

**Oswaldo Sunkel**

**La Dimensión Ambiental  
en los Estilos de Desarrollo  
de América Latina**

**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA**

**PROGRAMA**

**DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

# La Dimensión Ambiental en los Estilos de Desarrollo de América Latina

**Oswaldo Sunkel**



**PNUMA**

**CEPAL**



**NACIONES UNIDAS**

E/CEPAL/G.1143

Julio de 1981

Una versión preliminar de este estudio circuló con la sigla E/CEPAL/  
Proy.2/R.50.

## INDICE

PROLOGO	1
INTRODUCCION – LOS OBJETIVOS Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO	3
PRIMERA PARTE – EL MARCO CONCEPTUAL	11
1. El desarrollo y el medio ambiente	11
2. Algunos conceptos básicos	14
3. Los recursos naturales y las relaciones internacionales	20
4. El centro, la periferia y el estilo ascendente	22
5. ¿Por qué “estilos de desarrollo”?	27
6. La penetración del estilo ascendente en América Latina	31
7. Algunos problemas del estilo de desarrollo	37
SEGUNDA PARTE – EL ESTILO ASCENDENTE Y SUS MANIFESTACIONES AMBIENTALES	43
1. Una interpretación de conjunto	43
2. El proceso de industrialización	48
3. El proceso de transformación del sector agropecuario. El estilo de modernización agrícola	62
4. El proceso de urbanización	72
TERCERA PARTE – LA CRISIS DEL ESTILO, LAS ESTRATEGIAS OPTATIVAS Y LA PLANIFICACION	81
1. La crisis del estilo energético prevaeciente	81
2. Los recursos naturales y el medio ambiente	88
3. El cambio en las relaciones centro-periferia	94
4. Los estilos de desarrollo: crisis y alternativas	104
5. La crisis, el poder y la política	108
6. El medio ambiente y las políticas de desarrollo	117
7. Los estilos de desarrollo, el medio ambiente y la planificación	125

## PROLOGO

A comienzos de 1978, atendiendo a recomendaciones emanadas de los gobiernos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), acordaron llevar a cabo conjuntamente un proyecto de investigación y un seminario regional sobre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina.<sup>1</sup> Estas actividades tuvieron como objetivos principales: a) estudiar y esclarecer las relaciones recíprocas que existen entre los estilos de desarrollo prevalecientes en América Latina y los problemas ambientales y de aprovechamiento de los recursos; b) promover el interés por otros estilos de desarrollo que propicien el mejoramiento de las condiciones ambientales y de la utilización de los recursos; y c) proponer medidas que tiendan a mejorar las condiciones de vida, en general, y del medio ambiente, en particular, incluidas las que tengan como meta el desarrollo de otros estilos.<sup>2</sup>

Para avanzar hacia el cumplimiento de tales objetivos el Proyecto encomendó a especialistas de diversas disciplinas que preparan estudios sobre los problemas conceptuales y teóricos que plantean las relaciones recíprocas entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en los países de la región y sobre las manifestaciones concretas de esas relaciones. La realización de este conjunto de estudios dio lugar a un intenso intercambio entre dichos especialistas y el personal del Proyecto, tanto dentro de la CEPAL como fuera de ella, que culminó con el Seminario citado y las consecuentes revisiones de los estudios allí presentados.<sup>3</sup>

La mayor parte de los trabajos presentados al Seminario, revisados y abreviados posteriormente, se publicó en dos volúmenes de la Serie Lecturas del Fondo de Cultura Económica de México a comienzos de 1981, con el título *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Otro conjunto de trabajos apareció en la *Revista de la CEPAL*, en el número 12 correspondiente a diciembre de 1980. Además, varios trabajos monográficos se están dando a conocer en la serie *Estudios e Informes* de la CEPAL.

El presente documento representa un esfuerzo por elaborar un marco conceptual e interpretar, sintetizar e integrar los diversos enfoques, estudios y discusiones derivados tanto del Proyecto como del Seminario. Una versión preliminar se presentó al Seminario y se revisó posteriormente a la luz de sus discusiones y conclusiones. La primera versión se preparó con la colaboración de Hernán Durán, Alvaro García, Nicolo Gligo, Alejandro Rofman, Luciano Tomassini, José J. Villamil y Marshall Wolfe. Aníbal Pinto, Alfonso Santa Cruz y Carlos Collantes formularon también valiosas observaciones. La presente versión debe mucho a la cuidadosa revisión de Marshall Wolfe y a la colaboración

<sup>1</sup> El Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina se llevó a cabo entre julio de 1978 y junio de 1980 y el Seminario Regional del mismo título, del 19 al 23 de noviembre de 1979, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Véase el documento básico del Proyecto, FP-0404-78-10(974), abril de 1978.

<sup>3</sup> CEPAL, "Informe del seminario sobre medio ambiente y estilos de desarrollo", E/CEPAL/Proy. 2/G.1, 4 de enero de 1980.

adicional de José J. Villamil. Sin embargo, las opiniones aquí vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y es posible que no reflejen enteramente las de las instituciones auspiciadoras del Proyecto ni las de los colaboradores, cuya ayuda el autor agradece profundamente.

El conjunto de publicaciones a que se ha hecho referencia representa el esfuerzo por cumplir con una de las recomendaciones más enfáticas del Seminario en el sentido de dar a esa documentación el máximo de difusión y de ponerla a disposición de los más amplios sectores de opinión en el plazo más breve posible.

## INTRODUCCION

### LOS OBJETIVOS Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Desde fines de la década de 1940 se ha venido publicando en América Latina un número considerable de trabajos sobre el proceso de desarrollo económico y social de la región. La CEPAL ha sido uno de los protagonistas de dicho esfuerzo de estudio, análisis e interpretación, y a lo largo de los años ha hecho aportes ampliamente reconocidos como de la mayor importancia.<sup>4</sup> Como es lógico, sus puntos de vista han sido compartidos en diversa medida por los diferentes países y corrientes de opinión, con variaciones a lo largo del período. Pero es innegable que la institución ha estado permanentemente alerta a promover y facilitar el debate y el esclarecimiento de muchos de los principales problemas y coyunturas que se han ido presentando en el desarrollo latinoamericano.

Dentro de esta tradición se viene señalando con insistencia desde hace ya algunos años que el acelerado proceso de crecimiento económico que experimentó América Latina en los últimos tres decenios adolece de serias deficiencias, que despiertan justificadas inquietudes sobre su futuro. La principal de ellas es, sin duda, que la innegable eficacia de las estrategias de desarrollo seguidas en materia de crecimiento económico e industrialización no ha tenido un resultado equivalente en materia social: pese a que los ingresos medios han registrado un incremento apreciable y a que los indicadores sociales también muestran mejoramientos significativos, la pobreza extrema sigue prevaleciendo ampliamente entre los sectores populares urbanos y rurales, persiste la aguda desigualdad en la distribución del ingreso, los desequilibrios urbano-rurales y regionales continúan y el desempleo y subempleo aún llegan a niveles elevadísimos. Esta situación se hace cada vez menos tolerable en la medida en que la mayoría de los países de la región alcance un nivel de desarrollo económico e institucional que les permita erradicar cuando menos la pobreza extrema.<sup>5</sup>

Por otra parte, no es menos inquietante que persistan las estructuras tradicionales de comercio internacional, sobre todo a la luz de la actual crisis económica y energética internacional y de las desalentadoras perspectivas futu-

<sup>4</sup>Entre sus publicaciones más recientes, sobre su pensamiento, pueden destacarse las siguientes: CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina*, Santiago, Chile, enero de 1979, vol. I, E/CEPAL/1061; "América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo en los años setenta", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 30, Santiago, Chile, 1979; Enrique Iglesias, "América Latina en el umbral de los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, N° 9, Santiago, Chile, diciembre de 1979; CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, E/CEPAL/G.1106, noviembre, 1979; Fernando H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago, Chile, segundo semestre de 1977; y Octavio Rodríguez, "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago, Chile, primer semestre de 1977.

<sup>5</sup>Sergio Molina y Sebastián Piñera, *La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas*, E/CEPAL/Proy.1/1, Proyecto Pobreza Crítica en América Latina NU/CEPAL/PNUD, Santiago, Chile, 20 de junio de 1979; Marcelo Selowsky, *Hacia la eliminación del déficit de "necesidades básicas". Implementación, costo fiscal y conflictos con crecimiento*. E/CEPAL/Proy.1/17, agosto de 1979.

ras. No obstante los avances notables logrados en la sustitución de importaciones y más recientemente en materia de diversificación de las exportaciones, que fueron factores de importancia en el logro de altas tasas de acumulación, crecimiento e industrialización, el intercambio exterior sigue basándose, en lo esencial, en lo que Prebisch ha denominado "el esquema pretérito de división internacional del trabajo": intercambio de materias primas por manufacturas. De ahí la persistente tendencia al estrangulamiento externo, encubierta en los últimos años por un fuerte y creciente endeudamiento exterior. Este se ha visto facilitado por la gran liquidez internacional y la reaparición, en el último decenio, de un amplio mercado financiero privado internacional, del que no se tenía noticias desde su desaparición en octubre de 1929, hace medio siglo.<sup>6</sup> El cincuentenario del colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York, que desencadenó la Gran Crisis, constituye tal vez un recordatorio significativo, en vista del precario equilibrio monetario-financiero mundial y del desorbitado crecimiento de la deuda externa que caracterizan la situación actual.

Hacia fines de la década de 1960 las inquietudes sobre éstas y otras características negativas del desarrollo latinoamericano desencadenaron la crítica de las estrategias y políticas seguidas. Surgieron dudas sobre su eficacia para lograr en América Latina la reproducción de las sociedades urbano-industriales de Norteamérica y Europa, concebidas como el modelo y el objetivo ideales por alcanzar.

Surgió así la "crítica del capitalismo periférico"<sup>7</sup> y se empezó a experimentar con la idea de que el camino hacia el desarrollo no era uno solo —el que habían seguido históricamente, pero en diferentes circunstancias, los países industriales— ni la meta necesariamente una réplica de aquellas sociedades. De esta manera apareció en América Latina el tema de los estilos de desarrollo que se examinará más adelante. Tratábase de estudiar la posibilidad de diferentes vías de desarrollo, tanto dentro del sistema capitalista como del socialista. No se excluía, por cierto, la posibilidad de que algunos países, por reunir determinadas características, estuvieran en condiciones de reproducir los caminos y objetivos de los países ya industrializados, mientras que otros, por carecer de tales condiciones de viabilidad, deberían buscar otras vías y estilos.<sup>8</sup> El proyecto sobre estilos de desarrollo y medio ambiente, en cuyo marco se gestó este trabajo, se inspiró en esta tradición, pero al mismo tiempo pretendió ser un esfuerzo por enriquecerla y ampliarla.

<sup>6</sup>Stephany Griffith-Jones, "El crecimiento de la banca multinacional, los mercados de euromonedas y los países de la periferia", *Estudios Internacionales*, Santiago, Chile, Año XI, N° 44, octubre-diciembre de 1978; Carlos Massad, y Roberto Zahler, "Dos estudios sobre endeudamiento externo", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 19, Santiago de Chile, 1977.

<sup>7</sup>Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976. Véase también todo lo publicado sobre la dependencia y el cuestionamiento del concepto y el proceso del desarrollo. Dos trabajos recientes son, respectivamente, Heraldo Muñoz, "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperia-lismo", *Estudios Internacionales*, *op. cit.*, y Marshall Wolfe, "Enfoque del desarrollo: ¿De quién y hacia quién?" *Revista de la CEPAL*, *op. cit.*

<sup>8</sup>Helio Jaguaribe, *et. al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, 5ª edición, Siglo XXI Editores S.A., México D.F., julio de 1973.

En el examen de dichos estilos se puso especial acento en aspectos económicos tales como el tamaño y composición del mercado, el grado de desarrollo industrial y la capacidad de acumulación; en cuestiones sociales como el grado de urbanización, la extensión de la educación y la estructura de clases; y en elementos políticos como la estructura de poder, la naturaleza del Estado y el régimen político. Aunque éstas son sin duda dimensiones claves en la apreciación de la viabilidad de otros estilos de desarrollo, hay otras de similar trascendencia que no se han considerado adecuadamente. Se trata de la dimensión ambiental o base ecológica de la sociedad, y de la que atañe a la articulación de la sociedad nacional con la sociedad mundial o contexto internacional.

Por consiguiente, como lo señalan los objetivos de este estudio, se procurará explorar las relaciones que presentan el desarrollo y el medio ambiente, al menos en los aspectos que resultan más importantes desde el punto de vista del desarrollo. En los estudios, estrategias y políticas de desarrollo dichas relaciones se han planteado de manera muy general y se ha prestado escasa atención a la forma concreta en que el desarrollo ha estado condicionado por el medio ambiente y a los efectos del desarrollo en la biosfera.<sup>9</sup> Los diferentes estudios y políticas que podrían incluirse, en una primera aproximación, en el marco de las preocupaciones más estrictamente ambientales, se han desarrollado por lo general en el relativo aislamiento de la especialidad pertinente, y con escasa referencia explícita al desarrollo en su totalidad.<sup>10</sup> Nos referimos a aspectos como el aprovechamiento racional de los recursos naturales (suelo, agua, aire, minerales, energía, plantas, animales), la planificación del medio artificial o construido (ciudades, redes de transporte y comunicaciones, represas, canales) y a los problemas derivados de la generación de desechos y desperdicios, es decir, al deterioro del medio ambiente natural y construido y sus repercusiones en la calidad de la vida.

<sup>9</sup>En este documento utilizaremos las expresiones medio ambiente, ambiente, ambiente físico, biosfera y naturaleza, para referirnos al entorno biofísico que conforma la sociedad humana. Esto implica ambigüedades y problemas que no desconocemos, pero es suficiente y apropiado para los efectos del presente trabajo. Véanse, sin embargo, sobre esta cuestión, los siguientes estudios del Proyecto: Gilberto C. Gallopin, "El medio ambiente humano", Sergio R. Melnick, "Desarrollo y medio ambiente. Principales escuelas, tendencias y corrientes de pensamiento", en Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (compiladores), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Serie Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. En lo que sigue del texto, esta cita se abreviará como *Estilos...* F.C.E. Véase además, Warren Crowther, *Technological Development, Development Styles and Environmental Problems*, E/CEPAL/Proy. 2/R.35.

<sup>10</sup>Sin embargo, hay varios intentos de superación de estas limitaciones. Véanse algunos estudios del PNUMA y en especial los siguientes: Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez, "Notas sobre naturaleza, sociedad y la cuestión regional en América Latina", *Seminario sobre la cuestión regional en América Latina*, El Colegio de México, Doc. 1.2, México, abril de 1978; J. Hurtubia, V. Sánchez, H. Sejenovich y F. Szekely, "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo", PNUMA, Oficina Regional para América Latina, 1978 (mimeo); Brian A. Thomson, "Periferia y medio ambiente, tres casos en Argentina y Brasil (1870-1970)", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 30 (1978), N° 3, UNESCO, París. Además la lectura del documento de Sergio R. Melnick, *op. cit.*, entrega una visión global tal como lo expresa su título.

El interés por los nexos entre el medio ambiente y el desarrollo surgió en la CEPAL a raíz de los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972. Los primeros documentos establecían un nexo muy limitado entre desarrollo y medio ambiente, centran la atención en la contaminación ambiental y atribuían la causa principal de la misma a los procesos de industrialización y urbanización.<sup>11</sup> Se distinguía entre los problemas cuya raíz se encuentra en el ámbito internacional y en los cuales América Latina tiene escasa influencia y los que se originan en la propia región. Por su parte estos últimos, se dividían en los ocasionados por la tecnología, la modernización y los patrones de consumo de los grupos de ingresos altos y los que tienen como causa la marginalización y la pobreza. De ahí surgía en parte el dilema de cómo erradicar la pobreza mediante el desarrollo y, a la vez, preservar el medio ambiente de las consecuencias perjudiciales de este último.

Esta apreciación fue variando y para la Conferencia de Estocolmo en 1972 se había llegado a una concepción que atribuía al subdesarrollo la responsabilidad de ser la causa principal de los problemas ambientales.<sup>12</sup> De ahí que la preocupación primordial de los países debiera ser el desarrollo, reconociendo que el aspecto ambiental introducía un elemento novedoso en el análisis. Esta concepción, anticipada en el Seminario de Founex, estableció una distinción importante entre los problemas ambientales de los países industrializados y los de los países periféricos.

Posteriormente la CEPAL modificó aún más su percepción de los problemas ambientales. Influenciado por las conclusiones de Estocolmo y por las orientaciones que comenzaron a surgir del PNUMA, el primer trabajo general de la CEPAL en torno al tema del medio ambiente fue considerablemente más lejos de la concepción surgida del Seminario de Founex.<sup>13</sup> Se comenzó a reflexionar acerca de las condiciones que debía reunir el desarrollo económico y los objetivos que éste debía perseguir para asegurar la integridad del medio ambiente. Se sugirió que no habría conflicto entre el desarrollo y la calidad ambiental siempre y cuando: a) se aceptara que el objetivo de toda acción política nacional o internacional es mejorar la calidad de la vida de la población; b) se reconociera que la producción debiera orientarse a satisfacer las necesidades básicas de la población; c) se combinaran armónicamente todos los factores de la producción, incluidos la tecnología, la mano de obra y el propio medio ambiente; d) se reconociera que la calidad del ambiente es parte de la calidad de la vida y que, por lo tanto, es imposible tratarlo en forma separada de los demás componentes

<sup>11</sup>CEPAL, "El medio humano en América Latina", E/CN.12/898, Decimocuarto período de sesiones, Santiago, Chile, 27 de abril - 8 de mayo de 1971, y "El medio ambiente humano y el desarrollo económico en América Latina", ST/ECLA/Conf.40/L.2, preparado para el Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo, México, D.F., 6-11 de septiembre de 1971.

<sup>12</sup>CEPAL, "Actividades de la CEPAL respecto al programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente", Nota de la secretaría, E/CN.12/957, Decimoquinto período de sesiones, Quito, Ecuador, 23-30 de marzo de 1973.

<sup>13</sup>CEPAL, "El medio ambiente en América Latina", E/CEPAL/L.132/Rev.1, marzo de 1976 y E/CEPAL/1018, agosto de 1976.

del sistema humano, y e) los procesos de desarrollo y de manejo del medio ambiente se orientaran teniendo en cuenta su contribución a la calidad de la vida.

De esta concepción, que pretendía resolver el conflicto entre el desarrollo y el medio ambiente, la CEPAL pasó a elaborar un amplio e importante estudio específico sobre el agua, el desarrollo y el medio ambiente, que trató sólo superficialmente el problema más general de las relaciones recíprocas del desarrollo y el medio ambiente, pero que contiene gran cantidad de información de la cual pueden deducirse diversas vinculaciones entre ambos aspectos. En él se centra la atención en problemas prácticos relacionados con el manejo del recurso agua desde el punto de vista ambiental.<sup>14</sup>

El propósito del proyecto regional que originó este documento fue avanzar en el estudio y en el esclarecimiento de las relaciones entre el desarrollo y el medio ambiente. Se postula la existencia e importancia de dichas relaciones. En otras palabras, se parte de la base de que las políticas y estrategias de desarrollo que no tienen plenamente presentes las condicionantes y los efectos ambientales corren el riesgo, por una parte, de dejar de percibir y aprovechar importantes oportunidades de utilizar mejor los recursos, tecnologías y condiciones ambientales que determinan el nivel y la calidad de la vida, y por la otra, de producir graves consecuencias, tan inesperadas como perjudiciales, que pueden contribuir al fracaso de dichas políticas y estrategias. Además, las políticas parciales relativas al ordenamiento del territorio, la conservación de los recursos naturales, el control de la contaminación, y otras análogas, pueden resultar fallidas, ineficaces o inoportunas por falta de coherencia con las estrategias globales de desarrollo. En síntesis, es preciso partir por reconocer que el desarrollo económico y social y el medio ambiente se condicionan mutuamente; es decir, la sociedad humana y su entorno biofísico natural y construido forman un solo sistema global de interdependencia. La distinción, dentro de este sistema global, de un subsistema social y otro ambiental, es simplemente una conveniencia analítica, que facilita el estudio de sus principales interacciones.

En efecto, desde el punto de vista estrictamente biológico y como lo sostienen algunas corrientes de la ecología, la sociedad humana es sólo una comunidad más de las que componen la biosfera, similar, aunque con mayor capacidad para transformar la naturaleza, a otras comunidades de peces, plantas o animales. Desde el punto de vista antrópico, que es el único que puede adoptarse desde la perspectiva del desarrollo, la sociedad humana está inevitablemente obligada a transformar la naturaleza en su afán por sobrevivir y por mejorar sus condiciones de vida. Pero al hacerlo debería cuidar de no agotar ni destruir sino, por el contrario, de respetar e incluso ampliar y potenciar, esa notable pero limitada capacidad de la biosfera de conservarse y reproducirse.

Este condicionamiento mutuo entre la sociedad y la biosfera, planteado hasta aquí en términos puramente abstractos y genéricos, adopta formas específicas y concretas en las distintas etapas de la evolución de la sociedad y en los diversos lugares en que ella ocurre. El presente trabajo procura examinar dicho

<sup>14</sup>CEPAL, *Water, Development and the Environment in Latin America*, enero de 1977. Véase también, del Proyecto, Carlos Plaza y Terence Lee, "Las grandes presas: Expresión concreta de un estilo de desarrollo", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

condicionamiento y sus efectos tal como se manifiestan en la evolución de la región latinoamericana en las últimas tres décadas.

Para ello hay que reconocer, ante todo, que el perfil ecológico de América Latina es variado y diferenciado, lo que se constata al examinar el mosaico de algunos de los grandes biomas que posee: el altiplano boliviano, los desiertos mexicanos y chileno-peruanos, la Patagonia, la Pampa Húmeda, el Gran Chaco, el Nordeste brasileño, los llanos del Orinoco, el gran ecosistema amazónico, el bioma influido por el Pacífico en Centroamérica y el de influencia caribeña de esta misma región y los biomas identificables con cada isla del Caribe.<sup>15</sup>

Como es natural, estos tipos principales de ecosistemas no coinciden con las fronteras nacionales por lo que en cuanto unidades políticas, los países constituyen en realidad, combinaciones de ecosistemas, o sistemas de ecosistemas, con grandes diferencias entre países y entre regiones dentro de cada país.<sup>16</sup>

Por otra parte, desde la conquista ibérica, la historia latinoamericana presenta una secuencia ininterrumpida de influencias de todo tipo, incluidas muy centralmente las que se refieren a la apropiación y utilización de sus recursos naturales, los desplazamientos de la población, la localización de ciudades, puertos y vías de comunicación, las alteraciones de la flora y la fauna, la tecnología, etc. Dichas influencias foráneas fueron modificándose a través del proceso de relevo histórico de los principales centros dominantes sucesivos (España-Portugal-Inglaterra-Estados Unidos), así como de los propios procesos de evolución y desarrollo de cada uno de ellos.

Además, esas influencias foráneas fueron modificadas por las sociedades latinoamericanas y su medio ambiente, y a su vez modificaron a éstas, que de este modo son el producto histórico de esa simbiosis. Ahora bien, así como diversos períodos del pasado se caracterizaron por el predominio creciente de un determinado centro, que imponía y difundía sus nuevas características en lo que toca a apropiación de recursos, tecnologías, patrones de consumo y formas culturales y de organización política, en América Latina los últimos treinta o cuarenta años se han caracterizado por el creciente predominio de un nuevo centro hegemónico, y con ello, por la difusión de una serie de sus características propias en lo económico, social, cultural, político y ambiental.

Por ello también hay que ampliar el tema de los estilos de desarrollo, a que se aludió anteriormente, incorporando el marco global internacional. En otros términos será preciso examinar la forma en que la estructura y la dinámica del estilo ascendente en América Latina se articula con ciertos procesos característicos de la sociedad capitalista contemporánea, dentro de la cual se inserta plenamente. En síntesis, un estilo concreto de desarrollo está condicionado históricamente, tanto en sentido diacrónico como sincrónico, es decir, por su propio pasado y por sus articulaciones internacionales contemporáneas.

De lo anterior se desprende que es necesario examinar concretamente la forma en que los procesos socioeconómicos de desarrollo han estado condiciona-

<sup>15</sup>F. Guillermo Mann, *Bases ecológicas de la explotación agropecuaria en la América Latina*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento de Asuntos Científicos, Washington, D.C., 1966.

<sup>16</sup>Nicolo Gligo y Jorge Morello, "Notas sobre la historia ecológica de América Latina", en *Estilos... F.C.E., op. cit.*

dos por el ambiente como asimismo las manifestaciones ambientales derivadas de la dinámica de las transformaciones de la sociedad. Si dichas condicionantes y manifestaciones, y por lo tanto el estilo mismo, tienen importantes aspectos negativos, habrá que concluir que es preciso introducir cambios de estilo que permitan mejorar la interacción sociedad-biosfera. De ahí se derivará el examen de otras estrategias y políticas y de su viabilidad técnica y política.

Es evidente que en este trabajo sólo se puede avanzar en el plano conceptual, por una parte, y en una interpretación muy general de la realidad latinoamericana, por la otra, haciendo referencia donde sea posible a la gran diversidad estructural (incluida la ambiental) en materia de grados y tipo de desarrollo y de estrategias y políticas económicas y sociales. Por lo mismo, el estudio de las estrategias y políticas que conduzcan a otros estilos también tendrá que limitarse a los principios y criterios generales, puesto que las circunstancias específicas y concretas de cada país constituyen los principales elementos de juicio precisamente en el plano de las políticas. Por lo tanto, en este plano resultan insustituibles los estudios de casos, los que podrían orientarse de acuerdo con el esquema conceptual e interpretativo propuesto en este estudio, pero convenientemente adaptado a cada situación particular.

## PRIMERA PARTE

### EL MARCO CONCEPTUAL

#### 1. El desarrollo y el medio ambiente

En las interpretaciones que se han hecho de los problemas ambientales y de sus nexos con el desarrollo ha influido considerablemente la circunstancia de que dichos problemas se percibieran y estudiaran primero en los países industrializados. En ellos se advirtieron manifestaciones relacionadas primordialmente con la contaminación o el deterioro de la calidad de algún recurso renovable como el agua o el aire.

En la concepción económica neoclásica se concebía el problema ambiental como parte del tema general de los efectos externos de los procesos de producción de bienes. Las razones por las cuales existen estos problemas se relacionan con su naturaleza de bienes colectivos, poco susceptibles de apropiación privada y, por tanto, de ser comercializados en el mercado e incluidos en el sistema de precios. En consecuencia, se consideran bienes libres, respecto de los cuales no se manifiesta escasez. En esta forma su uso y su deterioro no representan un costo monetario para el causante.<sup>17</sup> Según esta concepción, el problema ambiental es de carácter eminentemente económico en cuanto surge de la insuficiencia de los mecanismos del mercado para asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos. No obstante ser muy restringida, esta concepción permite disociar los problemas ambientales de los del estilo de desarrollo. Con respecto a la utilización de recursos no renovables, según la concepción neoclásica, el mercado tiende a subvalorizar el futuro y, por tanto, a promover la sobreexplotación y agotamiento de dichos recursos. El problema radica en la tasa de descuento utilizada. En relación con los problemas de contaminación y deterioro de ecosistemas, destaca las limitaciones del mercado en cuanto no traduce dichos aspectos negativos en costos monetarios.

Según esta concepción los problemas ambientales pueden resolverse haciendo ajustes relativamente menores a los esquemas que se utilizan en la toma de decisiones, sin afectar la estructura del sistema de producción ni el carácter de los bienes producidos. Se trata en general de adoptar políticas que traspasen al causante los costos de los daños ambientales. No hay duda que en determinados casos estas políticas basadas en el lema "el que contamina paga" pueden ser convenientes y eficaces, pero es igualmente claro que en otros resultan insuficientes, sobre todo como instrumento para elaborar nuevas estrategias de desarrollo, según se verá luego.

Una segunda concepción del problema ambiental en su relación con el desarrollo lo percibe en función de la capacidad existente para sostener un proceso de crecimiento económico (y de población en algunas variantes) que consume los recursos no renovables y los renovables más allá de lo que permitiría su renovación, lo que ocurre por ejemplo, con el petróleo, la deforestación, y la

<sup>17</sup> Jeffrey James, "Growth, technology and environment in less developed countries: A survey", *World Development*, vol. 6, número 7/8, Gran Bretaña, julio/agosto de 1978.

erosión de los suelos. Esta concepción de los límites de la capacidad de aguante, se basa en la idea de que el mundo es un sistema cerrado y quedó establecida en los trabajos del Club de Roma, sobre todo en el primero de ellos.<sup>18</sup> Esta manera de ver las relaciones entre el desarrollo y el medio ambiente llevó a las propuestas de mantener el crecimiento de la población en cero y de reducir las tasas de crecimiento económico. Una respuesta al modelo del Club de Roma surgió del Modelo Mundial de la Fundación Bariloche que sostenía que los límites físicos eran función de la organización económica y que una reorganización que favoreciera estilos de desarrollo más orientados a satisfacer las necesidades básicas que a maximizar la tasa de crecimiento, los ampliaría en forma significativa.<sup>19</sup> El concepto de capacidad de aguante, sea en el plano global o como guía para las decisiones respecto de unidades nacionales (en el caso de los países pequeños), o de ecosistemas particulares (una cuenca, por ejemplo) reviste importancia en la planificación, especialmente de largo plazo.

Otros enfoques de los problemas ambientales del desarrollo asocian a éstos con la tecnología y con la organización social y las estructuras económicas. Ejemplos de esta percepción son los trabajos de Commoner y el informe de la reunión de Founex.<sup>20</sup> En esta reunión se concluyó que los principales problemas ambientales de los países en desarrollo se relacionan con la pobreza y con la falta de desarrollo de sus sociedades. Esta definición del problema entraña una perspectiva totalmente distinta de la anterior, al menos en dos aspectos: distingue entre los problemas de los países en desarrollo y los de los países industrializados y, además, reconoce directamente los nexos entre el desarrollo y los problemas ambientales. Para los redactores del informe Founex un ambiente sano se logra con un estilo de desarrollo orientado a mejorar la calidad de la vida de la población en general. El problema es que no resulta fácil distinguir entre las cuestiones de tipo social o económico y las que son propiamente ambientales.<sup>21</sup> Aunque conceptualmente este enfoque es adecuado, presenta serios problemas en lo que toca al diseño de métodos operacionales y de políticas. Pero el mensaje de Founex tendía más bien a propiciar un nuevo enfoque del desarrollo y no a la elaboración de técnicas o políticas particulares.

Otros dos conceptos importantes que han surgido en las publicaciones sobre el medio ambiente son el ecodesarrollo y el enfoque holístico del medio ambiente.<sup>22</sup> Ambos ofrecen definiciones apropiadas en el sentido de que pun-

<sup>18</sup> D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers y W. Behrens, *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

<sup>19</sup> Amílcar O. Herrera, et. al., *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*, Fundación Bariloche, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Bogotá, 1977.

<sup>20</sup> Barry Commoner, *The Poverty of Power*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1976, *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1971, Naciones Unidas, Seminario de Founex, 1971.

<sup>21</sup> Véase Sergio Melnick, *op. cit.*

<sup>22</sup> Ignacy Sachs, "Población, tecnología, recursos naturales y medio ambiente. Eco-desarrollo: Un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina", *Boletín*

tualizan la importancia de las interrelaciones de los diversos componentes del sistema humano (físico, social, económico, etc.) y la necesidad de que los análisis aborden dichas interrelaciones en su conjunto. De ahí que cada componente podría verse como una "caja negra", u objetos que no se estudian aisladamente, sino en función de su ubicación en el sistema total y de las relaciones con otros componentes. No obstante, tanto la concepción del ecodesarrollo como la holística que se le asemeja mucho también presentan problemas serios en relación con la posibilidad de hacerlos operativos y de formular políticas en función de ellos.

En virtud de las múltiples dimensiones que caracterizan el proceso de desarrollo, tanto sociopolíticas, económicas y culturales, y de sus articulaciones internacionales, como las físicas, biológicas, químicas y ecológicas —resultando estas últimas de la incorporación de la dimensión medio ambiente—, es evidente que para abordar de manera comprensiva el problema del desarrollo se requiere un enfoque integral u holístico.<sup>23</sup> Este enfoque presenta serios problemas por cuanto no se dispone de una teoría del desarrollo de la sociedad, que incorpore explícitamente su interacción con el medio ambiente, y porque, aun si tal teoría pudiera formularse, ello no garantizaría la factibilidad de estrategias integrales aplicadas a situaciones reales no solamente complejas sino conflictivas y continuamente cambiantes.

Existen, sin embargo, las diversas ciencias sociales, que poseen conocimiento acumulado sobre el proceso de desarrollo, desde sus particulares y limitadas perspectivas. Igualmente, la biología, la física y la química han acumulado conocimientos sobre los procesos de la naturaleza y de la vida. Existe además la ecología, que estudia la interacción de comunidades o poblaciones y su medio ambiente. Ninguna de estas disciplinas puede pretender ser el enfoque integral u holístico que se requiere. La ecología humana podría tener esa pretensión, pero al parecer concede excesiva importancia a las limitaciones ecológicas del proceso social, subestimando tanto la flexibilidad y capacidad de regeneración de los ecosistemas como las posibilidades de aprendizaje, transformación y creación de la sociedad humana. Ante el dilema de la necesidad de un enfoque integral y la ausencia de una teoría apropiada, se adoptó para los efectos del Proyecto de investigación una solución pragmática que consistió en utilizar el conocimiento disponible de las diversas disciplinas sociales y naturales, procurando hacerlo converger en una problemática común.

Se supuso que la realidad social es una sola e indivisible. Que las disciplinas científicas se han limitado a acotar analíticamente y a diferentes niveles de abstracción, campos de observación parciales, perspectivas o dimensiones particulares, desde los cuales poder estudiar en profundidad un cierto aspecto de la realidad, suponiendo constante, inexistente o irrelevante todo el resto de la

---

*económico de América Latina*, vol. XVIII, N<sup>os</sup> 1 y 2, Naciones Unidas, CEPAL, Nueva York, 1973, y del mismo autor, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Collection Développement et Civilisations, Editions Economie et Humanisme, París, 1980. Además, J. Hurtubia, *et. al., op. cit.*

<sup>23</sup>Véase, al respecto, la amplia discusión sobre este tema en el estudio del proyecto preparado por Rubén Utría, "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo: Una posible guía metodológica", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

misma. La tarea consistiría entonces en definir una problemática determinada, dando expresión más correcta y precisa al tema de los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, y tratar de hacer converger las perspectivas y conocimientos de las diversas disciplinas hacia dicha problemática.

Esto se hizo en el Proyecto caracterizando el estilo de desarrollo predominante en América Latina en función de un conjunto de procesos particularmente destacados e importantes desde el punto de vista de las relaciones desarrollo-medio ambiente, que en el marco de dicho estilo, tienen manifestaciones muy particulares. Se trata de los procesos de industrialización, metropolización, modernización del campo y transformación de la base energética. Para ilustrarlos se seleccionaron varios temas específicos que se centran en aspectos particulares de esos procesos. De esto se desprende que el proyecto no pretendió la universalidad en el sentido de cubrir todos los temas posibles que tuvieran relación con el estilo de desarrollo, pero sí contempló la posibilidad de lograr mediante el estudio de estos temas específicos un mejor entendimiento de las diversas dimensiones del estilo de desarrollo y de sus implicaciones que, por cierto, no se restringen a aquellos procesos.

## 2. Algunos conceptos básicos

En una primera aproximación se definirán en forma convencional sendos términos de la ecuación desarrollo-medio ambiente, manteniéndolos analíticamente separados, pero con el propósito de trascender dicha separación en la medida que el análisis de sus interacciones vaya revelando la estructura y la dinámica del sistema que engloba a tales interacciones.

Se entiende por desarrollo el proceso de transformación de la sociedad que se caracteriza por la expansión de la capacidad productiva, el aumento de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, los cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, las transformaciones culturales y de valores, y la evolución de las estructuras política y de poder, todo lo cual permite elevar los niveles medios de vida.

Esta no es una definición normativa del desarrollo ideal, sino que intenta resumir procesos reales. Por lo tanto, no implica que las dimensiones modificables identificadas sean necesariamente coherentes ni sostenibles en el largo plazo, ni favorables a la autonomía nacional y al bienestar de la población. Es una definición que permite identificar como "desarrollo" un estilo internacional ascendente que —según el criterio adoptado en este informe— junto con el crecimiento económico y la industrialización contienen muchos rasgos negativos y peligros para el futuro. Más tarde tendremos que enfrentar el desafío de definir otros estilos de desarrollo que eliminen en lo posible estos peligros y rasgos negativos.

El desarrollo, definido así, se ha basado en la especialización gradual del trabajo y los correspondientes cambios tecnológicos, así como en la mayor utilización de la energía no-humana. El resultado ha sido el aumento de la productividad por hombre, lo que a su vez ha generado un excedente sobre lo necesario para reproducir la fuerza de trabajo. Este excedente se ha acumulado en forma de instrumentos de producción, que han introducido el cambio tecnológico, con un creciente insumo energético, lo que a su vez ha vuelto a

elevar la productividad del trabajo, permitiendo nueva expansión del excedente, y así sucesivamente. En este proceso de especialización del trabajo, cambio tecnológico y creciente insumo de energía no sólo ha aumentado la productividad, sino también la producción, el volumen de la población y los niveles de vida. Esto último se ha realizado en forma muy dispareja entre clases y grupos, y proporciones importantes del excedente, de la innovación tecnológica, y del mejoramiento de la capacidad productiva se han orientado hacia armamentos y otros usos contraproducentes para el bienestar humano, o que no contribuyen a él.

Esta formulación del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de la producción se debe vincular directamente a la interacción entre la sociedad y la naturaleza. En primer lugar, no es posible reproducir la fuerza de trabajo sino en la medida que se extraigan de la naturaleza los elementos necesarios, lo que supone cierta tecnología. En segundo lugar, la materialización del excedente en una fuerza de trabajo ampliada y en la disponibilidad de nuevos instrumentos de trabajo, tampoco es posible sino mediante una mayor extracción de recursos naturales como agua, alimentos, fibras textiles, madera, minerales, y energía, lo que vuelve a requerir cambios técnicos.

El aumento de la extracción de la naturaleza de los productos útiles para el hombre se logra mediante la especialización y la artificialización.<sup>24</sup> En lugar de dejar que los ecosistemas produzcan en forma diversificada y simultánea múltiples formas de biomasa —numerosas especies de plantas y formas de vida animal— el hombre elimina las que no le interesan y las reemplaza por los cultivos deseados. De esta manera, concentrando la energía solar, el agua y los elementos nutrientes del suelo además de una serie de insumos artificiales e instrumentos de trabajo en los cultivos especializados, se logra aumentar sus rendimientos aunque la productividad total del ecosistema, medida en función de biomasa, disminuya y el ecosistema pueda, bajo determinadas condiciones, deteriorarse con el tiempo.

La especialización de los recursos agrarios y de la población permitió generar un excedente de productos alimenticios que posibilitó la transferencia de población rural a la ciudad, donde se la requería para las tareas de transformación de los productos extraídos de la naturaleza. Dicha transformación se materializó en obras de infraestructura, bienes de capital, servicios, y bienes de consumo durables y no durables.

Salvo estos últimos, que se requieren para el sustento diario de la población, los demás han experimentado un proceso histórico de acumulación y constituyen actualmente el medio ambiente construido: las fábricas y talleres; las viviendas, los artefactos domésticos y las redes de alcantarillado, agua potable, electricidad y gas; las carreteras, vías de ferrocarril, puentes y túneles, y los vehículos correspondientes; los puertos, canales y barcos; las instalaciones comerciales, financieras, gubernamentales y sus equipos de oficina; las redes de comunicaciones; etc. La mayor parte de los elementos que lo componen se

<sup>24</sup> Este concepto se analiza exhaustivamente en el trabajo elaborado para el Proyecto por Juan Gastó, "Bases ecológicas de la modernización de la agricultura". E/CI:PAL/Proy.2/R.28. Véase también Nicolo Gligo, "El estilo de desarrollo agrícola de América Latina desde la perspectiva ambiental". Ambos trabajos aparecen en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

concentra cada vez más en las ciudades mayores, y a lo largo de las redes de comunicación que las interconectan con las ciudades menores, y en estas áreas urbanas se concentra también cada vez más la mayor parte de la población.

Este medio ambiente construido es la cristalización de la evolución tecnológica, y representa además el producto acumulado y decantado de un largo período de extracción de recursos naturales. Como la mayor parte de la población interactúa principalmente con este medio construido, que se ha interpuesto crecientemente entre el hombre y la naturaleza, se crea la ilusión de que cada vez se depende menos de ella. En la terminología del desarrollo, los sectores primarios —agricultura, silvicultura, pesca y minería— van perdiendo importancia, mientras se expanden proporcionalmente los secundarios —industrias de transformación— y los terciarios —servicios. Nada más equivocado. En primer lugar, para que ese ambiente construido funcione, es decir, que las fábricas trabajen, los vehículos se muevan, los edificios sean habitables, haya adecuado abastecimiento de alimentos y agua, etc., es decir, para que el medio construido sea vivible y productivo, es indispensable que se le suministre energía. El corte de energía eléctrica que sufrió Nueva York durante 25 horas del 13 al 14 de julio de 1977, que afectó a nueve millones de personas y produjo un verdadero colapso de las actividades productivas y de la propia vida en sociedad, es una magnífica ilustración, *a contrario sensu*, de la afirmación anterior. Y la energía proviene de la naturaleza.

Además, para que ese medio ambiente construido se mantenga funcionando regularmente, es indispensable reparar el deterioro que sufren normalmente todos los elementos que lo constituyen. Para ello es necesario recurrir nuevamente a la biosfera, extraer materia y transformarla en los elementos apropiados para compensar el desgaste.

Por último, y en virtud de la ley de la conservación de la materia y la energía, la cual establece que la materia no puede ser destruida sino sólo transformada, toda la materia y la energía que se extraen se transforman, en términos de masa y energía, en una cantidad igual de productos y residuos, que deben reacomodarse en la naturaleza.

