificación ni para el crecimiento ni para la protección ambiental; lo que explicaría el poco éxito alcanzado en convencer a los planificadores que asuman un papel coercitivo mayor que el que el Estado realiza ordinariamente según el enfoque básico esbozado en la sección anterior. Hacerlo podría significar una desnaturalización de las funciones o de los métodos de planificación. Y de ser exitosa tal coerción, es posible que el patrón de crecimiento aumente el carácter restrictivo que actualmente tiene para vastos sectores de población. Y, de basarse en una percepción ingenua o divorciada de la realidad social, esa coerción podría perjudicar tanto al crecimiento como al ambiente.

Un enfoque instrumental, como el que se plantea en la siguiente sección, no excluye medidas como las que se propone dentro del enfoque restrictivo; pero su significado, sus alcances -e incluso sus posibilidades de éxito- varían sustancialmente al considerar al ambiente y a su protección en forma subordinada a los demás objetivos y medidas que la planificación emplea. No para inhibir o para restringir sino para aprovechar el medio ambiente en función del desarrollo.

### III. ENFOQUE INSTRUMENTAL: BASE PARA LA COOPERACION

#### 1. Perspectivas del enfoque restrictivo

Según se puede observar en la realidad, las posibilidades que en América Latina existen de fortalecer la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación son aún escasas. Si críticas como las planteadas en la sección anterior tienen alguna validez, esa situación podría explicarse por la identificación del tema con el enfoque restrictivo que hasta ahora ha predominado y pese al respaldo que este enfoque puede ofrecer a poderosos intereses tanto internos como internacionales; desde intereses ideológicos como los neomalthusianos hasta los de simple apropiación de ambientes selectos.

En todo caso, esas posibilidades son muy remotas en el sentido de ampliar sustantivamente la capacidad social para valorar, asumir y usar su base ambiental con fines de desarrollo.

En estas circunstancias podría llegar a pensarse que no existen motivaciones ni condiciones propicias para estimular la cooperación entre los países en esta materia. Hasta es posible que cualquier intento de estímulo, aunque no persiga afanes restrictivos, exacerbe la estéril controversia entre ambientalismo y economicismo que sólo encubre gruesas contradicciones del sistema prevaleciente.

En el mejor de los casos, es posible que, de continuar con el enfoque restrictivo, la cooperación en la materia siga siendo asunto de los sectores preocupados por la protección del ambiente y que no llegue realmente a comprometer a los planificadores y otros sectores preocupados por el desarrollo.

La abstención de estos últimos podría inducir a los primeros a recurrir a experiencias de planificación de los países centrales al igual que lo hacen en el campo de protección ambiental. Tal recurso puede aumentar los errores de apreciación acerca de la validez de esas experiencias para nuestros países por cuanto las estructuras y los mecanismos respectivos de desarrollo difieren aun más que los de sus bases ambientales. Además, si la cooperación latinoamericana mantiene un sesgo ambiental acerca de las relaciones entre el ambiente y la realidad social y económica, puede alimentar

sobresimplificaciones conocidas sobre esta última, y, por lo tanto, el distanciamiento de los planificadores, que bastantes dificultades tienen para manejarla.

A pesar de lo dicho, de ser factible una cooperación con un enfoque restrictivo, es posible que permita una mejor comprensión y manejo de problemas puntuales de profilaxis o de protección ambiental, como en la recuperación de alguna especie, y que, a la vez, aumente el conocimiento de ciertas restricciones ecosistémicas a los intercambios con actividades humanas. Pero es muy poco probable que contribuya sustantivamente a comprender y manejar las profundas relaciones que sustentan y reproducen la contradicción entre la frustración de las necesidades y las posibilidades humanas y el desaprovechamiento de las potencialidades ambientales.

## 2. Necesidad de un enfoque instrumental

Las escasas perspectivas que parece tener el enfoque restrictivo, aconsejan cambiar radicalmente de enfoque, aunque sólo se busque ampliar la protección ambiental más allá de lo que actualmente son capaces de hacer el Estado y sus órganos de planificación. En tal sentido, cabe recordar, según se analizó en la primera sección, que si se necesita ampliar las capacidades del Estado y de la planificación para manejar el ambiente, no es sólo para protegerlo mejor sino para asumirlo más plenamente como condición múltiple que es, tanto de la producción y la reproducción económica como de la existencia y la reproducción de la población.