Las ciudades son los centros concentradores de insumos naturales procedentes de la agricultura, la pesca, la silvicultura y la minería, y los lugares en que se elabora la mayor parte de dichos insumos y en que se consume la mayor parte de los productos correspondientes. Como también concentran la mayoría de la población, son los mayores centros de producción de desechos y residuos. Y éstos se descargan al aire, al agua y sobre la tierra, o sea, a la biosfera. Si ésta no logra reabsorberlos, producirán la contaminación de dichos recursos, deteriorándolos y afectando la salud de la población.

Del análisis anterior se desprende con claridad la definición de medio ambiente que se emplea en este trabajo: el entorno biofísico natural de la sociedad y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra —fauna, flora, minerales y espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana)— así como del medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas de todos estos elementos y de ellos y la sociedad humana. Todos estos elementos se encuentran comprendidos y distribuidos en unos pocos kilómetros de espacio encima y debajo de la superficie terrestre y

marítima del globo, espacio en el que se dan todos los elementos y formas de vida de que depende la vida humana, incluyendo la especie humana misma.

Por la sola enumeración anterior es evidente que la biosfera condiciona las posibilidades de desarrollo, pues éstas dependen en mayor o menor grado de la disponibilidad, tipo y forma, identificación y utilización de sus recursos naturales, del acervo de conocimientos científicos y técnicos y de la acumulación de capital fijo o medio construido, del tamaño y localización del país y de las características de su población, clima, relieve, ubicación geográfica, entre otras. El proceso de desarrollo socioeconómico, a su vez, en virtud de que implica la utilización de recursos, generación de desechos y desperdicios, desplazamientos de población y actividades productivas, y otros procesos que alteran los ecosistemas, afecta con su dinámica, de diversas maneras, a la biosfera, y con ello, al propio desarrollo, generando de este modo nuevas condicionantes para el proceso ulterior de desarrollo, y así simultánea y sucesivamente.

Los elementos que integran la biosfera —en la misma forma que la especie humana— no son inertes, sino que constituyen sistemas de influencia mutua que forman los ecosistemas. Estos ecosistemas se caracterizan, entre otras cosas, por estar en permanente proceso de reproducción y mutación evolutiva mediante ciclos ecológicos de alta complejidad. Este proceso dinámico-dialéctico es posible gracias a una fuente externa de energía, que es la radiación solar, y sigue determinadas leyes físicas, químicas y biológicas.<sup>25</sup>

Por lo tanto, la sociedad humana forma su medio ambiente, pero al mismo tiempo su supervivencia y desarrollo exigen explotación del mismo. Se encuentra así en una posición de juez y parte con respecto a la naturaleza, ya que la explotación del medio ambiente interfiere en los ciclos ecológicos mencionados. Esta interferencia puede ser asimilada por los ecosistemas, dado que éstos, gracias en gran medida a su heterogeneidad, y complejidad, poseen una capacidad relativamente amplia de absorción y “digestión” de interferencias, y de regeneración y autorreproducción. Pero si la intensidad, persistencia y otras características específicas de la interferencia exceden ciertos límites o umbrales, pueden llegar a desorganizar los ciclos regeneradores y reproductivos de los ecosistemas a tal punto de producir un colapso ecológico, y exigir los consiguientes reajustes sociales.

En términos más generales y abstractos, como la especie humana es una de las especies constitutivas de la biosfera y los ecosistemas, es evidente que las actividades humanas influyen en mayor o menor medida en la biosfera, en tanto que, viceversa, las características del medio ambiente influyen en la sociedad.

<sup>25</sup>Para poder comprender globalmente los procesos que se dan en los ecosistemas es importante entender lo que ellos son, sus componentes y los atributos que poseen. A este respecto cabe citar el trabajo de Juan Gastó: *Ecosistema. Componentes y atributos relativos al desarrollo y medio ambiente*, E/CEPAL/Proy.2/R.27. En este estudio se define el sistema ecológico y la dependencia de su comportamiento tanto de su arquitectura o anatomía y morfología como de su funcionamiento y fisiología (pp. 1 a 24). Otra contribución del Proyecto al tema es el trabajo de Jorge Morello, *Ecología y atributos del ecosistema*, E/CEPAL/Proy.2/R.33. Morello introduce la temática de los ecosistemas a través de un marco conceptual en el que se analiza la evolución, límites y vínculos de la ecología y el tratamiento que se le da a los sistemas (pp. 1 a 16). El trabajo analiza tres condiciones o atributos de los ecosistemas: diversidad, sucesión y estabilidad (pp. 36 a 53).

Para llegar a una comprensión más precisa de la forma concreta de dichos condicionamientos se requiere mayor grado de especificidad tanto respecto de las características del medio ambiente, lo que significa entre otras cosas la especificación de un territorio o de una región determinados, como de los procesos concretos y específicos de desarrollo que ahí ocurren; es decir, se necesita especificar el estilo de desarrollo, incluida plenamente la dimensión ambiental.

En la práctica, esto último implica concentrar la atención en tres aspectos, en los cuales se producen las principales áreas de superposición, y acción recíproca entre la sociedad y la naturaleza: la extracción de materias primas y energía de la naturaleza y su transformación, acumulación y consumo; la simultánea generación de desperdicios y desechos que revierten a la biosfera; y la ordenación territorial de ambos tipos de actividades.

Aunque el hombre sea por lo general quien modifique con nuevas intervenciones la relación que se da entre la sociedad y la naturaleza, en muchas ocasiones son los cambios catastróficos o evolutivos de la propia biosfera los que determinan cambios en la sociedad. Pero en todo caso, sea que la sociedad altere dichas relaciones recíprocas o que sólo actúe en reacción a cambios ambientales, sus acciones están de todas maneras condicionadas cultural e históricamente por la experiencia, conocimiento y percepciones que ha acumulado respecto de las interacciones del hombre y la naturaleza.

Así, por ejemplo, la distribución de la población en la superficie terrestre no es fruto del azar: ella tiende a ser nula o muy escasa y sólo transitoria en lugares como desiertos, selvas tropicales, altas montañas, el mar, los casquetes polares, en que las condiciones de la biosfera son poco favorables a la vida humana permanente; en cambio tenderá a ser abundante en áreas en que haya disponibilidad de agua fresca, tierras fértiles, climas tolerables, vida animal y vegetal variada, mares o ríos que sirvan de medios de comunicación, bosques y minerales que provean de fuentes de energía y materiales estructurales para elaborar instrumentos de transporte, construcción, y en general, de trabajo y supervivencia.

Las propiedades de un medio ambiente circunscrito y determinado influyen evidentemente en la población respectiva: las características de la flora y fauna determinan en gran medida los hábitos alimentarios y la dieta; las condiciones climáticas influyen en los estilos de la vivienda, en la construcción y el vestuario; y el tipo de recursos disponibles, en las habilidades y destrezas que desarrollará la población, así como en las técnicas de producción, etc. En otras palabras, las características ambientales, a lo largo de un proceso histórico prolongado, influyen en la cultura, costumbres, estilos de vida y conocimientos técnicos de una sociedad.

Uno de los procesos formativos culturales más importantes es, precisamente, la adquisición de una cierta sabiduría ecológica empírica en relación con las formas permisibles y tolerables de explotación de la naturaleza circundante, de cuya reproducción depende la supervivencia de la población. En el largo proceso evolutivo de la humanidad, las sociedades que no adquirieron dicha sabiduría simplemente desaparecieron, dejando sólo sus rastros arqueológicos.

Es por ello que las diferentes formas de organización social de una comunidad responden no sólo a las relaciones entre individuos, grupos y clases

—que es lo que habitualmente se destaca en las ciencias sociales— sino también a los modos de apropiación de la naturaleza por parte de dichos individuos, grupos y clases. Puesto que la vida humana depende enteramente de la disponibilidad de numerosos productos extraídos de la naturaleza, uno de los aspectos claves de la organización social es precisamente el modo de apropiación social de los elementos de la biosfera que son esenciales para la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y que influye en alto grado en la ubicación de los individuos, grupos y clases dentro de la sociedad.

El escaso interés y atención que este aspecto ha despertado en ciertas corrientes de las ciencias sociales desde fines del siglo pasado seguramente no es ajeno a un sesgo ideológico que tiende a desviar la atención de uno de los factores determinantes cruciales de la desigualdad social y de la estructura de poder. Basta una somera referencia histórica para ilustrar lo anterior.

En el desarrollo del capitalismo y su difusión a los países de la periferia, se generaliza en estos países la apropiación privada de la tierra, el agua y los recursos naturales en general, con el propósito de usarlos como factores generadores de renta e ingresos monetarios, con el consiguiente desplazamiento de la población preexistente. La apropiación privada de la mejor tierra por unos pocos, significa la existencia de población sin acceso a esa tierra, y, por consiguiente, su supervivencia en tierras de inferior calidad, o de agotarse la frontera agrícola, la existencia de campesinos sin tierra. En el primer caso, se produce el fenómeno de la renta diferencial que favorece a los propietarios de las mejores tierras, por una parte, mientras que la presión demográfica obliga a la población restante a sobreexplotar las tierras de menor calidad, y a incorporar y sobreexplotar tierras cada vez más marginales y de frontera agropecuaria. Esto entraña habitualmente la destrucción de los bosques y la degradación de los suelos y de los ecosistemas correspondientes.<sup>26</sup>

Las precarias condiciones de subsistencia de los campesinos marginales y de los sin tierra y las tasas de reproducción generalmente altas que presentan, crean una oferta abundante de mano de obra asalariada rural, y por emigración, minera y urbana, lo que a su vez contribuye fundamentalmente a la expansión del sistema capitalista, pues permite la generación de excedentes y la acumulación de capital.

El fenómeno de apropiación privada de la tierra y sus repercusiones sociales no es sólo rural; se produce también en gran medida en la ciudad. En la medida que las mejores tierras urbanas son apropiadas por sectores minoritarios, cuya influencia les permite además orientar las obras de infraestructura para favorecerlas aún más, la población rápidamente creciente de las ciudades representa una demanda creciente de espacio, frente a una oferta limitada, generándose a semejanza de lo que ocurre en las zonas rurales, la renta diferencial de la tierra para los terratenientes privilegiados.

Los niveles de ingreso de la población establecen un sistema discriminatorio de acceso a la tierra urbana: los de mayores ingresos pueden comprar sitios y

<sup>26</sup>Sobre estos temas véanse los siguientes trabajos: Carlos A. Barrera, "Economía y ambiente: Análisis del subsistema regional chaqueno", Charles Muellen, "La expansión de la frontera agrícola y el medio ambiente: La experiencia reciente del Brasil", Sergio Salcedo y José I. Leyton, "El sector forestal latinoamericano y sus relaciones con el medio ambiente" y Nicolo Gligo, *op. cit.*, en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

viviendas; los de ingresos medios, arrendar viviendas; los de ingresos bajos e inestables, ocupar tierras marginales de escaso valor: distantes, de difícil acceso, en las riberas de los ríos y canales sujetas a inundaciones y contaminación, en las laderas de las quebradas y cerros amenazados por avalanchas y deslizamientos y sin posibilidad de que se instalen servicios públicos urbanos, en zonas industriales deterioradas y contaminadas, y en las áreas reservadas por motivos especulativos para urbanizaciones futuras. La mayoría de la población urbana tiene que vivir así en condiciones precarias y de grave hacinamiento.

Lo anterior no tiene otro propósito que ilustrar la importancia que tiene la consideración adecuada de las formas de apropiación social del medio ambiente, para comprender mejor los fenómenos del desarrollo.<sup>27</sup>

### 3. Los recursos naturales y las relaciones internacionales

Hay otro aspecto de esta misma cuestión que debe mencionarse ahora, y al que se retornará posteriormente en mayor detalle: se trata de la posibilidad de que los miembros de una sociedad se apropien de los recursos naturales de otra sociedad. El grado relativamente elevado de determinismo geográfico-ecológico a que se hizo referencia anteriormente --el condicionamiento de la sociedad por la naturaleza-- es función básicamente de dos factores: el grado de aislamiento de una comunidad en una región determinada, y el grado de desarrollo del conocimiento científico y técnico, particularmente con relación a las oportunidades y limitaciones del medio ambiente propio. Este segundo aspecto es bastante obvio. Los recursos naturales no constituyen un dato objetivo y prefijado, sino que son el producto del conocimiento empírico y de la exploración científica, así como del conocimiento tecnológico respecto de las formas y modos de aprovechar la naturaleza, es decir, de las maneras cómo transformar la materia y energía que ésta brinda, en elementos útiles para el hombre.<sup>28</sup>

Con relación al primer aspecto es evidente que en cuanto existe la posibilidad de que la población se desplace geográficamente y de que se transporten los productos obtenidos de la naturaleza, una población determinada deja de relacionarse únicamente con su propio medio ambiente, y puede entablar relaciones con el medio ambiente del cual se ha apropiado otra sociedad. Es claro que estas

<sup>27</sup>Para el caso urbano, véanse los trabajos siguientes preparados para el Proyecto: Guillermo Geisse, "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente", Jorge Wilhelm, "Metropolización y medio ambiente", Lucio Kowarick, "El precio del progreso: Crecimiento económico, expropiación urbana y la cuestión del medio ambiente", Giorgio Solimano y Chapin Georganne, "Impacto del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en América Latina", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*; Larissa Lomnitz, *Organización social y estrategias de sobrevivencia en los estratos marginales urbanos de América Latina*, E/CEPAL/Proy.2/R.24; Centre International pour le Développement, *Medio ambiente marginal y desarrollo en América Latina*, E/CEPAL/Proy.2/R.40 y Juan Pablo Antún, *Centros de crecimiento explosivo en América Latina*, E/CEPAL/Proy.2/R.7.

<sup>28</sup>Sobre los factores determinantes del conocimiento científico y tecnológico y sus orientaciones, véase Amílcar Herrera, "Desarrollo, medio ambiente y generación de tecnologías apropiadas", en *Estilos...*, F.C.E., *op. cit.*

relaciones están socialmente mediadas, pues el acceso de una sociedad "A" a los recursos de la sociedad "B" requiere que esta última introduzca cambios en sus formas de apropiación preexistentes y que establezca relaciones de intercambio de los productos obtenidos de la naturaleza por otros de que disponga "A".

No podemos profundizar en este tema aquí, pero es indudable que es de suma importancia para la región. Desde luego, la historia de América Latina es en gran medida una sucesión de intervenciones de sociedades extrarregionales en busca de la apropiación de los recursos naturales (y humanos) susceptibles de ser explotados económicamente para obtener productos destinados a satisfacer las demandas de esas sociedades y acumular un excedente financiero, y de las correspondientes reacciones de las sociedades latinoamericanas.<sup>29</sup> El provecho que estas últimas y sus diferentes clases y grupos, obtuvieron o dejaron de obtener de dichas intervenciones lo condicionó fundamentalmente la naturaleza de la mediación interpuesta entre las sociedades foráneas y los recursos locales. Esta mediación es crucial para determinar la forma e intensidad de explotación de los recursos, el empleo y los salarios pagados, las obras de infraestructura, las adquisiciones locales de bienes y servicios, los impuestos pagados al gobierno nacional y local, y en algunos casos, los precios y mercados de exportación.

En otras palabras, del carácter y eficacia de dicha mediación depende el uso de los recursos naturales y la proporción del excedente generado que retiene el país. Y del carácter y eficacia de la política nacional de desarrollo depende, por otra parte, el aprovechamiento racional de ese excedente y su distribución entre las clases sociales. La historia latinoamericana contiene una experiencia en general bastante desfavorable con relación a cada uno de esos elementos.

Son innumerables los ejemplos en que los recursos naturales no renovables de mejor ley y calidad han sido y siguen siendo agotados y los renovables han sido y siguen siendo destruidos y deteriorados, al extremo de perder su propia calidad de renovable. Tal situación ocurre en especial cuando se ha llegado a una extrema especialización y artificialización en la explotación agrícola, lo que entraña el deterioro y destrucción de los ecosistemas y la necesidad de fuertes subsidios energéticos. Y es una advertencia de que no debe extremarse la especialización en el afán de aprovechar las ventajas comparativas, ya que en el cálculo de éstas no se incluyen las deseconomías externas asociadas a la especialización y artificialización exageradas.

No cabe duda, en segundo lugar, que la magnitud global de los excedentes generados en las actividades de exportación y en las inversiones foráneas, y la proporción de ellos que se retiene en los países latinoamericanos, no han sido optimizadas ni en el pasado ni en el presente, aunque hay numerosos intentos de políticas y experiencias orientados en ese sentido en la última década, como las asociaciones de países exportadores, las nacionalizaciones de las grandes empresas exportadoras, las políticas deliberadas de mantenimiento de los precios de los productos primarios, el control de los precios de transferencia, la negociación tecnológica, y otros.

<sup>29</sup> N. Gligo y J. Morello, *op. cit.*; Carlos Barrera, *op. cit.*, Armando di Filippo, "Distribución espacial de la actividad económica, migraciones, y concentración poblacional en América Latina", en *Estilos*. . . F.C.E., *op. cit.*

Finalmente, tampoco es satisfactoria la utilización de los excedentes generados en las actividades foráneas relacionadas con la explotación de los recursos naturales. Gran parte de esos excedentes se han destinado al consumo, en especial de tipo superfluo, y no a la acumulación productiva, en circunstancias que se han obtenido mediante el agotamiento o deterioro del patrimonio nacional de recursos naturales —del capital natural de la sociedad— sin mayor preocupación por su mantenimiento y reposición, ni de su ampliación mediante la investigación correspondiente.

Es indudable que este proceso de expansión del intercambio internacional, de las inversiones extranjeras, y de la transferencia tecnológica ha contribuido a aumentar la producción y los ingresos. Pero no se han descontado de estos beneficios financieros los costos no contabilizados por el mercado de las rentas diferenciales derivadas de la explotación de los recursos de mejor calidad ni las pérdidas del patrimonio nacional por el agotamiento y deterioro de recursos y ecosistemas. Tampoco se ha descontado la producción e ingresos que se dejaron de obtener por el desplazamiento de la población que utilizaba previamente esos recursos, y que frecuentemente queda marginada. Mucho menos se han contabilizado los ingresos que se han dejado de percibir de la propia actividad de exportación en virtud de prácticas monopólicas, uso de precios de transferencia, conocimientos y fiscalización inadecuados, ni las diferentes formas de subsidio directo e indirecto de que con frecuencia disfrutaban como créditos, infraestructura, orden y seguridad, educación, conocimientos y experiencia local.

El examen anterior se ha referido a las relaciones internacionales socialmente mediadas de los recursos naturales de una sociedad con los agentes productivos de otra sociedad, concentrado en el aspecto de la extracción de materia y energía, o sea, en palabras más convencionales, las exportaciones de productos primarios.

Es preciso referirse ahora al reverso de la medalla, las importaciones de bienes y servicios, principalmente manufacturas, energía y servicios técnicos, financieros y culturales. Estas importaciones son el reflejo del estilo de vida de los países desarrollados, e incorporan el proceso histórico de condicionamientos mutuos entre la sociedad y la naturaleza de esos países.

#### 4. El centro, la periferia y el estilo ascendente

La evolución del capitalismo en los países industriales estuvo muy influida por las condiciones particulares de cada uno de ellos. El Japón, por ejemplo, país con gran escasez de recursos naturales, territorio limitado y gran población, además de una poderosa tradición sociocultural muy diferente a la europea, adoptó características muy particulares no sólo en su forma de organización económica, social y política, sino también muy concretamente en su estilo arquitectónico, en su agricultura (que más bien es una horticultura) extremadamente intensiva, y en sus formas de relacionamiento con el exterior.

En Europa, el desarrollo del capitalismo industrial en el siglo XIX también estuvo marcado por su tradición sociopolítica, sus recursos agrícolas relativamente más abundantes que en Japón, su antigua civilización urbana y su tradición mercantil, su trayectoria imperial-colonial y la amplia disponibilidad de carbón como fuente energética. Estas características, entre otras muchas, influyeron sin

duda en el régimen de gobierno monárquico-parlamentario, en la estratificación relativamente rígida de la sociedad y en el agudo conflicto de clases, en la agricultura intensiva, el sistema de transporte urbano e interurbano basado en los ferrocarriles, en la popularización tardía del uso del automóvil y en el predominio de vehículos pequeños y económicos, y en el gran desarrollo del transporte marítimo y del comercio internacional.

Muy diferente es el caso de los Estados Unidos, país en gran medida de inmigrantes desplazados de Europa, con su extraordinaria dotación de recursos naturales, entre los cuales destaca el petróleo, su extensión territorial de dimensiones continentales y su escasez relativa de mano de obra. Estos factores, entre otros, configuraron su estructura social y política bien diferente de la europea, sus niveles de ingreso relativamente altos y mucho menos desiguales, la tendencia hacia la generación de tecnología de gran densidad de capital, ahorradora de mano de obra que en él era escasa y cara, lo que a su vez impulsó la producción en grandes empresas y en serie en virtud de las economías de escala y de un mercado amplio y relativamente homogéneo. La disponibilidad de petróleo como fuente energética barata facilitó por otra parte el desarrollo de un sistema de transporte muy diferente del europeo, particularmente desde los años cincuenta: el automóvil de grandes dimensiones y enorme potencia, el transporte de pasajeros y carga por carreteras y la aviación; la motorización y mecanización rural; la dotación del hogar con maquinaria eléctrica para sustituir el trabajo doméstico de la servidumbre y la mujer; el desarrollo de la industria petroquímica y de los materiales sintéticos. Todo ello acompañado del desarrollo de la gran empresa de tipo monopólico u oligopólico y de dimensiones continentales con las características de organizaciones esencialmente burocráticas y tecnocráticas con gran capacidad expansiva y de innovación.

Lo anterior no puede ni pretende ser exhaustivo, pero debería ser suficiente para mostrar que si bien en cada caso —Japón, Europa, Estados Unidos— se trata en definitiva, a un elevado nivel de abstracción, del desarrollo del capitalismo en su fase de expansión industrial, no es menos cierto, a otro nivel de abstracción más concreto, que dicho proceso adoptó en los diversos casos estilos o modalidades diferentes de organización económica, estructura social, orientación de la técnica, y más concretamente, de organización de la industria, la agricultura, el transporte, de formas arquitectónicas y de la construcción. En este condicionamiento desempeñó un papel importante el conjunto de características ambientales, las que a su vez fueron profundamente modificadas en el proceso de intervención de los ecosistemas y de creación de un ambiente construido.

Es importante recordar de paso que, durante el período histórico a que nos hemos referido, todos estos centros del capitalismo industrial tuvieron extensiones coloniales y áreas de influencia hegemónica a las que se transfirieron algunas de las características del estilo de las potencias metropolitanas. Las fuerzas dominantes en países periféricos independientes, por otra parte, podían incluso elegir los elementos del estilo que les resultaran más atractivos o convenientes: por ejemplo, ferrocarriles ingleses, arquitectura y cultura francesas, armamentos y asistencia técnica militar alemana, técnicas mineras norteamericanas y decoración japonesa.

Durante la Segunda Guerra Mundial, y especialmente después de ella, Estados Unidos se estableció como el poder capitalista central y hegemónico, y

sus grandes empresas se transformaron en corporaciones transnacionales que comenzaron a dominar la economía global y llevaron a todos los países, en mayor o menor medida, las pautas de producción y consumo norteamericanas, sus formas de organización, su tecnología, sus métodos de comercialización y crédito al consumidor, sus medios de comunicación —en definitiva, su peculiar estilo. Todo ello complementado con iniciativas amplísimas en los campos militar, cultural, de asistencia técnica y financiera, que también contribuyeron a difundir las pautas, criterios, formas de organización, valores y actividades del estilo norteamericano.

Los países europeos y Japón fueron receptores ávidos de ese estilo, pero desarrollaron también su propia capacidad para reproducirlo no sólo internamente, sino también internacionalmente, y en especial, con relación al propio Estados Unidos. De este modo se ha producido una simbiosis y homogeneización del estilo de desarrollo contemporáneo que supera las características nacionales de sus países de origen y que se ha denominado en este estudio el estilo transnacional.<sup>30</sup>

A ello ha contribuido seguramente un hecho que no puede olvidarse: por haber sido todos los países desarrollados potencias internacionales y coloniales (formales o informales) sus estilos de desarrollo nacionales denotan no sólo la

<sup>30</sup>K. Levitt, *Silent Surrender, The Multinational Corporation in Canada*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970; Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, (2), Nº 150, México, abril-junio, 1971; Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida, "Capitalismo transnacional y desarrollo nacional", *Estudios Internacionales*, Santiago, Chile, Año XI, Nº 44, octubre-diciembre, 1978; S. Hymer, "The multinational corporation and the law of uneven development", en J. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order*, Macmillan and Co., New York, 1971; R.O. Keohane, y J.S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1971; R. Murray, "The internationalization of capital and the nation State", *New Left Review*, Nº 67, mayo-junio, 1971; C. Palloix, *Les firmes multinationales et les procès d'internationalisation*, Maspero, París, 1973; Naciones Unidas, *Multinational Corporations in World Development*, ST/ECA/190 and Corr.1, Nueva York, 1973; C.V. Vaitso, *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*, Clarendon Press, Oxford, 1974; R.J. Barnett y R.E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, Simon and Schuster, New York, 1974; A. Mazrui, "The African University as a multinational corporations. Problems of penetration and dependency", *Harvard Educational Review*, vol. 45, Nº 2, mayo de 1975; B. Mennis, y K.P. Sauvart, *Emerging Forms of Transnational Community*, D.C. Heath and Company, Lexington, Mass, 1976; C.A. Michalet, *Le Capitalisme Mondial*, París, Presses Universitaires de France, 1976; J. Somavía, "The transnational power structure and international information", *Development Dialogue*, Nº 2, 1976; F. Frobel, H. Heinrichs y O. Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Rowohlt, Taschenbuch Verlag Grubb, Reinbek bei Hamburg, Germany, 1977; R.O. Keohane y J.S. Nye (eds.), *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., Boston y Toronto, 1977; K. Sauvart y B. Mennis, "Puzzling over the immaculate conception of indifference curves: The transnational transfer and creation of socio-political and economic preferences", documento presentado a Second German Studies Conference, Universidad de Indiana, Bloomington, abril de 1977; Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: A Reexamination*, E/C.10/38, marzo de 1978; J.J. Villamil (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Hassocks, Reino Unido, 1979.

acción recíproca entre la sociedad y la naturaleza nacionales, sino también entre la sociedad nacional y la naturaleza colonial, y en mayor o menor grado, según los casos, mundial. Esto se refleja, entre otras cosas, en que, no obstante constituir sólo una pequeña proporción de la población y el territorio mundiales, han llegado a apropiarse y consumir una elevada proporción de los recursos naturales del mundo por el amplio y diversificado acceso que esas sociedades han tenido a lo largo de su desarrollo a los recursos naturales del mundo entero.

Durante siglos, algunos de los países hoy industrializados tuvieron el privilegio de extraer de su propia naturaleza y del resto del globo los productos que exigían el crecimiento de su población y de su producción, así como el mejoramiento de sus niveles de vida. Pudieron apropiarse o inducir a cultivar en las tierras más aptas del mundo los productos que requerían; pudieron cosechar las mejores maderas de los bosques, criar el ganado en las zonas más apropiadas, explotar los mejores recursos pesqueros en las zonas más accesibles y extraer los minerales y la energía fósil de más alta ley y mejor ubicación.<sup>31</sup> ¡No es de extrañarse, en estas circunstancias, que la naturaleza les pareciera infinita, sin límites! El agotamiento de los recursos no renovables de más alta ley y mejor localización y el deterioro de los recursos renovables que acompañaban a este proceso, no constituían para ellos un problema en la medida que el avance tecnológico y la penetración en nuevos territorios y países ponía siempre a su disposición nuevas fronteras de recursos.

Dada esta situación, puede afirmarse que la dotación de recursos a que tuvieron acceso los países industrializados fue considerable, en particular Estados Unidos, en que dicha situación se dio en gran parte en lo que llegó a ser su propio territorio. Este país contaba con una extensa gama de recursos, incluida energía barata, y sobre todo petróleo, y hasta la tercera década de este siglo, presentaba escasez relativa de mano de obra. Esto motivó desde sus comienzos un estilo de desarrollo que se caracterizaba por ser extensivo en el uso de la tierra, e intensivo en la utilización del capital y de la energía. Por su condición de poder hegemónico en el capitalismo mundial a partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos influyó en gran medida en las características de la organización y funcionamiento del capitalismo en su nueva fase.

<sup>31</sup> Al respecto Keynes escribía: "Del excedente de capital en mercancías, acumulado por Europa, se exportó una gran parte al extranjero, donde su aplicación hacía posible el desarrollo de nuevos recursos en alimentos, materiales y transportes, y al mismo tiempo ponía en condiciones al Viejo Mundo de reclamar, fundadamente, su parte en la riqueza natural y en la productividad virgen del Nuevo Mundo".

"Este último factor llegó a ser de la mayor importancia. El Viejo Mundo empleó, con inmensa prudencia, el tributo anual que tuvo así títulos para obtener. . . Pero la mayor parte del interés del dinero, acrecentando estas inversiones extranjeras, era invertida nuevamente y se dejaba que se acumulara. . . La prosperidad de Europa se basaba en el hecho de que, debido al gran excedente de provisiones alimenticias en América, podía adquirir sus alimentos a un precio que resultaba barato, apreciado en relación con el trabajo requerido para producir sus productos exportables, y que, a consecuencia de la inversión previa de su capital, tenía derecho para adquirir una suma importante anualmente, sin compensación alguna". J.M. Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz*, Calpe, Madrid-Barcelona, 1920, pp. 24 y 25.

Entre esas características destacan la utilización generalizada del petróleo como fuente energética, desplazando a otras fuentes;<sup>32</sup> el crecimiento relativamente más rápido de las industrias más estrechamente asociadas a esta fuente de energía, como las petroquímica, automotriz, de medios de comunicación, y de artefactos electrodomésticos; el aumento en la densidad de capital por hombre empleado, y en el tamaño y concentración geográfica de la actividad económica;<sup>33</sup> en general, el desarrollo de tecnologías de gran densidad de capital en la producción de energía (petróleo), en la construcción y los servicios, así como en la agricultura, actividad que se caracteriza, además, por fuertes insumos químicos.

Hasta 1974 la energía aparecía como un factor de producción extraordinariamente barato principalmente, por las políticas de precios que regían para el petróleo.<sup>34</sup> Esta fue la causa principal de que se generalizara en los países industrializados un estilo de producción y de consumo, así como una organización social, que giraba en torno a la disponibilidad de energía barata. Este estilo se reflejó en varios procesos como la preeminencia de lo que se ha llamado la tecnología del "bulldozer", altamente dependiente de combustibles fósiles y con poca integración a la naturaleza; las tecnologías que operan a gran escala; la artificialización de los productos, que recientemente ha dado lugar a la sustitución de productos con una base natural por productos con una base petroquímica (jabón por detergente, nylon por algodón, etc.). Este es un tema que ha sido tratado por varios estudiosos de la crisis ambiental.<sup>35</sup> Lo importante para el estudio de los nexos entre el estilo de desarrollo y el medio ambiente es que este estilo, que ahora comienza a hacer crisis en los países del centro es precisamente el que resulta ser el estilo ascendente en los países latinoamericanos.

Resulta conveniente, en consecuencia, reconocer la existencia de un estilo ascendente en el plano global (o regional) y de un estilo dominante en el plano nacional. Igualmente se podría hablar de un estilo en decadencia. Distintos períodos históricos se han caracterizado por distintos estilos ascendentes. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial ese estilo ha sido el capitalismo transnacional. En forma muy breve, se podría caracterizar esta fase del capitalismo como una etapa en que el sistema capitalista en el plano global comienza a funcionar como un sistema integrado, con creciente homogeneización de diversos procesos (producción, consumo, tecnología) y que opera en función de una lógica o racionalidad global.

<sup>32</sup>Véanse, Jorge Trénova, "Perspectivas de la energía solar como sustituto del petróleo en América Latina hasta el año 2000" y Alfredo Del Valle, "Los nuevos problemas de la planificación energética en América Latina", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

<sup>33</sup>Véanse, Hernán Durán, "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina", y Fernando H. Cardoso, "Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: El caso de Brasil", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

<sup>34</sup>Joseph Mullen, "Energy in Latin America: The historical record", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1978.

<sup>35</sup>Barry Commoner, "The environmental cost of economic growth", *Chemistry in Britain*, vol. 8, Nº 2, febrero de 1972.

## 5. ¿Por qué “estilos de desarrollo”?

Antes de considerar con mayor profundidad la penetración de este estilo en América Latina y de estudiar de qué modo afecta a las relaciones entre el desarrollo y el medio ambiente hay que dejar en claro el alcance del concepto “estilo de desarrollo” y los usos que se le han dado en este trabajo.

Según las definiciones más satisfactorias para nuestros fines, el estilo de desarrollo constituye “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”, o “la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado”.<sup>36</sup> Estas definiciones complementarias, hechas por un economista y un sociólogo, respectivamente, requieren varias ampliaciones y aclaraciones.

Por sistema se entienden el capitalismo y el socialismo, las dos alternativas principales en el mundo moderno para la organización y asignación de los recursos. Este informe versa casi exclusivamente sobre las variantes nacionales del sistema capitalista que prevalece en América Latina. Por tanto, puede dejar de lado el problema de los estilos híbridos, difíciles de clasificar dentro de esos dos sistemas, que se presentan en otras partes del mundo. Hay que reconocer sin embargo, que la línea divisoria de los estilos dentro de los dos grandes sistemas socioeconómicos no es del todo satisfactoria precisamente en lo que concierne a los efectos recíprocos del estilo ascendente y el medio ambiente. Las variantes existentes del sistema socialista tienen muchos rasgos en común con este estilo ascendente y responden a valores semejantes en cuanto al crecimiento económico y la innovación tecnológica, o a la penetración directa de la dinámica industrial, financiera y cultural del estilo.

Cada estilo nacional real evoluciona a través de contradicciones y luchas entre fuerzas sociales que tratan de imponer o defender sus propias maneras de “resolver los interrogantes”. Hay que distinguir entre el “estilo” como interpretación coherente e inevitablemente simplificada de ciertas tendencias ascendentes o dominantes en el ámbito regional o mundial y el “estilo” como la concreción nacional de procesos complejos y contradictorios. En cada país persisten no sólo formas de capitalismo nacional y capitalismo de Estado, sino formas precapitalistas y campesinas que constituyen “estilos de vida” o “estilos de supervivencia” más bien que estilos de desarrollo. Estos no han sido eliminados por el estilo ascendente, y conservan cierta capacidad de autodefensa y adaptación, pero quedan crecientemente subordinados a él, y entran en decadencia o marginalización. Al mismo tiempo, algunos movimientos políticos y sindicales ponen trabas a la dominación del estilo, con resultados que varían de un país a otro. Las combinaciones e influencias recíprocas entre las actividades que se desarrollan en el estilo ascendente y las correspondientes a otras maneras de organizar y asignar los recursos configuran la “heterogeneidad estructural” que

<sup>36</sup> Aníbal Pinto, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, Jorge Graciarena, “Poder y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa”, *Ibid.*

caracteriza a los países periféricos dentro del sistema capitalista.<sup>37</sup> Si se centra la atención en las diferentes resultantes nacionales de estas interacciones, es válido afirmar que existen diversos estilos de desarrollo nacionales en América Latina. Sin embargo, el fracaso de la mayoría de los intentos de los gobiernos de resistir el estilo ascendente, y favorecer otras maneras de organizar y asignar los recursos, sugiere que las características comunes y las restricciones a otras opciones impuestas por el estilo ascendente son más significantes que las variantes entre países.

El término “estilo de desarrollo” puede aplicarse también no a lo que es, sino a lo que debe ser, en el juicio de algún actor social. En este caso, se trata de formular “otros estilos”, “proyectos nacionales”, o “utopías relevantes”. Este significado es tan importante para los fines de este trabajo como los dos anteriores. La introducción del término derivó precisamente del malestar que ocasionó la concepción del desarrollo como proceso homogéneo y uniforme que sigue patrones predeterminados y cuya finalidad es lograr estructuras económicas, patrones de consumo, y niveles de ingreso semejantes a los de los países capitalistas industrializados. Mediante los planteamientos sobre estilos se intentó arrojar luz sobre las tendencias específicas y contradicciones de los procesos de desarrollo periférico contemporáneo, demostrar que éstas no constituyen características inevitables de cualquier proceso de desarrollo, y llegar a normas y estrategias para modificar el estilo real o reemplazarlo por algún otro estilo preferido y radicalmente diferente.

La influencia principal en la elaboración y difusión de esta línea de pensamiento dentro de la CEPAL y otras instituciones de América Latina fue Oscar Varsavski, cuyo punto de partida fue la disconformidad con los usos prevaletentes del concepto de desarrollo y con los procesos nacionales identificados con el desarrollo. Pretendía demostrar que ciertas formas de organizar y asignar los recursos características de América Latina no serían viables en el largo plazo, aparte de que eran inaceptables desde el punto de vista de la justicia social y otros valores, y que se podrían definir otros estilos, o “proyectos nacionales” a la vez viables y deseables. En función de estas preocupaciones estableció un proyecto de experimentación matemática en el Centro de Desarrollo (CENDES) en Venezuela, cuyo objetivo fue examinar la viabilidad, teniendo en cuenta las necesidades de recursos hasta el año 2000, de tres estilos que él denominó “consumista”, “autoritario” y “creativo”.<sup>38</sup>

El trabajo subsiguiente de la CEPAL sobre los estilos de desarrollo tomó como punto de partida dichos trabajos, sin necesariamente adoptar sus premisas. Se trataba principalmente de demostrar, desde una perspectiva esencialmente

<sup>37</sup> Aníbal Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, vol. XXXII (1), N° 125, México, enero-marzo de 1965. Osvaldo Sunkel, “La dependencia y la heterogeneidad estructural”, *El Trimestre Económico*, vol. XLV (1) N° 177 México, enero-marzo de 1978.

<sup>38</sup> CENDES, “Estilos de desarrollo”, *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVI (4), N° 144, octubre-diciembre de 1969, México; Oscar Varsavsky, “El estilo creativo de desarrollo”, en *Proyectos nacionales, Planteo y Estudios de Viabilidad*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971; E. Calgano, P. Sainz y Juan de Barbieri, *Estilos políticos latinoamericanos*, Ediciones FLACSO, 1972.

económica, que el sistema capitalista periférico prevaleciente en América Latina contenía desigualdad social y económica intolerable, pero que también permitía modalidades divergentes en la distribución del ingreso, en el consumo y en las políticas del Estado. Implícito en muchos de estos trabajos estaba el supuesto de que mediante distintas políticas de reasignación de recursos y de transformaciones estructurales podrían lograrse mejoras importantes en las condiciones de vida de la población latinoamericana más pobre. El mejoramiento de la capacidad productiva y político-administrativa posibilitaría el cambio de estilo sin tener que pasar necesariamente por transformaciones revolucionarias en los sistemas económicos y políticos.

Se hicieron también intentos de distinguir entre los distintos estilos en función, principalmente, de las tendencias en materia de educación, distribución del ingreso y estructuras y dinámica de la población. Estos trabajos centraron la atención en los cambios de la estructura social, las aspiraciones de distintos grupos y la distribución del poder, como aspectos centrales de la definición del estilo y estuvieron de acuerdo en señalar que las distintas modalidades dentro del capitalismo periférico presentaban de todos modos una tendencia hacia la concentración del poder y la riqueza, el empobrecimiento y marginalización de sectores importantes de la población y tensiones sociales que requerirían el establecimiento de regímenes autoritarios por los sectores dominantes. En general, estos trabajos, en que predominaba una aproximación sociológica, veían menos posibilidades de cambio por medio de políticas del Estado y, por tanto, centraban su análisis en las posibilidades de rompimiento y transformación de los estilos predominantes a causa de sus contradicciones internas y por el surgimiento de élites o agentes de cambio que promovieran otros estilos.

Las dificultades que enfrentaron las iniciativas de varios gobiernos latinoamericanos orientadas a modificar los estilos nacionales llevaron a la conclusión, mencionada más arriba, que la dinámica del estilo dominante era de tal fuerza que limitaba seriamente la capacidad de los gobiernos para elegir otro estilo. Los cambios de estilo se conciben entonces no tanto como resultado de decisiones internas de política, sino más bien como consecuencia de cambios en las estructuras internas de poder y en el orden internacional en el cual está inserta América Latina.

Otras instituciones y corrientes de opinión han usado el término "estilo de desarrollo" con intenciones aún más normativas y proselitistas, negando a los procesos existentes el derecho al nombre de "desarrollo" o identificándolos como "desarrollo maligno". Influyeron fuertemente en estas corrientes la toma de conciencia de las amenazas ambientales que culminó en la Conferencia de Estocolmo de 1972, y la frustración derivada de la ineficacia de la cooperación internacional y de las estrategias convencionales de desarrollo económico para eliminar las situaciones de pobreza y explotación en los países supuestamente "en desarrollo". Probablemente la expresión más influyente de esta corriente ha sido el planteamiento de la Fundación Dag Hammarskjöld sobre "otro desarrollo", definido como orientado a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, tanto materiales como no materiales; endógeno y autocentrado en cada sociedad, ecológicamente sostenible; y basado en transformaciones estructurales, en las relaciones sociales, en las actividades económicas, y en la distribución del

poder. El desarrollo se concibe así como un proceso cultural integral; "otro desarrollo" debe significar "liberación". . .<sup>39</sup>

En América Latina, la Fundación Bariloche ha combinado un llamado similar para un orden socioeconómico altamente igualitario y dirigido hacia la satisfacción de las necesidades básicas con la demostración a través de un modelo matemático que los problemas de agotamiento de los recursos, de crecimiento de la población y de la pobreza en América Latina pueden resolverse dentro de un plazo razonable solamente por medio de tal orden.<sup>40</sup> En los planteamientos de estas instituciones, por supuesto, se ha ido mucho más allá de la cuestión de la posibilidad de otros estilos dentro de un sistema básicamente capitalista, pero sin acoger los principios centralistas y otros rasgos del sistema mundial ahora identificable como "socialista". También se ha salido del ámbito de estilos nacionales; estos planteamientos suponen, por un lado, que el desarrollo debe basarse en grupos locales que adopten sus propias decisiones con un alto grado de autonomía; y por otro lado, que se debe buscar el triunfo de los principios esenciales del nuevo orden en el ámbito mundial o al menos regional.

El estilo transnacional, que hemos identificado como ascendente, ha heredado muchos rasgos de las etapas anteriores del sistema capitalista internacional, pero muestra diferencias cruciales para los fines de este trabajo. Las dimensiones más relevantes, que se discutirán en detalle posteriormente, pueden resumirse así:

- el papel dominante de las empresas transnacionales en la difusión y fortalecimiento del estilo y el reemplazo de los mecanismos del mercado por las estrategias de estas empresas para maximizar sus ganancias en el plano global;
- la generación de cambios difícilmente reversibles en las economías y las sociedades nacionales, y el estrechamiento de las opciones que se les presentan a los gobiernos para ensayar estilos autónomos de desarrollo;
- la homogeneización a escala mundial de los patrones de producción, comercialización, medios de comunicación y consumo, originarios principalmente de los Estados Unidos;
- la transformación de la división internacional de trabajo, principalmente a través de la internacionalización de la producción industrial;
- la intensificación de la explotación de los recursos naturales y la dependencia creciente de una sola fuente de energía, el petróleo;
- la intensa y continua innovación tecnológica estimulada en parte por la necesidad de expandir y diversificar el consumo de bienes industriales, y en parte por la competencia en materia de armamentos;

<sup>39</sup> *Qué hacer: otro desarrollo*, número especial de *Diálogo Sobre el Desarrollo*, N° 1/2, julio de 1975; Marc Nerfin (ed.), *Otro desarrollo: enfoques y estrategias*. Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1978; y Marshall Wolfe, "Reinventando el desarrollo: Utopías de comités y simientes de cambios reales", *Revista de la CEPAL*, N° 7, abril de 1979. La Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo (Nyon, Suiza) ha emprendido la difusión de investigaciones, discusiones conceptuales y experimentos relacionados con "otros estilos" a través de su serie de *Dossiers*.

<sup>40</sup> Amílcar Herrera, y otros, *op. cit.*

- la generación de desechos y materias contaminantes en escala sin precedentes que afecta el aire, el agua y la tierra;
- la intensa movilidad espacial motorizada de la población para fines de trabajo y recreo, en continuo aumento, y las igualmente insaciables demandas de espacio e infraestructura residencial;
- la formación de una élite transnacional, compuesta no sólo de los gerentes, administradores y técnicos de las empresas transnacionales, sino de funcionarios gubernamentales, profesores universitarios, investigadores científicos, periodistas y publicistas, identificados con la ideología justificativa del estilo y con sus patrones de consumo y cultura.

Hay que subrayar que el estilo no se concibe simplemente como estrategia de dominación económica de las empresas transnacionales, sino como una tendencia homogeneizante de la economía mundial, con repercusiones en la cultura y las maneras de percibir el mundo que no han sido necesariamente previstas por las empresas ni están sujetas enteramente a su control.

## 6. La penetración del estilo ascendente en América Latina

El desarrollo, en sus sucesivas etapas y estilos, ha provocado en América Latina fuerte movilización socio-política y cambios importantes en las estructuras económicas y sociales. A causa de ello las estructuras de poder y los regímenes políticos enfrentan severas crisis en muchos países. Por otra parte, la crisis económica y energética internacional, creará sin duda presiones y tensiones adicionales en los próximos años. El estilo ascendente, en cuya dinámica se basó en gran medida la gran expansión económica de las tres últimas décadas, se encuentra severamente amenazado.<sup>41</sup> Ello constituye un grave desafío a las políticas y estrategias de desarrollo prevalecientes, pero también posiblemente una oportunidad en gran medida inesperada para explorar e intentar nuevas formas de inserción internacional y nuevos estilos de desarrollo.

Para evaluar de manera realista los desafíos y oportunidades latentes en la crisis del actual estilo de desarrollo, es conveniente partir del reconocimiento de que el proceso de cambio reciente de los países de América Latina se identifica en gran medida con la creciente penetración del estilo ascendente global en sus estructuras sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales. Este proceso de penetración tiene dos dimensiones, una de las cuales podría caracterizarse como de "ensanchamiento", que supone la ampliación horizontal del conjunto de países y actividades que responden a la lógica particular del estilo ascendente, y otra vertical, de "profundización", que implica que cada actividad se lleva a cabo utilizando, crecientemente, las normas y criterios de ese estilo.<sup>42</sup> El resultado es la generación de nuevas actividades y la subordinación y gradual

<sup>41</sup>Véanse, Raúl Prebisch, "Biosfera y desarrollo", Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, "Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", F.H. Cardoso, "Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: El caso de Brasil," en *Estilo...* F.C.E., *op. cit.*

<sup>42</sup>Sunkel y Fuenzalida, *op. cit.*, p. 6.

desplazamiento de otras que existían previamente, lo que se manifiesta no sólo sectorialmente sino también en un reordenamiento territorial.<sup>43</sup>

Se considera importante caracterizar el estilo ascendente en función de rasgos que son inherentes a su funcionamiento y que podrían calificarse de factores causales más que de resultados. Estos rasgos podrían concebirse como las dimensiones centrales del estilo que tienen consecuencias significativas sobre el medio ambiente, el aprovechamiento de los recursos y sobre las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas.

Quizás el más significativo de esos rasgos sea la racionalidad intrínseca del estilo ya que ella determina la forma cómo se toman las decisiones y también la utilización de los recursos. Al hablar de la racionalidad del estilo se quiere aludir a distintos aspectos: los objetivos que se persiguen, los criterios que se aplican para evaluar alternativas de decisión, y los beneficiarios del mismo; en fin, los tres interrogantes sobre qué, cómo y para quién producir a los cuales se hizo referencia anteriormente.

En cuanto a los objetivos de los actores que influyen en el estilo ascendente deben destacarse varios puntos. Primeramente, cabría mencionar que en las decisiones en torno a los objetivos influyen de manera importante los intereses de la institución dominante, que es la empresa transnacional. Para estas empresas el sistema en el cual deben maximizar sus ganancias es el conjunto de empresas afiliadas que las forman y que tiene una definición geográfica global. Por lo tanto, el problema de maximizar las ganancias en todo ese sistema podría implicar que no sea necesario maximizarlas en uno de los componentes en particular radicado en un país determinado. Esta condición, unida a la creciente movilidad internacional del capital, tiene implicaciones bastante precisas para el estudio del impacto del estilo de desarrollo en el medio ambiente y la utilización de los recursos en los países latinoamericanos y para las negociaciones con las corporaciones transnacionales.

Se podría pensar en la diferencia que separa a una empresa nacional explotadora de algún recurso, renovable o no, de una empresa transnacional del mismo tipo. La primera estaría confrontada con ciertos límites en cuanto a la disponibilidad del recurso, definidos por las fronteras nacionales. Esto la llevaría, dentro de un esquema de racionalidad económica, a un manejo relativamente cuidadoso del recurso, o también podría ocurrir que la empresa acelerara la extracción del excedente y lo reinvertiera en otras actividades. Una empresa transnacional en la misma situación hace sus cálculos en función de un horizonte mundial, lo cual implica que los límites de un país en particular no son necesariamente un factor limitativo y, por lo tanto, el problema de la conservación del recurso de ese país deja de ser un requisito importante. Ambas situaciones son casos extremos que se presentan con el fin de ilustrar una diferencia real en el método de funcionamiento de dos tipos de empresa. La movilidad internacional del capital transnacional añade otro elemento de conflicto entre la racionalidad de la empresa y los problemas de manejo de los recursos.

<sup>43</sup> La distribución espacial de la actividad económica y la población en América Latina ha sido abordada por Armando Di Filippo, *op. cit.* Otro trabajo sobre el tema es: Alejandro Rofman, "La 'interiorización' espacial del estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina", en *Estilo... F.C.E., op. cit.*

Se caracteriza el estilo, además, por el objetivo de maximización del crecimiento económico. En vista de que el estilo supone la adopción de la tecnología descrita anteriormente, dicho objetivo tiene consecuencias importantes en el consumo e importación de energía y otros insumos y en la explotación y aprovechamiento de los recursos. Por las mismas razones que en los países industrializados se generan, además, nuevos problemas de contaminación que tienen su origen en la naturaleza de los productos que acompañan a la penetración del estilo y en los desechos que surgen del proceso de producción. Esto se relaciona con un rasgo central del proceso de penetración del estilo ascendente: las industrias y actividades modernas desplazan a las tradicionales, en circunstancias que aquéllas se caracterizan por ser relativamente más artificiales que éstas. Los desechos de las nuevas actividades resultan por ello de más difícil asimilación por la naturaleza, lo cual conduce a los problemas de contaminación mencionados.<sup>44</sup>

Este fenómeno de la artificialización de los cultivos viene acompañado del problema de la especialización de los suelos que surge como consecuencia del objetivo de maximizar la productividad de un recurso (y muy relacionado también con la idea de ventaja comparativa como principio de la política de desarrollo). La especialización puede derivar en mayor productividad, pero también genera condiciones de mayor fragilidad, algo bien conocido en la agricultura. En un plano más general plantea problemas similares. Por ejemplo, en los países del Caribe, ha llevado a la sustitución de la agricultura tradicional por la agricultura comercial de exportación, creando así serios problemas en el sector agrícola tradicional y aumentando dramáticamente la dependencia respecto de la importación de alimentos. Esto, a su vez, ha ocasionado graves desequilibrios en el balance de pagos. Es importante señalar además que a medida que el mercado de alimentos se transnacionaliza, surgen modificaciones en la dieta. Así por ejemplo, el trigo reemplaza a la yuca, la mandioca y el maíz; la leche fresca o materna se sustituye por la leche en polvo, causando peligrosos trastornos en la nutrición de los pueblos de la periferia.<sup>45</sup>

Cabría preguntarse hasta qué punto es realmente novedosa esta situación, en que el capitalismo transnacional se define como un nuevo estilo, ascendente globalmente y que pretende hacerse dominante en los países de América Latina. Esta pregunta tiene dos partes. Por un lado tendría que establecerse si la racionalidad del estilo es distinta, y por el otro, si los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales son diferentes a lo que serían en el capitalismo tradicional. Algo se ha insinuado al respecto cuando se describió la racionalidad del estilo como distinta por razón de que el capitalismo recién ha comenzado a actuar como un sistema global con mayor movilidad del capital.

Pero hay consideraciones adicionales. Quizá una de las más importantes sea que el proceso de transnacionalización tiene como una de sus características

<sup>44</sup> Commoner, *op. cit.*, y James, *op. cit.* Véanse también los trabajos preparados para el Proyecto por Alberto Uribe y Francisco Szekely, "Localización y tecnología industrial en América Latina y sus impactos en el medio ambiente", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*, y Hernán Durán, *op. cit.*

<sup>45</sup> J.J. Villamil, "El futuro del Caribe: Su marco internacional". *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, octubre-diciembre de 1978.

principales la homogeneización global de diversos procesos, en función de los criterios, valores y normas de lo que se ha llamado la cultura transnacional. Esto se manifiesta de muchas maneras, una de las cuales es que la tecnología utilizada en los sectores modernos es más o menos homogénea. Los patrones de consumo de los sectores “modernos” o transnacionalizados de la sociedad tienden a asemejarse; pero de mayor importancia aún es que estos patrones de consumo se generalizan, aun en situaciones en que parecería que los niveles de ingreso no lo justificarían.

La generalización de estos patrones de consumo ha sido documentada en un estudio sobre el aumento del consumo de bienes duraderos en el Brasil a partir de 1950.<sup>46</sup> Entre los datos menciona que la proporción de familias con heladeras en Guanabara creció en el período, de 50 a 76% y que el total de radios aumentó de 0.8 a 3 millones. Señala, además, que el consumo de bienes duraderos se ha elevado mucho más rápidamente que el nivel de ingreso de los grupos estudiados, que constituyen el 70% inferior en la distribución del ingreso. También se ha documentado para América Latina el aumento espectacular de la adquisición de automóviles.<sup>47</sup> Quizá el dato que mejor refleje la profunda penetración del estilo de consumo es que en Puerto Rico, en que el 60% de las familias se considera indigente para los propósitos de obtener atención médica o vivienda, el 95% tiene televisores.<sup>48</sup>

¿Cómo es posible mantener este estilo de consumo? Una contestación es que “las compras a crédito facilitaron la expansión de la propiedad de esos bienes (duraderos) más allá de los grupos urbanos de renta media”.<sup>49</sup> Esto no es de extrañar ya que el crédito de consumo es precisamente uno de los mecanismos de difusión de la cultura consumista. Otra posibilidad es la distorsión de la distribución del gasto, en el sentido de que se sacrificaría la satisfacción de necesidades fundamentales de salud, nutrición, vivienda y otros —para lo cual rara vez hay similares facilidades crediticias y estímulo publicitario— para adquirir bienes duraderos. Una tercera posibilidad es la continua renovación de modelos y diseños que estimula a los sectores de rentas medias y altas a cambiar sus bienes durables, creando un mercado de bienes usados de segunda mano a precios más asequibles a grupos de menores rentas.

También se ve el fenómeno de la homogeneización en los criterios que se aplican para definir los problemas sociales y económicos y las políticas pertinentes. Por ejemplo, las respuestas a los problemas de las áreas urbanas tienden a ser similares a través del mundo: la construcción de metros, planes de renovación urbana, etc. Lo mismo ocurre con la preparación académica de técnicos y profesionales, creándose las condiciones para una extensa movilidad internacio-

<sup>46</sup> Carlos Filgueira, “Notas sobre consumo y estilos de desarrollo”, CEPAL, agosto de 1977, versión preliminar.

<sup>47</sup> Véase del Proyecto: Ian Thomson, “Investigación sobre algunos aspectos de la influencia que ejerce el automóvil privado en la sociedad latinoamericana”, en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

<sup>48</sup> José J. Villamil, “Los límites del crecimiento dependiente”, *Revista Portorriqueña de Investigaciones Sociales*, vol. 1, N<sup>o</sup> 1, San Juan, 1977.

<sup>49</sup> C. Filgueira, *op. cit.*

nal de estos grupos, todo lo cual es enteramente coincidente con la nueva organización del capitalismo.

Otra característica que distingue la fase actual del capitalismo es el hecho de que la penetración del estilo no se limita a una actividad o sector en particular —el industrial o extractivo, por ejemplo— sino que es generalizada. Recientemente se aprecia una penetración creciente en el sector de los servicios, la que comienza a afectar la organización financiera, los sectores relacionados con la distribución minorista, la producción de información y cultura de masa, y otras actividades. Este fenómeno de simultaneidad en los distintos frentes de penetración del estilo implica que el impacto, además de ser más generalizado, es más contundente. Una manifestación es la ya mencionada en torno a la generalización de los patrones de consumo, algo que se relaciona con la existencia de sistemas de producción de información cada vez más controlados por empresas transnacionales.

Reflejo de la nueva fase del capitalismo es el hecho de que se hace necesario revisar varios de los términos y conceptos usados corrientemente en las publicaciones sobre el desarrollo. La industrialización de los países periféricos adquiere características distintas en vista de la nueva división internacional del trabajo que le asigna a estos países un papel en la producción industrial para la exportación que deriva de la existencia de mano de obra barata, de fuertes subsidios o de reglamentación ambiental menos restrictiva. En muchos casos es una industrialización sumamente frágil en que las empresas cambian su localización con facilidad. La ubicación geográfica deja de tener importancia como tal en el nuevo esquema, de modo que para una nueva fábrica de automóviles compiten, por ejemplo, Puerto Rico e Irlanda o la Comunidad Económica Europea y España. Parece ser, además, que el comercio internacional de mercancías y tecnología se desplaza crecientemente hacia el interior de las empresas transnacionales y que, por lo tanto, los precios no los determina el mercado, sino que son precios de transferencia, decididos administrativamente en función de la conveniencia para la empresa de que sus ganancias aparezcan en la contabilidad de una filial en un determinado país. Esto implica que el mercado y el sistema de precios dejan de tener la importancia que les asignan las publicaciones económicas tradicionales.<sup>50</sup>

El hecho de que este estilo sea el estilo ascendente en el ámbito mundial así como en los países latinoamericanos se debe a muchos factores, uno de los cuales es la dinámica inherente al capitalismo oligopólico. Esta requiere una constante innovación tecnológica que, a la vez, lleva a un mayor grado de concentración.<sup>51</sup> Pero también se debe a la adopción de estrategias de desarrollo en los países de la periferia que, sin necesariamente ser idénticas, resultan funcionales con la expansión del estilo. Es interesante tratar de mostrar el proceso mediante el cual el estilo ascendente penetra y se hace dominante en un país en particular, aunque sea en forma muy sintética y superficial. La hipótesis

<sup>50</sup> F. Ellis y S. Joekes, *A Report of the Proceedings of the IDS-UNCTAD Conference: Intra-firm Transactions and their Impact on Trade and Development*, IDS, 7-11 noviembre de 1977.

<sup>51</sup> F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally, Chicago, 1971.

que subyace en la presentación que sigue es que una vez que se dan las condiciones para que el estilo ascendente penetre en las estructuras o procesos de un país se generan secuencias acumulativas que al cabo del tiempo lo llevarán a ser el estilo dominante en ese país. Se trata por supuesto de una simplificación. El estilo ascendente puede no llegar a convertirse en el dominante por múltiples razones, y es posible —aunque difícil— que en ocasiones el proceso se revierta. Las instituciones y procesos que caracterizan al estilo ascendente pueden entrar en pugna con las estructuras y procesos existentes y su expansión puede ser lenta y conflictiva, de donde pueden surgir justamente los desafíos y oportunidades para ensayar optar por otras estrategias. La secuencia de que se habla podría caracterizarse según se describe a continuación.

Podría comenzarse por la inversión externa. Por supuesto, ésta responde a condiciones preexistentes en el país, especialmente en cuanto a penetración de los patrones de consumo y estilos de vida, y a las necesidades del capitalismo transnacional. Por un lado, responde a la demanda de ciertos tipos de productos (bienes duraderos, por ejemplo) de un sector de ingresos relativamente altos cuyos patrones de consumo se asemejan a los de grupos similares en los países industrializados, y ambos conforman lo que se ha llamado la comunidad transnacional. Esto es particularmente cierto en los países en que el tamaño del mercado permite el establecimiento de procesos industriales con la escala mínima requerida. En todo caso, se trata de una industria protegida, sobre todo en la etapa de sustitución de importaciones. Por otro lado, y crecientemente, se da la inversión industrial en países relativamente más chicos que comienzan a actuar como “plataformas de exportación” y que se caracterizan típicamente por tener costos de mano de obra relativamente bajos. Sobre todo en los países cuyo mercado es relativamente grande, a la inversión industrial ha acompañado una creciente penetración del capital transnacional en los diversos sectores de servicio, particularmente el sector financiero<sup>52</sup> y el de las comunicaciones,<sup>53</sup> todo lo cual tiene el efecto de fortalecer el sector industrial transnacional y de ampliar el ámbito del estilo de consumo.<sup>54</sup> Este proceso representa un cambio importante en la naturaleza de la inversión externa anterior que se caracterizaba por su concentración en los sectores primarios: la producción agrícola y la extracción de recursos naturales.

Junto a la inversión externa viene la tecnología de los países y las empresas que hacen la inversión. Quizá el punto que debe destacarse no sea tanto el carácter importado de la tecnología sino el hecho de que una vez que se adopta el patrón de industrialización descrito anteriormente, hay relativamente pocas opciones. Esto es así por dos razones: el patrón de consumo que acompaña o caracteriza el estilo dominante predetermina en gran medida el tipo de tecnología que se requiere y, segundo, por la creciente homogeneización del proceso de transnacionalización en el plano mundial. En cuanto a lo primero, se trata de un estilo de consumo que favorece a los productos de alto grado de elaboración y artificialización, muchos de los cuales pueden fabricarse con uno o muy pocos procesos industriales. En cuanto a lo segundo, ya se ha señalado que, aunque el

<sup>52</sup>S. Griffith-Jones, *op. cit.*

<sup>53</sup>Noreene James y Rafael Roncagliolo, “Advertising, mass media and dependency”, *Development Dialogue*, N° 1, 1979.

<sup>54</sup>C. Filgueira, *op. cit.*

capitalismo se caracterizó por tener variantes en su desarrollo en los Estados Unidos, Japón y Europa, como se ha señalado, el estilo transnacional que confronta a los países latinoamericanos ahora es uno solo, que se generaliza a través del mundo y que toma como punto de partida el estilo norteamericano. Esta tecnología que se importa junto con la inversión se caracteriza entonces por ser intensiva en el uso del capital, en el consumo de energía (petróleo) y por requerir una escala relativamente grande para ser eficiente. Pero no se trata sólo de la tecnología de producción, sino de toda una manera de entender y resolver los problemas, o sea, de una cultura.

### 7. Algunos problemas del estilo de desarrollo

Si el estilo descrito es el que caracteriza a los países industrializados, ¿por qué sus consecuencias en los países de la periferia han de ser distintas? Obviamente el proceso de desarrollo de los países industrializados se caracterizó por el mismo tipo de artificialización y de remplazo del medio ambiente natural por el construido. Sin embargo, hay diferencias importantes. Una es que el proceso en dichas sociedades se dio en forma gradual y evolutiva y, además, como respuesta a las condiciones naturales, sociales y económicas que caracterizan a estos países y a su condición de potencias mundiales. Así, cuando en Estados Unidos, por ejemplo, se desarrolla un cierto tipo de tecnología (el supermercado, por ejemplo, o las grandes autopistas), esto no ocurre en un vacío. Se trata más bien de una reacción racional a las características de un país-continente, con abundancia de recursos naturales, amplia estructura urbana, niveles relativamente altos de ingreso y cuya estructura productiva y tecnológica es apropiada para esas condiciones. La creciente complejidad de estas sociedades, por lo tanto, es en gran medida el resultado de un proceso de evolución más armónico.

Por el contrario, en los países de la periferia la penetración del estilo capitalista transnacional lleva a una situación en que la tecnología, la escala de producción y la organización de ésta se transforman, no tanto como resultado de los cambios endógenos previos en otros componentes del sistema, sino principalmente como resultado de condiciones exógenas al mismo. Se generan así serios problemas de asincronía entre los componentes de los sistemas social, económico y biofísico. En el medio ambiente físico este tipo de "shock" es particularmente importante y ha sido la causa de varios de los desastres ecológicos más graves. En cierto sentido, lo que ocurre es que los sistemas son víctima de lo que se podría llamar una complejidad impuesta.

Hay otro tipo de problema que surge como consecuencia de las características del estilo: el de la discontinuidad. A causa de ésta muchos procesos existentes sufren rupturas. Los nexos tradicionales entre recursos, producción y consumo se rompen al introducirse nuevos procesos de producción que privilegian la artificialización en la agricultura y nuevos patrones de consumo urbano (la leche en polvo, el automóvil, los pesticidas, como ejemplo). Los efectos en los países de la periferia pueden ser muy negativos mientras que en un país industrializado el mismo proceso o producto podría no tener consecuencia negativa de consideración.<sup>55</sup> Como se ha señalado, a mayor penetración del

<sup>55</sup>J. James, *op. cit.*

estilo, mayor es el grado de desintegración de la sociedad preexistente, particularmente en sus sectores y estratos más primitivos y tradicionales: artesanía, minifundio, pescadores y mineros artesanales, etc. Estos sectores sociales son particularmente vulnerables a los cambios de la tecnología, los recursos y las condiciones ambientales.

El problema, entonces, no es del crecimiento *per se*, sino del estilo particular que define el proceso de crecimiento de América Latina en los últimos años y de las características —en especial las ambientales— de las sociedades en las cuales actúa. Aquí valdría la pena señalar también la falacia existente en el sentido de que los países en desarrollo, por tener niveles de ingreso y producción más bajos, de alguna manera tienen mayor capacidad de desperdicio de sus recursos naturales y de absorción de contaminación, que los países industrializados. Esta visión deja de lado el hecho de que las condiciones de los países varían grandemente y lo que podría ser cierto en uno, podría no serlo en otros. Pero, quizá lo más importante sea que los procesos de producción se concentran en el espacio y, por lo tanto, lo que habría que tener en cuenta no es el espacio nacional en su conjunto, sino más bien la capacidad de absorción de las regiones o áreas en que se desarrollan las actividades de producción y consumo y en que reside efectivamente la población, así como las condiciones de las nuevas áreas de frontera en que tiene lugar el proceso de expansión demográfica y de actividades económicas.

De la descripción del estilo de desarrollo vigente también se desprende que la población y su crecimiento no son el único factor que influye en los problemas ambientales. Es más importante en muchas ocasiones la organización social y económica que determina cómo se organiza la población y dónde se concentra. Para las ciudades de América Latina, algunos de los trabajos preparados para el Seminario sobre Estilos de desarrollo, y medio ambiente ilustran al respecto.<sup>56</sup> Además cabría mencionar que los Estados Unidos, con una pequeña proporción de la población mundial, es responsable del consumo de gran parte de la energía y de los recursos no renovables del mundo.

En los países de América Latina la penetración del estilo ascendente tiene además implicaciones de otra índole. Si bien es cierto que el estilo tiende a homogeneizar la tecnología y los procesos de producción, haciendo que los métodos “modernos” desplacen a los tradicionales, es también cierto que agudiza la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas, y acentúa las desigualdades en los niveles de ingreso, resultado de los desplazamientos mencionados y la incapacidad de la nueva tecnología y de las políticas de desarrollo para generar los empleos necesarios. También el estilo agudiza dicha heterogeneidad por ser los sectores “modernos” los que absorben la mayor proporción de los recursos del Estado. En las ciudades latinoamericanas, la inversión en infraestructura y equipamiento comunitario en los barrios de ingresos medios y altos excede por mucho la que se hace en los barrios populares, a pesar de que la proporción de la población es abrumadoramente mayor en estos últimos.

<sup>56</sup> A este respecto cabe hacer mención del estudio de Guillermo Geisse, *op. cit.* en que se analizan los problemas de la oferta y la demanda de tierra y las políticas que las afectan y las formas de acumulación de capital y de generación de marginalidad de tierras urbanas. El tema también es tratado por Lucio Kowarick, *op. cit.* Aquí se profundiza sobre la expoliación urbana del Estado de Sao Paulo y sobre la producción del espacio social del Estado, en *Estilos... F.C.E., op. cit.*

Así, los países de la periferia reciben lo peor de ambos mundos. La importancia de la tecnología y la incorporación al estilo generan problemas de naturaleza física relacionados con la localización, contaminación y el mal aprovechamiento de los recursos, y a la vez, la mayoría de la población sigue sufriendo de pobreza y de las condiciones que esto implica, sin que exista en muchos casos la capacidad política financiera y técnico-administrativa para emprender acciones y políticas eficaces y de amplio alcance.

Como se ha señalado, a la penetración del estilo ascendente acompaña un proceso de destrucción (inversión negativa) de los sectores nacionales que son desplazados por el sector "moderno", con los consiguientes problemas de desocupación y pérdida de control. La tecnología, por tener las características descritas, no genera los empleos necesarios para absorber los empleos desplazados, lo cual tiende a agravar el problema ocupacional. Por otro lado, en la mayoría de los países impone la necesidad de crecientes importaciones de insumos, lo cual afecta la balanza de pagos en forma importante. El conjunto de estos factores genera fuertes presiones sobre el sector público. Por un lado, éste se ve obligado a aumentar los gastos sociales con el fin de remediar en parte los problemas de los sectores más desvalidos de la población. Por otra parte, la inversión externa requiere frecuentemente elevadas inversiones en infraestructura, que pocas veces se recuperan ya que las empresas transnacionales o están exentas del pago de contribuciones o tienen la capacidad de transferir sus ganancias a lugares donde lo están, lo que contribuye a desequilibrar tanto la situación fiscal como la exterior.

Todo lo anterior contribuye a aumentar los costos sociales que supone mantener viable el estilo de desarrollo. Se hace necesario corregir las contradicciones señaladas a riesgo de que se pierdan las condiciones que permiten al país continuar siendo atractivo para la inversión externa. Esto es particularmente importante cuando se trata de un país que es "plataforma de exportación", ya que en estos casos al existir múltiples posibilidades de localización de los procesos productivos, cada país compite con los demás. Ante la posibilidad de que el país pierda las condiciones favorables al capital extranjero, los beneficiarios de la incorporación al capitalismo transnacional presionan por incentivos adicionales como aumento de la inversión en infraestructura, relajamiento en las normas que rigen la explotación de los recursos y que controlan la contaminación, y garantías de diversos tipos. Todo ello, representa costos adicionales que recaen sobre los grupos mayoritarios de menores ingresos en virtud de aumentos en las contribuciones indirectas, la reducción de gastos sociales, etc. También se reflejan en aumentos de las necesidades de financiamiento externo, por ser la base tributaria relativamente limitada, y ante la dificultad política de gravar los ingresos y la riqueza de los grupos dominantes. Estas necesidades de financiamiento se satisfacen mediante el endeudamiento externo, el cual en la mayoría de los países latinoamericanos adquiere proporciones críticas. El servicio de la deuda impone, a su vez, necesidades de divisas que llevan a adoptar medidas para aumentar la entrada de recursos financieros externos, fortaleciendo el proceso descrito anteriormente, lo cual contribuye a agudizar las contradicciones señaladas y también a hacer mayor la incorporación al capitalismo transnacional.

El conjunto de todas esas condiciones acentúa la penetración del estilo ascendente y éste tiende a hacerse dominante. Ciertamente las secuencias reseña-

dás son abstractas e idealizadas, ya que podrían surgir situaciones en que se rompa o se condicione la secuencia. A la vez, el proceso confronta en ocasiones límites de diversa índole, que podrían producir desenlaces distintos. Una posibilidad es que las contradicciones socio-económicas a que tiende el proceso sean tales que obliguen a modificar el estilo. Una segunda posibilidad es el intento de imponer el estilo por la vía autoritaria como medio de contener las tensiones sociales que el propio estilo genera. Una tercer posibilidad podría surgir del agotamiento de los recursos naturales que financian la importación del estilo por sobreexplotación, sobrespecialización o sustitución tecnológica. En cualquier caso, es crucial el tipo de situación prevaleciente en el ámbito internacional. En la tercera parte de este trabajo se volverá en mayor detalle sobre estas alternativas.

Baste por ahora mencionar algunos factores que condicionan el proceso descrito anteriormente. Uno es el modo de inserción en la economía capitalista mundial. Es evidente que distintos modos de incorporación tienen distintas implicaciones para el proceso de penetración del estilo ascendente. Lo que parece caracterizar el estilo ascendente es la internacionalización de la producción industrial y el énfasis creciente que pone en desarrollar los mercados de bienes de consumo —duraderos y no duraderos— en los países de la periferia. Cuando, sin embargo, la incorporación al estilo se hace en función de la extracción de recursos naturales, la expansión del turismo o la exportación de manufacturas, los efectos podrían ser diferentes en alguna medida.

Además reviste enorme importancia una serie de aspectos relacionados con la dimensión ambiental: la dotación de recursos naturales, la localización geográfica, el tamaño del territorio y de la población, las características climáticas y topográficas y, en general, las condiciones ecológicas.

Por otra parte, el grado de desarrollo económico, en lo que se refiere a la magnitud del proceso de acumulación y su orientación sectorial, al tamaño y distribución del ingreso, a la importancia de la infraestructura o medio ambiente construido y a los recursos humanos, es otra de las tantas consideraciones fundamentales.

Otro aspecto importante es la solidez de las estructuras culturales. Es obvio que no todas las sociedades tienen estructuras culturales de la misma tradición, profundidad, estabilidad y permanencia. Si la penetración del estilo comienza por los estilos de vida y de consumo, entonces podría postularse que dicho proceso se hace más difícil en las sociedades de larga tradición religiosa, lenguaje distinto al de las naciones dominantes, sentido de nacionalidad muy arraigado y otras condiciones similares. Si estas condiciones no se dan —por ejemplo en países en que el proceso de colonización ha desplazado las estructuras locales— la dominación del estilo se hace más fácil.

Son de importancia fundamental los papeles que desempeñan la estructura de poder, el régimen político y la función del Estado. Qué grupos ostentan el poder y qué papel cumple el Estado en las estructuras socio-política y económica, son variables fundamentales. En particular, el peso relativo de los grupos cuyos intereses están ligados al capitalismo transnacional, influirá en forma determinante en que las políticas faciliten o condicionen la penetración del estilo ascendente.

En otras palabras, si bien hay similitudes entre los países, también hay grandes diferencias en los efectos que tiene y las reacciones que suscita la

penetración del estilo transnacional. Estas diferencias responden en parte: a las distintas condicionantes estructurales de los países, incluidas las ambientales, lo que determina que en cada país el mismo estilo pueda tener manifestaciones distintas; al hecho de que los países se encuentren en diversas fases del proceso de desarrollo; y a las diferencias que surgen de decisiones concretas en torno a la política de desarrollo.

La consideración detallada y cuidadosa de éstas y otras características específicas de cada país constituye evidentemente un prerequisite esencial para plantear otras políticas, estrategias y estilos, y para evaluar su viabilidad en distintas condiciones. En la segunda parte del estudio se examinarán con mayor especificidad histórica, aunque siempre en el plano de una interpretación de conjunto, los principales procesos en que se traduce el estilo de desarrollo prevaeciente en América Latina y sus problemas y contradicciones. En la tercera parte se volverá a considerar la cuestión relacionada con otros estilos, después de efectuar un examen más pormenorizado de las dificultades que enfrenta el estilo actual y de algunos cambios observados recientemente en el escenario mundial.

## SEGUNDA PARTE

### EL ESTILO ASCENDENTE Y SUS MANIFESTACIONES AMBIENTALES

#### 1. Una interpretación de conjunto

Se presenta a continuación en forma sucinta un diagnóstico de las condiciones en que ha evolucionado el estilo de desarrollo contemporáneo en América Latina. Se reconocen como período contemporáneo los últimos treinta años, en tanto que se señala la Segunda Guerra Mundial como el acontecimiento que marcó un hito definitivo en la configuración de las relaciones internacionales de poder dentro del sistema capitalista mundial, al desplazarse el centro hegemónico hacia Estados Unidos. Por otra parte, los primeros años de la postguerra presenciaron el comienzo de la creciente expansión del mundo socialista. Aunque la vinculación de este fenómeno con América Latina sea sólo indirecta, no por ello deja de ser de suma importancia. Basta mencionar dos hechos que han influido en el estilo de desarrollo de la postguerra y en su amplia difusión internacional: la carrera armamentista generalizada (incluida la del espacio) y sus efectos en la dinámica tecnológica; y el esfuerzo global de las potencias occidentales por promover el desarrollo capitalista tanto en el propio mundo desarrollado, profundamente debilitado por la guerra, como en los países periféricos.

En el análisis del estilo de desarrollo ascendente se hará hincapié en las formas en que él se ha manifestado en toda Latinoamérica y se señalarán también algunas modalidades diferenciadas y específicas de implantación que lo convierten en el estilo dominante dentro de los países del área.

A los efectos de trabajar con un concepto central se retoman dos definiciones que corresponden respectivamente a las características y a los efectos de tal estilo. Se trataría, así, de "... un nuevo tipo de sistema global originado por la expansión mundial del capitalismo oligopólico tecno-industrial en su nueva etapa de organización transnacional".<sup>57</sup> En cuanto a los efectos últimos, se ha expresado que "... el estilo prevaleciente deja de la mano a fracciones importantes de la población, que se localizan en los ámbitos rurales y regionales marginalizados, y en la periferia de las ciudades. De este modo, en términos absolutos y quizás relativos, se incrementen los no participantes, que se mantienen en niveles de pobreza crítica".<sup>58</sup> Esto último no excluye el hecho de que los marginalizados "participen" en el sentido de que el estilo afecta fuertemente sus formas y estrategias de vida, y a la vez su presencia afecta al estilo mismo, aunque no participen de sus beneficios.

En la primera acepción se advierte en forma explícita la presencia de subetapas en el desarrollo del capitalismo oligopólico. Para que esa presencia pueda distinguirse adecuadamente es preciso reconocer que el estilo transnacio-

<sup>57</sup>O. Sunkel y E. Fuenzalida, *op. cit.*

<sup>58</sup>Aníbal Pinto, *op. cit.*, *Revista de la CEPAL*, N° 1.

nal sucede a otras formas de "internacionalización" del capital en América Latina, y coexiste, entonces, con tales manifestaciones previas e, incluso, con procesos precapitalistas o no capitalistas, en cada país considerado. Por otra parte, se hace necesario destacar que cada modalidad (o grado de dominación) específica del estilo ascendente es producto de un proceso de penetración y difusión al interior de la región y de los países que la integran, en que las condiciones previas (características socioeconómicas, políticas, culturales, etc.) desempeñan un papel fundamental.

En cuanto al segundo concepto transcrito se desea puntualizar la forma concreta que toma el estilo en su repercusión en la calidad de la vida de la población, también, por supuesto, ajustada a los aspectos diferenciados de cada sistema nacional. Es a la identificación y resultados del estilo de desarrollo prevaleciente que se dará énfasis en este capítulo, en especial en lo que concierne a su dimensión ambiental.

El estudio correspondiente no puede pasar por alto los distintos períodos por los que ha atravesado el desarrollo latinoamericano contemporáneo. Una adecuada división comprendería tres etapas desde el momento mismo del término de la conflagración bélica hasta nuestros días. La primera etapa abarcaría desde 1945 hasta el reajuste internacional alcanzado luego de la guerra de Corea, a mediados de la década de 1950. Esta etapa no es más que la continuación de la que se observa fundamentalmente en los países más grandes y urbanizados del continente y que se inició cuando la crisis del año treinta interrumpió bruscamente las relaciones tradicionales de intercambio entre América Latina y el sistema capitalista industrializado. En los países que atravesaron esta etapa, generalmente llamada de "sustitución fácil de las importaciones", se generó una expansión significativa del parque industrial productor de bienes de consumo finales y no de los que fabricaban bienes de capital o productos intermedios. Esta nueva base productiva, que en algunos países como Chile y Argentina tiene antecedentes importantes previos a 1930, se respaldó en el apoyo integral que le prestó el Estado. Este por extensos períodos de la etapa estuvo en manos de coaliciones populistas que contaban con un significativo consenso de los sectores medios y de los trabajadores urbanos.

Una segunda etapa habría comenzado a mediados o fines de la década de los años cincuenta, con la gran expansión internacional de la economía norteamericana, el reacomodo de los demás países centrales, la recuperación de posiciones destacadas por parte de las economías europeas y la japonesa, y la definitiva ascendencia del estilo transnacional de desarrollo. Tal reorientación, que se dirigió decididamente a instalar procesos productivos para completar la integración vertical del desarrollo industrial en los países que ya habían experimentado y agotado la sustitución de las importaciones livianas, implicó la ruptura de las coaliciones populistas en el poder de los países vinculados más estrechamente a esta nueva modalidad.

Una tercera y última etapa corresponde a la nueva reorientación de la transnacionalización del desarrollo en un creciente número de países, a partir de la crisis desatada en el sistema capitalista desarrollado a fines de la década de 1960 y agudizada por el alza de los precios del petróleo en 1973 y años subsiguientes. El estilo conservó gran parte de sus características pero se acentua-

ron el carácter financiero en el proceso de inversión y las modalidades de inserción en la división internacional del trabajo.

Dentro del estilo de desarrollo prevaleciente desde principios de la década de 1960, la velocidad de penetración del proceso de transnacionalización fue distinta en cada país según las condiciones previas y las características estructurales existentes en cada uno, y según sus políticas económicas. El punto de quiebre más importante con el estilo ascendente se experimentó en general en la segunda mitad del decenio, cuando las fuerzas del capitalismo nacional, crecido a la sombra del proceso de sustitución fácil de las importaciones, quedaron supeditadas por la irrupción masiva del capital transnacional. De ahí en adelante, los reajustes en las modalidades de inversión extranjera marcan una dominación creciente del estilo transnacional en numerosos países del área.

Desde el punto de vista de los países receptores se advierte, en primer lugar, un aumento a más del doble de la inversión extranjera directa acumulada en América Latina: de 18 000 a 38 000 millones de dólares entre 1967 y 1975.<sup>59</sup> lo que representa una tasa anual acumulativa de más del 9%. Si se tiene en cuenta la inflación norteamericana y la internacional del período, estas cifras resultan más bien módicas. Sin embargo, lo importante es que estos promedios encubren fuertes cambios de composición: creció de modo importante la participación conjunta de Brasil y México, que pasó del 30 al 37% de las inversiones; lo hizo en forma aún más acelerada la del conjunto de las islas caribeñas (excluida Cuba), pues se expandió de 8.4 al 19.1%, y descendió la incidencia de Argentina, Chile y Venezuela, debido sobre todo a que los procesos de nacionalización industrial y minera redujeron fuertemente sus cifras de inversión extranjera. Más importantes y reveladores, sin embargo, fueron los cambios que sobrevinieron en los sectores productivos a los cuales se dirigieron tales inversiones, aunque a este respecto desafortunadamente sólo se poseen datos de las inversiones estadounidenses. Las cifras indican un descenso relativo del 28 al 15% en el petróleo y la minería, que representan las inversiones en extracción de recursos naturales correspondientes al estilo en decadencia. Por otra parte, creció la participación de la industria del 31 al 39%, incremento que corresponde directamente a la penetración del estilo ascendente. La "extranjerización" fue aún mayor en los llamados sectores estratégicos o dinámicos de la industria manufacturera, o sea, metalmecánico (maquinaria, incluidos la eléctrica y el equipo de transporte) y químico. Estos dos grupos de actividades industriales participaron en el promedio de los años 1974-1976 con 60% en el total de las ventas de las empresas transnacionales manufactureras de los Estados Unidos.<sup>60</sup> En los países menores de Centroamérica y del Caribe, esta penetración se hizo más acentuada en la

<sup>59</sup>CEPAL, *Tendencias y cambios en la inversión de las empresas transnacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina*, Santiago, 1978. La inversión extranjera directa corresponde casi enteramente, desde un punto de vista institucional, a las empresas transnacionales. Además un alto porcentaje se concentra en un número muy limitado de empresas. Del total de la inversión extranjera directa de Estados Unidos, 70% corresponde a 250 a 300 empresas; del Reino Unido, más de 80% es controlado por 165 empresas; y de la República Federal de Alemania, más del 70% corresponde a sólo 82 firmas.