Es decir, se necesita aceptar que el ambiente cumple sólo una función instrumental en el proceso de desarrollo (no una función-objetivo como en el enfoque restrictivo); que se trata de una función trascendente y compleja que compromete sobre todo a los planificadores (no a los ambientalistas); y que las contradicciones que se observan en esa función exigen una revisión y un mejoramiento sustanciales de la forma como se la maneja en la actualidad. En otros términos, se necesita una mayor incorporación de la dimensión ambiental, no para afrontar problemas del ambiente, sino problemas fundamentales del desarrollo latinoamericano, razón por la que se requiere hacerlo con un enfoque que lo asuma en su función instrumental.



Así, mientras el enfoque restrictivo parecía interrogarse acerca de qué hacer con el desarrollo para favorecer al ambiente, al enfoque instrumental le corresponde interrogarse acerca de qué hacer con el ambiente para favorecer al desarrollo. Intentar responder esta interrogante lleva necesariamente a intentar asumir al ambiente como oportunidad y como desafío -no como restricción- para satisfacer necesidades y dinamizar capacidades sociales. Consecuentemente, se orienta a impulsar las capacidades técnicas y creativas y la valoración endógena del ambiente. A aceptar que el aprovechamiento y la conservación del ambiente deben ser tanto mayores cuanto más lo exijan esas necesidades y deben ser tanto mejores cuanto más lo permitan esas capacidades. A aceptar también que la importancia de cualquier elemento del ambiente deriva de la importancia de su uso social; que no existen problemas ambientales per se, sino una dimensión ambiental de los problemas de desarrollo y que la calidad del ambiente dependerá de como se resuelvan esos problemas de desarrollo. En otras palabras, que la calidad del ambiente es un reflejo del desarrollo de la sociedad y no de su coerción, sea ésta planificada o no.

No se trata de añadir costos y controles represivos a los muchos que ya impone el crecimiento vigente, sino de buscar opciones más diversificadas y menos costosas, así como de identificar los obstáculos que la acumulación imitativa y otros mecanismos imponen, obstáculos cuyas posibilidades de ser superados son generalmente mejor conocidos por esos mismos sectores. Como el enfoque instrumental proviene de sectores orientados y vinculados al desarrollo (incluidos planificadores y ambientalistas) es posible que conozcan más realistamente la naturaleza de estos obstáculos y las posibilidades efectivas de superarlos; y es posible también que se evite el uso del tema ambiental como pretexto para otros fines contrarios al desarrollo real.

Si se asocian más plenamente las variables reales a las necesidades sociales, se puede contribuir también a superar muchas formas de reduccionismo, de alienación y de imitación acrítica; y, asimismo a latinoamericanizar un tema que, como el ambiental, se mantiene muy enraizado en enfoques, intereses y realidades que no son necesariamente los suyos.

La experiencia sobre este enfoque es aún incipiente y dispersa, pese a lo cual demuestra que es posible asumir estos desafíos. En todo caso, demuestra que es necesario hacerlo para crear mejores condiciones de

desarrollo, para que el tema ambiental sea de auténtico interés de la población y de los planificadores y para que tenga sentido un esfuerzo de cooperación regional en la materia; cooperación que resulta tanto más necesaria cuanto mayores sean: los problemas del desarrollo que se aborden; la función instrumental que en ellos tenga el ambiente; el desconocimiento acerca del modo cómo se cumple esta función; y la semejanza de los ecosistemas y otras condiciones ambientales de diferentes países.

### 3. Áreas de cooperación

De lo anterior se desprende que, por contraste con el enfoque restrictivo, el enfoque instrumental podría ofrecer un apoyo efectivo en la comprensión y manejo de oportunidades y de desafíos del desarrollo para los que no basta el enfoque ordinario, incluidos los desafíos derivados de deterioros ambientales. Igualmente se desprende que para que el enfoque instrumental sea viable, necesita y al mismo tiempo permite de la cooperación regional en la materia.

Dada la dispersión de los temas y de las experiencias que es posible considerar en este enfoque, parece aconsejable construir la cooperación en torno a áreas que mayor trascendencia puedan tener para el desarrollo, áreas que por lo incipiente de la cooperación están más cercanas de la forma como se conciben los problemas y sus soluciones que de los métodos o herramientas para su planificación.