<sup>60</sup>Jan Křákal, "Las empresas transnacionales en el desarrollo contemporáneo de América Latina", *Revista de Estudios Internacionales*, año XII, N° 47, julio-septiembre 1979.

agroindustria. Finalmente se observa un alza espectacular del sector finanzas, del 1 al 21%, lo que se justifica en gran parte por la expansión de los "paraísos tributarios" caribeños. Pero este auge de las actividades financieras no es privativo de algunas islas del Caribe sino que se difunde por toda América Latina. Dos datos ilustran la situación al respecto. El sector financiero dentro de las inversiones estadounidenses tenía en 1967 un valor casi insignificante. En 1975 sus operaciones "... alcanzan un valor casi igual al de las realizadas en las actividades extractivas (4 600 millones de dólares, o sea, 21% del total regional)". Por otra parte, el número de sucursales de bancos transnacionales estadounidenses crece de 76, en 1966, a 330 en 1975.<sup>61</sup>

En síntesis, el nuevo estilo muestra, por el lado del proceso de penetración, la acentuación en los últimos años de un tipo diferente de inversiones. Estas se adicionan a las correspondientes: a) a la etapa del capitalismo internacional en que las inversiones se concentraban en la agricultura tradicional, el petróleo y la minería, ahora en relativa decadencia; b) a la etapa de la sustitución de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y duraderos, en cuestionamiento en varios países; y c) a la etapa de la radicación de industrias productoras de equipos y bienes intermedios. Estas últimas inversiones, en las que se advierte la preeminencia de la intermediación financiera, coexisten con la inversión manufacturera en bienes de producción y productos intermedios y constituyen la base de la realineación de algunos países del área en el proceso de división internacional del trabajo.<sup>62</sup> Véamos cómo se desenvuelve el estilo al interior de las sociedades nacionales y qué repercusiones tiene en algunos de los principales niveles de la compleja trama de relaciones económicas y sociales.

A partir del decenio de 1950 la economía de la región se caracterizó por su expansión sin precedentes. Desde el punto de vista global, la tasa de crecimiento del producto fue del 5.5% acumulativo anual, ritmo mayor que el de la economía mundial, aunque menor que los de Japón, las economías socialistas de Europa, y el Medio Oriente. Esta acentuada expansión se mantuvo a niveles relativamente altos hasta 1965 (5%), en que todavía muchas economías permanecían sujetas a la producción de bienes para satisfacer la demanda insatisfecha de consumo popular dentro de los mercados nacionales y en que el estilo ascendente comenzaba a penetrar en los países mayores del área. El período siguiente presentó el momento más acentuado de crecimiento. Fue precisamente el período en que en los países de tamaño y mercado mayores como Brasil, México y Argentina, el estilo se hizo dominante y la gran inversión extranjera, acompañada por la empresa nacional monopólica u oligopólica, concentró el proceso de acumulación de capital en los sectores más característicos del estilo ascendente. La etapa de transnacionalización acelerada transcurrió entre 1965 y 1974 y la tasa llegó al 6.7%. Finalmente, la recesión de los países capitalistas

<sup>61</sup> Donald Castillo, "Presencia de las empresas transnacionales en América Latina, con especial referencia a Centroamérica", México, 1979.

<sup>62</sup> En esta última etapa, en los países en que el nuevo estilo de desarrollo se ha tornado dominante, se está tratando de implantar una estructura económica muy abierta al intercambio internacional, con un sector exportador favorecido por la fuerte reducción del salario real, irrupción masiva de productos terminados extranjeros y fuerte apoyo financiero externo.

desarrollados y la crisis de la energía redujo dicha tasa entre 1974 y 1978 a solamente 4%. Al mismo tiempo, los cambios que se introdujeron en algunos países en las estrategias gubernamentales de desarrollo para facilitar la implantación del estilo ascendente mediante la apertura de las economías al exterior, incluyeron planes de estabilización fuertemente recesivos para sus economías.

A este acentuado crecimiento histórico de las fuerzas productivas acompañaron: la diversificación de la estructura económica que se industrializó aceleradamente, el fuerte aumento de la población, la significativa redistribución geográfica de la misma, pues se urbaniza a tasas elevadas, y la transformación profunda de las relaciones de producción al difundirse el modo capitalista de producción en el continente. Es lo que se denomina la "internacionalización" de los patrones de consumo, de la inversión y de la tecnología extranjeros, debido a su elevado efecto difusor en todos los niveles, sectores y espacios de la vida económica, social y política de la región.<sup>63</sup> Esto contrasta enteramente con la inversión internacional de la etapa previa a la crisis de 1930, que por su carácter de enclave frecuentemente se vinculaba al país receptor más desde el punto de vista geográfico que del económico, y contrasta también con el período de sustitución de las importaciones que se extendió hasta mediados de los años sesenta, que se orientaba principalmente a las industrias básicas y las manufacturas de consumo popular.

El impacto de este triple proceso: expansión económica acelerada, industrialización y urbanización pronunciadas, se examinará en las páginas siguientes. En todo caso, es claro que ante estas transformaciones el entorno biofísico fue sometido a profundos ajustes, cambios y alteraciones, como resultado de tantas y tan importantes modificaciones, cualquiera haya sido el signo de las mismas. No puede resultar, entonces, extraño advertir hoy cómo un estilo de desarrollo concentrador, tanto desde el punto de vista del capital, como geográfico y de distribución del ingreso, reorganizó y puso a prueba la capacidad de absorción del medio ambiente, tradicionalmente ajustado a formas mucho menos exigentes en cuanto a su utilización, ocupación y a los requerimientos de producción.

Parece apropiado a esta altura hacer una breve referencia al marco político institucional en que se asienta este estilo. Debido a los efectos previsibles de los procesos de extranjerización de la economía, desplazamiento acelerado de la población campesina, desempleo y subempleo, pobreza urbana y rural, el estilo tiende a expresarse en formas de ordenamiento institucional mucho más orientadas hacia esquemas cerrados o autoritarios que abiertos o democráticos. Es evidente que la discusión participativa de la población sobre las ventajas que el estilo reporta a la mayoría, podrá cuestionarlo en su esencia e integridad. Este cuestionamiento ha ocurrido y persistirá, en la medida en que el Estado se vaya asociando cada vez más con los intereses favorecidos con el estilo. No ha sido fácil el camino para implantarlo y mantenerlo. A las contradicciones externas se han ido sumando resistencias y contradicciones internas, que en cierto modo, y en razón de los resultados de tales confrontaciones, provocaron algunos de los reajustes o modalidades diferenciados que se comentaron en su oportunidad. De

<sup>63</sup> Aníbal Pinto, "La internacionalización de la economía mundial y América Latina: significado y opciones", CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1978*, publicación de las Naciones, N° de venta: S.79.II.G.3, abril de 1980.

todos modos, se debe subrayar que la viabilidad del estilo no solamente depende de su capacidad de supervivencia en función de los planes de quienes lo controlan y ejercen el poder para mantenerlo. Depende también del resultado de la confrontación permanente entre quienes lo defienden y los que intentan reemplazarlo, partiendo de la opción de otros estilos que permitan superar los problemas y dificultades que su vigencia implica para amplias capas de la población.<sup>64</sup>

## 2. El proceso de industrialización

La incorporación del aspecto ambiental en el análisis del proceso de industrialización supone en la práctica básicamente: a) examinar el proceso de transformación de las materias primas obtenidas de la naturaleza en productos manufacturados; b) estudiar la localización de dichas actividades en el espacio y sus grados de concentración o dispersión regional; y c) observar el proceso de generación de desechos, desperdicios y subproductos de las actividades industriales y sus efectos en el medio ambiente.

Con relación al primer punto, interesa destacar en especial el gran crecimiento industrial de América Latina y las profundas transformaciones que ha sufrido la estructura de la producción que no sólo han afectado a las diversas ramas y sectores manufactureros, sino también a los procesos y productos que han sido objeto de los cambios tecnológicos, ya que todo ello incide en forma determinante en las relaciones recíprocas del proceso de industrialización con el medio ambiente. En este sentido, como se verá luego, uno de los aspectos más notables del desarrollo industrial de los últimos decenios ha sido el empleo masivo de tecnologías procedentes del mundo industrializado, destinadas a reproducir localmente los perfiles industriales y los patrones de vida de aquellos países. Esta transferencia de tecnología ha traído consigo, por una parte, la necesidad de importar materias primas, insumos energéticos y otros y bienes de capital y, por la otra, una escasa relación entre el proceso de industrialización y el aprovechamiento integral de los recursos naturales de la región, con la consiguiente insuficiencia en el avance tecnológico y en el conocimiento y exploración de dichos recursos.

Durante las últimas décadas la industrialización ha tenido un papel preponderante en el crecimiento de las economías latinoamericanas. Ese período podría caracterizarse como una etapa en que la industria pasa a ser la actividad determinante de las transformaciones que experimenta la sociedad. La modernización industrial y el crecimiento global del mercado de manufacturas es el resultado de la necesidad de expansión que tienen los nuevos grupos sociales y económicos dominantes en América Latina, cuya principal fuente de acumulación ha pasado a ser el sector industrial. Esta expansión, como se verá luego, toma la forma y características del actual estilo de desarrollo industrial dominante del sistema capitalista mundial.

Es así como mientras el producto interno bruto global de América Latina creció entre 1950 y 1978 4.5 veces, el producto industrial lo hizo en casi seis

<sup>64</sup> Véase al respecto, Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1976.

veces. Dado que la población se duplicó el producto industrial aumentó tres veces su valor por cada latinoamericano. Pero junto a estos aumentos del valor de los distintos indicadores globales, también se advierten importantes transformaciones en las estructuras productivas, que produjeron necesariamente profundos impactos en el medio ambiente tanto físico como económico y social, con características cuantitativa y cualitativamente diferentes de las que se observaron en etapas anteriores.<sup>65</sup>

Se intentará examinar brevemente algunas de estas transformaciones, refiriéndolas primero a los cambios estructurales y después a las características de la dinámica del crecimiento —incluidos algunos aspectos relativos a la tecnología, la productividad y el empleo— lo que contribuirá a señalar aproximadamente las “inclinaciones del sistema o esilo en cuanto a qué producir”,<sup>66</sup> así como algunas de sus consecuencias ambientales.

Los estudiosos de la historia económica latinoamericana han caracterizado su desarrollo en dos etapas fundamentales, que tienen la crisis del año 1930 como su punto divisorio. La primera etapa se distingue por el modelo primario exportador, es decir, el desarrollo de cada país se basa en las exportaciones de materias primas —abundantes en la región—, lo que permite captar el excedente necesario para importar los productos manufacturados que requieren los sectores de ingresos altos y medios de la población para conservar su estilo de vida. Estos sectores constituían el principal mercado de manufacturas. La misma crisis señalada, los efectos de la guerra mundial, la experiencia adquirida, las nuevas ideas en el campo ideológico y político, otros sectores que emergen en la cúspide del modelo de acumulación, entre otros factores, posibilitan el comienzo de una nueva etapa cuya característica principal será el esfuerzo por desarrollar la industria local de manera que sea capaz de satisfacer las necesidades del mercado interno en continuo desarrollo. Se trata de la conocida etapa de la sustitución de importaciones.

Durante la década de 1950 culmina este proceso en los países más avanzados de la región, al menos en cuanto al papel determinante que tienen los sectores nacionales en el proceso de acumulación. Por esta razón conviene tomar esos años como base de comparación para caracterizar el actual estilo de desarrollo industrial dominante. El estilo de desarrollo de aquellos años se caracterizaba por la mayor participación de los sectores nacionales en las formas de acumulación —lo que no impedía que el excedente generado de todas maneras saliera al exterior, aunque quizá en menor grado que en la actualidad— y por la existencia de una industria nacional aún incipiente que estableció las bases necesarias para su posterior desarrollo.

Desde los inicios del proceso de industrialización latinoamericana se han distinguido claramente tres grupos de países diferenciados entre sí por el tamaño de sus mercados internos: los países grandes, los países medianos y los países pequeños. Algunas diferencias cualitativas que daban ciertas ventajas comparativas a determinados países de mediana dimensión (Chile y Uruguay) han ido desapareciendo con el tiempo, y aproximadamente desde 1950 son ya de poca

<sup>65</sup> En Hernán Durán, *op. cit.*

<sup>66</sup> A. Pinto, *op. cit.*

significación. En la práctica, estos tres grupos de países tienen características intrínsecas diferentes en la estructura y dinámica de sus sectores industriales.<sup>67</sup>

En el cuadro 1 se aprecian con claridad esas diferencias en el sector de la industria metalmeccánica. Integran este sector las industrias de bienes de consumo duraderos (automóviles y otros) y de capital (maquinaria eléctrica y no eléctrica). Estas son actividades normalmente consideradas "industrializantes", dado que sus procesos productivos tienen importantes eslabonamientos con los sectores productivos de insumos y con los sectores de usuarios que generan nuevas necesidades de producción local de manufacturas. En 1950 la importancia relativa de este sector, desde el punto de vista estructural, era en los países grandes el doble que en los medianos y doce veces mayor que en los pequeños. Por consiguiente en esa época ya estaban sentadas las bases que distinguirían el desarrollo futuro de estos tres grupos de países.

La industria de bienes de consumo no duraderos, normalmente la más importante en los inicios de toda actividad manufacturera, era de importancia

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA TIPICA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL  
SEGUN TIPOS DE PAISES, 1950 Y 1975

(Porcentajes del valor agregado del sector manufacturero)

Tipos de países		Bienes de consumo no duraderos <sup>a</sup>	Madera, papel y productos maderales no metálicos <sup>b</sup>	Productos químicos, caucho y derivados del petróleo y del carbón <sup>c</sup>	Productos de las industrias metálicas básicas <sup>d</sup>	Productos de las industrias metal-mecánicas <sup>e</sup>
Grandes	1950	64	10	10	4	12
	1975	35	9	21	7	28
Medianos	1950	66	10	15	3	6
	1975	48	9	20	6	17
Pequeños	1950	85	8	6	0	1
	1975	65	11	14	1	9

Argentina: 27  
Brasil: 31  
México: 24

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de trece países (censos e índices de producción industrial) en análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano O.C.

<sup>a</sup>Ramas 31, 32 y 39 y grupos 332, 342 y 361 (CIIU Rev. 2).

<sup>b</sup>Grupos 331, 341, 362 y 369 (CIIU Rev. 2).

<sup>c</sup>Rama 35.

<sup>d</sup>Rama 37.

<sup>e</sup>Rama 38.

<sup>67</sup>Hernán Durán, "Tipología del desarrollo industrial latinoamericano", División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial, Santiago, abril de 1979.

relativa similar en los países grandes y medianos, pero menor que en los países de pequeña dimensión. Así también, ya en esa etapa los países medianos tenían una industria química y principalmente de derivados del petróleo (Venezuela) estructuralmente más importante que en los países de mayor tamaño. En lo que se refiere a las industrias metálicas básicas (siderurgia y otras), la relación también era comparable entre los países grandes y medianos, pero muy superior con respecto a los países de pequeña dimensión.

Estos últimos dos grupos de industrias constituían parte importante de las llamadas industrias básicas, que como su nombre lo indica son las industrias que se requieren generalmente para iniciar todo proceso de industrialización. En ellas se producen las primeras transformaciones de los recursos minerales en bienes intermedios que se utilizan como insumos de las industrias metalmeccánicas. Constituyen a su vez grupos de industrias, que como se verá más adelante, se caracterizan por ser altamente contaminantes.

Es conveniente señalar que dentro de los tres países mayores, Argentina era en 1950 sin duda el país de mayor importancia en lo que a la producción industrial se refiere. El valor agregado industrial de este país era 25% mayor que el de Brasil y 40% mayor que el de México. Así también, su sector metalmeccánico era más importante que el de los otros dos países. Dada la importancia relativa de los tres países grandes de la región, parece conveniente detenerse brevemente a analizar sus respectivas estructuras manufactureras de 1950, para poder destacar algunas situaciones de interés.

Desde la perspectiva de los estilos de desarrollo y el medio ambiente físico, se advierte un cierto grado de correspondencia entre la disponibilidad de recursos naturales y la estructura industrial. (Véase el cuadro 2.) Al comparar las estructuras de estos tres países se observa que Argentina tenía una industria de alimentos bastante más desarrollada que los otros dos, seguramente en virtud de las características y la importancia que en ese país tiene la producción agropecuaria. Brasil, por su parte, poseía una industria textil y del vestuario con mucho mayor

Cuadro 2

**ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: IMPORTANCIA RELATIVA  
DE LAS PRINCIPALES RAMAS MANUFACTURERAS**

		<i>Alimentos<sup>a</sup></i>	<i>Textiles<sup>b</sup></i>	<i>Petroquímica<sup>c</sup></i>	<i>Metalmeccánica<sup>d</sup></i>
Argentina	1950	36	24	13	13
	1976	23	12	21	27
Brasil	1950	26	32	5	10
	1976	14	10	21	31
México	1950	30	20	14 (20) <sup>e</sup>	10
	1975	19	13	22	24

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

<sup>a</sup>CIU Rev. 2, 311 a 314.

<sup>b</sup>CIU Rev. 2, 321 a 324.

<sup>c</sup>CIU Rev. 2, 351 a 356.

<sup>d</sup>CIU Rev. 2, 381 a 385.

<sup>e</sup>1960.

peso relativo que los otros dos países, probablemente debido a la importancia que tenía la producción de algodón. Finalmente, México mostraba las industrias químicas y de derivados del petróleo con la misma importancia que Argentina en 1950, y muy superior en 1960. Como se sabe, México ha asignado una importancia fundamental a este recurso desde fines de los años treinta, siendo uno de los primeros países que nacionalizaron el petróleo y crearon una gran empresa estatal para su producción y comercialización.

Las características de organización y tecnológicas representativas de la industria en esa etapa pueden resumirse, entre otros, en los siguientes aspectos: el tamaño medio predominante era pequeño (menos de 50 personas) lo que asignaba a la industria artesanal un papel preponderante; la relación capital-trabajo era de baja intensidad; los procesos tecnológicos y productivos eran de poca complejidad; y los elementos de gestión de la producción, como la automatización y en general todos los sistemas computacionales de administración, control de la producción y procesos unitarios, eran incipientes en su conocimiento y desarrollo teórico y práctico. La participación nacional en los inventos y avances tecnológicos era importante. La productividad física era obviamente más baja que en la actualidad.

No es posible, para los efectos de este trabajo, evaluar en términos cuantitativos y cualitativos el conjunto de factores que incide en la caracterización del estilo de vida de un trabajador industrial de aquella época. Algunos indicadores del nivel de vida señalan aumentos sustantivos con respecto a principios de siglo y hacen presumir mejoramientos globales en las condiciones sociales como disminución de las tasas de mortalidad, aumento de la esperanza de vida, del número de habitantes por médico, del nivel de alfabetismo, del número de personas cuyas viviendas disponen de alcantarillado y servicios públicos, acortamiento de la jornada de trabajo.<sup>68</sup> Pero, por otro lado, es posible que este trabajador de mediados de siglo, junto al continuo progreso que mostraban estos indicadores, ya empezaba a verse afectado por algunas de las dificultades que caracterizan hoy la calidad de la vida del trabajador latinoamericano: problemas ligados al aumento del ritmo de urbanización, desigualdades en los niveles de ingreso, enfermedades industriales y accidentes del trabajo, sesgos en la calificación del trabajo.

En cuanto a la contaminación del medio ambiente físico las industrias de bienes de consumo no duraderos, que prevalecían en el estilo de mediados del siglo, poseían determinadas características muy diferentes a las de otras actividades industriales. Por razones de tiempo y espacio el análisis se limitará sólo al recurso hídrico.

El riesgo potencial de contaminación<sup>69</sup> de las aguas depende de diversos factores, en particular de los agentes contaminantes propios de cada proceso

<sup>68</sup>El valor de algunos indicadores puede encontrarse en CEPAL, *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, E/CEPAL/1021, 18 de noviembre de 1976.

<sup>69</sup>Por riesgo potencial de contaminación se entiende la posibilidad teórica de contaminación de una planta industrial desposeída de tratamiento de sus desechos. La contaminación real dependerá en consecuencia de la eficacia de los sistemas de tratamiento que posean sus plantas y de la capacidad de absorción del cuerpo receptor. Por consiguiente, su medición sólo puede hacerse *in situ*.

industrial. Básicamente, existen tres tipos de contaminantes: los de carácter orgánico y de sedimentación, los tóxicos y los que afectan la estética del medio y, por consiguiente, las posibilidades de que se utilice como centros de esparcimiento o habitacionales. (Véase el cuadro 3.) Las industrias de bienes de consumo no duraderos son fundamentalmente contaminantes desde el punto de vista orgánico y estético. Sus desechos absorben el oxígeno de las aguas, y al pasar de ciertos niveles de tolerancia propios de cada río, lago o estuario, perjudican el normal desarrollo de la fauna y flora, y en consecuencia limitan el uso posterior de estas aguas para el consumo de la población (a costos razonables de tratamiento), la agricultura y otras actividades (esparcimiento). Pero también estos efectos contaminantes alteran los ciclos ecológicos naturales del propio medio y de sus medios circundantes, cuyos efectos son más difíciles de evaluar, pero no por eso menos importantes.

Por otra parte, en el residuo industrial líquido de estas unidades productivas se encuentran sólidos en suspensión (cortezas, fibras, etc.) que impiden el paso normal de los rayos solares a las profundidades de los ríos, disminuyendo así las posibilidades que se realicen los necesarios procesos de fotosíntesis que requiere la flora de los lechos para preservar la vida de las especies y el normal desarrollo de los ciclos ecológicos.

El grado de contaminación de las aguas depende también de la concentración industrial que existe en un determinado curso de agua, dado que este recurso tiene una cierta capacidad de absorción por dilución. En 1950, los niveles de concentración industrial no alcanzaban a los de la época actual. Es más, por las características mismas de los procesos industriales (muchas agroindustrias) las industrias solían encontrarse ubicadas cerca de las áreas de producción, en ciudades menores, y no en los centros de consumo principales (las grandes ciudades), como acontece en la actualidad. Además, por tratarse de procesos productivos en que las economías de escala no tienen la misma importancia que en las industrias básicas y metalmeccánicas, el tamaño medio de las empresas era menor que el actual, por lo que el caudal de sus desechos en el medio acuoso era de menores dimensiones por unidad productiva, dando en consecuencia mayores oportunidades al medio para absorber la contaminación por dilución.

A través de los diferentes aspectos anotados se ha pretendido dar una rápida visión del estilo de desarrollo dominante en la industria manufacturera de mediados de siglo, señalando algunas de sus relaciones con el medio ambiente. Los elevados ritmos de crecimiento posteriores fueron insinuando el nuevo estilo de desarrollo de este sector económico. En lo que sigue se examinan brevemente los principales rasgos de la dinámica del período para luego entregar los elementos que representan la estructura industrial actualmente emergente.

Como ya se indicó, el valor del producto industrial aumentó casi seis veces durante los años transcurridos entre 1950 y 1978. Este cambio de enormes proporciones tuvo un efecto considerable en el medio ambiente físico y más aún si se considera que se concentró en gran medida en unas pocas urbes metropolitanas y que le acompañaron importantes transformaciones estructurales. Estos cambios fueron diferentes en cada grupo de países o conjuntos de ellos, pero en términos globales pocos escaparon a la asimilación del estilo de desarrollo ascendente.

Cuadro 3

**INDUSTRIA MANUFACTURERA: VOLUMEN DE AGUA CONSUMIDA Y TIPO DE GRADO DE CONTAMINACION POTENCIAL<sup>a</sup>**

CIU Rev. 2	Agrupación	Volumen de agua consumida (1 000 l./ día) <sup>d</sup>	Contaminación		
			Tipo 1 c	Tipo 2 d	Tipo 3 e
<b>A. Bienes de consumo no duraderos</b>					
311/12	Alimentos	134.5	N	A	A
313	Bebidas	126.5	N	A	A
314	Tabaco	93.3	N	M	M
321	Textiles	277.1	M	A	A
322	Vestuario	98.9	N	N	N
323	Cueros	219.8	M	A	A
324	Calzado	39.3	N	N	N
332	Muebles	26.7	N	N	N
342	Imprentas y editoriales	...	B	B	B
352	Productos farmacéuticos	103.9	A	A	M
361	Objetos de barro, loza y porcelana	—	N	M	M
390	Diversos	—	—	—	—
<b>B. Bienes intermedios</b>					
331	Maderas y corcho	32.5	N	M	M
341	Papel	162.1	B	A	A
351	Industrias químicas	318.4	A	A	A
352	Productos químicos	139.2	A	A	A
353	Refinería de petróleo	553.8	A	A	A
354	Productos de petróleo	55.0	A	A	A
355	Productos de caucho	191.8	M	A	A
356	Productos plásticos	63.3	B	B	B
362	Vidrio y sus productos	372.3	M	M	A
369	Productos minerales no metálicos	106.8	B	B	A
371	Industrias básicas de hierro y acero	273.8	A	A	A
372	Industrias básicas no ferrosas	156.6	A	A	A
<b>C. Industria metalmeccánica</b>					
381	Productos metálicos <sup>f</sup>	45.6	M	B	B
382	Maquinaria no eléctrica	36.3	M	B	B
383	Maquinaria eléctrica	84.0	M	B	B
384	Material de transporte	111.0	M	B	B
385	Fabricación de equipo profesional	56.0	M	B	B

Fuentes: David Keith Todd, *The Water Encyclopedia*, Sección D, Uso industrial de agua (Industrial Water Use), Centro de información sobre el agua, (Water Information Center Inc.), Nueva Yor, 1970; Agencia de los Estados Unidos para la Protección del Medio Ambiente, *Development Document for Effluents Limitations* (varias industrias) Washington, 1974-1975.

<sup>a</sup>Debido a la gran variabilidad de la contaminación que puede ocurrir al interior de cada rama industrial y al enorme grado de agregación con que ha sido preciso trabajar, se entrega una apreciación burda del grado de contaminación de cada rama. De este modo, pueden existir industrias químicas, como la de sulfato de potasio, cuyo efecto contaminante tóxico es bajo. En consecuencia al evaluar el grado de contaminación hay que tener en cuenta esta limitación. Por otro lado, las apreciaciones entregadas deben considerarse sobre la base de los efectos que originaría una planta representativa sin ningún tratamiento de efluentes (riesgo potencial).

<sup>b</sup>Para obtener esta cifra se calculó un promedio del volumen de agua consumida por todas las plantas de Estados Unidos en 1963 según censos de ese año. Por lo tanto, esta cifra debe entenderse como el consumo de agua que se espera que tenga una planta típica (promedio en consumo de agua, tamaño y tipo de tecnología de proceso) de cada rama industrial.

La tasa de crecimiento del producto industrial fue más elevada que el promedio en Brasil y en México, entre los países mayores, así como en la mayoría de los países pequeños. Esta situación significa que los países medianos perdieron posiciones en la región, del 21.3% en 1950 al 16.6% en 1978.

Entre los productos que mostraron mayor dinamismo están los bienes de consumo intermedio y los bienes de consumo duraderos y de capital. Los dos últimos se producen en un 90% en los países grandes de la región. En Brasil, por ejemplo, la producción de automóviles de pasajeros aumentó de 57 000 unidades a 555 000 unidades entre 1960 y 1976, es decir casi 10 veces; además la proporción en valor de lo producido en el país llegó a casi 90% en el período.<sup>70</sup>

El ritmo de crecimiento no es el mismo durante todo el período. Algunos estudios distinguen tres períodos diferentes en esta etapa:<sup>71</sup> durante el primero, que va desde 1950 hasta los primeros años de la década de 1960, se alcanzó un 6.3%; durante el segundo, que se extiende hasta 1973, se llegó al 8.2%, en circunstancias que los países grandes casi llegaron al 10%; durante el tercero, desde ese año hasta 1978, la tasa bajó al 4.5%, como consecuencia entre otros factores, de los problemas ligados a la crisis del sistema capitalista mundial.

La primera etapa se caracterizó por una situación de crecimiento moderado, producto de las dificultades de abastecimiento externo que enfrentaron muchos países de la región a raíz de la caída de los precios de sus productos primarios como consecuencia del reajuste posterior a la guerra de Corea. La segunda, corresponde al período de mayor crecimiento e impulso a las diferentes formas de industrialización del sistema capitalista en su conjunto. Durante esta etapa tienden a consolidarse las bases económicas, políticas y sociales para la implantación de las filiales de las empresas transnacionales en los sectores claves de la industria manufacturera. Este proceso avanza en forma intensiva en ese período, de manera que ya en 1973 el predominio de esta forma de propiedad es muy marcado en las ramas más dinámicas que perfilan el nuevo estilo de desarrollo de la industria manufacturera.

La empresa transnacional, en América Latina, se ubica preferentemente en los países de mayor mercado, que han avanzado más hacia la sociedad de consumo y, dentro de ellos, en los sectores más dinámicos de ese tipo de sociedad. En un trabajo reciente de la CEPAL se ha anotado que, en 1973, el 21% de las filiales de 7 500 empresas transnacionales en América Latina estaban

---

(Conclusión cuadro 3.)

<sup>c</sup>Contaminación de tipo tóxico. A = alto; M = medio; B = bajo, N = nulo.

<sup>d</sup>Contaminación a través de sólidos suspendidos y a través de DBO.

<sup>e</sup>Contaminación de tipo estético.

<sup>f</sup>En general, el grupo C se caracteriza por ocupar gran parte del agua para enfriamiento. Los efluentes de sus procesos, no obstante presentar sustancias tóxicas, son de bajo volumen.

<sup>70</sup> CEPAL, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, ST/CEPAL/CONF.69/L.2, 1º de agosto de 1979, y *Anuario Estadístico de América Latina*, 1978, F/CEPAL/1086, junio de 1979.

<sup>71</sup> CEPAL, *Análisis y perspectivas...*, *op. cit.*

localizadas en Brasil, el 19% se encontraba en México y el 12% en Argentina.<sup>72</sup> En Brasil, de las 2 800 mayores empresas manufactureras, las empresas extranjeras tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipo de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%).<sup>73</sup> Para México en 1970 se anotaba que el 40% de la producción industrial correspondía a empresas transnacionales: 35% de la producción de bienes de consumo no duraderos, 30% de la de bienes intermedios, 62% de la de bienes de consumo duraderos y 36% de la de bienes de capital.<sup>74</sup> En Argentina, un análisis de la inversión extranjera en el sector industrial muestra que en 1972 el 31% de la producción manufacturera total del país correspondía a empresas extranjeras.<sup>75</sup>

Estas filiales contribuyen a aumentar los niveles de endeudamiento de los países de la región, por sus balances de importación y exportación negativos; a desarrollar un tipo de tecnología que hace uso intensivo del capital y que en consecuencia absorbe la mano de obra a ritmos mezquinos; a transferir, para sus actividades, nuevo conocimiento tecnológico del cual poco queda en la región.<sup>76</sup> También se caracterizan, como se verá más adelante, por su elevado riesgo potencial de contaminación del medio físico.

Las industrias que muestran ritmos de crecimiento más elevados son las de productos básicos y de bienes de consumo duraderos y de capital, como consecuencia de la demanda de los sectores de ingresos altos y medios. En el cuadro 4 se puede observar que, en Brasil, la producción de automóviles alcanzó ritmos de aumento superiores al 18% anual, en la década pasada, mientras el 3% acumulativo anual de expansión de la producción de buses (que utilizan los sectores de menores ingresos) ni siquiera alcanzó a superar claramente los ritmos de crecimiento de la población; y fue inferior al de la población urbana (que es la que los usa principalmente). La producción de televisores, refrigeradores y otros artefactos electrodomésticos mostró también elevados ritmos de crecimiento que fluctuaron entre el 12 y el 15% anual. Asimismo, otros productos básicos (química, cemento, petróleo, acero), fundamentales para el desarrollo de las actividades antes mencionadas incrementaron su producción a tasas elevadas.

Mientras tanto algunas producciones tradicionales del sector agropecuario sólo alcanzaron aumentos que oscilaron entre 0 y 6%, inferiores al crecimiento del producto global e industrial, y también, en la mayoría de los casos, al de la población urbana. Es interesante destacar al respecto el fuerte incremento de la producción de trigo, reflejo del nuevo estilo alimenticio en que el pan sustituye cultivos tradicionales, y de soja, que es un producto de exportación, en contraste con el estancamiento de los demás rubros agropecuarios.

<sup>72</sup> A.E. Calcagno, *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, pp. 39 y ss.

<sup>73</sup> CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, op. cit., p. 200.

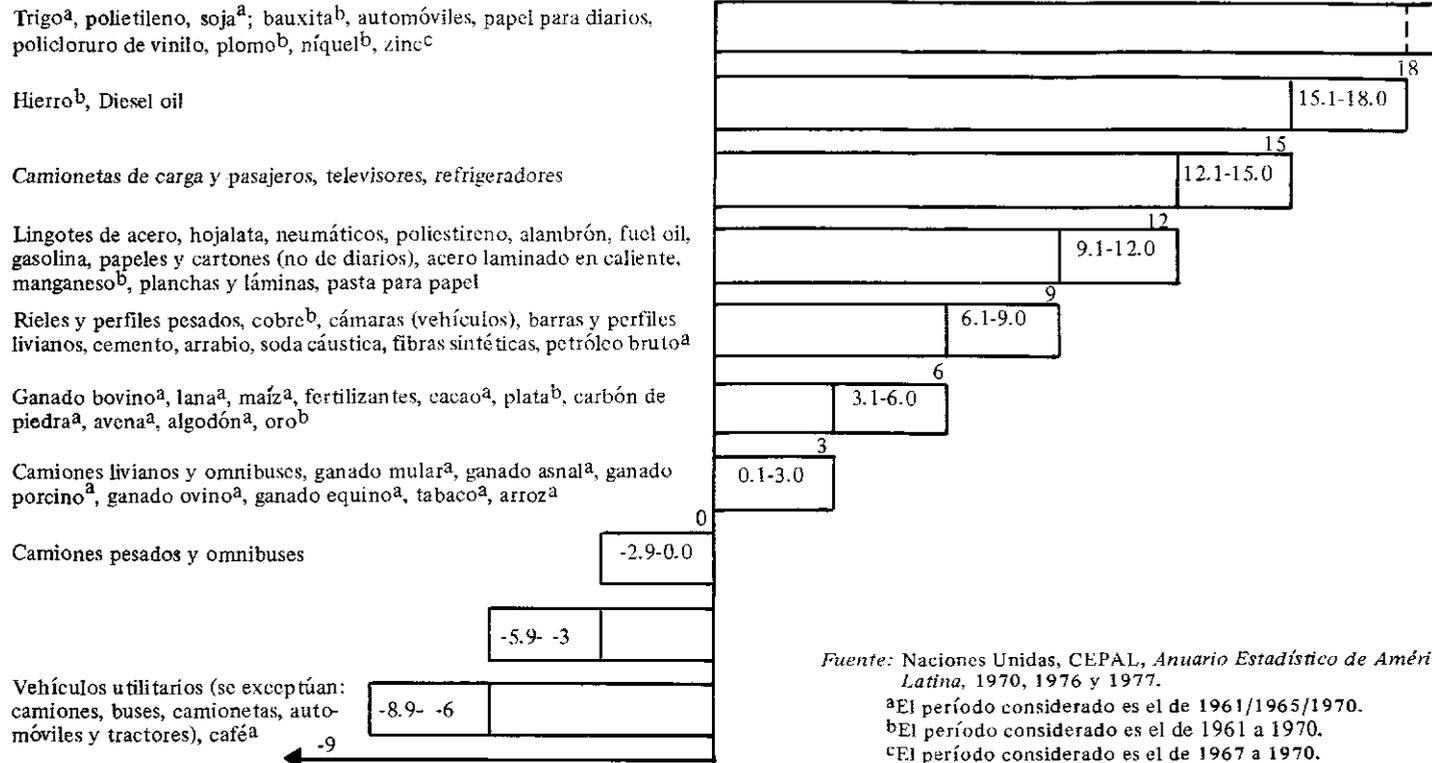
<sup>74</sup> F. Fajnzylber, "Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México", *Trimestre económico*, vol XLII (4), Nº 168, México, octubre-diciembre de 1975.

<sup>75</sup> A.E. Calcagno, op. cit., p. 45.

<sup>76</sup> Véase por ejemplo, Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: A Reexamination*, op. cit., y la amplia bibliografía sobre estos temas.

Cuadro 4

## BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, MANUFACTUREROS Y MINEROS, 1960 A 1970



Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1970, 1976 y 1977.

<sup>a</sup>El período considerado es el de 1961/1965/1970.

<sup>b</sup>El período considerado es el de 1961 a 1970.

<sup>c</sup>El período considerado es el de 1967 a 1970.

Como consecuencia de las tendencias señaladas, que se reproducen en mayor o menor medida en muchos países de la región, la industria manufacturera latinoamericana aumentó entre 1950 y 1978 su participación en el producto interno bruto global de 20 a 26%. Por otra parte, en el cuadro 1 se pudo observar la magnitud de los cambios estructurales de la propia industria manufacturera. Dentro de la tendencia general al aumento de la importancia de la industria metalmecánica, los países grandes se consolidaron como los principales productores de bienes de consumo duraderos y de capital de la región y estas actividades pasaron a significar en ellos 28% del total de la producción manufacturera, en contraste con el 12% en 1950. De estos países, Brasil presentó el crecimiento mayor. Por su parte, los países de pequeña y de mediana dimensión también expandieron su producción manufacturera, y lo hicieron incluso a ritmos más elevados en las ramas industriales más dinámicas, que insinúan el actual estilo de desarrollo.<sup>77</sup>

Después de dos décadas de penetración del estilo transnacional, resulta interesante analizar nuevamente las estructuras industriales de los tres países grandes de la región en relación con su dotación de recursos naturales. (Véase de nuevo el cuadro 2.) Si observamos, por ejemplo, la estructura de Brasil se puede apreciar que las ramas industriales petroquímicas adquieren cada vez más importancia, siendo que este país es altamente dependiente de las importaciones de petróleo, que es el insumo y combustible esencial de estas actividades.<sup>78</sup>

Se observa igualmente que esta rama industrial alcanza una ponderación similar en los tres países, de 21 a 22%, en circunstancias que las dotaciones relativas de los recursos naturales correspondientes son muy diferentes. Lo mismo ocurre en las industrias metalmecánicas, que al corresponder al estilo ascendente, aumentan su importancia relativa de una cifra que fluctúa entre 10 y 13% a otra que oscila entre 24 y 31%, según los países. También en este caso, como lo muestra Argentina, que prácticamente carece de los recursos naturales mineros en que se basa la industria metalmecánica, el perfil industrial muestra cada vez menos relación con su dotación de recursos naturales.

La suma de ambas ramas industriales que son las más representativas del estilo ascendente llega así en cada uno de los tres países a alrededor de la mitad de su producción industrial, mientras en 1950 era inferior a la cuarta parte de ella. Lo anterior no debe interpretarse como una crítica al proceso de industrialización en sí. Pero sugiere la necesidad de reflexionar sobre el estilo que adoptó ese proceso en América Latina en las últimas décadas. En particular porque mientras más se aleja el proceso industrial de la base de recursos naturales, más dependiente se hace de la importación de insumos de todo tipo —materias primas, productos semiterminados, bienes de capital, energía (salvo los exportadores netos) y tecnología— y, por consiguiente, más remotas son las posibilidades de exportar al mercado mundial.

Desde el punto de vista tecnológico ocurrieron en el período diversos e importantes cambios. Por un lado, el tamaño medio de las empresas ha tendido a

<sup>77</sup> Una caracterización más detallada de los distintos grupos de países desde el punto de vista industrial puede ser consultada en H. Durán, "Tipología del desarrollo industrial latinoamericano", *op. cit.*

<sup>78</sup> F.H. Cardoso, en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

umentar. El cuadro 5 ilustra esta tendencia para algunas actividades industriales del Brasil. En todas las ramas seleccionadas se puede apreciar que las industrias con menos de 50 trabajadores disminuyen su participación en el valor agregado de la rama, mientras que en las que tienen un número de trabajadores que varía entre 50 y 500, dicha participación aumenta en forma significativa. Con respecto a las de más de 500 trabajadores el número de empresas aumenta pero no así su participación en la generación de dicho valor agregado. Las razones de esta tendencia merecen otras investigaciones que escapan al marco de los objetivos de esta síntesis.