En tal sentido, se sugieren tentativamente dos grandes áreas principales de cooperación. Una primera que ayude a revisar las interpretaciones del desarrollo histórico y las concepciones estratégicas del desarrollo futuro que informan a la planificación; en particular, en aspectos donde parezca crucial superar errores o insuficiencias de comprensión acerca del ambiente y de su función instrumental. Y, la segunda, que ayude más directamente a las diferentes instancias de planificación, según el aporte particular que el enfoque instrumental puede brindar a cada una de ellas. Para ilustrar los alcances de esta sugerencia se plantean a continuación ejemplos de los que podrían ser los temas y aportes principales en cada caso.

a) Revisión conceptual

De lo expuesto en el presente documento, resaltan dos tipos de temas que pueden, a título de ejemplo, ser materia inicial para una revisión conceptual como la propuesta.

i) En materia de interpretación del desarrollo podría profundizarse acerca de problemas básicos, compartidos por muchos países de la región, tales como los que se indicaron en la sección I y que se sintetizan en la contradicción central acerca de la persistente frustración de muchas necesidades y posibilidades humanas en un contexto de vastas potencialidades ambientales subutilizadas.

Algunas preguntas que de allí surgen: ¿En qué medida dicha contradicción responde al desconocimiento y escaso aprovechamiento de la mayor parte del territorio? ¿Qué manifestaciones, causas y efectos tiene esa contradicción en los diferentes ecosistemas, especialmente en los menos aprovechados, del trópico húmedo, de las zonas áridas y las de alta montaña? ¿Cómo juegan, en cada caso, la inserción pasiva internacional, el régimen socio-político y el de propiedad, la población, los métodos imitativos de acumulación y los endógenos, el patrón distributivo, los patrones culturales y las fuerzas sociales en presencia? y, por supuesto ¿Cómo se tratan estos temas en la planificación actual y en qué sentido podrían modificarlos las nuevas interpretaciones?

ii) En materia de concepción estratégica emerge nítidamente la necesidad de afrontar muchas ideas-fuerza que siguen vigentes, pese a haber demostrado el alto costo o riesgo que pueden tener para el desarrollo; costos y riesgos que pueden deberse a concepciones simplistas, interesadas o erróneas, acerca del ambiente y de su función instrumental o que simplemente ignoran esta dimensión. Entre las que se citaron en el documento podrían destacarse los reduccionismos economicista y ambientalista, el neo-malthusianismo y ciertas utopías. Pueden citarse, además, falsos axiomas tales como: la escasez general de recursos (donde abundan recursos ociosos, naturales y humanos); la superioridad universal y la vía única de avance de las fuerzas productivas en los países industrializados (ignorando opciones endógenas y otras que pueden ser superiores); la validez nacional de

estrategias globales y sectoriales (cuyos efectos pueden ser opuestos en regiones de distintos sistemas y base cultural); la saturación poblacional; la potencialidad natural de los recursos (todo valor de uso es social); el carácter ineluctable y exógeno de la tecnología; etc.

b) Aportes prácticos

La revisión conceptual hace un aporte múltiple también en el orden práctico, en el sentido que permite a los planificadores percibir y emplear de diferente manera uno de los elementos fundamentales con el que trabaja y sobre el que actúa en todo momento, como es el ambiente. Pero el enfoque instrumental puede hacer otros aportes prácticos de un orden superior, que podría decirse que derivan de la reversión hacia los fines de desarrollo, de conocimientos principalmente empleados para fines de protección ambiental.

Entre estos conocimientos cabe destacar los relativos a: la diversidad, diferenciación y especificidad de los ecosistemas o biomas; el comportamiento sistémico de los flujos naturales de materia y energía y de sus intercambios con los de las actividades humanas; y la trascendencia de los procesos mediadores entre la sociedad y el ambiente, en especial los vinculados al progreso técnico, a la valoración cultural y al avance organizativo.

Al ser empleados en función del desarrollo este tipo de conocimientos puede apoyar a todas las instancias de planificación, especialmente en dos aspectos. De un lado, mejorando su comprensión de las variables reales del desarrollo que manejan y de las interdependencias sistémicas que ellas tienen con otras variables reales; lo que permite percibir nuevas potencialidades (no sólo restricciones) que derivan de esas relaciones y, a la vez, favorece las tareas de organización y coordinación intersectorial, interregional, etc. De otro lado, asignando mucho mayor importancia a los aspectos culturales, científicos y tecnológicos (especialmente sistemas productivos y de acumulación) del ámbito de su responsabilidad. al avance endógeno en estas materias y, por lo tanto, a la formación crítica de los recursos humanos. Es uno de los aspectos fundamentales para la mayor parte del territorio latinoamericano que puede merecer políticas extraordinarias, a nivel interno y de cooperación internacional.