Por otra parte, el cuadro 6 permite ilustrar la tendencia al aumento de la productividad y del empleo.<sup>79</sup> Esta situación es reflejo de las profundas transformaciones que han ocurrido en el terreno tecnológico durante estos últimos treinta años. El avance de la automatización en la gestión y control de los procesos productivos ha permitido que ocurran éstos y otros cambios en las empresas, y al mismo tiempo, la mayor integración y el mayor intercambio de conocimientos entre las distintas actividades industriales logrado a través de las grandes oficinas de ingeniería de concepción ha permitido que se realicen profundos adelantos en la producción en serie. Estos elementos traen consigo necesariamente un cambio cualitativo de gran importancia en el uso de la

Cuadro 5

**BRASIL: DISTRIBUCION PORCENTUAL, SEGUN EL NUMERO DE TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS, DEL VALOR AGREGADO DEL PRODUCTO MANUFACTURERO PARA ALGUNAS RAMAS INDUSTRIALES EN RELACION CON EL NUMERO DE EMPRESAS Y EL VALOR AGREGADO DE LA RAMA RESPECTIVA**

Número de trabajadores	1-49		50-499		500 y más		Total		
	Empresas	Valor agregado	Empresas	Valor agregado	Empresas	Valor agregado	Empresas	Valor agregado	
Productos alimenticios	1960	96.8	43.8	2.9	40.6	0.1	15.3	100	100
	1970	92.2	27.5	5.9	53.6	0.3	11.6	100	100
Productos minerales no metálicos	1960	94.5	33.3	2.0	31.7	0.2	34.3	100	100
	1970	92.5	21.6	6.8	45.3	0.5	29.0	100	100
Metalurgia	1960	88.8	13.9	10.0	36.3	1.0	50.0	100	100
	1970	80.5	13.2	17.9	43.5	1.3	43.3	100	100
Química	1960	86.0	17.7	12.0	39.2	1.4	45.1	100	100
	1970	79.2	16.9	18.2	42.5	1.2	34.6	100	100
Textil	1960	79.4	17.4	16.4	35.2	3.7	47.2	100	100
	1970	72.3	16.5	22.9	38.7	4.1	42.1	100	100

Fuente: Sobre la base de los censos industriales de Brasil de 1960 y 1970.

<sup>79</sup> Esta situación se analiza en detalle para el caso mexicano en PREALC, México: *La pequeña industria en una estrategia de empleo productivo*, documento de trabajo PREALC/120, enero de 1978.

tecnología. Hoy casi todo el conocimiento que se aplica en estos procesos proviene de centros de ingeniería de los países desarrollados.<sup>80</sup> Ha habido en consecuencia, una tendencia en la división internacional del trabajo, que se traduce para América Latina en una pérdida relativa de posibilidades de creación por parte de los científicos y técnicos latinoamericanos. Un ejemplo permite ilustrar esta situación. En Chile, en el año 1937 el 35% de las patentes y licencias eran de propiedad de nacionales y en 1967 esta proporción había disminuido al 5.5%; en Francia —aun siendo un país desarrollado— estas mismas cifras habían variado de un 50% a un 40%.<sup>81</sup>

Cuadro 6

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y DEL VALOR AGREGADO DE ALGUNAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS, 1960-1970

CIU	Título	Empleo	Valor agregado
31	Alimentos, bebidas y tabaco	3.4	4.7
321	Textiles	0.8	4.0
322-324	Prendas de vestir, cuero y calzado	2.7	4.5
33	Maderas y productos de madera, incluidos muebles	2.4	4.6
34	Papel, imprentas y editoriales	2.9	7.0
35	Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y carbón y productos de caucho	2.7	7.6
36	Productos minerales no metálicos	2.2	6.9
37	Metales comunes	3.6	7.1
38	Productos metálicos	3.4	9.4

Fuentes: Basado en Naciones Unidas, *The Growth of World Industry*, vol. I, N° de venta 71.XVII.6, 1969, *Monthly Bulletin of Statistics*, y datos de la Oficina de Estadística. Tomado de Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI), *Estudios del desarrollo industrial*, N° de venta S.74.II, B14, N.Y., 1974.

En lo que se refiere a la transferencia tecnológica, considerada como un proceso de selección, adaptación y reproducción de tecnología,<sup>82</sup> los esfuerzos se orientan en el mejor de los casos —cuando no se trata de empresas instaladas bajo la forma de llave en mano o producto en mano— hacia la adaptación de algunos aspectos menores de los procesos productivos. No hay en realidad muchas alternativas para la selección, y la reproducción de tecnologías es prácticamente inexistente.

Las industrias más dinámicas del sector manufacturero se caracterizan también por su alto grado de toxicidad. Entre sus residuos y desechos se

<sup>80</sup> Jacques Perrin, "Les implantations des sociétés d'ingénierie françaises a l'étranger", CRID, IREP, Grenoble, 1976.

<sup>81</sup> Constantino Vaisos, "La función de las patentes en los países en vías de desarrollo", *Trimestre económico*, vol. XL(1), N° 157, México, enero-marzo de 1973, pp. 195-232.

<sup>82</sup> P. Judet, J. Perrin, "A propos du transfert des technologies pour un programme intégré de développement industriel", CRID, IREP-ONU DI.

cuentan, por ejemplo: el mercurio, los materiales radiactivos, el plomo, el manganeso, el cromo, el cadmio, que son todos elementos que destruyen directamente los componentes orgánicos del medio hídrico. Los tratamientos para eliminar o neutralizar los efectos de este tipo de contaminación son, por su parte, más caros que los aplicados para la contaminación orgánica.

Otro aspecto importante del estilo dominante tiene que ver con el alto grado de concentración de la actividad industrial. Las intensas migraciones del campo a la ciudad hacen que la industria puede disponer de mano de obra a bajo costo.<sup>83</sup> Por ejemplo, la población de algunas municipalidades de la ciudad de São Paulo, como Diadema, Mauá y Osasco han tenido tasas de crecimiento anual del 48.5, 21.9 y del 22.9%, respectivamente, durante los primeros años de esta década.<sup>84</sup> Por otro lado, Di Filippo muestra cómo siete estados y provincias en tres países —Buenos Aires, Santa Fé, Guanabara, Rio de Janeiro, São Paulo, México D.F. y Monterrey— aportan el 75% del producto industrial de América Latina.<sup>85</sup> En São Paulo se concentra el 55.7% de la industria de productos químicos de Brasil, el 80% de la de materiales de transporte, el 90% de las industrias de caucho, el 60% de la textil, el 46% de la alimentaria, el 66% de la industria de papel.<sup>86</sup>

Desde el punto de vista de la contaminación orgánica, este alto grado de concentración industrial equivale a agregar una población equivalente<sup>87</sup> de algo más de 5 millones de habitantes. Como es obvio, este alto grado de concentración influye notablemente en la contaminación de los ríos y bahías en cuyas riberas se localizan estos centros urbanos, pudiendo crear situaciones insostenibles para el uso humano a mediano plazo, difíciles de remediar por los altos costos de los tratamientos de recuperación.

El trabajador de las industrias dinámicas también se ve afectado directamente por esta situación. De un lado, por las características de los procesos en serie pierde en cierto grado en calificación profesional. Por ejemplo, el trabajo en un torno automático, que hoy se utiliza en casi todas las grandes maestranzas, no requiere un alto grado de especialización, por cuanto la interpretación de los planos a través de las plantillas se hace automáticamente y en forma paralela por un grupo de tornos, reduciéndose la actividad del operario al simple control en casos de dificultades y al cambio continuo de plantillas. El conjunto de estas actividades lo controlan ingenieros capaces de modificar diseños e interpretar los problemas de automatización, por lo que las expectativas de esta mano de obra de ascender en la escala jerárquica son más restringidas que antaño. Es decir, se advierte una doble tendencia en el grado de calificación del trabajo: por una parte, se eleva el grado de especialización profesional que se requiere en el diseño

<sup>83</sup> L. Kowarick, *op. cit.*

<sup>84</sup> Alberto Uribe y F. Szekely, *op. cit.*

<sup>85</sup> Armando Di Filippo, *La pobreza estructural en el desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/Proy.1/9, Santiago, 10 de agosto de 1979.

<sup>86</sup> Datos de José Pérez Carrión, *Estudio de usos sanitarios y causas de la contaminación del agua en América Latina*, Proyecto ADEMA, Lima, febrero de 1976.

<sup>87</sup> La población equivalente es una medida que permite relacionar en forma aproximada los efectos de la contaminación orgánica comparada con los de la que produce un conjunto de habitantes agrupados en un centro urbano.

de las plantas industriales, las que normalmente están situadas en los países del centro; y, por la otra, disminuye el grado de preparación que requiere el trabajador en la máquina. Este doble movimiento, aparte de que tiene repercusiones para la empresa, permite también entender mejor algunas cuestiones relacionadas con los problemas que hoy plantea la división internacional del trabajo.<sup>88</sup>

### 3. El proceso de transformación del sector agropecuario

#### El estilo de modernización agrícola

Para incorporar adecuadamente la dimensión ambiental en el análisis del desarrollo agropecuario es necesario recordar algunos conceptos ecológicos fundamentales.<sup>89</sup> Primero hay que distinguir entre la producción de un ecosistema en un lapso dado, y la cosecha de la producción acumulada a través de decenas o centenas de años. Esta aclaración es vital para diferenciar la parte del crecimiento agrícola que corresponde a la cosecha de la producción de la biomasa acumulada a largo plazo de la que es atribuible a la producción anual. Segundo, el crecimiento de la agricultura se ha logrado en gran medida por medio de la especialización progresiva de los cultivos, la que a su vez se obtiene a través de la creciente artificialización. El desarrollo agrícola latinoamericano se basa cada vez más en un modelo de alta especialización, lo que afecta negativamente la estabilidad de los ecosistemas. Al eliminarse las posibilidades de autocontrol natural, el ecosistema se va haciendo cada vez más dependiente de insumos foráneos. Este proceso está ligado al tercer concepto, la subsidiariedad, o sea, la creciente presencia de ecosistemas artificializados mediante subsidios energéticos, fertilizantes, pesticidas y mecanización, etc. Por último, los ecosistemas son afectados por una amplia gama de alteraciones que van desde catástrofes muy intensas y rápidas hasta procesos lentos que no alcanzan a percibirse en una generación. Es importante conocer los procesos de deterioro que se pueden ir presentando y anticipar las políticas globales de largo plazo.

Con la ayuda de estos conceptos se examinarán en seguida algunas de las principales tendencias evolutivas de los volúmenes, intensidades, estructuras y modos de producción agropecuarios.<sup>90</sup> Al analizar el desarrollo agrícola latinoamericano de las últimas décadas se advierten ciertas continuidades pero también importantes diferencias respecto de períodos anteriores.

La actividad económica del sector agrícola aumentó considerablemente en el período. Medida por su producto bruto la agricultura latinoamericana es 2.5 veces mayor que la de 25 años atrás.<sup>91</sup> A ello se agrega un fuerte aumento

<sup>88</sup> Véase Michel Freyssenet, *Le processus de déqualification-surqualification de la force du travail*, Centro de Sociología Urbana, París, 1974.

<sup>89</sup> Juan Gastó, en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

<sup>90</sup> Véase Nicolo Gligo, Sergio Salcedo y José I. Leyton, *op. cit.*

<sup>91</sup> CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. *Veinticinco años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales, 1950-1975. Cuadernos de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile, 1975.

demográfico: a los 117 millones de habitantes que en 1950 constituían la población agrícola, se han sumado aproximadamente 57 millones, llegándose a 174 millones en 1975. Esto significa un incremento de 1.6% anual, tasa bastante elevada para el medio rural.<sup>92</sup> Pese a la declinación progresiva de su participación en producto interno bruto, en virtud del mayor crecimiento de otros sectores, ésta era aún de 12% en 1977. En ese año la agricultura generó el 44.2% de las divisas,<sup>93</sup> lo que revela la enorme importancia que siguen teniendo los cultivos de exportación en la agricultura latinoamericana, y también en el proceso general de desarrollo. Ello significa que los recursos agrícolas proveen casi la mitad del financiamiento de los insumos importados que hacen posible la expansión del estilo de desarrollo.

Sin embargo, si bien la agricultura ha crecido, los niveles de pobreza no han sufrido cambios importantes, y además se ha ido constatando un fenómeno de polarización entre áreas de modernización con un marcado ascenso del desarrollo capitalista y otras áreas correspondientes a los sectores campesinos.<sup>94</sup> La creciente presencia de empresas transnacionales tanto en la explotación de la tierra para nuevos cultivos como en la comercialización e industrialización de los productos generados en el sector ha sido otra característica de este período. La modernización parcial del campo ha hecho aumentar la productividad de la mano de obra y en muchas ocasiones ha repercutido en la disminución del empleo del sector. Este hecho ha influido fuertemente en la corriente migratoria hacia los centros urbanos o hacia las áreas de frontera.

El crecimiento de la agricultura latinoamericana se ha hecho a costa de la transformación, y en muchos casos del deterioro, de los ecosistemas intervenidos mediante el proceso de modernización. Tres cuartas partes de este crecimiento se basaban hasta la actual década en la expansión de la frontera agropecuaria, que permitía aprovechar la fertilidad natural y, en muchas ocasiones, la producción acumulada de ecosistemas no intervenidos. En la actualidad se ha invertido dicha relación entre el crecimiento debido a la expansión de la frontera y el que corresponde al aumento de la productividad. Esto es el reflejo del agotamiento gradual de las tierras de frontera más favorables y repercute en la intensificación del grado de artificialización de los ecosistemas, proceso en el que influye fuertemente el modelo que depende de la generación, adopción y difusión tecnológica.

Este proceso se ha acentuado con la penetración del capitalismo en el campo y se ha traducido en el predominio de modos de producción en los que priva cada vez más la rentabilidad de las inversiones sobre el horizonte ecológico. Al lado de estos modos predominantes persiste el de las explotaciones campesinas de subsistencia.

El desarrollo agrícola ha estado supeditado a factores estructurales que han evolucionado marcadamente en los últimos 25 a 30 años. En la postguerra la

<sup>92</sup>CEPAL. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, E/CEPAL/1027, *op. cit.* pp. 87 y 89.

<sup>93</sup>CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina, 1978*. E/CEPAL/1086, junio de 1979.

<sup>94</sup>Véase Emiliano Ortega, "La agricultura campesina en América Latina y el deterioro del medio ambiente", en *Estilos... F.C.E.*, *op. cit.*

agricultura se caracterizaba por un régimen de tenencia de la tierra en que predominaba el complejo latifundio-minifundio. Los distintos tipos de latifundios, haciendas tradicionales, plantaciones y empresas de modernización incipiente generaban la estructura de poder rural, las formas de trabajo campesino y las de organización de la producción. En las áreas tradicionalmente agrícolas, los latifundios se caracterizaban en general por la subexplotación del suelo y, los minifundios, por la sobreexplotación de la tierra. En las áreas de frontera la explotación exhaustiva de los recursos forestales, los sistemas ganaderos extensivos y las formas de habilitación de suelos, repercutían seriamente en el deterioro de los recursos.

La evolución presenciada en los últimos 25 años en el régimen de tenencia ha sido significativa. No se ha reducido el grado de concentración de la tierra y el ingreso, salvo en Cuba, Bolivia, Perú y Chile,<sup>95</sup> pero ha habido cambios significativos en el desarrollo capitalista del campo. El latifundio tradicional se ha modernizado en muchas áreas y los modos de producción nacidos de estos cambios han entrado a condicionar el desarrollo imponiendo formas de uso mucho más intensivo del suelo, cambiando una situación de subexplotación por otra de sobreexplotación. Al modernizarse el latifundio tradicional, dejó también de ser el complemento estructural del minifundio debido al aumento de la productividad de la mano de obra y el desplazamiento que se percibe en áreas de intensificación de cultivos. En consecuencia, el problema de la fuerza de trabajo minifundista o de unidades familiares tendió a agravarse. Por otra parte, las formas de tenencia de la tierra en el minifundio también se modificaron: las formas de subtenencias como los inquilinajes, huasipungos y aparcerías se redujeron ostensiblemente, pero los niveles de pobreza del sector campesino no sufrieron modificaciones significativas; alrededor de 1970 existía un 63% de hogares rurales bajo la línea de pobreza y un 34% bajo la línea de indigencia.<sup>96</sup>

Con la penetración del nuevo estilo se modificaron los principales factores socioeconómicos. Las nuevas infraestructuras, especialmente las de riego, se construyeron la mayoría de las veces para áreas de medianos y grandes agricultores. En México, por ejemplo, entre 1947-1955 y 1961-1965, se incorporaron 1 476 000 hectáreas de riego, las que beneficiaron en mayor medida al sector capitalista.<sup>97</sup> Las principales políticas de precios y créditos también fueron preferenciales. La comercialización se organizó en torno a las inversiones predominantes. Paulatinamente se fueron creando empresas integradas verticalmente generadas a partir del desarrollo de las explotaciones capitalistas. Estas empresas asociadas o traspasadas a otras empresas transnacionales fueron la base de la penetración transnacional en el campo.

<sup>95</sup>Para más detalle véanse: Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP. *Reformas urbana y agraria en América Latina*, Bogotá, 1978; Naciones Unidas: *Progreso en materia de reforma agraria*, Sexto informe, FAO/OIT, ST/ESA/92, Nueva York, 1977; Schlomo Eckastein, Donal Gordon, Horton Douglas y Thomas Carrol, *Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 275, Washington, D.C., abril de 1978.

<sup>96</sup>Oscar Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

<sup>97</sup>CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO: *Veinticinco años. . .*, op. cit.

Las diferencias entre los predios se acrecentaron paulatinamente. Las explotaciones con ventajas comparativas se orientaron hacia los rubros de exportación; por otro lado, las explotaciones dedicadas a producir para el consumo nacional frecuentemente encontraron serias trabas para su desarrollo, dada su escasa rentabilidad. Al lado de ellas, persistía la constelación minifundiar de subsistencia.

Junto con esta realidad económico-estructural la modernización del campo penetró a través del modelo de generación, adopción y difusión tecnológica.<sup>98</sup> Este modelo —fuertemente impulsado por el desarrollo capitalista del campo y la acción del Estado— reprodujo en gran parte el originario de los países industriales, particularmente de los Estados Unidos, y se tradujo con frecuencia en un grado de artificialización excesivo. Las variedades y especies de la revolución verde, que en un comienzo mostraron resultados espectaculares, declinaron sus rendimientos posteriormente, ya sea porque los nuevos suelos incorporados no tenían la alta fertilidad de los del inicio de esta innovación tecnológica, o sencillamente porque la semilla no se acompañaba del “paquete tecnológico” necesario. El tractor y la maquinaria agrícola, símbolos del progreso y del adelanto tecnológico del campo, se incrementaron en altas tasas. En los últimos 25 años, el parque de tractores creció 7% anual.<sup>99</sup> Por otra parte el uso de fertilizantes se incrementó a la impresionante tasa de 13.8% anual.<sup>100</sup> Basta comparar estas tasas con la del incremento de la población activa rural —aproximadamente 1.6%— para apreciar la intensidad del proceso de capitalización y de innovación tecnológica agraria. El grado de fertilización en América Latina aún está muy debajo de los estándares de los países desarrollados; pero el uso de pesticidas ha sido excesivo en muchos casos, sobre todo en cultivos como el algodón y la caña de azúcar. Además, la mecanización desplazadora de mano de obra, no se ha compensado con la oferta de fuerza de trabajo. El desempleo equivalente de la agricultura latinoamericana se ha estimado entre un 20 y 40% de la población activa.<sup>101</sup>

La dinámica de la penetración capitalista con el modelo tecnológico descrito se ha traducido en la desarticulación del sistema latifundio-minifundio. La falta de trabajo ha impulsado al campesinado a emigrar a las áreas urbanas y a la frontera agropecuaria, o bien lo ha obligado a permanecer en sus predios, provocando una mayor sobreexplotación del suelo.

Por otra parte, los nuevos capitales que han entrado en la agricultura, no lo han hecho por los estímulos de épocas anteriores —status social, seguridad, etc.— que derivaban en situaciones de subexplotación del suelo, sino movidos básica-

<sup>98</sup> Por proceso de “modernización” del campo se quiere dar a entender el impulso capital-tecnológico que tiende a alterar sustancialmente los niveles de productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo.

<sup>99</sup> CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años en la agricultura de América Latina*, op. cit.

<sup>100</sup> CEPAL/FAO, *Perspectivas del consumo y la producción de fertilizantes en América Latina*, IV Conferencia Regional de la FAO para América Latina y Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación. LARCC/76/7(d), Lima, abril de 1976.

<sup>101</sup> PREALC-OIT, *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas*, PREALC, Santiago de Chile, 1975.

mente por la rentabilidad de la inversión y la posibilidad de generar excedentes. En consecuencia, la movilidad del capital se ha constituido en un nuevo factor de uso intensivo —y a veces de sobreuso— del suelo.

En estas últimas décadas se han ocupado millones de nuevas hectáreas de áreas vírgenes y esta expansión de la frontera se ha realizado preferentemente en zonas tropicales y subtropicales, mediante nuevas tecnologías de habilitación de suelos. A las formas de ocupación campesinas, realizadas manualmente con medios rústicos, se han sumado los sistemas de las grandes empresas con tractores y otra maquinaria pesada y de gran potencia.<sup>102</sup>

Es difícil tener una visión global de la ocupación de nuevos suelos, máxime si este proceso se realiza preferentemente en forma espontánea. Pero un ejemplo permite apreciar el ritmo de esta expansión por la variación del número de establecimientos en la región amazónica del Brasil, como se aprecia en el cuadro 7.

Cuadro 7  
**BRASIL: VARIACION DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS  
EN LA REGION AMAZONICA**

Zonas	Miles de unidades			Variación porcentual	
	1960	1970	1975	1960-1970	1970-1975
Región Norte oficial	138.1	260.9	337.4	88.8	29.4
Norte de Mato Grosso	11.0	35.2	46.7	226.4	30.1
Norte de Goias	27.9	37.2	41.1	33.3	10.5
Maranhão (oeste)	201.5	297.6	372.7	47.7	25.2
<b>Total</b>	<b>378.5</b>	<b>631.6</b>	<b>798.0</b>	<b>66.9</b>	<b>26.3</b>

Fuente: Charles Muellen, *op. cit.*

La ocupación espontánea de nuevas áreas se incentivó con la construcción planificada, por parte de varios países, de carreteras de penetración. Notable ha sido el incremento de la población en la Amazonía y la penetración a las subcuencas más aisladas del Río de la Plata, como el Alto Paraguay y el Pilcomayo.

El estilo de desarrollo ascendente ha generado procesos de erosión, salinización y otros que han repercutido en el deterioro del medio ambiente físico. Estos procesos así como sus efectos, no son nuevos en América Latina; ellos han existido en épocas anteriores. La ocupación del espacio y las nuevas formas y sistemas de explotación incorporados a través de los siglos iniciaron procesos deteriorantes. Pero la diferencia del fenómeno presenciado en las últimas décadas es la magnitud con que se presenta, la naturaleza de las nuevas tecnologías que se emplean y las superficies que abarca. Tres son los procesos más característicos

<sup>102</sup>Véase Charles C. Muellen, *op. cit.*, y Jorge Adamoli y Patricio Fernández, "La expansión de la frontera agropecuaria en la Cuenca del Plata: Antecedentes ecológicos y socioeconómicos para su planificación", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

del estilo de desarrollo en ascenso: la deforestación en tierras poco aptas para el cultivo o la ganadería, el uso desequilibrado del suelo y la artificialización excesiva de los ecosistemas.

En relación con la deforestación, su magnitud es realmente impresionante y fluctúa entre 5 y 10 millones de hectáreas anuales.<sup>103</sup> Salcedo y Leyton afirman que se ha estimado en 6.54 millones de hectáreas la eliminación media anual de bosques densos entre 1958-1973.<sup>104</sup> (Véase el cuadro 8.) Aunque gran parte de este proceso de deforestación se debe a la colonización, se afirma que también las empresas transnacionales han contribuido a ella de manera importante, particularmente en ciertas regiones del Brasil y de Centroamérica.

Cuadro 8  
AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DISMINUCION  
DEL BOSQUE DENSO, 1958-1973

(Miles de hectáreas)

	<i>Decrecimiento total</i>	<i>Decrecimiento medio anual</i>
México	43 664	3 117
Centroamérica	813	58
CARICOM	585	42
Otros países del Caribe	214	15
Pacto Andino	21 315	1 523
Brasil	21 350	1 525
Sureste de América del Sur	3 650	260
<b>Total</b>	<b>91 571</b>	<b>6 540</b>

Fuente: FAO, *Evaluación de los recursos forestales de la región latinoamericana*, 1975.

Con respecto al uso desequilibrado de los suelos, en toda Latinoamérica ha coexistido una marcada subutilización de los recursos con un manifiesto sobreuso. La subutilización característica del latifundio tradicional, como ya se indicó, se ha ido reemplazando por el sobreuso en la medida que aquél se ha ido transformando en gran empresa capitalista moderna. El sobreuso en esta forma de tenencia y en el minifundio, se ha producido fundamentalmente por tres razones: sobrepastoreo, monocultivo y cultivos por sobre la aptitud natural de los suelos.

El sobrepastoreo se manifiesta con más intensidad en las áreas incorporadas a la actividad agropecuaria ya hace muchos años y que, además, presentan déficit hídricos. Notable ha sido el sobrepastoreo en la región andina, particularmente en el altiplano, en casi todo México, en la Patagonia austral, en los llanos del Orinoco, en el polígono de las Secas en el Nordeste brasileño y en el Chaco árido y semiárido. La pampa húmeda argentina, al igual que otras regiones húmedas, no está exenta del sobrepastoreo.

<sup>103</sup>CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, E/CEPAL/1018, Santiago de Chile, 1976.

<sup>104</sup>S. Salcedo y J.I. Leyton, *op. cit.*

El monocultivo es una práctica cultural antigua que se ha intensificado debido a la especialización geográfica asignada a la región en el intercambio internacional. Los ciclos de determinados cultivos como el café, el algodón, el cacao, y la caña de azúcar, están ligados a las etapas de monoproducción. El sobrecultivo se ha generalizado en América Latina y también ha estado muy relacionado con la expansión de determinados cultivos nuevos. La división de la propiedad y la expulsión de población han incidido en la intensificación del sobrecultivo.

La artificialización excesiva del ecosistema, es el proceso más característico de la modernización reciente del campo. La artificialización del ecosistema está ligada a la posibilidad de completar los déficit hídricos a través del riego, a subsidiar el suelo con la aplicación de fertilizantes, controlar plagas y enfermedades mediante el uso de pesticidas, contar con un material genético que sea capaz de responder a los estímulos productivos suplementarios y usar todo tipo de maquinaria agrícola tanto para perfeccionar las tecnologías de preparación de suelos, siembra, control de malezas, cosecha, etc., como para aumentar la productividad de la mano de obra.

Es indudable que al disponer de los insumos necesarios y poseer los conocimientos científicos y tecnológicos, la agricultura tiene que crecer con la artificialización. El exceso se produce cuando el sistema de generación y adopción de tecnologías está dominado por modelos foráneos o por los intereses de empresas transnacionales y nacionales. La venta del "paquete" tecnológico está casi siempre detrás del grado de artificialización de los ecosistemas y siendo así es corriente encontrar grados de artificialización excesiva. El uso indiscriminado de pesticidas se ha traducido en la ruptura de cadenas tróficas, en el surgimiento de nuevas plagas y enfermedades y en la resistencia genética de especies que constituyen plagas de la agricultura o que son vectores de enfermedades como la malaria. El uso excesivo de los pesticidas, además, ha contaminado los recursos básicos, especialmente el agua. En algunos países centroamericanos se ha detectado intensidades de uso realmente altas. En El Salvador, en 1973, se consumían 512 kg/km<sup>2</sup>; en el área algodonera esto daba 109 kg/habitante/año.<sup>105</sup> En relación con la mecanización (con 15 a 20 kg/habitante/año) puede sentirse su efecto nocivo. Pese a haberse expandido en forma importante el área cultivada, con el gran aumento del número de tractores la superficie cosechada por tractor bajó de 361 en 1942-1952 a 122 en 1974.<sup>106</sup>

Los procesos antes descritos relacionados con la modernización rural, la expansión de la frontera y el sobreuso de los suelos han contribuido a acelerar los efectos degradantes en el medio ambiente latinoamericano. En lo que respecta a la erosión, la devastación forestal y el sobreuso del suelo han incidido en la pérdida de suelos en magnitudes impresionantes. Cuando en 1954, la FAO publicó un mapa de la erosión en América Latina, México aparecía con el 72% de su territorio con algún grado de erosión, y Chile con el 62%.<sup>107</sup> Desde esa

<sup>105</sup> PNUMA, *Estudio de las consecuencias ambientales y económicas del uso de plaguicidas en la producción de algodón en Centro América*, Guatemala, septiembre, 1975.

<sup>106</sup> CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años. . . , op. cit.*

<sup>107</sup> FAO "Estudios sobre la erosión de los suelos en América Latina", *Journal of Soil and Water Conservation*, México, julio, agosto, septiembre, noviembre, 1974 (apartado).

fecha, estas cifras se han elevado, pero la gravedad se centra en que grandes superficies cuya erosión era moderada presentan ahora erosión severa o muy severa.

No se ha hecho un estudio global de la región pero algunos estudios nacionales ratifican el agravamiento de este proceso. México consigna una erosión anual grave de 200 000 hectáreas y el total afectado es de alrededor de 200 millones de hectáreas.<sup>108</sup> Un estudio reciente indica que los 34 millones de hectáreas de suelos erosionados que había en 1957 en Argentina, en la actualidad han evolucionado a aproximadamente 50 millones.<sup>109</sup>

La sedimentación está íntimamente ligada a la erosión. El incremento de la erosión ha influido directamente en la cantidad de sedimentos que llevan los ríos. Además, la sedimentación unida a la deforestación ha repercutido en las fluctuaciones de sus caudales. La eliminación del bosque y el sobrepastoreo disminuyen la capacidad para retener el agua y la función de esponja que normalmente cumple el bosque se pierde y las crecidas son mucho más pronunciadas. Por otra parte, en la época de déficit de agua, el estiaje de los ríos va más allá de lo normal y las áreas que se riegan directamente por canal y sin embalses disponen de menos agua de la que requieren. De esta forma, se ha venido constatando que en un número importante de ríos latinoamericanos se han acrecentado las diferencias entre los caudales máximos y mínimos, con lo cual, muchas áreas agrícolas se han perdido por sequías e inundaciones anormales.

La salinización, se ha acelerado notablemente en los suelos regados. Según FAO/UNESCO, en 1964 había 1 965 000 hectáreas afectadas por sales en Centroamérica y 120 163 000 hectáreas en Sudamérica.<sup>110</sup> En Perú, por ejemplo, 39 de los 52 valles costeros tenían 250 000 hectáreas afectadas por salinidad sobre un total de 750 000 hectáreas.<sup>111</sup>

En cuanto al agotamiento de los suelos, las prácticas extensivas tradicionales, particularmente las ganaderas, han provocado pérdidas paulatinas de fertilidad. En el caso de la pampa húmeda argentina, hay consenso entre los expertos que el cultivo ininterrumpido por alrededor de 50 años, sin rotaciones, con quema de rastrojo y con araduras a la misma profundidad, ha provocado la pérdida de nutrientes con la consiguiente baja de la productividad. En los suelos tropicales se han desarrollado procesos de laterización con rápida pérdida de fertilidad.

Por último, hay que hacer referencia a la contaminación, que en la agricultura se produce por sus propios procesos y además por efecto de procesos exógenos como el desarrollo urbano, la industrialización y extracción minera. El

<sup>108</sup> México, Comisión preparatoria de la participación de México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Informe Nacional, México, octubre de 1974.

<sup>109</sup> Juan C. Mustó, *La degradación de los suelos en la República Argentina*, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Tirada Interna Nº 67, Buenos Aires, 1979.

<sup>110</sup> FAO/UNESCO, *Mapa de Suelos del Mundo*, París, 1964.

<sup>111</sup> Luis Masson Meiss, "Problemas de la zona árida peruana con especial referencia a la incidencia de la salinidad sobre su desarrollo económico", *Primer Seminario Nacional de Sistemas Ecológicos, Recursos Naturales y Medio Ambiente*, Lima, junio, 1974.

efecto perjudicial del uso de pesticidas, aparte de los problemas ya señalados, ha incidido, en intoxicaciones directas, contaminación de la leche humana y otros alimentos, y contaminación de peces y otros productos del mar.

El notable crecimiento de las ciudades y de la industria ha repercutido en la contaminación de las aguas servidas con una gran variedad de desechos. Las aguas de excretas son portadoras de enfermedades; las de uso doméstico tienen altos contenidos de detergentes, mientras que los residuos industriales llevan todo tipo de productos químicos y materiales en suspensión, los que en su gran mayoría no son biodegradables. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas se pueden constatar estos efectos. En Venezuela, por ejemplo, en el Distrito Federal, y en los estados de Miranda, Lara, Yaracuy, Aragua, Carabobo, Mérida y Trujillo, se destinaban (en 1973) 43 675 hectáreas a riego de hortalizas y cultivos industriales y de éstas, el 77% o sea 33 681 hectáreas, se regaba con aguas altamente contaminadas.<sup>112</sup> Ejemplos de contaminación atmosférica y de suelos por la actividad minera y sus efectos en la agricultura se repiten en el continente. En Perú, se estudió en 1970 el efecto del humo de una fundición de cobre; su acción hizo desaparecer totalmente la vegetación en 30 200 hectáreas.<sup>113</sup>

La desertificación total puede considerarse como el proceso terminal del deterioro del medio ambiente; la situación a que se llega puede considerarse irre recuperable desde el punto de vista práctico. La degradación ha llevado a muchos ecosistemas a sufrir severos procesos de desertificación. La pérdida de la flora y fauna, la erosión, el agotamiento, la modificación de los cauces de los ríos y principalmente el desecamiento, han influido en este proceso. La extinción total de especies tanto animales como vegetales significa privar a las futuras generaciones de los bancos genéticos que son recursos potenciales que podrían contribuir al adelanto científico y a la satisfacción de muchas necesidades humanas. América Latina tiene en la actualidad alrededor de 25 millones de habitantes que viven en regiones con severa desertificación, proceso que abarca 17.5 millones de kilómetros cuadrados.<sup>114</sup> El proceso, que hace algunos años se limitaba sólo a áreas con déficit hídricos, empieza a penetrar en áreas que no lo presentan. Los vaticinios para la Amazonía no dejan de ser alarmantes.<sup>115</sup>

El desarrollo urbano, turístico e industrial ha tenido tal intensidad en las últimas décadas que ha sustraído importantes recursos de la agricultura. Casi todas las ciudades latinoamericanas se han originado en asentamientos agrícolas o portuarios, en cuencas o valles con posibilidades de cultivo. El crecimiento urbano, que se ha dado dentro de la mayor anarquía en cuanto al uso racional del suelo, ha convertido extensas áreas agrícolas en lugares de habitación, centros industriales y redes de transporte. Se estima que los centros urbanos ocuparán

<sup>112</sup> Nelson Geigel Lope-Bello, "La experiencia venezolana en protección ambiental", CEPAL, División de Recursos Naturales y Medio Ambiente, *Información de Medio Ambiente en América Latina: Venezuela*, Santiago, 1974.

<sup>113</sup> Perú, Ministerio de Salud, "Informe sobre el deterioro del medio ambiente", Lima, 1971.

<sup>114</sup> Margaret Biswas "UN Conference on desertification in retrospect", *Environment Conservation*, vol. V, N° 4, Lausanne, 1978.

<sup>115</sup> Robert Goodland, y Howard Irwin, "A selva amazonica: do inferno verde ao deserto vermelho", Universidad de São Paulo, Belo Horizonte, Brasil, 1975.

1.5 millones de hectáreas adicionales de los mejores suelos en los próximos 20 a 25 años en América Latina.<sup>116</sup> La necesidad creciente de lugares de esparcimiento, descanso y turismo, también ha influido en el uso del suelo y del agua.

La agricultura en América Latina, aparte el deterioro de los ecosistemas, pierde cada día más recursos, sea por las propias deficiencias del desarrollo agropecuario o porque ellos se han destinado a otras actividades. La expansión de la frontera, por otra parte, se hace cada vez más costosa y problemática, en virtud del grave daño ecológico que se está causando a los nuevos recursos incorporados a la actividad silvoagropecuaria.

Un recurso natural cuya importancia pocas veces se reconoce en toda su amplitud y trascendencia, es el mar.<sup>117</sup> No sólo por los múltiples usos y formas de explotación a que lo somete la humanidad, que son bien conocidos, sino porque —como los ecosistemas terrestres— cumple funciones claves en la propia reproducción de las condiciones de vida de la biósfera. El mar no sólo es el principal resumidero, a donde va a dar en definitiva una gran porción de todos los desechos y desperdicios generados por la humanidad, sino que es también el gran regenerador y readecuador de esos desechos y desperdicios, transformándolos en vida marina. Por otra parte, es el gran regulador de las condiciones climáticas y componente fundamental del vital circuito hídrico, indispensable para cualquier forma de vida en la tierra.

El océano tiene usos múltiples: alimento, transporte, recreación y, particularmente, reservorio de desechos de la creciente actividad terrestre. El estilo de desarrollo ha influido notoriamente en el crecimiento de la pesca y el transporte. El incremento de la primera ha sido del orden del 4% mientras que el transporte ha subido al 9% anual.<sup>118</sup>

La gran variedad actual de usos del océano depende directa o indirectamente de la aplicación de la energía de los combustibles fósiles. Los efectos indirectos se han evidenciado en la sobreexplotación de determinadas especies. Los usos tradicionales se han extendido como consecuencia del reemplazo de los materiales de construcción de buques, y de las características de estos últimos en cuanto a tamaño, propulsión, etc., dando lugar a nuevas formas de transporte submarino de productos por oleoductos, túneles, etc., o a la maricultura en todas sus formas (captura y confinamiento de juveniles, cultivos en balsas, etc.). Otros usos del espacio marino corresponden a la utilización del agua marina para el riego y para la producción de petróleo y gas (en 1974, el 20% del petróleo y el 10% del gas se produjeron sobre el mar). Continuamente aumentan la cantidad y variedad de los materiales provenientes del océano, entre otros, calizas, manganeso. Además, el agua de mar puede aportar casi todos los elementos que requiere la industria. Por último, otros usos son los dados por la industria farmacéutica, los usos militares, los puertos, diques, los hoteles flotantes, los museos. En

<sup>116</sup>Michael Nelson, y Terence R., Lce, *Environmental Dimension of Water Management in Latin America*, CEPAL, basado en el estudio sobre *Water Development and Environment in Latin America*, 1979.

<sup>117</sup>Véase Constantino Tapias, "El medio oceánico y la actividad pesquera", en *Estilos... F.C.E., op. cit.*

<sup>118</sup>Véase Ignacio Vergara, "El problema de la contaminación marina producida por el transporte marítimo en América Latina", en *Estilos... F.C.E., op. cit.*

América Latina las áreas de bahías, estuarios y lagunas costeras, que es donde se concentran estas actividades abarcan una superficie superior a cuatro millones de hectáreas, la que está sometida a fuerte sobrexplotación.

Los problemas de contaminación marina en los países de América Latina varían según su extensión y población, y según los tipos de productos agrícolas y el grado de industrialización. Algunos tipos de contaminación, como la orgánica, proveniente de desechos industriales se concentran en torno a las zonas industriales. En Perú, por ejemplo, la carga de DBO proveniente de las factorías pesqueras fue igual en 1969 a la de una población de 18 millones de habitantes. Los problemas más serios de contaminación crónica los ocasionan la extracción de petróleo y las industrias petroquímicas en México, Colombia, Venezuela, y Trinidad y Tabago. El intenso movimiento del Caribe y del Golfo de México es una amenaza y un riesgo permanente, como lo ha destacado la serie de gravísimos accidentes recientes ocurridos a superpetroleros y en la extracción submarina de petróleo. La concentración de pesticidas, por su parte, ha provocado cambios en el comportamiento y fertilidad de los peces y también mortandad en aguas litorales.

Hasta la década de 1970 la tasa de crecimiento del sector pesquero era mayor que la del producto bruto pero, salvo en Cuba y Perú, su aporte al mismo era muy bajo. La producción, sin embargo, contribuye a satisfacer parte de las necesidades internas de proteínas. En 1938 los países de la región capturaban 300 000 toneladas, cifra que subió en 1977 a siete millones. La utilización de la captura en la región se caracteriza por el alto porcentaje destinado a harina de pescado (75%, en 1977). Se estima que los pescadores a tiempo completo ascienden a medio millón de los cuales entre 65 y 80% serían artesanales. Como otras actividades productivas, la actividad pesquera se ha ido desarrollando como una economía de enclave que utiliza la alta tecnología correspondiente al estilo transnacional y, simultáneamente, como abastecedora de productos para el consumo personal de sectores artesanales cada vez más marginalizados.

En términos generales, en relación con los recursos marinos, aún queda por incorporar a la pesca un potencial importante, pero existen algunas especies que ya han colmado los límites permisibles. Por ejemplo, la albacora, en México, está plenamente explotada, así como los camarones en ese país, Panamá y Ecuador. La langosta del Caribe está totalmente explotada. En la costa brasileña, los demersales y los pelágicos están moderadamente explotados y la sardina y la merluza en Chile y Perú están moderada a plenamente explotadas.

#### 4. El proceso de urbanización

La penetración del estilo transnacional ascendente ha coincidido con la aceleración o la manifestación en escala mucho mayor que antes del crecimiento y de la redistribución espacial de la población, de los cambios en la estratificación social y ocupacional y también en los patrones y niveles de consumo. Entre 1950 y 1980 la población de América Latina aumentó de 164 a 358 millones, aproximadamente, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 2.8%, la más alta de todas las de las grandes regiones mundiales. Aunque esta tasa ha empezado a declinar lentamente permanecerá elevada por muchos años y se espera que en el año 2000 la población alcanzará a 595 millones, creciendo casi 2.4% por año.

En ese mismo período la población de los centros urbanos con más de 20 000 habitantes se cuadruplicó, al pasar de 40 a más de 160 millones y su crecimiento continúa a un ritmo de 4.4% anualmente. En 1950 la región tenía seis o siete ciudades con más de un millón de habitantes y en 1980 su número subió a 25; en el año 2000 probablemente tendrá 46, con 37% de la población total. Ya tiene una ciudad con más de 10 millones de habitantes (México) y otras tres no muy lejos de este tamaño (Buenos Aires, Río de Janeiro y São Paulo).<sup>119</sup> En corto tiempo varias aglomeraciones urbanas de América Latina sobrepasarán el tamaño de todas las megalópolis conocidas hasta ahora.