Finalmente, se plantean tres aportes-síntesis que, hasta cierto punto resumirían la mayor parte de los sugeridos hasta aquí. Aportes que pueden significar de un lado, nuevas responsabilidades y nuevas herramientas para los planificadores; de otro lado, nuevos desafíos y nuevas oportunidades para el desarrollo; y, finalmente, terrenos muy fértiles para la cooperación latinoamericana en materia de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. Ellos son:

i) La diferenciación de las estrategias de desarrollo, especialmente en la planificación global y en la de los sectores a nivel nacional. Se trata del reconocimiento de la importancia estructural que para el desarrollo tienen las diferencias entre ecosistemas. Esto puede implicar adaptaciones de estrategias generales o incluso estrategias distintas, que potencien la especificidad de cada ecosistema y de la formación social respectiva, así como las diferencias y las complementariedades entre ellos.

ii) La diversificación de opciones concretas. Se trata de una de las condiciones más importantes para superar las restricciones que impone el crecimiento imitativo. La planificación local podría contribuir con una evaluación cada vez más integrada y específica de su ambiente; de los múltiples valores de uso de los elementos y de las relaciones ecosistémicas que lo forman y de las experiencias y opciones ya probadas en él. La planificación sectorial (o empresarial) lo haría con un mejor conocimiento de las demás opciones disponibles y sus posibilidades de apropiación y articulación internas; con investigación y desarrollo adicionales; con análisis comparativos y de viabilidad entre distintos ambientes y entre distintas zonas con similares condiciones ambientales, etc.

Los planes de uso del suelo, con opciones diversificadas de localización para cada actividad y con opciones diversificadas de uso para cada parcela, serían una síntesis de ambos aportes a nivel local. Su valor dependerá de su capacidad de planificar usos sucesivos; de considerar necesidades y potencialidades prioritarias y, de disminuir costos, riesgos e incertidumbres.

iii) La planificación integral y específica, especialmente en la planificación regional y local, en la formulación de proyectos de grandes obras y en planes de aprovechamiento de cuencas. Se trata de niveles de planificación donde el enfoque instrumental y los demás aportes pueden ser aprovechados al máximo. Principalmente debido a la relación inmediata que se da en ellos, entre el factor integrador por excelencia que es la población (con sus necesidades y posibilidades) y sus condiciones ambientales de producción y reproducción económica y de existencia y reproducción biológica. Como se indicó anteriormente, el mayor aporte que hace la dimensión ambiental en estas instancias es la percepción de la especificidad ecológica, de las relaciones ecosistémicas y sus potencialidades y de variables de intermediación.

#### Notas finales

1. La tarea de equipo, el aporte de los especialistas del ambiente en función del desarrollo, el acercamiento a la población, el trabajo de largo aliento, y el contraste entre teoría y experiencia parecen ser algunos de los requisitos para una cooperación como la sugerida.
2. Por ahora, no parece requerirse recabar más información, sino producir más y mejor conocimiento; tampoco parece necesario conseguir más recursos, crear nuevas instituciones ni ejercer más coerciones, sino hacer un mejor uso de los recursos, instituciones y normas disponibles.
3. Aunque se tocan algunos problemas estructurales que son complejos y tenaces, no debe esperarse necesariamente que esas estructuras cambien para que el trabajo propuesto se haga viable. En cambio, sí podría esperarse que trabajos como el propuesto contribuyan en algo a crear condiciones para que esos cambios se hagan posibles.
4. Nada de lo expuesto en este documento niega la importancia de la protección ambiental ni de los esfuerzos que demanda; tampoco ignora la seriedad de muchos daños ambientales y de la impunidad con que algunos de ellos se cometen. Lo que se ha destacado es que estos problemas no se resuelven sino que se podrían agravar si se interfiere con ellos en la planificación y si, además, esto se hace con un enfoque restrictivo.

5. En el marco de las acciones ordinarias de protección ambiental, que han sido reconocidas en el documento como parte del enfoque básico, hay mucho terreno para perfeccionamientos útiles. Se está haciendo este tipo de perfeccionamientos en muchos países con gran esfuerzo, con apoyo de la planificación y en cooperación con otros países latinoamericanos. La experiencia muestra que es mejor este camino para seguir avanzando que hacerlo mediante una incorporación mayor de esas preocupaciones en la planificación.

6

7

8

9