De la población urbana activa, la proporción en ocupaciones no manuales de estratos medio y alto ha crecido notablemente, aunque por problemas de definición y comparabilidad de datos no es posible obtener estimaciones globales.<sup>120</sup> Estos estratos han captado la mayor parte de los aumentos de ingresos por persona, también significativos en casi todos los países.<sup>121</sup>

Para los fines de este trabajo, no es necesario entrar en detalles sobre las tendencias demográficas, ocupacionales y del ingreso, ni discutir las diferencias entre países grandes, medianos y pequeños, o entre países de urbanización temprana y urbanización reciente, puesto que es fácil tener acceso a estos datos en las publicaciones de la CEPAL, el CELADE, y otras instituciones. Tampoco es necesario describir los problemas ambientales típicos de las grandes ciudades; éstos son bien conocidos en sus rasgos generales, pero son demasiado complejos y diversos en sus manifestaciones y en sus causas locales para darles aquí un tratamiento adecuado.<sup>122</sup> Es obvio que procesos de crecimiento y concentración espacial de la población tan rápidos y masivos como los que se han dado en América Latina tenían que causar impactos fuertes en los ecosistemas, los usos de los recursos, y la calidad de la vida, con cualquier estilo de desarrollo. También cabe suponer que las diferentes etapas del desarrollo capitalista periférico identificadas han interactuado con estos procesos —algunos de los cuales se encuentran en marcha desde hace bastante tiempo—, influyendo en su evolución. Igualmente, las tendencias al cambio registradas en el tamaño, distribución y estructura de la población, con su propio impulso, han repercutido en las manifestaciones nacionales del estilo ascendente de desarrollo.

Según como se ha enfocado este trabajo, la penetración multifacética del estilo transnacional, interactúa con los restos de otros estilos de desarrollo o con los estilos de vida preexistentes, y con los cambios demográficos, y genera un conjunto de fenómenos que ponen en duda tanto la viabilidad futura del estilo como su aceptabilidad desde el punto de vista de la protección ambiental y el bienestar humano. También genera políticas, reacciones y remedios parciales que

<sup>119</sup> CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/1076, 12 de abril de 1979; y César Peláez, *Tendencias y perspectivas demográficas en América Latina 1950-2000*, CEPAL, (borrador) noviembre de 1978.

<sup>120</sup> Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina*, (E/CEPAL/VP/DS/185, noviembre de 1978).

<sup>121</sup> CEPAL *América Latina en el umbral de los años 80*, E/CEPAL/G.1106, noviembre de 1979, *op. cit.*

<sup>122</sup> CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, *op. cit.*

pueden fortalecer la viabilidad del estilo o, por efectos acumulativos, transformar su funcionamiento. Destacaremos algunos de estos fenómenos, en forma muy simplificada, tratando de distinguir la contribución propia del estilo transnacional, sin atribuirle todos los aspectos negativos de la urbanización muy rápida y concentrada, en condiciones persistentes de extrema desigualdad social.

El desarrollo y sus consecuencias ambientales se han concentrado en espacios reducidos de cada territorio nacional, particularmente en ciertas áreas metropolitanas de muy apreciable peso demográfico y económico. Ellas "... generan una proporción mayoritaria del producto industrial y de los servicios técnicos, infraestructurales, comerciales y financieros que complementan aquella actividad. Ellas constituyen, además, la sede natural de los más poderosos núcleos empresariales nacionales y extranjeros y en la generalidad de los casos, albergan también a los representantes del poder político nacional y de buena parte del aparato burocrático-administrativo a través del cual éste se expresa".<sup>123</sup> En los siete países más importantes de América Latina, las principales aglomeraciones metropolitanas concentraban el 67.3% del producto industrial del conjunto de esos países en 1970.

Desde tales centros nacionales, los agentes económicos extranjeros y nacionales de mayor tamaño, conducen el proceso de acumulación del capital a escala nacional y hacia ellos revierte la mayor parte de los beneficios de la dinámica del crecimiento económico y social global. A la mayor capacidad de esas empresas del "centro" (nacional) para generar excedentes se agregan las transferencias de ingresos por el intercambio de mercancías y las remesas de beneficios desde la "periferia" (nacional). La prueba de que este modelo espacial fuertemente concentrador desde el punto de vista geográfico está íntimamente asociado al estilo de desarrollo dominante la da el repetido fracaso de las políticas de desconcentración regional de la economía llevadas adelante por un conjunto numeroso de gobiernos latinoamericanos, en distintas circunstancias políticas y en diferentes momentos históricos en los últimos 20 años.<sup>124</sup>

La modernización capitalista agrícola antes descrita, en combinación con las altas tasas generales de crecimiento de la población, la atracción de nuevas fuentes de trabajo urbanas, y la atracción de patrones de consumo y servicios disponibles principalmente en las aglomeraciones metropolitanas, han estimulado las corrientes de migración con lo que ha crecido la población de estas aglomeraciones a tasas de 5 a 10% anual. El proceso de acumulación y crecimiento ha podido aprovechar la fuerza de trabajo a un costo inferior al costo de su reproducción, contando con su renovación permanente a través de la migración.<sup>125</sup> Gran parte de la población ha quedado marginalizada del empleo en las empresas modernas, experimentando una "absorción regresiva" en servicios personales informales y actividades artesanales de baja productividad y más o menos ocasionales pero de importancia considerable para los patrones de vida de los estratos urbanos acomodados. El estilo de desarrollo no ha ofrecido —sino en

<sup>123</sup> Armando Di Filippo, *Estilos de desarrollo económico y migraciones de fuerza de trabajo en América Latina*, DS/28-7, CELADE, Santiago, mayo de 1978.

<sup>124</sup> Alejandro Rofman, *op. cit.*

<sup>125</sup> Lucio Kowarick, *op. cit.*

escasas y limitadas ocasiones— medios ni incentivos para la provisión de viviendas, infraestructura urbana y servicios sociales que se ajusten a las posibilidades de los estratos de bajos ingresos desde el punto de vista de sus diseños, costos, materiales, tecnología y formas de organización y financiamiento.

La concentración, en las aglomeraciones metropolitanas, de actividades industriales, comerciales, financieras, de comunicaciones, de recreación, de administración pública, aumentada por la “absorción espuria” en empleos bien remunerados que deriva del poder social y las ventajas educacionales,<sup>126</sup> ha generado un mercado de consumo sofisticado y susceptible a la diversificación continua de consumo. Los beneficiarios del estilo de consumo “moderno” constituyen proporciones mucho más importantes de la población urbana actualmente que las limitadas élites características de períodos anteriores. Bajo la influencia de los medios de comunicación adquieren actitudes orientadas hacia la defensa del estilo y su participación privilegiada en el mercado de consumo. Los sistemas de compras a plazos permiten a las familias de ingresos medios entrar en el mercado de bienes de consumo durables, más allá de su capacidad financiera real, viéndose afectadas por la inseguridad del desajuste permanente que se produce entre sus ingresos y expectativas.<sup>127</sup> En la promoción sistemática del consumo a través de la televisión y otros medios, las empresas transnacionales son generalmente los líderes, usando técnicas ya probadas en sus países de origen.<sup>128</sup>

El consumo de nuevos productos industriales también se extiende a los estratos de bajos ingresos, redundando probablemente en una desviación importante de los gastos en alimentación y otras necesidades fundamentales. Se logra ese objetivo fomentando la industrialización y comercialización de ciertos bienes dirigidos especialmente a este mercado: radios de transistores, artículos de plástico, productos farmacéuticos, bebidas gaseosas, etc.

Los patrones de asentamiento de las grandes aglomeraciones se han transformado por el efecto combinado del rápido crecimiento de la población, la industrialización, y la implantación en los estratos medios y altos de normas de vida en que predominan el automóvil como medio de transporte y símbolo de pertenencia a la sociedad de consumo y la preferencia por residencias suburbanas como medio de escapar al deterioro del medio ambiente urbano. He aquí algunas de las consecuencias de este fenómeno:

a) El área ocupada por las grandes aglomeraciones ha crecido más rápidamente que la población, quitando terrenos a la agricultura y encareciendo las inversiones en infraestructura;

b) La competencia por el espacio, y la expectativa de una expansión urbana permanente, han fomentado la especulación con los terrenos y su monopolización; los costos de los terrenos urbanos han crecido mucho más rápidamente que los niveles de precios en general. El capital financiero tiene un papel cada vez más importante en la captación de rentas especulativas de la

<sup>126</sup> Raúl Prebisch, “Críticas del capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, 1, 1976.

<sup>127</sup> Carlos Filgueira, *Notas sobre consumo y estilos de desarrollo*, CEPAL/VP/DS/166, agosto de 1977.

<sup>128</sup> Jorge Wilhelm, *op. cit.*

tierra. En vista de las relaciones de poder prevaletentes, las intervenciones públicas en el mercado de tierras han sido casi siempre ineficaces o contra-productentes.<sup>129</sup>

c) Los costos de construcción de las viviendas también han subido más rápidamente que otros precios, debido a que el control del mercado lo ejercen grandes empresas constructoras y a la introducción de normas y técnicas de construcción derivadas de los países industrializados. Los programas públicos de incentivos y subsidios para la vivienda no han podido bajar los costos para dejarlos al alcance de los estratos de ingresos bajos y generalmente se han desviado a los estratos medios o medios bajos. En consecuencia, en todos los países el déficit de viviendas urbanas que se ajustan a las normas modernas ha crecido constantemente.<sup>130</sup>

d) En virtud de los costos elevados, gran parte de la población urbana queda excluida de la posibilidad de adquirir viviendas adecuadas. Se anotan como consecuencias: i) el surgimiento de un mercado ilícito de ventas de terrenos en lotes muy pequeños, sin infraestructura urbana, a precios que agotan la capacidad de ahorrar de las familias de ingresos medios bajos; ii) la instalación de asentamientos irregulares, generalmente sin derechos de propiedad ni servicios urbanos, muchas veces en terrenos precarios no habitables, que ahora constituyen las zonas de más rápido crecimiento de muchas grandes aglomeraciones; y iii) la relegación de los estratos de bajos ingresos a zonas particularmente sujetas a la contaminación de origen industrial o a zonas muy remotas de sus fuentes de trabajo y generalmente mal servidas por el transporte público.

e) La expansión de las zonas residenciales de baja densidad, habitadas por la parte más influyente de la población urbana, trae consigo una fuerte presión para que se hagan inversiones públicas en vías que faciliten el uso del automóvil, sistemas preferenciales de transporte público (metros, buses de lujo), agua (en parte para piscinas y riego de jardines), electricidad. El tamaño de las aglomeraciones y las demandas simultáneas de la industria y el riego ya están creando problemas agudos de abastecimiento de agua; esto sumado a los costos crecientes de la energía pone de relieve los aspectos antieconómicos de estos patrones de asentamiento. Las respuestas públicas a las presiones raras veces satisfacen a los residentes de las zonas suburbanas, pero implican una fuerte discriminación en la distribución de las inversiones en contra de las zonas más pobres de la ciudad, y también en contra de las ciudades provinciales y zonas rurales del país.<sup>131</sup>

f) La segregación espacial de la población urbana según el nivel de ingresos y grado de integración en la sociedad de consumo se hace más sistemático en las etapas recientes de la penetración del estilo transnacional. Las grandes empresas

<sup>129</sup>Guillermo Geisse G., *op. cit.*

<sup>130</sup>Guillermo Rosenblüth, *Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina*, E/CEPAL/Proy.1/R.37, noviembre de 1979.

<sup>131</sup>En Santiago de Chile, la comuna de ingresos más elevados (Las Condes) con sólo el 8% de la población metropolitana, concentró el 42% de las inversiones públicas en vialidad urbana local entre 1965 y 1975 y el 20% del total de las inversiones de vialidad de la ciudad. Probablemente este hecho haya influido en el encarecimiento de la tierra, cuyo valor subió muy por encima de los registrados en el resto de la ciudad. (Véase Guillermo Geisse, *op. cit.*)

constructoras y los grupos financieros construyen barrios "integrados" con sus propios centros comerciales, medios de recreación y deportes, y fuerzas de seguridad. La venta de casas o departamentos en estos barrios se promueve con aseveraciones que combinan las ventajas de la vida urbana ultramoderna, la vida rural, y la protección contra los peligros e incomodidades del resto del ambiente urbano;

g) La segregación residencial, espontánea o sistemática, y el trato discriminatorio en contra de las zonas pobres en cuanto a servicios públicos, debilitan cualquier sentido de comunidad en las grandes aglomeraciones y fomentan la difusión entre los estratos prósperos de estereotipos que justifiquen la discriminación y la negación de los derechos políticos de los sectores populares. Se percibe a la población de bajos ingresos como una amenaza a los patrones de consumo "modernos", una fuente de crímenes, parasitismo y agresiones contra el ambiente urbano. Los contrastes flagrantes entre ricos y pobres siempre han existido en las ciudades de América Latina, pero el hecho de que los estratos relativamente acomodados constituyen minorías sustanciales dentro de la poblaciones urbanas de un tamaño sin precedentes crea las condiciones para nuevas formas de conflictos y tensiones entre las clases sociales;

h) La movilidad espacial asociada al automóvil, y el consumismo en general, no se limita a las ciudades; hay un aumento enorme en el uso del espacio, el agua y la energía para la recreación y el esparcimiento en zonas costeras y otras con atracciones escénicas o deportivas, cuyos impactos ambientales son considerables. También el turismo internacional por automóvil o vía aérea se transforma en un fenómeno masivo, aunque de minorías. Uno de sus estímulos lo constituyen justamente las diferencias cambiantes en los precios de los bienes de consumo, que derivan de los procesos inflacionarios y las políticas industriales nacionales asociadas al estilo de desarrollo. En estos tipos de movilidad espacial se encuentra una segregación por ingresos comparable a la segregación urbana: los sectores de ingresos elevados cuentan con áreas privilegiadas de difícil acceso social y los grupos de ingresos relativamente bajos tratan de seguir la moda con el consiguiente hacinamiento en el transporte público y en zonas de parques y balnearios que carecen de las condiciones mínimas necesarias;

i) La combinación del crecimiento industrial con los nuevos patrones de consumo implica aumentos mucho más rápidos en la producción de desechos y contaminantes que el crecimiento de la población urbana. Los problemas resultantes son bien conocidos y no es necesario describirlos aquí. Vale la pena destacar, sin embargo, como símbolo de las diferencias entre el estilo consumista en sus países de origen y en América Latina, que aquí los desechos de los estratos acomodados (papel, metales, latas, botellas), sirven como fuentes de subsistencia de grupos significativos entre los de más bajos ingresos: una forma de reciclaje de materiales posibilitado por la pobreza;

j) El surgimiento de enormes zonas pobladas por familias de bajos ingresos, sin la adecuada provisión de infraestructura urbana ni controles sobre la utilización de terrenos inapropiados para asentamientos humanos ha originado problemas graves relacionados con la salud, escasez de agua potable, carencias de espacios libres para parques y recreación, acumulación de desperdicios, contaminación industrial, y susceptibilidad a catástrofes tales como derrumbes e inundaciones. En algunos casos, la expansión de las zonas de residencia de las familias acomodadas ha contribuido directamente a las deficiencias en las zonas pobres:

la tala de los bosques y la pavimentación de áreas altas han impedido la absorción normal de las lluvias y causado inundaciones periódicas en las zonas bajas ocupadas por familias pobres. Estas deficiencias se combinan con la alimentación inadecuada para rebajar los niveles de salud. La única amenaza importante asociada al estilo de desarrollo urbano que probablemente afecta a las familias acomodadas tanto como a las familias pobres son los accidentes automovilísticos; el transporte público mal mantenido y atestado probablemente ocasiona tantos daños como los automóviles privados.

En relación con normas adecuadas de salubridad y con la calidad de la vida las zonas pobres presentan problemas casi insolubles. Se requieren inversiones cuantiosas y una reorganización drástica de los usos del espacio urbano, acompañadas de cambios profundos en la distribución del ingreso y los patrones de consumo. Sin embargo, no hay pruebas suficientes que justifiquen concluir que los niveles ambientales y de salud de las zonas pobres se están deteriorando en todas partes y en todos sus aspectos. Los indicadores más sensibles, en particular las tasas de mortalidad infantil, están mejorando en algunos casos, aunque se deterioran en otros. Por un lado, las autoridades generalmente responden a las situaciones de emergencia en la medida suficiente para evitar catástrofes y para posiblemente eliminar algunas de las mayores amenazas a la salud física.<sup>132</sup> Por otro, la población muestra cierta capacidad para resolver algunos de sus problemas y organizar un ambiente relativamente habitable a pesar de sus desventajas. En este campo las generalizaciones son particularmente discutibles.<sup>133</sup>

Las etapas más recientes de la penetración del estilo transnacional han traído dos consecuencias negativas para la salud de los estratos de ingresos bajos, que se suman al aumento y a la diversificación de la contaminación de origen industrial. Primero, la atención médica ha seguido las tendencias de especialización y encarecimiento de la medicina de los países capitalistas centrales, y se ha concentrado en los problemas médicos de los estratos con más capacidad para pagar. En general, los servicios públicos de salud no han podido mejorar la atención a los sectores más pobres, y en varios países han respondido a los continuos aumentos de costos y de demanda reduciendo la atención gratuita y permitiendo la privatización de la atención pública. Segundo, las empresas farmacéuticas han estado entre las empresas transnacionales más agresivas y ubicuas, diversificando y encareciendo excesivamente los remedios y contribuyendo al desvío de proporciones importantes de los gastos de las familias pobres hacia tales remedios. Al mismo tiempo, se carece de controles públicos sobre la venta de drogas nocivas o inútiles. En algunos casos, las empresas farmacéuticas transnacionales han continuado la promoción en los países periféricos de productos que habían sido prohibidos por peligrosos en los países centrales.<sup>134</sup>

La explotación en gran escala de nuevos recursos minerales, la creación de industrias procesadoras de estos recursos, la pesquería industrializada, la construcción de grandes represas hidroeléctricas, y la expansión de la frontera agrícola, han estimulado la aparición de muchos centros urbanos de crecimiento

<sup>132</sup> Jorge Wilhelm, *op. cit.*

<sup>133</sup> Carlos Borsotti, *Estilos de desarrollo, medio ambiente y estrategias familiares*, E/CEPAL/Proy.2/R.5, agosto de 1979.

<sup>134</sup> Giorgio Solimano, *op. cit.*

explosivo. Estos centros ejercen fuerte atracción sobre la mano de obra no calificada y la subempleada; carecen casi por completo de infraestructura y servicios; no tienen capacidad para proveer viviendas e infraestructura a la población atraída; y producen fuerte impacto en los ecosistemas locales a través del crecimiento de la población y los procesos industriales o mineros que justificaron su creación. Generalmente, la fuerte demanda inicial de mano de obra para la construcción, declina después de algunos años y se limita a técnicos y obreros calificados. Como estas actividades son de gran densidad de capital, el flujo de migrantes sigue por inercia, y las tasas de desempleo llegan a ser muy altas. Por tanto, estos centros se caracterizan por problemas particularmente agudos de segregación, marginalización, y de persistencia en la falta de infraestructura, dado que a la mayoría le falta poder de compra y a las autoridades no les interesa establecer a la población "superflua", por cuanto tienen que proporcionar condiciones adecuadas a la población empleada para motivar su permanencia. Los centros de crecimiento explosivo parecen ser excepciones a la lógica concentradora del estilo de desarrollo. De hecho muchos surgieron durante la etapa anterior, de capitalismo nacional, caracterizado por grandes proyectos financiados por el Estado y por la aspiración de crear "polos de crecimiento" regionales. Más recientemente se han transformado más bien en suministradores de bienes intermedios para las industrias transnacionales.<sup>135</sup>

La experiencia de estos centros pone en tela de juicio las recomendaciones en el sentido de aliviar las presiones sobre las grandes aglomeraciones a través de la creación de otros polos de crecimiento. El fracaso de muchas otras iniciativas para la descentralización industrial indica que la creación de tales centros requiere condiciones especiales; pero aun si tienen éxito económico, sus consecuencias para el medio ambiente y el bienestar de la población atraída pueden ser aún peores que el crecimiento de las grandes aglomeraciones. Algunos centros de crecimiento explosivo se crearon con intenciones gubernamentales de aplicar una planificación social y espacial avanzada, pero tal planificación influyó poco en los resultados. La capacidad administrativa, material y financiera del Estado para organizar el crecimiento de nuevos centros dentro del estilo de desarrollo ascendente parece limitada.

Todas las propuestas más globales para reformar los patrones de urbanización se enfrentan con limitaciones de este tipo, y su aplicación parcial puede tener consecuencias muy diferentes de las previstas. En contra del crecimiento urbano desordenado, segregado, absorbedor del espacio, parece lógico recomendar fuertes controles sobre los precios y usos de los terrenos urbanos, o su racionalización y, posiblemente, controles sobre los movimientos de la población. En contra de la exclusión de los estratos de ingresos bajos del mercado de la vivienda parece lógico recomendar la distribución de terrenos fiscales y la auto-construcción ayudada y planificada en gran escala. En contra de la sociedad de consumo privilegiada parece lógico recomendar medidas para desalentar el consumo suntuario, controlar su promoción, y abaratar o subsidiar los bienes de consumo esenciales. Con relación a la movilidad espacial, parece lógico recomendar medidas para reducir el uso del automóvil privado, mejorar el transporte público, planificar la ubicación de zonas residenciales, industriales y comerciales

<sup>135</sup> Juan Pablo Antún, *op. cit.*

para reducir el tiempo gastado en viajes; y democratizar el uso de los espacios libres para la recreación con un mínimo de degradación ambiental. En contra del derroche de energía es lógico recomendar la introducción sistemática de innovaciones tecnológicas ahorradoras de energía. Finalmente, en vista de la incompatibilidad radical de tales políticas con el estilo de desarrollo prevaleciente parece lógico recomendar la adopción de otros estilos. Sin embargo, un cambio de estilo no produciría el aumento milagroso de los recursos y la capacidad planificadora de los gobiernos, y la imposición de soluciones centralizadas para problemas tan enormes y complejos traería aparejados riesgos serios de burocratización, corrupción, y resistencias inmanejables.

Para el futuro inmediato se pueden abrigar esperanzas en la capacidad localizada de reaccionar frente a las crisis de las grandes aglomeraciones. A todas las generalizaciones negativas pueden contraponerse algunos ejemplos diseminados e incipientes de tales reacciones —en la descentralización de las industrias, en el control de la circulación de vehículos, en la recuperación de los centros urbanos, en la innovación de los servicios locales de salud, en los esfuerzos de ciertos arquitectos por introducir alternativas al estilo caro e imitativo de construcción. Estas iniciativas merecen estudiarse como simientes de cambios que se pueden generalizar y profundizar en la medida que las crisis urbanas se hagan más agudas y la conciencia de estas crisis se difunda.

## TERCERA PARTE

### LA CRISIS DEL ESTILO, LAS ESTRATEGIAS OPTATIVAS Y LA PLANIFICACION

#### 1. La crisis del estilo energético prevaleciente

Los factores ambientales cuyas principales manifestaciones en América Latina se han examinado anteriormente están interactuando de diversas maneras con las formas de inserción internacional y los estilos de desarrollo prevalecientes hasta ahora en América Latina. En este sentido, y como ha quedado abundantemente demostrado, la energía cumple una función clave en todos los procesos naturales o intervenidos de la biosfera, y en particular, en el funcionamiento del medio ambiente construido.

La importancia relativa de las fuentes energéticas ha ido variando con el tiempo y el desenvolvimiento tecnológico, incidiendo decisivamente en las formas y estilos de desarrollo.

Los esclavos, la tracción animal, los bosques, el viento y las caídas de agua fueron durante largos siglos la base de la agricultura, los transportes y las incipientes actividades manufactureras. El carbón fue la base de la primera revolución industrial, caracterizada por el uso del hierro y del acero, y simbolizada por el ferrocarril tal vez más que por cualquier otro adelanto tecnológico. Los últimos treinta años corresponden al ciclo del petróleo; el petróleo es a la civilización urbano-industrial contemporánea lo que los esclavos fueron a las plantaciones, el viento a los veleros y el sol es a las plantas.

A lo largo de más de 30 años, la civilización urbano-industrial fue amoldándose estructuralmente en todos sus aspectos, a un abastecimiento abundante, barato y seguro de hidrocarburos.<sup>136</sup> La situación cambió radicalmente en la década de 1970, entrándose en una era de abastecimientos limitados, caros e inseguros. La crisis del petróleo es en realidad la crisis del estilo de desarrollo contemporáneo en uno de sus pilares básicos: su fuente energética fundamental.

El consumo de energía comercial en el mundo creció a una tasa media anual de 4.9% entre los años 1950 y 1975, y los niveles de consumo para estos años fueron de 1 689 y de 5 555 millones de toneladas de petróleo equivalente (m.t.p.e.), respectivamente. Es decir, en un cuarto de siglo el consumo aumentó algo más de tres veces. En el mismo período, la participación de la región en el consumo mundial de energía pasó del 2.6% en el primer año al 4% en el último año, con una tasa de crecimiento medio anual de 6.7%. En este mismo año el consumo de energía comercial por habitante de América Latina fue de 682 kg p.e. el cual corresponde a alrededor de 1/6 del consumo energético per cápita de los países desarrollados y casi al doble del que consigna el conjunto de los países en desarrollo.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Raúl Prebisch, *op. cit.*

<sup>137</sup> J. W. Mullen, "Energy in Latin America: The historical record", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago, 1978.

De las diversas fuentes energéticas, los hidrocarburos —derivados del petróleo y gas natural— cumplen un papel fundamental y rápidamente creciente en el consumo de energía. En 1950, éstos representaban algo más de un tercio del consumo mundial de energía comercial, dejando el primer lugar al carbón. Veinticinco años más tarde, en 1975, pasaron a representar casi dos tercios de ese consumo desplazando al carbón al segundo lugar. El cambio en estas proporciones es mucho más dramático en los países desarrollados que en el conjunto mundial.

América Latina presenta como región los niveles relativos más altos de consumo de hidrocarburos, lo que la coloca a la cabeza en cuanto a vulnerabilidad a la crisis petrolera. Por otra parte, el valor de sus importaciones de petróleo como porcentaje de sus exportaciones totales, aumentó del 7.4% en 1970 a 17.8% en 1979, según se observa en el cuadro 9. Ahora, la búsqueda urgente de fuentes de energía más baratas implica nuevos impactos en el medio ambiente que raras veces se tienen en cuenta en los programas y proyectos nacionales. Varias fuentes tradicionales siguen teniendo un papel importante en el consumo (leña, carbón vegetal, bagazo de la caña de azúcar), y se estima que éstas representaron el 40% del consumo total de energía (comercial y no comercial) en 1950, proporción que bajó al 15% en 1975. Una muy probable respuesta al incremento del precio de los hidrocarburos será la intensificación del uso de combustibles vegetales, particularmente por parte de los sectores más pobres y rurales, con la consiguiente amenaza a los recursos forestales, ya muy disminuidos en algunos países a causa de esta explotación. Otra respuesta, que ya está cobrando importancia en Brasil, es la explotación de la caña de azúcar y otros cultivos, y de los bosques, para la producción de alcohol como sustituto de la gasolina. Se intensifica así la explotación de los recursos forestales y se introduce la competencia con la producción de alimentos en el uso de la tierra.

La escasa producción de carbón en América Latina y su mala calidad provocaron su sustitución por petróleo en la región, incluso antes que en los países centrales que se apoyaban mayoritariamente en el carbón de acuerdo con su anterior estilo de desarrollo. Para América Latina, el carbón representaba sólo 5% del consumo de energía en 1975 (habiendo alcanzado el 10% en 1950) y sus posibilidades como fuente importante de energía son mucho más limitadas que en los países centrales. La hidroelectricidad, la segunda fuente de importancia, representa el 17.7% del consumo energético y el encarecimiento del petróleo ha estimulado un auge considerable en la construcción de grandes represas hidroeléctricas. El aumento potencial de la producción de energía hidroeléctrica es muy importante, pero las grandes represas acarrearán problemas ambientales en las cuencas que todavía no se conocen bien y que no se han tenido en cuenta en los proyectos. Por último, la energía nuclear aporta tan sólo el 0.5% del consumo total, y persiste la duda sobre si el aporte potencial compensará los riesgos.

De los países desarrollados, Estados Unidos poseía en 1950 el más alto grado de dependencia del consumo de hidrocarburos, consecuencia de su amplia dotación de dichos recursos, pero en 1975 la tendencia en el resto de esos países fue a igualar dichos porcentajes en niveles que oscilaban en torno al 70% del consumo de energía. Esta es una clara indicación del proceso de homogeneización del estilo de desarrollo, basado en el petróleo, que tuvo lugar en aquellos países.

El nivel de consumo de energía comercial está en estrecha relación con la estructura económica, el grado de desarrollo y el crecimiento económico. Para el conjunto de los países de América Latina, en el año 1976, se obtuvo un coeficiente de elasticidad-producto del consumo energético de 1.7. Esto último indica que ante un incremento del 10% del producto interno bruto, el consumo de energía aumentaría 17%. El valor de la elasticidad corresponde estrechamente al estimado para el conjunto de los países en desarrollo que es de alrededor de 1.6.<sup>138</sup> Para los países desarrollados, en cambio, la estimación da un valor aproximadamente igual a la unidad.

Cuadro 9

**AMERICA LATINA: RELACION PORCENTUAL ENTRE LAS IMPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO Y DERIVADOS Y LAS EXPORTACIONES TOTALES<sup>a</sup>**

<i>Países</i>	1970	1973	1975	1977	1978	1979
Argentina	3.2	3.5	12.2	8.5	6.3	12.4
Barbados	22.5	22.6	28.2	33.3	19.2	21.3
Bolivia	—	—	—	—	—	—
Brasil	12.8	15.6	38.0	34.4	36.5	45.3
Colombia	—	—	0.1	0.6	1.0	2.0
Costa Rica	5.2	9.0	15.0	12.2	16.0	22.1
Chile	3.8	5.4	17.8	20.1	19.5	23.1
Ecuador	6.4	2.7	1.7	0.6	0.7	0.6
El Salvador	2.2	5.9	9.7	9.5	9.4	9.3
Guatemala	1.7	7.0	15.3	12.5	14.5	20.6
Guyana	9.2	11.1	16.1	24.6	24.0	36.9
Haití	9.9	7.7	11.3	20.1	24.3	27.9
Honduras	8.6	10.1	23.2	13.5	12.7	16.4
Jamaica	15.6	16.7	20.5	30.0	32.8	41.3
México	5.0	10.3	8.8	3.0	2.8	2.6
Nicaragua	6.7	8.6	19.7	16.6	11.1	14.1
Panamá	54.1	64.6	114.4	103.8	86.4	106.3
Paraguay	10.9	6.3	20.4	18.6	28.0	34.4
Perú	1.1	4.9	19.2	18.7	1.8	—
República Dominicana	11.7	10.6	16.1	22.0	28.0	32.2
Trinidad y Tabago	61.2	58.8	44.1	39.5	39.7	23.9
Uruguay	12.9	15.9	21.7	30.6	33.2	34.2
Venezuela	—	—	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>7.4</b>	<b>9.2</b>	<b>17.9</b>	<b>16.2</b>	<b>15.6</b>	<b>17.8</b>

Fuente: CEPAL, División de Análisis Cuantitativo y Estadísticas. <sup>a</sup>No incluye Cuba.

<sup>138</sup> Véase *Estudio del desarrollo industrial*, p. 159, volumen especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI, ID/Conf.3/2 (ID/134), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.74.II.B.14, Nueva York, 1974.

El mayor valor de la elasticidad para el conjunto de los países en desarrollo se explica principalmente, según se señala en la publicación citada, por los siguientes aspectos. En las primeras etapas del desarrollo se produce una importante sustitución de las fuentes de energía no comerciales y un crecimiento notable de los servicios y transportes, estos últimos especialmente intensivos en el consumo de derivados del petróleo. Por otra parte, la transición desde la actividad primaria a una industria manufacturera más moderna y de gran densidad de capital requiere mayor consumo de energía. Cualquier estilo de desarrollo basado en la industrialización implicaría el uso intensivo de energía, pero la penetración del estilo transnacional, que ha significado la dominación del automóvil y los patrones de urbanización discutidos más arriba ha exagerado este rasgo, particularmente en cuanto al uso del petróleo.

El hecho de que en los países en vías de desarrollo el indicador dinámico de la elasticidad sea mayor que en los países desarrollados, no significa que en los primeros el consumo de energía sea más intensivo con relación al producto que en los segundos. Un estudio comparado entre India y varios países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Japón, etc.) por actividades económicas (transporte, industrias, agricultura y otras), confirma esta situación al demostrar que la intensidad del consumo energético (toneladas por 1 000 dólares del producto de cada actividad) es, en ese país de la periferia, menor o semejante en relación con la del grupo de países del centro.<sup>139</sup> Es decir que si bien la elasticidad-producto del consumo energético —indicador dinámico— es mayor en los países en vías de desarrollo, que están en pleno proceso de incorporación del estilo transnacional y desplazando las fuentes tradicionales de energía, la mayor intensidad del consumo energético nos indica que el costo en términos energéticos (kg de petróleo) de obtener un dólar de producto (sectorial o global) es más elevado en los países desarrollados, en que el estilo ya ha alcanzado total predominio. La conclusión es que los países desarrollados requieren enorme cantidad de energía —probablemente no asequible en el largo plazo— para mantener sus niveles de vida dentro del actual estilo, mientras que los de la periferia requieren aumentos sustanciales de abastecimientos energéticos —aún menos asequibles— para reproducir dichos niveles y estilos.

Para que en las pasadas décadas se lograra una expansión sin precedentes de la economía mundial dentro del marco del ascenso del estilo transnacional, fue necesario que el consumo mundial de energía comercial creciera a un ritmo de 4.9% anual desde 1950 a 1975. Pero lo que más interesa destacar es el papel que en ese aumento desempeñaron las altas tasas de crecimiento anual del petróleo crudo (8.4%) y del gas natural (9.7%) que, reiteramos, elevaron la participación de los hidrocarburos en el insumo energético mundial de poco más de un tercio en 1950 hasta casi dos tercios al promediar el decenio de 1970.

La principal explicación de este fuerte aumento relativo del consumo de hidrocarburos en relación con el de otros combustibles se encuentra en que el precio del petróleo experimentó una constante baja en términos reales hasta el año 1971. Si tomamos como referencia la evolución de los precios del petróleo

<sup>139</sup> A. Desai, "Development and energy consumption", Science Policy Unit, Universidad de Sussex, 1977, en Alfredo del Valle, "Energy policy-making in developing countries: A survey of literature", *Social Systems Sciences Papers* No 8, Philadelphia, University of Pennsylvania, 1979.

de Arabia Saudita, principal productor de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), se observa que el precio del barril, en dólares de 1975, bajó desde 5.64 en 1951 a 2.01 en 1971, para alcanzar en 1973 los niveles de 1964, de 2.87 dólares el barril.<sup>140</sup>

Los precios relativamente favorables del petróleo y su sostenida tendencia a la baja, además de las cualidades físicas que le son propias tales como el alto poder energético por unidad de volumen y la comodidad de su transporte y, por otra parte, de las políticas públicas y privadas que estimularon su utilización, facilitaron la intensificación de su empleo, dando así un impulso importante al crecimiento y al desarrollo económico en el mundo. Las actividades de la economía que mayor crecimiento registraron, especialmente en los países desarrollados fueron la industria y los transportes. En el sector industrial algunas ramas tuvieron un acelerado desarrollo, entre ellas las de bienes de consumo duraderos (automóviles y otros) y de capital y las industrias básicas. Estas industrias se caracterizan por el uso altamente intensivo de petróleo como insumo energético.<sup>141</sup> Aun la agricultura, en esos países, se ha convertido rápidamente en usuaria intensiva directa del petróleo como fuente de energía y dependiente de insumos industriales que también suponen el empleo intensivo de petróleo. Es más, en muchas de las actividades cimeras que van perfilando el estilo de desarrollo ascendente, el petróleo se utiliza como insumo y combustible al mismo tiempo (industria petroquímica), dándose la paradoja, hoy de extrema gravedad, que en países altamente dependientes del abastecimiento externo de este combustible, como Brasil, estas actividades sean las más dinámicas de su sector industrial.<sup>142</sup>

Como es obvio por todo lo anterior, los países industriales son los principales consumidores mundiales de petróleo. Todos ellos, salvo Estados Unidos y más recientemente Inglaterra, importan más del 90% de sus suministros de hidrocarburos. Estados Unidos, que originó y estimuló el uso de esta fuente de energía por tener amplias reservas y acceso a otras no menos abundantes, mantuvo durante muchos años una política conservacionista de sus propios recursos, importando entre el 20 y el 22% de su consumo. Esto le permitió además mantener una reserva estratégica de capacidad productiva, un "colchón" para situaciones de emergencia. Pero a fines del decenio de 1960 su producción llegó a un tope y se estabilizó, y todo el aumento de su demanda comenzó a satisfacerse con importaciones. De este modo, la proporción de petróleo importado aumentó de 22% en 1968 a 47% en 1979; de 2.8 a más de 9 millones de barriles diarios en 11 años, cantidad esta última similar a la exportada por Arabia Saudita en el último año (ambas cifras estimadas).<sup>143</sup>

Los menores niveles de consumo de los países de Europa y del Japón después de 1973, en contraste con los de Estados Unidos, se debieron en parte a

<sup>140</sup> Véase J. W. Mullen, "World oil prices: Prospects and implications for energy policy-makers in Latin America's oil-deficit countries", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1978.

<sup>141</sup> H. Durán, en *Estilos . . . F.C.E.*, *op. cit.*

<sup>142</sup> Fernando H. Cardoso, en *Estilos . . . F.C.E.*, *op. cit.*

<sup>143</sup> R. Stobaugh y D. Yergin (ed.), *Energy Future*, Informe del Proyecto de Energía, Escuela de Negocios de Harvard, Random House, Nueva York, 1979.

la política de dejar que todo el aumento de los precios de importación se traspasara a los usuarios, lo que no se ha hecho en los Estados Unidos. Pero en realidad fue más bien el descenso de la actividad productiva lo que bajó los niveles de consumo de petróleo.

Las políticas especiales de ahorro energético han tenido mayor éxito en el sector domiciliario, el que se caracterizaba por su enorme desperdicio de energía. En los sectores industrial y de transportes, las disposiciones en el sentido de disminuir el consumo de energía tanto en los procesos productivos como en las instalaciones complementarias, no han dado resultados muy notorios por lo menos en el corto plazo. Entre otras causas se señalan los altos costos de inversión y la imposibilidad de sustituir el petróleo a mediano plazo en el transporte y en algunas actividades productivas. Con relación a la sustitución de los productos sintéticos por otros de origen animal o vegetal, no fue posible realizar ningún ahorro. Estos hechos, y la reactivación económica que siguió a los peores años de la crisis, determinaron un repunte a partir de 1976 en el consumo de energía, en general, y de petróleo en particular, pero a ritmos menores que en el pasado.

A diferencia de los Estados Unidos, el Japón y especialmente Europa occidental lograron ciertos ahorros en el consumo de petróleo. Un análisis exhaustivo de las causas que determinaron tales comportamientos escapa al objetivo de este estudio. Sin embargo, parece claro que la casi total dependencia respecto de las importaciones de petróleo que registran Europa occidental y Japón, así como sus estructuras de consumo de petróleo, posibilitaron un mayor ahorro de energía y una mayor sustitución de petróleo. En efecto, los Estados Unidos destinan el 47% del petróleo al sector transporte, en el cual las posibilidades de sustitución son extremadamente limitadas. Europa occidental y Japón, por el contrario, sólo consumen en transporte el 19 y 16% del consumo total de petróleo, respectivamente.

El crecimiento del consumo mundial de petróleo en los últimos años, con la importante recuperación de los niveles de consumo de los países desarrollados, y las dificultades de sustitución de este hidrocarburo a mediano plazo, va configurando lo que en el futuro será el nuevo valor estratégico del petróleo. Los más afectados serán los países en los cuales, como en Estados Unidos, el estilo de desarrollo basado en el uso intensivo de petróleo se encuentra más avanzado y la dependencia respecto del petróleo importado aumenta más rápidamente en comparación con el pasado.

En todo caso, el estilo de vida que se viene proponiendo ha sido altamente dependiente del petróleo (directa o indirectamente a través de la termoelectricidad) en cada una de sus actividades: agricultura, industria, y transportes, servicios urbanos y medios de comunicación, entre otros.

Todo ello estimuló a los países exportadores de petróleo a concertar su acción para elevar los precios de este combustible fósil. Las exportaciones de petróleo se originan en su mayor parte en los países en desarrollo y, de entre ellos, principalmente en los países agrupados en la OPEP. Este grupo de países productores controló entre los años 1972 y 1975 aproximadamente el 86% de las exportaciones mundiales de petróleo. Este hecho les ha permitido tener el control de precio del crudo, mediante la regulación de la oferta.

La limitación de los abastecimientos por parte de los países miembros de la OPEP se tradujo en una brusca alza de los precios del petróleo, que en el período comprendido entre enero de 1973 y enero de 1974 fue de alrededor de 450%. Esta alza confrontó a los países industrializados con el hecho inédito de que ya no podrían seguir contando con este importante insumo en forma abundante, barata y segura, como había sido costumbre en las décadas anteriores. Pero durante ese largo período de ajuste estructural a una fuente energética tan peculiar por sus características como el petróleo se generó una matriz tecnológica profundamente sesgada y en gran medida inflexible. En efecto, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se estima que en 1973 se necesitaba una demanda intermedia de petróleo equivalente a 536.7 unidades monetarias para producir 1 000 unidades monetarias de producto final.<sup>144</sup> La alta participación que le corresponde al petróleo en la producción de bienes finales en los países industrializados significó así que el alza de los precios de este combustible tuviera un fuerte impacto en esas economías y agudizara los problemas de crecimiento, desempleo e inflación, que ya se venían arrastrando desde antes. Por su parte, los países exportadores de petróleo, como resultado de su política de defensa de este recurso natural no renovable, vieron incrementados sus excedentes financieros en proporciones enormes. Finalmente, los países en desarrollo importadores netos de petróleo sufrieron con mayor intensidad los efectos directos e indirectos de la crisis, como consecuencia del aumento de los valores de las importaciones de petróleo y de los mayores precios de los productos manufacturados provenientes de los países del centro.

Como se desprende del cuadro 10, los países en vías de desarrollo no afiliados a la OPEP registraron grandes déficit en sus balanzas comerciales como resultado de la crisis mundial del petróleo. Al efecto directo que tuvieron los mayores precios en la balanza comercial, acompañó una caída importante del volumen de las exportaciones de materias primas producidas en estos países, como resultado de la recesión económica de los países industrializados. A esta disminución del volumen físico de las exportaciones siguió una baja en el valor unitario de las mismas por la caída que experimentaron posteriormente los precios de las materias primas. Por otro lado, el aumento de los precios de los bienes manufacturados provenientes de los países industrializados, deterioró aún más la situación de la balanza comercial de los países en desarrollo, que en años de precrisis alcanzaban a cubrir alrededor del 80% de sus importaciones con los ingresos de sus exportaciones. Del conjunto de esos países, América Latina registró los mayores déficit en su balanza comercial en los años inmediatamente posteriores al embargo, seguida por Asia.

Salvando las diferencias con que el impacto del alza de los precios del petróleo golpeó a los países desarrollados y en desarrollo importadores de ese combustible, puede decirse que la determinación tomada por los países de la OPEP puso término a una era de más de medio siglo de petróleo y, por ende, de energía barata. El ritmo de aumento del consumo de esta fuente de energía por parte de los países industrializados, y su dependencia respecto del petróleo importado, fueron los principales elementos de estímulo que llevaron a esta

<sup>144</sup> M. Aguilar, *Petróleo, contradicción mundial, crisis y perspectivas*, Quito, Ecuador, agosto de 1978.

determinación. Sus consecuencias, conjuntamente con las de otros factores a que se hará referencia a continuación, plantean serios interrogantes acerca del mantenimiento o de la modificación de las formas de inserción internacional y de los estilos de desarrollo hasta ahora prevaletentes en América Latina y en los países en vías de desarrollo en general.

Cuadro 10  
**BALANZA COMERCIAL DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO  
 MIEMBROS DE OPEP**  
*(Millones de dólares)*

	1972	1973	1974	1975
<i>Total países en desarrollo</i>	-11 810	-14 600	-32 830	-39 710
Latinoamérica	-3 930	-3 670	-13 660	-16 250
Medio Oriente	-2 790	-4 360	-6 760	-4 890
Asia	-4 400	-4 160	-12 130	-14 080
Africa	-690	-110	-280	-4 490

Fuente: M. Aguilar, *op. cit.*

## 2. Los recursos naturales y el medio ambiente

La crisis energética que siguió a las resoluciones de la OPEP demostró, a poco andar, ser parte de una situación anterior y más generalizada producida por los problemas sociopolíticos y económicos derivados de las perspectivas de abastecimiento de recursos naturales y de preservación del equilibrio ecológico a nivel internacional y nacional.<sup>145</sup> El acento, como puede verse, no se coloca en los fenómenos de escasez física y deterioro ecológico, en sí mismos, sino en sus derivaciones sociopolíticas.

En efecto, para algunos observadores, el petróleo sería "la excepción", para emplear el mismo término que se usó en el título de uno de los trabajos publicados inmediatamente después de la crisis energética, y su comportamiento no revelaría una tendencia ni se reproduciría fácilmente en los demás recursos no renovables. Para otros, la crisis del petróleo sería solamente la cabeza del *iceberg* de un problema que tiende a generalizarse en el conjunto de las materias primas. Esta última alternativa no puede descartarse, aunque sólo sea por la gravedad que entrañaría una situación semejante.

"Hasta ahora operábamos sobre la presunción de que había una oferta ilimitada, no sólo de energía, sino de recursos naturales en general. Ello hizo del crecimiento económico el principal objetivo de prácticamente todos los países en el mundo. La declinación del ciclo de prosperidad sin precedentes de los años 1970-1974 mostró que habíamos alcanzado un punto en el tiempo en que no podíamos seguir contando despreocupadamente con la generosidad de la natura-

<sup>145</sup> Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

leza, y en que las ideas acerca del crecimiento económico debían ser reexaminadas. Esto es, sin una programación apropiada en el largo plazo, el hombre estaba creando problemas, mientras no hacía nada para resolverlos. La crisis energética de 1974 fue sólo la cabeza del *iceberg* de un vasto problema en lo referente a la oferta de recursos naturales creado por la excesiva prosperidad de que habíamos gozado. Las fenomenales tasas de crecimiento económico que se registraron durante la postguerra implicaban usar los recursos minerales, forestales y alimenticios disponibles a un ritmo mucho más rápido de lo que se tardaría en desarrollar fuentes adicionales de abastecimiento de dichos productos.”<sup>146</sup>

Por eso conviene detenerse también, aunque sea sumariamente, en la situación de otros recursos no renovables, particularmente los de origen mineral. La gama de factores de los cuales depende la evolución de estos problemas es muy amplia y no puede plantearse aquí: la disponibilidad de estos recursos; los costos, tecnología y concentración geográfica de las actividades de exploración y extracción; las necesidades de inversión, transporte y comercialización; las actividades mineras; la organización de las actividades de procesamiento de los minerales; el uso final de los productos; las posibilidades de conservación, sustitución y reciclaje, y los márgenes dentro de los cuales podrían modificarse los estilos de desarrollo prevaletentes a fin de adaptarse a la disponibilidad de materiales, son algunos de ellos.

La demanda mundial de minerales ha crecido muy rápidamente a partir de 1900, muy en especial, de 1950 y hasta 1970. Así, por ejemplo (expresada en miles de toneladas), la de acero creció de 28 000 a 169 000 y a 590 000, respectivamente; la de aluminio, de prácticamente 0 a 1 510 y a 10 000; la de cobre de 500 a 2 520 y 6 310, y así sucesivamente. El ritmo de crecimiento de la demanda de esos tres productos durante el período de 1950 a 1970, por ejemplo, fue de 6.5%, 10.1% y 4.7%, en comparación con el ritmo de crecimiento económico de 3.0%, 8.9%, y 2.4% correspondiente al período de 1925 a 1950.<sup>147</sup>

Contrariamente a lo que se piensa, las actividades mineras se concentran en los países industrializados. Sin embargo, dado que estos países consumen muchísimo más que lo que producen, particularmente Estados Unidos y la Unión Soviética, los países en desarrollo desempeñan un papel importante en el comercio internacional de minerales. Lo que es más, su papel como productores se ha fortalecido considerablemente desde principios de siglo, en que era muy limitado, debido a la gran reorientación de las inversiones hacia minas localizadas en estos países. Así, por ejemplo, entre 1899 y 1974 la participación de los países industriales en la producción de hierro, cobre y plomo disminuyó del 99% al 63%, del 90% al 56% y del 90% al 71%, respectivamente, en tanto que la participación de los países en desarrollo aumentó de 1% a 37%, de 10% a 44% y de 10% a 29% en esos mismos rubros. Esta tendencia se aceleró en forma perceptible en los años setenta, colocando en el primer plano de las preocupa-

<sup>146</sup> David Novic *et al.* *A world of Scarcities. Critical Issues in Public Policy*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1976.

<sup>147</sup> William Page, “Some non-fuel mineral resources”, *World Futures: The Great Debate*, C. Freeman y M. Jahoda, (eds.) Martin Robertson & Co. Ltd., Londres, 1978.

ciones los problemas relacionados con la nacionalización de las actividades productivas, los regímenes aplicados por los países productores en materia de impuestos y regalías, los arreglos para la fijación de precios y la comercialización de los productos y, en general, las modalidades adoptadas por los contratos entre los países productores y los inversionistas extranjeros.

La exigencia de aumentar y mejorar la distribución de los beneficios derivados de las actividades de extracción y procesamiento de minerales entre los países productores y consumidores continuará presionando para que se busquen nuevas formas de contratación entre ambos grupos de países o entre las empresas transnacionales y los países productores. Ciertamente, la magnitud y orientación de esas presiones dependerá del balance a que se llegue ante la disyuntiva de incrementar la extracción de minerales o consumir menos recursos, particularmente en los países industriales que son los principales consumidores. Ello, a su vez, dependerá de la evolución que experimenten sus estilos de desarrollo. La cantidad de materiales requerida para producir determinados bienes ha declinado en muchos casos con el tiempo. La posibilidad de reducir el consumo de materiales introduciendo economías en su uso parece mayor que las que podría abrir el reciclaje de materiales ya utilizados. En todo caso, las perspectivas de aplicar con éxito políticas conservacionistas parecen inciertas —sobre todo en circunstancias de mayor costo de la energía. Por ello es probable que el desarrollo de los centros industriales continúe presionando sobre el uso de recursos minerales, aun cuando sea previsible que el ritmo de crecimiento de esas economías disminuya y sea bastante inestable por un período prolongado e incluso sean imaginables cambios de cierta significación en sus estilos de desarrollo. Justamente en estas circunstancias es poco probable que la inversión privada se empeñe en hacer inversiones de largo plazo para incrementar la oferta, agudizándose aquellas presiones.

En suma, se percibe cada vez más con mayor claridad que la oferta de recursos no renovables a bajos costos no será suficiente para mantener ni menos acentuar en forma indefinida los estilos de vida que hoy prevalecen en las sociedades industrializadas, tampoco bastará para elevar los niveles de vida de los países en desarrollo, cuyas necesidades en este campo son crecientes, debido a que su principal imperativo consiste precisamente en acelerar su desarrollo. Sin embargo, las normas de exploración y explotación de los recursos naturales han sido hasta ahora inadecuadas. Se han concentrado en unos pocos países, que ya han sido objeto de un reconocimiento bastante exhaustivo y en que las posibilidades de encontrar nuevas fuentes de recursos son escasas. Cerca del 90% de los gastos en exploración, durante los últimos años, se ha efectuado en los países desarrollados. Esa distribución refleja el agotamiento de las fuentes más ricas y accesibles y los altos costos de encontrar las que quedan. Además, estos países se esfuerzan por mantener esa pauta ya que desean preservar su independencia en materia de recursos y temen perder su control sobre esas fuentes.

La explotación de las fuentes adicionales de recursos, localizadas en los países en desarrollo, ha dependido fundamentalmente del capital extranjero y de las empresas transnacionales, las cuales han conducido sus actividades de tal manera que han creado “enclaves” que tienden a quedar relativamente aislados del resto de la economía sin contribuir en la forma más adecuada y eficiente al desarrollo de los países anfitriones, que son precisamente los propietarios del

recurso. El resultado ha sido una secuela de conflictos y tensiones económicas, sociales, y políticas internas e internacionales.

La perspectiva de escasez o encarecimiento progresivo de los recursos no renovables en los países centrales trae oportunidades así como peligros para los países periféricos, y hace más urgente la formulación de estrategias realistas para proteger sus intereses en el largo plazo, los cuales dependen en gran medida de los cambios previsibles o realizables en el estilo de desarrollo. La eficiencia económica de asignar una proporción mucho más alta de los gastos de exploración y explotación de los minerales a los países periféricos es obvia, pero los resultados para éstos dependen de los rasgos futuros de las relaciones de interdependencia y de las relaciones de poder internas. Ellos no pueden aceptar la perpetuación y multiplicación de enclaves controlados por las empresas transnacionales, el descuido del impacto ambiental y social de la explotación en gran escala, ni el agotamiento de recursos que necesitan para su propio desarrollo futuro, prolongando el derroche consumista de los países centrales a cambio de retornos financieros que van perdiendo su valor por efecto de la inflación si no se reinvierten adecuadamente. Tampoco debieran permitir que esos excedentes financieros derivados de la explotación del capital natural de la sociedad se derrochen en consumo importado, a expensas de la acumulación de capacidad productiva local y de la satisfacción de necesidades populares.

Otra fuente de graves tensiones sociopolíticas internas e internacionales es el progresivo deterioro del medio ambiente que se está produciendo por los efectos indirectos o "deseconomías externás" de ciertas actividades económicas de gran importancia en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente. Se ilustrarán esos efectos señalando algunas de sus manifestaciones en el plano transnacional, y se pondrá énfasis en sus consecuencias para los países en desarrollo. El hecho de que la capacidad de absorción de los ecosistemas —entendida como la tolerancia social y política del deterioro del medio ambiente— se encuentre prácticamente saturada en ciertos países industrializados los induce, entre otras reacciones, a reorientar los efectos contaminantes y deteriorantes de sus actividades productivas hacia los países en desarrollo. Al no existir una autoridad supranacional capaz de imponer reglamentaciones, éstas quedan entregadas al acuerdo entre las partes. En estos acuerdos influirá decisivamente la circunstancia de que un país en desarrollo cuente con políticas, legislaciones y agencias para manejar estos problemas. Pero ello no basta para que dichos acuerdos sean compatibles con los intereses de esos países: es necesario, además, que estas preocupaciones formen parte integral de sus políticas económicas y, en último término, de estilos de desarrollo que otorguen mayor prioridad a la calidad de la vida de la población que al enriquecimiento de las élites.<sup>148</sup>

El argumento anterior se puede ilustrar con el ejemplo de la contaminación de los océanos a causa del petróleo, que tiene gran número de efectos negativos que están amenazando la supervivencia o alterando la importancia relativa de especies fundamentales para la preservación de la riqueza pesquera de muchos países en desarrollo para los cuales esta actividad puede tener gran significación

<sup>148</sup> Charles Pearson y Anthony Pryor, *Environment North and South: An Economic Interpretation*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1978.

económica. Los países industrializados, tanto los de economías de mercado como los centralmente planificados, contribuyen con más del 80% del petróleo que fluye hacia los océanos. Una de las reacciones ante la contaminación del mar en los países desarrollados ha sido desplazar la refinación del petróleo hacia el Tercer Mundo, como ocurre, por ejemplo en el Caribe. Este no es sino un caso particularmente visible y grave de una tendencia más general a desplazar hacia los países en desarrollo las industrias más contaminantes.

Se argumenta también que los elevados índices de bióxido de carbono emitidos por el empleo de combustibles fósiles, conjuntamente con las emisiones de fluor y carbono, tienden a elevar la temperatura de la tierra y a alterar el clima. Desde que la presencia de estos gases en la atmósfera comenzó a medirse, a fines de los años cincuenta, ella se ha incrementado a un ritmo de aproximadamente una partícula de  $\text{CO}_2$  por metro<sup>3</sup> (ppm) al año. El nivel de  $\text{CO}_2$  en la era preindustrial era de alrededor de 290 ppm, mientras que en la actualidad alcanza a más de 330 ppm, lo que representa un aumento de más del 13% en comparación con ese período —y esta proporción parecería tender a incrementarse en forma cada vez más acelerada. Se ha estimado que la duplicación del nivel de  $\text{CO}_2$  en la atmósfera traería consigo un aumento de la temperatura terrestre de entre 1.5 y 3° centígrados, efecto que sería varias veces superior en las regiones polares, con efectos potencialmente desastrosos para la humanidad en el largo plazo. El proceso se ve reforzado por la acelerada destrucción de las selvas tropicales a manos de la industria maderera y de la celulosa y de los procesos de colonización, con la consiguiente disminución de su capacidad para absorber el exceso de  $\text{CO}_2$ . La emisión de  $\text{CO}_2$  también está altamente concentrada en los países desarrollados, pero afecta a toda la humanidad.

Si se considera que la capacidad de absorción del ecosistema constituye un recurso económico, se llega a la conclusión de que estas prácticas representan un uso abusivo por parte de los países industrializados de un recurso relativamente abundante de que disponen los países en desarrollo, pero del cual éstos aún no han tomado la debida conciencia social y política. La progresiva limitación de esta capacidad, como consecuencia de las presiones excesivas a que continúa siendo sometida debido al ritmo y forma que adoptó el crecimiento económico en los centros, tornará más agudo este problema y más valiosa la utilización de este recurso, y exigirá la adopción de políticas explícitas para su protección y aprovechamiento racional.

Todas estas consideraciones han ido motivando la conveniencia de hacer un uso más racional de la capacidad de absorción del ecosistema en el mundo. Para que esta capacidad se utilice en forma eficiente, se ha propuesto un tratamiento similar al de las ventajas comparativas que tradicionalmente han determinado la división internacional del trabajo, como por ejemplo el capital y la mano de obra. En otras palabras, siendo la capacidad de absorción del medio ambiente condición necesaria para el desarrollo de ciertas actividades industriales, estas últimas deben distribuirse teniendo en cuenta no sólo las diferencias en la dotación de capital y de trabajo entre los distintos países sino también su dotación natural de capacidad de asimilación ambiental, definida como la capa-

cidad del medio ambiente natural para absorber y neutralizar los desechos industriales.<sup>149</sup>

Se derivan de este concepto, apreciaciones sobre las desventajas económicas y de otro orden de la excesiva concentración mundial de las actividades productivas y los servicios urbanos generalmente vinculados a éstos, así como la conveniencia de ir hacia la redistribución en gran escala de muchas de estas actividades.

Las disposiciones del *Clean Air Amendments Act* aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1970 constituye un buen ejemplo de reglamentos ambientales susceptibles de influir en la localización de nuevas industrias. De acuerdo con esa legislación, la instalación de toda nueva industria requiere que la Agencia para la Protección Ambiental de los Estados Unidos declare que ella no implicará una forma de "degradación significativa" del medio en que pretende establecerse. Sea que esta disposición se interprete como aplicable a la nueva industria en particular, o al nivel global de contaminación en cada zona (de manera que la instalación de toda industria contaminante nueva obligue a eliminar o desplazar otras actividades de capacidad contaminante similar), está determinando un considerable desplazamiento industrial en los Estados Unidos. Los reglamentos de este tipo están aumentando y, a la vez, tornándose más estrictos en los países industrializados, a raíz del incremento de los desechos industriales y de la utilización de la capacidad de absorción, así como también de los crecientes costos de las tecnologías que se requieren para controlar dichas emisiones o eliminar los desechos. Así, por ejemplo, la legislación aprobada en 1977 en los Estados Unidos prevé los efectos de la contaminación industrial en la estética ambiental.

Como base para la redistribución de las actividades industriales entre los países centrales y periféricos, sin embargo, el concepto de capacidad de absorción adolece de varias limitaciones, en virtud, principalmente, de que se le trata como una variable biofísica, en lugar de relacionarlo con la tolerancia socio-política al deterioro ambiental y a la explotación de los recursos naturales. Primero, no se puede dar por sentado que todas las actividades contaminantes que se quiere redistribuir son necesarias ni deseables para los países periféricos; cumplen funciones dentro del estilo transnacional de desarrollo, y en algunos casos su implantación podría dificultar aún más el logro de otros estilos nacionales que respondan mejor a la idiosincracia de cada uno de ellos. Segundo, no debería aceptarse que las actividades en cuestión sean en el futuro tan contaminantes como en la actualidad; la oportunidad de trasladarlas a los países con capacidad de absorción ociosa podría quitar la motivación de las empresas para introducir cambios tecnológicos en la producción, a menos que se adopten políticas apropiadas. Tercero, no sería realista suponer que la mayoría de los gobiernos que negociaran la redistribución de las actividades contaminantes tengan ni la voluntad ni la capacidad para mantener estas actividades dentro de los límites indicados por una definición políticamente aceptable de "capacidad de absorción". La competencia por atraer las industrias contaminantes es una realidad dentro del proceso de internacionalización de la producción ya en

<sup>149</sup> R. C. d'Arge, *A Preliminary Economic Perspective on Industrial Location and Redeployment in Response to Environmental Issues*, (UNEP), 1977.

marcha, y los agentes nacionales que negocian no tienen en cuenta la población que sufrirá las peores consecuencias de la contaminación ambiental. Cuarto, con relación a la contaminación particularmente peligrosa de la atmósfera y los océanos descrita más arriba, los países periféricos casi no tienen poder de negociación, puesto que la distribución de la contaminación no depende de la ubicación territorial de sus fuentes —excepto cuando dichas fuentes se trasladan a sus territorios. En resumen, la aplicación en escala internacional del concepto de capacidad de absorción requiere un orden internacional capaz de formular y hacer cumplir normas universalmente aceptables, y gobiernos nacionales técnicamente y políticamente preparados para evaluar y controlar las actividades contaminantes, y preocupados por la calidad de la vida de toda la población.

### 3. El cambio en las relaciones centro-periferia

Los factores ambientales anteriormente señalados (de los cuales el alza de los precios del petróleo constituye sólo el elemento más visible) acompañaron —o, mejor dicho, estimularon— la agudización de las tendencias globales inflacionarias y recesivas crónicas que, más que una situación coyuntural, parece configurar la crisis de un estilo. Importa preguntarse aquí por la dirección del cambio inducido por esos factores a fin de poder anticipar, a continuación, la forma y grado en que los países en desarrollo podrían verse afectados por el cambio.

Se parte aquí de la suposición de que el desarrollo de los países de la periferia ha tenido lugar dentro del marco de su creciente integración en un sistema transnacional en acelerado proceso de consolidación. El reconocimiento en varias secciones anteriores de este documento de que aquel marco capitalista global ejerce influencia determinante en la totalidad de los aspectos que presenta el proceso de desarrollo en los países de la periferia, condujo a profundizar en el análisis de la formulación de una economía transnacional en que los países centrales y los países periféricos no se encuentran vinculados tan sólo por relaciones externas, que fundamentalmente tienen lugar en los mercados de bienes y factores, sino que forman parte de un mismo sistema. Los rasgos de este sistema los determinan, en lo sustancial, los países del centro y ejercen profunda influencia en la estructura política, económica, social y cultural de los países de la periferia, sin perjuicio de quedar condicionados en definitiva por el efecto recíproco de dichas influencias y las diversas situaciones diferenciales preexistentes en los distintos países.

En este aspecto, y con la debida consideración a esas situaciones diferenciales, el crecimiento de los países de la periferia se verifica actualmente de conformidad con estilos de desarrollo sustancialmente condicionados por las tendencias del sistema transnacional de que forman parte, cuyo centro dinámico principal radica en los países industriales. De hecho, el desarrollo de los países latinoamericanos presenta rasgos bien diferentes de los que caracterizaron el crecimiento y la modernización de los países hoy industrializados, precisamente debido a que su experiencia se verificó en una etapa caracterizada por la progresiva organización transnacional de la economía mundial. En la práctica, el proceso de industrialización latinoamericano sería incomprensible si se lo abstra-

vera del cuadro de vinculaciones, condicionantes y presiones externas, que ha influido de modo tan decisivo en su evolución y características.

“En efecto, dado el nivel incipiente de que partieron cuando iniciaron su industrialización, los países latinoamericanos se vieron abocados a la necesidad de expandir dramáticamente su disponibilidad de recursos humanos calificados, capacidad empresarial, maquinarias y equipos, conocimientos tecnológicos, recursos financieros, instituciones de crédito, publicidad y comercialización, y otros elementos indispensables para llevar a cabo esa tarea. Por lo demás, a medida que el desarrollo industrial de los países pasa de sus fases más elementales, con respecto a las cuales ya existía una cierta capacidad instalada y experiencia, a etapas más complejas, la necesidad de esos elementos se hace cada vez más crítica. De allí que el proceso de industrialización se haya apoyado sustancial y crecientemente en la incorporación de elementos externos. De allí también que la capacidad para absorber esos flujos de recursos productivos externos, y la forma de hacerlo, ha sido una de las variables que ha incidido más decisivamente en los resultados de la industrialización en los diversos países latinoamericanos, en cuanto a su influencia sobre el ritmo de crecimiento de la economía, los niveles de ocupación, la distribución del ingreso, la estructura del producto, la diversificación de las exportaciones, las vinculaciones financieras externas, la situación de balanza de pagos y las características que adoptó en cada caso la propiedad de dichos recursos productivos.”<sup>150</sup>

Queda en evidencia, con lo dicho, que la industrialización latinoamericana no se llevó a cabo en forma aislada, sino que se implantó gracias al establecimiento de nuevas y profundas vinculaciones con las economías extranjeras. También queda en evidencia, por otra parte, que la industrialización no atenuó sino que más bien modificó la dependencia externa de las economías latinoamericanas, las cuales fueron sustituyendo importaciones de bienes de consumo por las de bienes de capital e intermedios, que requerían para proseguir su proceso de industrialización, alterando de esta manera la forma que tradicionalmente había presentado su inserción en la economía internacional.

Esta alteración respondía a la evolución de la economía mundial, desde una etapa basada en la internacionalización del comercio y en la producción primaria, a otra caracterizada por la internacionalización de la producción manufacturera y de los servicios. Como es bien sabido, uno de los principales agentes de esta transición fue la corporación transnacional, que comenzó a expandirse durante ese período. Fue consolidándose así una economía transnacional, caracterizada por la creciente interpenetración de las economías nacionales, y por la necesidad percibida de mantener una coordinación cada vez mayor entre las políticas económicas de los distintos países —incluidos tanto los desarrollados como los que están en vías de desarrollo. Acompañó a este proceso la creciente integración de estos últimos países en el sistema transnacional que estaba en rápido proceso de formación.

Por cierto que este análisis no excluye, sino que por el contrario supone, un alto grado de asimetría entre los diversos componentes del sistema —así como también dentro de los países periféricos que se incorporan al mismo— y, por lo tanto, de dependencia y de conflicto. Por otra parte, los países periféricos se

<sup>150</sup> Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

integraron en el sistema transnacional de muchas maneras y grados diferentes, mediante la sustitución de importaciones y las "plataformas de exportación" e incluso lo hicieron los países marginalizados, de poco interés para el sistema por su falta de recursos explotables, su mercado interno insignificante, su escasez de mano de obra, o su inestabilidad política. Las fuerzas dominantes en algunos países periféricos lucharon contra la integración, inspirados por ideologías nacionalistas o socialistas, pero generalmente al precio del aislamiento y estancamiento productivo. Aun los países más marginalizados o renuentes a la integración no podían excluir completamente la influencia transformadora del sistema. Dadas esas condiciones, los países en desarrollo percibieron la necesidad de coordinar sus políticas internacionales para lo cual celebraron muchas conferencias y negociaciones, pero con escasos resultados concretos, a causa de los intereses divergentes de los gobiernos de los diferentes tipos de países, de las empresas transnacionales, y de los grupos de presión internos.

El período de expansión sin precedente por el que atravesaron los grandes centros industriales durante los dos decenios anteriores constituyó, sin duda, el telón de fondo que hizo posible la formación de este sistema —y, muy particularmente, la progresiva integración de los países en desarrollo en la economía internacional. La marcada declinación experimentada por el ciclo expansivo de los centros durante el decenio de los años setenta, con su secuela de inestabilidad, recesión e inflación crónicas, no pudo alterar ya la dirección central de ese proceso, pero modificó sus condiciones. Las tendencias anteriormente señaladas, al abatir el ritmo de desarrollo de los centros y acentuar su vulnerabilidad externa, favorecieron la toma de conciencia acerca de las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo. De este modo la "interdependencia" dejó de ser una realidad circunscrita a los países industrializados —cuyas relaciones con los países en desarrollo se enmarcaban dentro del concepto de "cooperación"— y se extendió también a las relaciones entre ambos grupos de países. En efecto, desde el comienzo de los años setenta la economía mundial se ha venido caracterizando por una situación de prolongada inestabilidad económica y financiera, por la inseguridad del abastecimiento de energía y otras materias primas, y por agudas y simultáneas tendencias inflacionarias y recesivas.

No es de extrañar, entonces, que a lo largo del presente decenio no haya cesado de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico podría tener ciertos límites. El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre esta cuestión, en 1972, contribuyó a iniciar un debate en el curso del cual se formuló una pluralidad de posiciones al respecto,<sup>151</sup> Esta toma de conciencia corresponde al impacto de los rasgos que caracterizan el nuevo escenario en el funcionamiento de las economías de los centros. Dicho impacto se tradujo, fundamentalmente, en una tendencia hacia la elevación de los costos de producción y la pérdida de la capacidad competitiva de un número creciente de actividades económicas en los países industrializados. La tendencia de los salarios a asimilarse a los que se pagan en las ramas de más alta productividad y las exigencias de la defensa y seguridad social con la consiguiente elevación del

<sup>151</sup> D. H. Meadows, *et. al.*, *op. cit.* Para otras referencias bibliográficas en relación con este debate, véase Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

gasto público, así como la necesidad de afrontar costos ambientales cada vez mayores, dan lugar, en los grandes centros industriales, a la reducción de las tasas de capitalización y de ganancia, la declinación del ritmo de innovaciones tecnológicas, la progresiva reducción de la mediana y la pequeña empresa, déficit crónicos en sus sistemas de transporte e infraestructura urbana y a otros fenómenos conexos, que elevan los costos de operación y reducen la productividad, reorientando las inversiones y las actividades económicas hacia otras áreas. La elevación general de los costos de dichos sistemas productivos, como factor subyacente de los fenómenos anteriormente mencionados, contribuye a explicar el hecho de que a esas tendencias recesivas acompañaran, en forma heterodoxa, sostenidas presiones inflacionarias. El renacimiento y la extraordinaria fluidez de los mercados financieros internacionales, así como su creciente interconexión, contribuyó a estimular la transmisión internacional de las perturbaciones económicas.

Tienden a reforzar las tendencias señaladas, la incertidumbre en el abastecimiento y los mayores costos de la energía y de otras materias primas industriales; los problemas que plantea la contaminación ambiental, generada fundamentalmente por el alto grado de concentración urbana y de las actividades económicas en unos cuantos países industrializados y por la introducción continua de innovaciones tecnológicas de uso más intensivo de energía y más generadoras de desechos y contaminantes no biodegradables; la excesiva concentración del crecimiento industrial registrado durante las últimas décadas y, muy especialmente, la tendencia hacia la aglomeración industrial, tanto vertical como horizontal; y el progresivo reemplazo del mercado por la corporación transnacional como el principal mecanismo de fijación de precios y de asignación de recursos productivos.<sup>152</sup>

El hecho es que comenzó a reconocerse, de este modo, que el ritmo y grado de concentración del crecimiento en los centros había tenido lugar en gran parte a expensas del medio ambiente, de la dotación de recursos naturales y de la capacidad de sustentar ecológicamente ciertas actividades productivas. Comenzó a percibirse, por lo tanto, el peligro que podría entrañar un crecimiento económico desmedido o incontrolado, desde el punto de vista del mantenimiento o la ruptura del delicado equilibrio ecológico en que se basa la vida de la humanidad sobre la tierra, entendiendo este equilibrio en un sentido amplio, que incluye las relaciones con el medio físico, social y cultural del hombre.

Como ya se ha anticipado, el malestar prevaleciente en las economías de los países industrializados, junto con el surgimiento de problemas globales como los anteriormente señalados, han traído aparejada la profundización de las relaciones de interdependencia entre los pueblos del mundo. Este proceso se expresa en el hecho de que cada vez resulte más difícil aislar una sociedad nacional de las tendencias y acontecimientos que tienen lugar en otras sociedades. El grado de interdependencia alcanzado por las distintas economías nacionales puede apreciarse remitiéndose al caso de los Estados Unidos, situación que

<sup>152</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Facing the Future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, informe final del Proyecto de Investigación sobre el Desarrollo Futuro de las Sociedades Industriales Avanzadas en Armonía con el de los Países en Desarrollo, París, 1979.

es representativa de las tendencias prevalecientes en el resto de las economías centrales. En 1960 la participación de las firmas estadounidenses localizadas en el extranjero en las ganancias globales de las empresas de dicho país fue solamente de 7% pero se elevó a alrededor de 30% a mediados del decenio de 1970. Del mismo modo, la inversión estadounidense en el extranjero representaba el 9% de la inversión total en 1957 y llegó a representar el 28% en 1972. Las ventas al exterior efectuadas por la totalidad de las empresas manufactureras de ese país representaban en 1961 el 7% del total de sus ventas, elevándose esta proporción al 13% en 1970.<sup>153</sup>

El proceso se completa con la aparición en el escenario internacional de un número creciente de actores —países, organizaciones internacionales y empresas o agrupaciones transnacionales—, corrientes de opinión y centros de influencia, fenómeno que también ya, se ha señalado. Una manifestación palmaria del proceso consiste en el hecho de que el desarrollo de cada país dependa cada vez más de los recursos, mercados, actitudes políticas, sistemas de vida y valores culturales prevalecientes en otros países, y de que su estilo se encuentre cada vez más determinado por las tendencias que prevalecen en el sistema transnacional en su conjunto.

Al mismo tiempo, la percepción de esa interdependencia está alterando los términos en que tradicionalmente se han planteado las relaciones entre el centro y la periferia, y está dando una nueva dirección al proceso de transnacionalización que a lo largo de los últimos dos decenios había estado estimulando la integración de ambos tipos de economías en un solo sistema económico global. Cabe recordar aquí que desde el comienzo del período de postguerra esas relaciones se plantearon en función de los intereses conflictivos que existían entre dos grupos de países que ocupaban una posición bien definida en la división internacional del trabajo. Dentro de aquel conflicto de intereses, los gobiernos de los países en desarrollo luchaban por mejorar su desmembrada participación en la distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales, a través de demandas de acciones unilaterales de carácter concesional o preferencial que debían tomar principalmente los países desarrollados.

El resultado fue la elaboración de un programa encaminado a estabilizar y mejorar los precios de los productos primarios que constituían el grueso de las exportaciones de los países de la periferia a través de mecanismos de intervención en el mercado tendientes a regular su oferta; a conseguir que las manufacturas de esos países tuvieran acceso preferencial a los mercados de los países industrializados; a incrementar y dar mayor automaticidad a las corrientes de financiamiento público externo otorgado en condiciones concesionales; a regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el proceso de transferencia de tecnología y, en general, a adoptar medidas para fortalecer la transferencia de recursos desde los países centrales hacia los países periféricos. Los escasos logros obtenidos por estos últimos países con la aplicación de ese programa durante los diez años siguientes a la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se vieron posteriormente aún más reducidos, como consecuencia de las dificultades que comenzaron a experimentar las economías centrales, de las cuales se esperaban tales transferencias.

<sup>153</sup> Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

Hoy día, sin que las medidas contempladas en dicho programa hayan perdido su vigencia, se sostiene que es posible complementar las demandas de transferencia unilateral de recursos mediante la identificación de intereses mutuos que sirvan de base para formular medidas recíprocamente beneficiosas.<sup>154</sup> Los planteamientos sobre una mutualidad potencial de intereses entre los países desarrollados y en desarrollo han puesto de manifiesto la importancia de la necesidad de buscar acuerdos sobre el abastecimiento y los precios de la energía y el aprovechamiento de los recursos naturales; la reducción del proteccionismo de los centros; la redistribución de sus actividades industriales; el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales y al financiamiento público de mediano y largo plazo; la búsqueda de nuevas formas de asociación con el capital extranjero y las empresas transnacionales; y sobre otras áreas de interés común. No se puede desconocer que la búsqueda de aquella reciprocidad es trabajosa, y que ella no dimanará de una suerte de "armonía natural de intereses", que no existe, sino que por el contrario supondrá negociaciones espinosas y con frecuencia conflictivas. Por encima de todo, las realizaciones de mutuo beneficio en éstas y otras áreas requerirá que los gobiernos de los países industrializados, que no han dejado de ocupar una posición central dentro del sistema transnacional contemporáneo, acepten la introducción de reformas estructurales más o menos profundas en la economía internacional, que permitan a los países en desarrollo hacer pleno y justo uso de sus recursos naturales, acceder con sus bienes industriales a los mercados de los países desarrollados y, en general, ocupar el lugar para el cual se han estado capacitando en la nueva división internacional del trabajo que se esboza. Se sostiene que la ausencia de estas reformas determinará que sus relaciones con los países en desarrollo se conviertan en nuevas formas de explotación y dependencia inaceptables para estos últimos, e impedirá concertar entendimientos de los cuales la prosperidad de las propias economías centrales depende cada vez en mayor medida.

La conciencia de estar alcanzando ciertos límites de tolerancia en su proceso de crecimiento económico, que de momento ha tornado más difíciles las negociaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo, podría sin embargo favorecer en el mediano y largo plazo la aceptación de esas reformas por parte de los primeros. Estos necesitan los recursos naturales de que disponen aquéllos para proseguir su industrialización; necesitan también los productos que estos últimos están en condiciones de exportar ventajosamente, como parte integrante de su lucha antinflacionaria; las condiciones que poseen para desarrollar ciertas actividades productivas, por disponer de ventajas comparativas entre las cuales las consideraciones ambientales ocupan un lugar importante, usándolas como un elemento que los induzca a racionalizar la asignación de sus recursos; necesitan, en fin, su capacidad para utilizar recursos financieros, importar bienes de capital y productos intermedios, y para absorber productivamente nuevas inversiones en función de su proceso de desarrollo.

En suma, los elementos de interdependencia señalados podrían estar determinando que el proceso de transnacionalización esté dejando de representar un

<sup>154</sup> *North-South: A Programme for Survival*, informe de la Independent Commission on International Development Issues bajo la presidencia de Willy Brandt, Pan Books, Londres, 1980.

camino de una sola vía que conduce a una dependencia cada vez mayor de los países de la periferia, para convertirse en un factor de redistribución de capacidades y de actividades económicas —y, potencialmente, de sus correspondientes beneficios—, en que los países en desarrollo podrían encontrar mayores elementos de negociación que en el pasado.

De acuerdo con la hipótesis que inspira este trabajo, los factores ambientales —junto a otros con los cuales se encuentran estrechamente vinculados— están contribuyendo a modificar la dirección que hasta ahora ha seguido el proceso de transnacionalización de la economía internacional y, por consiguiente, la forma de inserción externa de los países latinoamericanos— y, en general, de los países en desarrollo. En otras palabras, se advierte una estrecha relación entre el papel que cumplen los factores ambientales en el proceso de desarrollo y el grado de autonomía que presenta ese proceso.

Según los argumentos resumidos más arriba, como consecuencia de la profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo, el mejoramiento de las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo debe concebirse cada vez más dentro del marco de la evolución de la economía internacional en su conjunto. No depende, por lo tanto, tan sólo de los programas específicos de cooperación internacional puestos en juego por los países industrializados. Depende también, y muy principalmente, de las reformas estructurales que éstos acepten introducir en el sistema, con el objeto de posibilitar un desarrollo ecológicamente equilibrado y de abrir paso a una división internacional del trabajo más acorde con la nueva estructura de ventajas comparativas que está esbozándose en el mundo, como consecuencia de los factores anteriormente analizados.

“De esta conclusión se deriva, entre otros corolarios, la noción de que el desarrollo de los países de la periferia estará cada vez más estrechamente asociado al ritmo y la forma que adopte su integración en el sistema transnacional. Esa integración entraña al mismo tiempo riesgos y beneficios para ellos. Dichos países enfrentan el desafío de encontrar un equilibrio adecuado entre los costos que podría infligirles ese proceso —entre los cuales se cuentan los costos ambientales— y los beneficios que podrían obtenerse de una participación más amplia, agresiva y diversificada en el sistema. Estos costos y beneficios desbordan ciertamente la esfera económica”<sup>155</sup>

De hecho, la integración de los países periféricos en el sistema económico transnacional no implica solamente consecuencias negativas o positivas. Se trata, por el contrario, de un proceso que presenta un margen de ambigüedad considerable, desde el punto de vista de sus consecuencias para estos países que depende del papel activo o pasivo que asuman frente a él sus respectivos gobiernos y fuerzas sociales.<sup>156</sup> Ni una estrategia de “integración indiscriminada” en la economía transnacional, ni una de aislamiento internacional o “desarrollo separado” parecen caminos prometedores. Hay que explorar más bien las posibilidades de ensayar estrategias complejas de “inserción activa” en el sistema. Lo

<sup>155</sup> Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

<sup>156</sup> Véase Enrique V. Iglesias, Informe del Secretario Ejecutivo al Decimotavo período de sesiones de la CEPAL, Santiago, 1979.

anterior exige combinar diversos grados de apertura externa y de intervención estatal dentro de una gama de alternativas como la que se sugiere en el siguiente diagrama:

		Intervención del Estado	
		Mayor	Menor
Apertura externa	Mayor	(1)	(2)
	Menor	(3)	(4)

En forma simplificada, ello permitiría distinguir cuatro tipos de estrategia externa: (1) mayor apertura con mayor intervención; (2) mayor apertura con menor intervención; (3) menor apertura (o más protección) con mayor intervención, y (4) menor apertura con menor intervención. El concepto de intervención se utiliza como el ejercicio de la capacidad nacional —o del Estado— para regular la aplicación de la estrategia.

El margen de maniobra para la aplicación de uno y otro tipo de estrategia dependerá entre otras, de las siguientes características de cada país: tamaño y grado de desarrollo de su economía, forma que tradicionalmente han adoptado sus relaciones económicas externas, localización geográfica y desarrollo social e institucional. Es evidente que un país en desarrollo cuya economía haya adquirido ciertas dimensiones, que cuente con un mayor apoyo relativo en el mercado interno, posea cierto grado de avance industrial, esté haciendo uso de economías de escala, cuente con un desarrollo científico y tecnológico —aunque incipiente— propio, posea cierto grado de desarrollo social, se apoye en un sistema institucional y financiero bien establecido, y haya desarrollado durante un período prolongado relaciones económicas externas con mercados estables y disponga de cierto poder de negociación frente a terceros, contará con un margen de maniobra bastante amplio. Un país de menores dimensiones económicas que no reúna esas condiciones y que tenga mayor necesidad de especializar su economía en función de su localización geográfica, de sus recursos naturales o de la abundancia de su mano de obra no calificada, y cuyas relaciones económicas externas sean altamente concentradas y, por lo tanto, vulnerables, tendrá un margen de maniobra más estrecho. Pero aun así tendrá opciones en una estrategia de inserción activa.

Estas características, y los márgenes de maniobra consiguientes, no sólo dependen de la dimensión y el grado de desarrollo de cada economía sino también de su estructura. Además, la forma de inserción internacional de cada país —y, por consiguiente, el grado de autonomía relativa de su respectivo proceso de desarrollo— está estrechamente vinculada a las opciones que haga dicha sociedad respecto a las restantes dimensiones en función de las cuales es posible caracterizar su estilo de desarrollo. Estas dimensiones se refieren al ritmo y dirección de su proceso de crecimiento económico, a su grado de desarrollo social, su estructura de poder, sus valores culturales y sus características ambien-

tales. En tal sentido, una estrategia de participación activa, controlada o selectiva, en el sistema internacional sería, al mismo tiempo, la más funcional o favorable a la elección de opciones compatibles con los intereses específicos de esa sociedad frente a cada una de las dimensiones mencionadas.

Aplicando las diversas opciones abiertas a los gobiernos de los países en desarrollo desde el punto de vista de su estrategia externa, a su posición frente a las consecuencias ambientales de sus relaciones económicas internacionales y sus estilos de desarrollo internos es posible sugerir también la existencia de cuatro alternativas. Para ello se utilizará el concepto de costos y beneficios derivados de su participación en un proceso de desarrollo transnacional que se caracteriza por severas presiones ecológicas, partiendo de la base de que ese proceso envuelve al mismo tiempo riesgos y oportunidades, como se señaló antes. Las alternativas serían las siguientes: a) aceptación de los costos y búsqueda de los beneficios; b) aceptación de los costos sin búsqueda de los beneficios; c) rechazo de los costos y búsqueda de los beneficios, y d) rechazo de los costos sin búsqueda de los beneficios. Ciertamente es posible imaginar diversas formas de control de los costos ambientales inducidos en una economía por su integración en el sistema transnacional, intermedias entre su aceptación y su rechazo. Lo que se quiere sugerir aquí es, simplemente, que sería difícil buscar los beneficios que podrían derivarse de una nueva división internacional del trabajo entre los países industrializados y los países en desarrollo sin que estos últimos incurran en algunos costos ambientales. La necesidad de regularlos, por su parte, se plantea precisamente en la medida en que se los trata como costos y se reconozca que en ciertas circunstancias pueden anular los beneficios que se derivan de la adopción de las nuevas formas de participación en el sistema.

Estos argumentos buscan una salida realista y positiva para los gobiernos con un campo de maniobra limitado por muchos factores bien conocidos y que enfrentan a fuerzas internacionales que ya han demostrado gran capacidad para imponerse. Tiene cierto sabor el dicho: "Si no puedes derrotar al enemigo, alíate con él". En el corto plazo es posible que los gobiernos ya no tengan alternativas viables, y una integración activa y negociada es ciertamente preferible a una integración pasiva. Desde el punto de vista de los críticos del estilo transnacional de desarrollo, sin embargo, siguen vigentes algunas preguntas fundamentales:

— Si los gobiernos intentan negociar la integración en el sistema transnacional, ¿hasta qué punto tienen que resignarse a que se fortalezca el consumismo derrochador que es una de las fuentes principales del dinamismo de este sistema? Si se resignan, la integración puede ser positiva para los países, representados por indicadores estadísticos promedios, pero negativa para la mayoría de la población, a la cual simultáneamente se la tienta y se la excluye parcialmente del consumo "moderno". Dicha integración puede también contribuir a perpetuar la violencia y el autoritarismo en la política interna.<sup>157</sup> ¿Quién habla por el país? ¿Se puede conciliar la representación auténtica de los intereses de los estratos mayoritarios de bajos ingresos, con una integración negociada entre las tecnoburocracias estatales y las de las empresas transnacionales?

<sup>157</sup> "No nos engañemos. Por mucho que se nos diga ahora desde el hemisferio norte, y a veces con sorprendente simplismo, que hay que desarraigar la pobreza, no podremos

— ¿Tiene el sistema transnacional suficiente viabilidad y capacidad para reformarse en el largo plazo como para servir de base a una integración activa? Si la crisis contemporánea y las previsibles en el futuro se hacen más profundas, los países periféricos “integrados” podrían encontrarse —como en cierto modo ocurrió en la década de 1930— en la necesidad de optar por una política de “desarrollo separado”, sin ninguna preparación económica, tecnológica, política, ni psicológica para intentar un camino propio.

— En el mejor de los casos ¿ofrece el sistema transnacional la posibilidad de integración en términos aceptables para todos los países periféricos? Se ha señalado antes que muchos países tienen poco que ofrecer dentro de la lógica del sistema y quedarían marginalizados internacionalmente, situación comparable en el plano nacional a la que se da en algunas regiones y grupos sociales asociada a la penetración del estilo transnacional. ¿Podría contrarrestarse esta lógica mediante una negociación colectiva de la integración por parte de los gobiernos de esos países periféricos? Se puede temer que dentro del sistema transnacional la única función posible para algunos de los países más pobres podría ser la de servir como receptáculo de desechos peligrosos y oferente de mano de obra barata.

En resumen, parece tan desaconsejable confiarse demasiado en la integración activa como descartarla del todo. Para los gobiernos y también para las diversas fuerzas sociales que quieren influir en la política, se impone una combinación difícil de previsión para el largo plazo, negociación realista, y preparación flexible para un futuro indeterminado que seguramente traerá tantas sorpresas y cambios en cuanto a la viabilidad de otras estrategias como el pasado reciente. A pesar de su falta de realismo para el futuro inmediato, no se pueden olvidar los argumentos en favor de “otro desarrollo” en los términos planteados por la Fundación Dag Hammarskjöld y otras instituciones, vale decir, un desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas, endógeno, autosuficiente, participativo, ecológicamente sostenible, y basado en transformaciones estructurales de la sociedad.

Las implicaciones de estas alternativas en cuanto a la potenciación de los recursos y la preservación o deterioro del medio ambiente de los países en desarrollo parecen claras. Desde el punto de vista de los recursos naturales, ellas incidirían en su conocimiento, exploración y forma de propiedad y en el peso relativo y las formas de asociación que presenten los intereses nacionales y extranjeros; en la capacidad del país para retener una proporción mayor o menor de los beneficios derivados de las operaciones respectivas, sea por la vía de su propiedad, por la vía fiscal o por otros medios; en el grado de elaboración local de los recursos naturales que se procuren, la capacidad para participar en los canales de comercialización, en la fijación de los precios del producto, y en la disposición del país para participar en asociaciones de productores u otros esquemas internacionales establecidos para mejorar los precios o para desarrollar el sector; y, sobre todo, en la utilización que se haga de los mayores excedentes

---

atacar a fondo este problema sin enfrentarnos resueltamente con la sociedad privilegiada de consumo. El desenvolvimiento de ésta es incompatible, asolutamente irreconciliable, con la integración social de los estratos inferiores de la estructura social.” Raúl Prebisch, “Dos exposiciones en La Paz: Raúl Prebisch y Gabriel Valdés”. *Revista de la CEPAL*, N° 9, Santiago, diciembre de 1979.

captados para completar la infraestructura y capacidad productiva del país. En materia de industrialización, estas opciones influirán en el equilibrio que predomine en cada país entre la protección a la industria nacional y la apertura externa; en la magnitud y forma que tome la presencia de las empresas transnacionales en su economía y en las modalidades de asociación entre el capital nacional y el extranjero; en el valor agregado que generen las actividades industriales basadas en acuerdos de complementación, subcontratación u otros arreglos de este tipo con productores extranjeros, y en la capacidad de su economía para crear una capacidad de desarrollo tecnológico propia a partir de actividades industriales provenientes del exterior, entre otras. También incidirán en las formas de organización socioeconómica al nivel de las unidades productivas y de la sociedad en su conjunto, así como en los valores y aspectos socioculturales; o sea, en suma, en el estilo de desarrollo.

#### 4. Los estilos de desarrollo: crisis y alternativas

En la primera parte de este informe, dedicada a sus aspectos conceptuales, se identificó el estilo de desarrollo ascendente con el estilo que, durante los últimos decenios, han venido acuñando y profundizando los países centrales capitalistas. En la sección anterior se señaló que en el mismo período el desarrollo de casi todos los países de la periferia se ha verificado dentro del marco de una creciente integración de sus sociedades en el sistema transnacional contemporáneo o de una marginalización también determinada por el sistema. Se señaló también que el ciclo de expansión sin precedentes que vivieron los países centrales durante ese período constituyó el telón de fondo de este proceso. El decenio de 1970 se caracterizó, fundamentalmente, por la inflexión de aquel ciclo expansivo de los centros y por la crisis energética. Como consecuencia de estos fenómenos y otros factores el sistema transnacional ha entrado en crisis. En la misma sección se exploró el impacto que tendrá esa crisis en las relaciones internacionales de los países en desarrollo y, muy en particular, en las diversas formas que podría adoptar su inserción en el sistema transnacional en el futuro y se llegó a la conclusión de que para ellos existen varias formas posibles de reaccionar frente a la crisis. Se estimó que la forma de su participación internacional —y por consiguiente, el balance de los riesgos y oportunidades que sus respectivas modalidades de inserción externa les deparen— dependerá en gran parte de si sus gobiernos adopten estrategias de participación activa y selectiva en el sistema o lo acepten pasivamente.

El acelerado proceso de transnacionalización que ha tenido lugar en el mundo contemporáneo ha estimulado la transmisión internacional del estilo ascendente de desarrollo y de sus rasgos. Es así como ese estilo ha condicionado el desarrollo de la periferia, precisamente en virtud de la creciente integración de esos países en el sistema transnacional en expansión, convirtiéndose en su estilo dominante. En la sección anterior, en el fondo, se examinaron las relaciones existentes entre la crisis de dicho sistema y una de las dimensiones que definen el estilo de desarrollo de los países periféricos, a saber, el mayor o menor grado de autonomía de su forma de inserción externa. En esta sección se hará un esfuerzo por esbozar la relación que se plantea entre esa crisis y el conjunto de los rasgos que constituyen el estilo de desarrollo prevaleciente en los países de la periferia.

Una vez más se hará este esfuerzo a partir de la hipótesis de que esa crisis no sólo involucra riesgos para los países de la periferia sino también oportunidades. Para ello partimos del concepto, que tan claramente expuso don José Medina Echavarría, de que, en un sentido etimológico, una crisis debe entenderse como "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento como su definitiva descomposición y ruina".<sup>158</sup> Es en tal sentido que consideramos la actual crisis del sistema como una etapa de transición, que podría conducir a un escenario en que las exigencias para mantener y profundizar el estilo de desarrollo de los centros se hagan más gravosas (y más intensa la transmisión de ese estilo a la periferia), o en que sus rasgos se diluyan o transformen a fin de posibilitar el surgimiento de un nuevo estilo autosustentable, en que los países de la periferia puedan tener mayor margen de maniobra en su conducta externa y mayores oportunidades de desarrollar un estilo propio más compatible con sus valores y necesidades, en lo interno.

Esta sección se destina a señalar las principales dimensiones que definen el estilo de desarrollo prevaleciente en los países de la periferia. En todo caso, tanto la adopción de una cierta forma de inserción externa como la elección de un determinado estilo de desarrollo dependen de decisiones que en lo fundamental habrán de ser adoptadas por los gobiernos y los pueblos de los países de la periferia, a través de un proceso esencialmente político. Los factores que inciden en este proceso se examinan en la sección siguiente.

Para los efectos de este informe, el estilo de desarrollo de un país se caracteriza en función de las opciones que éste adopte, en forma consciente o inconsciente, frente a seis dimensiones básicas.<sup>159</sup> a) el crecimiento económico, b) el desarrollo social, c) la participación política, d) la identidad cultural, e) la sustentabilidad ecológica y f) la autonomía nacional. En la sección anterior se postuló la existencia de una correlación necesaria entre las dos dimensiones mencionadas en último término. En la presente, se procura ampliar este postulado, y se supone una correlación necesaria entre el comportamiento observado por una sociedad en relación con cada una de las seis dimensiones mencionadas.

Así, por ejemplo, imaginando casos extremos o ideales, una sociedad que privilegie el crecimiento económico, dentro del estilo transnacional, tenderá a caracterizarse por el grado relativamente elevado de concentración del ingreso, el bajo nivel de participación política, la débil conciencia de identidad cultural, la forma deficiente de sustentación ecológica y el escaso margen de autonomía nacional. En otras palabras, esa sociedad experimentará un proceso de crecimiento económico acelerado con un alto grado de concentración del ingreso y del poder, enajenación cultural, depredación ecológica y extrema dependencia externa. Por el contrario, una sociedad que se esfuerce por hacer

<sup>158</sup> Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, *op. cit.*

<sup>159</sup> Estas dimensiones constituyen una elaboración y expansión, muy tentativas de ideas contenidas en el artículo de Aníbal Pinto "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Primer semestre, 1976, Santiago de Chile, pp. 97-128.

compatibles las metas del crecimiento económico a mediano y largo plazo con las vinculadas a las demás dimensiones que se han señalado tenderá a caracterizarse por el mayor grado de desarrollo social y la distribución menos desigual de su ingreso, el elevado nivel de participación política, la clara conciencia de identidad cultural, la mayor racionalidad en la sustentación ecológica del proceso y el mayor grado de autonomía nacional en lo que se refiere a sus estrategias de inserción externa, es decir, logrará "otro estilo de desarrollo."

No es el propósito de este informe presentar de modo desagregado las distintas características con que puede darse cada una de estas seis dimensiones del proceso de desarrollo, características cuya identificación permite definir el estilo prevaleciente en cada sociedad desde el punto de vista de esas dimensiones consideradas en conjunto. Como se manifestó en la primera parte de este informe, los trabajos elaborados por la CEPAL en este campo se han abordado desde ciertos ángulos específicos, particularmente el económico y social, sin profundizar en el estudio de esas dimensiones. Sin embargo, con el solo propósito de esclarecer la dirección de la propuesta contenida en estas páginas, se sugieren a continuación algunas de las características de dichas dimensiones que deberían examinarse si se desea avanzar en la definición del estilo de desarrollo prevaleciente en una sociedad determinada.

Así, para caracterizar la opción adoptada por las fuerzas dominantes de una sociedad frente al proceso de crecimiento económico, habrá que examinar su ritmo de crecimiento; su tasa de acumulación, incluida la proporción de la inversión atendida con recursos internos y externos; el grado y forma de utilización de sus recursos productivos, incluidos el capital, la fuerza de trabajo y los recursos naturales; y su estructura económica —atendiendo no sólo a la composición sectorial de su producto sino también a algunos elementos como el tamaño de su población, su dotación de recursos naturales y su grado de apertura externa. En particular, debería prestarse atención a las opciones adoptadas frente a ciertos aspectos cualitativos del crecimiento económico, como la participación de los bienes de consumo no durables en el consumo global de la sociedad, el rango de opciones que ofrece el sistema productivo entre productos similares, la escala de las unidades productivas y su distribución geográfica, entre otros.

Para apreciar el grado de desarrollo social de una sociedad sería necesario atender, ante todo, a la estructura de la propiedad de los medios de producción; al acceso de los diferentes sectores sociales a los diversos niveles educacionales; a la distribución del ingreso y al nivel y estructura del empleo; a la participación del gasto social en el presupuesto nacional; a la distribución de dicho gasto entre rubros tales como vivienda, alimentación, salud y educación; a la forma en que está organizada la prestación de esos servicios; a la tasa de crecimiento y a las características que presenta la estructura de la población, por edades o por otros indicadores, y a la esperanza de vida al nacer que registra esa sociedad. La composición del producto considerando si se orienta preferentemente hacia la atención de la demanda de los grupos de más altos ingresos o hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, debe examinarse nuevamente en el marco del grado de desarrollo social de una sociedad determinada.

Desde el punto de vista de la participación política o la estructura del poder, resulta útil concentrarse, ante todo, en la forma como funciona el sistema

político, a la luz de los métodos de análisis usuales en este campo. Se trataría de examinar los mecanismos existentes para articular los intereses sociales en demandas dirigidas al sistema político, para canalizar esas demandas y para convertirlas en respuestas, especialmente desde el punto de vista del mayor o menor margen de participación social que ofrezcan esos mecanismos. Desde otro ángulo, habría que examinar la estructura, formas de acción y peso relativo de los diversos agentes y grupos de presión que constituyen la trama político-social. Se trataría, en seguida, de examinar el tipo de respuestas que ofrece el sistema político a las demandas que plantea la sociedad, en función de los grupos sociales cuyos intereses son satisfechos por esas respuestas. El examen de estos factores permitiría establecer tanto el grado de participación política como de consenso —su natural contrapartida— prevaleciente en una sociedad. El grado de difusión del desarrollo en las regiones de un país es fundamental para apreciar la mayor o menor apertura o concentración de su sistema político. También lo es la forma y el grado en que las organizaciones de base se encuentran desarrolladas y tienen acceso al proceso político. La participación en éste de sectores como los de la mujer y la juventud son también claves para apreciar el grado de participación política. La forma efectiva de ejercicio de las libertades públicas, particularmente las de expresión, reunión y otras que tienden a asegurar una amplia participación ciudadana, y del sistema judicial, porporcionan el marco fundamental en que se desarrolla este proceso. La estructura formal del Estado constituye una expresión importante, y constituye un punto de partida adecuado para examinar este proceso en la medida en que no sea una estructura puramente formal, si bien en nombre de su supuesto formalismo no conviene subvalorar la importancia de aquellas estructuras.

En los valores que constituyen la fuente de inspiración de la vida individual y colectiva de una sociedad se encuentra el sustrato en que es posible apreciar en qué medida ella tiende a preservar y expresar una determinada identidad cultural. Contribuye a descubrir el grado de identidad cultural que ésta presenta, la opción que prevalezca entre los objetivos individuales y colectivos; en este último plano, entre los intereses y formas de vida propios de las diversas clases y estratos, y los requerimientos de la colectividad en su conjunto; entre la satisfacción de las necesidades materiales y de las relacionadas con la calidad de la vida; y entre los valores y formas de convivencia inherentes a su tradición histórica y las internalizadas como consecuencia de la integración de esa sociedad en el sistema transnacional. Un aspecto importante radica en la capacidad que una sociedad posee para escoger, desarrollar o adaptar conocimientos científicos y tecnologías adecuadas a las exigencias de su proceso de desarrollo a partir de un conocimiento empírico de sus propias realidades y de la forma en que éstas cambian y evolucionan, en lugar de limitarse a incorporar conocimientos y tecnologías transmitidas por los centros de irradiación del sistema transnacional, que tienden a reproducir o fortalecer formas de vida coherentes con las necesidades de expansión de ese sistema y que generalmente se encuentran rígidamente incorporados en los bienes de consumo o de capital que éste difunde en la periferia.

La capacidad de sustentación ecológica del proceso de desarrollo es otra de las dimensiones en función de las cuales cabe definir el estilo prevaleciente en una sociedad, como se ha puesto de manifiesto abundantemente en este

informe. Aquí sólo se sintetizarán algunos ángulos desde los cuales deben apreciarse las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo para dichos propósitos. En otra parte se ha señalado que estas relaciones se expresan, fundamentalmente, en la forma como una sociedad utiliza los recursos que brinda el medio ambiente natural o construido, en la forma como elimina los desechos o canaliza las externalidades de sus actividades económicas, y en la forma en que éstas se encuentran espacialmente distribuidas. Desde el punto de vista de la incidencia de los factores ambientales en el estilo de desarrollo de una sociedad determinada, estas tres funciones deben examinarse teniendo en cuenta la presión que la forma en que se ejercen desencadena sobre el ecosistema, y de las perspectivas de que el proceso de desarrollo cuente con una sustentación ecológica adecuada en el largo plazo.

En la sección anterior se examinaron también en mayor detalle las opciones que la actual crisis del sistema transnacional abre a los países en desarrollo desde el punto de vista de su inserción externa, es decir, del mayor o menor grado de autonomía de sus respectivos procesos, por lo que no parece necesario extenderse aquí sobre esta dimensión.

Como se señaló en un comienzo, el informe postula a que cada sociedad se comporte con cierta coherencia frente a cada una de las dimensiones mencionadas. El hecho de que esa coherencia sea más visible en las sociedades avanzadas que en las sociedades en desarrollo, uno de cuyos rasgos es precisamente la heterogeneidad estructural, sólo revela el carácter autónomo que tienen en las primeras el proceso de establecimiento y expansión de un estilo de desarrollo, y el carácter reflejo de este proceso en las segundas, el que determina la coexistencia de elementos endógenos y exógenos en su desarrollo. También hay que distinguir entre la coherencia orgánica de las sociedades relativamente autónomas y homogéneas, y la coherencia dirigida o impuesta a través de estrategias gubernativas. En las sociedades estructuralmente heterogéneas, se advierte una tendencia inevitable, y a la vez, peligrosa, a imponer el segundo tipo de coherencia por falta del primero, lo que puede conducir a los excesos del tecnoburocratismo y al divorcio entre el país real y el país oficial.

La posibilidad de que los países de la periferia articulen un estilo de desarrollo diferente que les permita maximizar los aspectos más positivos de cada una de las dimensiones citadas y presente al mismo tiempo, un grado de coherencia apreciable con el objetivo de lograr un desarrollo eficiente y a la vez centrado en la satisfacción de las necesidades humanas, depende fundamentalmente del proceso político y de la estructura de poder prevalecientes en esas sociedades.

## 5. La crisis, el poder y la política

En tal sentido, enfrentamos las siguientes cuestiones claves: qué hacer, por qué, por intermedio de quién y cómo. Las respuestas a las últimas tres preguntas exigen hipótesis provisionales acerca del funcionamiento del Estado y de las sociedades en América Latina, y de las formas en que ambos actúan frente a determinados desafíos. Las hipótesis que se formulan a continuación se consideran especialmente pertinentes y plausibles:

a) las sociedades nacionales latinoamericanas se comprometen cada vez más con el estilo de desarrollo capitalista transnacional, sometidas por cierto a

restricciones concretas en cada caso, en un momento en que el desarrollo así concebido comienza a mostrar en los centros mundiales mutaciones sin precedentes, las cuales a su vez transmiten conmociones continuamente cambiantes hacia el resto del mundo;

b) en América Latina, el Estado se ve progresivamente recargado: se le exige que ofrezca soluciones para una amplia gama de complejos problemas, acerca de cuya naturaleza no existe un consenso nacional, pero que afectan los intereses inmediatos de todos los estratos de las sociedades y la viabilidad de largo plazo de las mismas. En los países centrales también se aprecia un recargo similar de las funciones del Estado, pero los esquemas de desarrollo dependiente y las limitaciones en la movilización de recursos y en la administración que se advierten en los Estados latinoamericanos, junto al hecho de que previamente hayan asumido pesadas responsabilidades de desarrollo, hacen prever para estos últimos un desenlace diferente;

c) una de las consecuencias de lo anterior es la disociación entre las estrategias y planes de desarrollo y bienestar humano, a veces adoptadas por los gobiernos y apoyadas por las organizaciones internacionales, y las tendencias reales de las políticas públicas y del estilo de desarrollo predominante. A partir de los años cincuenta, ha podido advertirse esta disociación entre los objetivos de un desarrollo autónomo y socialmente equitativo y la realidad de la transnacionalización y del florecimiento de una sociedad de consumo para las minorías; dicha disociación se hace más pronunciada a medida que los requisitos de desarrollo auténtico que cuentan con el apoyo internacional se amplían para incluir el medio ambiente y, también, nuevos aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas y la condición de la mujer;

d) otra consecuencia de lo expuesto es que las fuerzas que controlan el Estado tiendan a hacer simplificaciones autoritarias, en un deliberado esfuerzo por evitar que las aspiraciones más difíciles de manejar alcancen expresión política;

e) ni las soluciones normativas amplias y armoniosas para los problemas del desarrollo ni las simplificaciones autoritarias, parecen capaces de moldear el futuro en sus propios términos.

Para lo que aquí interesa, parece más promisorio considerar lo que sucede en función de procesos de mutación social que pueden o no considerarse problemas, y que sólo de modo imperfecto y precario pueden ser abordados por una acción racional —es decir, racional desde el punto de vista de algún interés social definible, o de alguna visión de lo que sería una Buena Sociedad.

Un proceso puede definirse como todo cambio continuado e importante en la organización social, la distribución y ejercicio del poder, los medios de vida, la explotación de los recursos, la tecnología, los esquemas de asentamiento poblacional, la acumulación y el consumo público y privado, y en otros aspectos conexos.

Un problema puede definirse como toda situación o aspecto de la sociedad, de la economía o del medio ambiente que sea percibido como insatisfactorio por una fuerza o grupo social capaz de actuar. En este sentido, la insatisfacción respecto de un determinado nivel de consumo o de participación en el poder constituye un problema, así como lo son las amenazas concretas al bienestar personal o a la supervivencia de la nación. La insatisfacción puede

provenir de concepciones teóricas o ideológicas acerca de cómo debería funcionar la sociedad, de temores ante el futuro, o de valores de solidaridad e igualdad entre los hombres, o bien de la percepción de amenazas directas a los intereses individuales o de grupo.

Los procesos pueden ser o no ser considerados problemas, o bien constituir problemas para algunos actores sociales y no para otros. Puede esperarse una interminable serie de interacciones entre la percepción de los problemas y las modificaciones de los procesos en curso. Puede esperarse, asimismo, un cierto desfase entre la percepción de los problemas y la respectiva respuesta y los procesos a los cuales se remiten.

La percepción de los problemas y las respuestas a los mismos pueden dividirse, muy simplídicamente, según cuales sean las actitudes características de los diferentes actores sociales, enumerados a continuación:

En primer lugar, el Estado o gobierno que debe afrontar exigencias en el sentido de que resuelva el problema. Sea que se trate de un Estado autoritario o de uno que moviliza las masas, los nuevos problemas necesariamente se considerarán como complicaciones que se agitan para lograr atención y obtener una parte de los recursos ya escasos; se eludirán o se postergarán si ello es posible, y en caso contrario se abordarán en conformidad con la fuerza relativa de las presiones políticas y la posibilidad de utilizar el problema como foco de movilización política. Mientras la capacidad del Estado esté tan sobrecargada como se encuentra actualmente, se preferirán —para la mayoría de los problemas— soluciones satisfactorias y no óptimas; es decir, hacer justamente lo suficiente como para evitar que el problema alcance proporciones inmanejables, pero nada más.

En segundo término, las fuerzas económicamente dominantes, para las cuales los problemas que se presentan constituyen obstáculos o peligros potenciales, debido a las reacciones de las demás fuerzas. Su táctica natural será negar la importancia del problema; afirmar que con el tiempo se resolverá solo, mediante el mecanismo de mercado y el crecimiento sin trabas de la producción; trasladar los costos de una solución inevitable al Estado o a la sociedad; finalmente, si el problema se mostrara reacio a desvanecerse, tomar la delantera para inventar soluciones que les signifiquen una ganancia.

En tercer lugar, los intelectuales, los científicos y los “ciudadanos conscientes”. Esta categoría —más bien heterogénea— se inclina marcadamente hacia soluciones amplias, racionalistas y de largo plazo, así como a prioridades claras. Se inclina también hacia soluciones que den a sus miembros un papel de importancia, ya sea en calidad de tecnócratas, planificadores o movilizados de la opinión pública. Dentro de esta categoría de actores sociales, las diversas disciplinas académicas, especializaciones profesionales y técnicas y movimientos orientados por ideologías políticas, religiosas o éticas perciben los problemas y sus respectivas soluciones en forma muy diferente, como es natural. Estas diferentes maneras de tomar conciencia influyen en los procesos de cambio en la medida en que son acogidas por el Estado, por grupos organizados de intereses, por movimientos políticos, por los medios de comunicación, etc. En general, las tomas de conciencia se simplifican y se deforman al ser transmitidas, y su influencia se ejerce con gran desfase temporal.

El movimiento que propone otros estilos de desarrollo constituye un esfuerzo de ciertos elementos, dentro de esta categoría de actores sociales, por contribuir a resolver "el problema del exceso de problemas", que exigen todos una acción urgente, administrativamente compleja y muy perturbadora en relación con las expectativas y los valores vigentes. El hecho de que la mayor parte de los miembros de esta categoría obtengan beneficios materiales del actual estilo de desarrollo crea contradicciones de cierta consideración entre estilos de vida y expectativas de status social asociados al "consumismo", por una parte, y la conciencia de la inevitabilidad de un giro hacia la mayor austeridad e igualdad, por otra.

En cuarto término, los grupos poblacionales que sufren los efectos de los actuales procesos a través de la inseguridad de los medios de vida, la frustración de las expectativas de consumo, la contaminación ambiental, la enajenación en el trabajo y una ansiedad generalizada respecto del futuro, sin contar con un marco científico o ideológico dentro del cual puedan interpretar dichos problemas. Estos grupos pueden clasificarse de acuerdo con muchos criterios; tal vez el más fundamental sea su conciencia de poder participar en el estilo vigente de desarrollo y obtener beneficios de él, o su conciencia de marginalización y de falta de poder. En gran medida, puede esperarse que capten los problemas y sus posibles soluciones en forma ambivalente, como sucede con el trabajador cuya ocupación permanente y cuya participación parcial en la sociedad de consumo parecen depender de su aceptación, e incluso de la defensa de un medio ambiente cada vez más contaminado.

La importancia relativa de los diversos actores sociales en el tipo de respuestas que da la sociedad ante los problemas, así como su percepción de cuáles son los canales a través de los cuales se puede responder a ellos, será naturalmente diferente para cada problema concreto. En relación con algunos de éstos problemas, pueden resultar decisivos los modos de aprehensión y las acciones de las tecnoburocracias dentro del Estado, en la medida en que otras fuerzas sociales no entorpezcan los procesos en curso. Respecto de otros, la respuesta espontánea de grupos sociales, expresada a través del mercado, del voto, de la migración, de la resistencia activa o pasiva, etc., podría determinar la dirección que tomarán los cambios en los procesos y en los problemas, por lo menos en el corto plazo.

Con respecto a todos los problemas principales puede esperarse un complejo juego de tomas de conciencia y de acciones en diferentes niveles, moldeado por intereses diversos, capacidades de acción distintas y diferentes marcos ideológicos. El efecto agregado de dicho juego no corresponderá necesariamente a los deseos o a las expectativas de ninguno de los actores sociales.

En la mayor parte de los casos, debería ser posible identificar las formas de toma de conciencia y las reacciones que determinan los principales problemas que la sociedad está dispuesta a abordar, las principales direcciones de los procesos subyacentes, y los factores de influencia secundaria. Sin embargo, un juicio acerca de la probable viabilidad de las soluciones propuestas exige, tanto en el futuro como en el presente, el esfuerzo por captar plenamente la complejidad de las interacciones.

A estas alturas puede resultar útil presentar dos ejemplos de la interacción entre formas de toma de conciencia y reacciones asociados con dos problemas

que se están imponiendo a la consideración del Estado y de la sociedad en América Latina.

En primer lugar, consideremos “la civilización del automóvil”. El automóvil privado que utiliza gasolina ha prevalecido sobre otros medios de transporte urbano por diversas razones ajenas a su eficiencia específica: da un mayor margen de libertad individual, es un medio muy visible de mostrar una determinada condición social y un determinado nivel de ingreso, su uso ha sido promovido intensamente por fabricantes en busca de nuevos mercados, y da lugar a la movilización de ingentes capitales públicos y privados en actividades industriales, de la construcción, comerciales, financieras y de publicidad. La expansión concentrada del uso del automóvil ha creado problemas que captan en forma diferente los propietarios de automóviles, los que no son propietarios y las autoridades urbanas. Para los propietarios, el problema principal consiste en obtener mejores carreteras y espacios de estacionamiento más amplios, para contrarrestar así la mayor congestión, y mantener los costos de los vehículos, los combustibles y de mantención en niveles compatibles con sus posibilidades de pago. Para los que no son propietarios, los problemas han sido el deterioro del transporte público, el smog, la congestión y los esquemas de servicios y de organización espacial urbana que discriminan en su contra. Para las autoridades urbanas, el problema consistió, en sus primeras etapas, en adaptar la ciudad a las necesidades del automóvil y financiar la infraestructura necesaria para ese fin. En una etapa posterior, el problema llega a consistir en idear reglamentos que minimicen las desventajas del uso concentrado del automóvil, enfrentando así la resistencia de los fabricantes, vendedores y usuarios de esos vehículos.

En una etapa, se deja que las fuerzas del mercado determinen la expansión espacial de las ciudades, el deterioro de los centros urbanos y el predominio de grandes automóviles con alto consumo de combustible. En otra, el Estado comienza a intervenir con el fin de controlar el uso del terreno, rehabilitar el transporte público y obstaculizar el ingreso de automóviles particulares al centro de la ciudad; comienza también a reglamentar las características de los automóviles, para favorecer el menor consumo de combustible, la menor emisión de gases tóxicos y la mayor seguridad. Estas intervenciones son en general improvisadas y tienden a reducir las dimensiones de los problemas más urgentes, a fin de hacerlos manejables; representan también transacciones entre las opiniones de los planificadores urbanos, los líderes políticos y los sectores del público que logran hacerse oír.

Con el tiempo, el nuevo problema de los aumentos súbitos y fuertes del precio del petróleo —que transforman el automóvil en una carga mucho mayor para el presupuesto familiar y para el balance de pagos de los países que no se autoabastecen de petróleo— crea nuevas formas de captar el problema más vasto de la función del automóvil en el transporte y en la sociedad de consumo en sí, nuevos procesos de adaptación y de regulación, y nuevas tácticas para transferir los costos y mantener las ventajas existentes. A través de todos los cambios en los problemas y en la conciencia que se tiene de ellos, gran parte de la población urbana continúa siendo incapaz de percibir el problema en términos que puedan llevar a soluciones realistas y armónicas en relación con sus intereses de largo plazo, como asimismo de imponer respuestas frente a las percepciones que alcanza a tener, aparte de la mantención de un transporte público barato pero

incómodo, el cual se conserva recurriendo a la única táctica eficaz: la de alzarse en contra de los aumentos de las tarifas.

En segundo lugar, consideremos el deterioro del suelo y la pobreza crónica que van unidos al cultivo de la tierra en minifundios. Los técnicos y burócratas agrícolas han captado estos problemas mediante la investigación y han procurado abordarlos, de acuerdo con sus diferentes conocimientos y valores, a través de la expulsión de los cultivadores de los terrenos erosionados para luego reforestarlos, de reformas agrarias para dar a aquéllos un acceso más adecuado a la tierra, de campañas educacionales sobre usos del suelo, o suministrando empleos fuera de la agricultura. Los grandes terratenientes más “modernos” han considerado que el problema consiste en el uso ineficiente de la tierra y en la inmovilización de la mano de obra, y han utilizado diversas tácticas para lograr el dominio de la tierra dividida en minifundios —en la medida en que ésta se incorporara a sus propios planes de producción— y para convertir a los minifundistas en asalariados. Otros grupos dentro de la élite del poder y de los sectores medios se han informado del problema en alguna medida y han respondido en función de otras preocupaciones prioritarias (por ejemplo, los mandos militares pueden preocuparse de las malas condiciones físicas y del analfabetismo de los reclutas provenientes de la población minifundista, o de su propensión a cobijar movimientos guerrilleros), o de valores ecológicos o humanitarios; o bien no han respondido en absoluto. Las contraélites han visto la contradicción entre los intereses de los minifundistas empobrecidos y los de las fuerzas nacionales dominantes como una posibilidad de movilización revolucionaria.

Los minifundistas mismos han captado el problema por la menor capacidad de la tierra para brindarles subsistencia, la creciente presión de la agricultura capitalista modernizada, y la aceptabilidad cada vez menor de su precaria forma de vida en el tipo de sociedad que surge en torno a ellos; y han respondido de acuerdo con las opciones que pudieron encontrar en los lugares en que viven, consistentes en la intensificación aún mayor del uso de la tierra, la movilización para exigir ayuda estatal y mejores terrenos, la migración temporal con miras a obtener ingresos complementarios, la migración a zonas no colonizadas, o el abandono de la tierra y la migración permanente a pueblos y ciudades. La pérdida acelerada de la tierra cultivable y el empobrecimiento urbano son presumiblemente más importantes para el futuro nacional que las incomodidades de los usuarios del transporte urbano, pero es evidente que en el caso del minifundio la combinación de las percepciones tecnocráticas, políticas y populares del problema no ha llegado a crear sobre el Estado presiones equivalentes a la importancia del asunto. Menos aún ha servido para que la población minifundista adquiriera la capacidad de participar eficazmente en la determinación de su futuro modo de vida y de su futura función en la sociedad nacional.

En este caso, así como en el del automóvil, nuevos factores obligan a diversos actores sociales a reexaminar sus formas de captar los problemas, sin que ello necesariamente ayude a los minifundistas a hacer oír sus propias opiniones acerca de sus intereses. La dependencia —cada vez más peligrosa— de los países respecto de las importaciones de alimentos esenciales, junto con los crecientes costos y las desventajas ambientales de los insumos de la agricultura moderna en gran escala (combustible, fertilizantes, plaguicidas, etc.) apuntan a un cambio de

rumbo, en dirección a la producción interna de alimentos mediante la aplicación de métodos que hacen uso relativamente intensivo de la mano de obra.

Suele afirmarse que los países industrializados y los países del Tercer Mundo perciben de distinta manera los problemas del medio ambiente. Ciertamente que las formas en que se configura el problema, así como las maneras dominantes de percibirlo difieren entre sí; sin embargo, la formulación puede resultar engañosa. “Los países”, en cuenta tales, no “perciben”, ni tampoco “escogen” sus estilos de desarrollo. Dentro de los países, las fuerzas y grupos sociales tienen formas de percibir y de elegir muy diferentes entre sí; las respuestas del Estado, de los grupos y de las personas ante los problemas surgen —como se dijo antes— de la interacción de diversas percepciones, de los canales a través de los cuales los diversos actores perciben los problemas, y del grado en que dichos actores se encuentran en situación de actuar que corresponda a lo que han percibido. Asimismo, las formas dominantes de percibir nunca son completamente coherentes. Hasta el régimen más poderoso y más decidido encuentra resistencias y presiones que no puede pasar por alto.

En lo que respecta a la viabilidad de las políticas ambientales y de desarrollo en general, para América Latina resulta especialmente pertinente contrastar la distribución de las formas de percepción capaces de ejercer alguna influencia, con la distribución de las mismas en los países industrializados, especialmente los Estados Unidos. Uno de los rasgos más notables que presentan actualmente estos últimos países es la medida en que se han explicitado las diversas formas de percibir los problemas ambientales —que van de lo complaciente a lo catastrofista— y cómo estas formas han penetrado en la opinión pública, han llegado a debatirse en los medios de comunicación, y son propugnadas por organizaciones especializadas que buscan influir en la legislación y en la asignación de recursos públicos. Las fuentes de estas formas de percepción y de estas maneras de tomar posición pública pueden clasificarse, a grandes rasgos, del modo siguiente: Empresas industriales y agrícolas en general, empresas transnacionales, productores y vendedores de productos energéticos en particular, sindicatos y gremios, movimientos ecológicos, conservacionistas y de consumidores, periodistas, economistas, otros científicos (de ciencias físicas y sociales), opinión pública “ilustrada” (académicos y profesionales), opinión pública en general, grupos marginados o discriminados, y los que desean inducirlos a movilizarse, el estado (que es simultáneamente el ámbito de la política de medio ambiente y un conglomerado de burocracia y facciones legislativas aliadas con diversas fuerzas sociales que propugnan sus propias percepciones y políticas).

Naturalmente, ninguna de estas categorías tiene formas de percepción monolíticas; la mayor parte de ellas muestra profundas divisiones. Algunas se preocupan casi exclusivamente de los problemas del medio ambiente. En cambio, en otras, la percepción de los problemas compite con la toma de conciencia de otros problemas urgentes, o se ve subordinada a ella. Especialmente en los Estados Unidos, las diversas formas de percepción se enfrentan unas a otras en virtud de procedimientos comparables a los de los tribunales, en los cuales se espera que los defensores de cada posición la presenten en los términos más vigorosos —generalmente con un tono de indignación moral y con advertencias

de ruina inminente— pues existe el convencimiento de que la política surgirá de una capacidad diferencial para convencer, movilizar y superar la inercia del proceso político, aunque dicha política represente una serie de transacciones. Ningún contendor logrará todos sus objetivos, y los intereses que no participen de la disputa pública influirán en los resultados mediante negociaciones entre bambalinas. En una disputa de este tipo, incluso las organizaciones que dicen representar a los grupos marginales pueden ejercer cierta influencia a través de su capacidad de votación o de demostración y presión públicas, y también de su percepción de las preocupaciones ambientales como formas nuevas de atraer la atención hacia las necesidades de sus propias clientelas.

Algunas consecuencias de esta forma de llegar a la formulación de una política consisten en la proliferación de reglamentaciones que tienen origen en transacciones legislativas; en aumentos considerables de la intervención de las burocracias gubernamentales, no sólo en el funcionamiento de las empresas sino también en la vida cotidiana; y en la proyección de la disputa inicial, a través de los tribunales, hacia la interpretación de las leyes y la asignación de los fondos públicos. La proliferación de reglamentaciones sobre el medio ambiente coincide con otra semejante sobre otros problemas a la cual se ha llegado a través de vías análogas de promoción conflictiva y transacción política; así sucede con los reglamentos destinados a asegurar la igualdad de derechos o a compensar a determinados grupos por discriminaciones sufridas en el pasado. La combinación de todas esas reglamentaciones ha ido generando una desilusión creciente respecto del Estado benefactor (“welfare State”), considerado excesivamente reglamentado y oneroso. De este modo, algunos sectores importantes de la opinión pública oscilan entre el fastidio ante la degradación del medio ambiente y el miedo ante los peligros futuros muy publicitados, por una parte, y el que les ocasiona la burocracia y los impuestos, por la otra. Las empresas industriales utilizan actualmente este factor en su publicidad, autoproclamándose defensoras acérrimas del medio ambiente, pero insistiendo en los costos de una excesiva reglamentación y en la intransigencia de sus adversarios. La conciencia de un exceso de problemas puede llevar a la parálisis de muchos aspectos de los procesos decisorios; las partes en pugna tienen más posibilidades de bloquear o diluir las decisiones favorables a sus adversarios que de propiciar las que más se adecuen a su propia conciencia del problema. Algunos de los contendientes llegan a la conclusión de que es estéril la pugna política nacional, y optan por vivir de acuerdo con sus propias convicciones ambientales, convencidos de que, para la mayoría incrédula, la ruina es inminente.

En los países latinoamericanos semidesarrollados, existen también muy diversas formas de percepción o de conciencia de los problemas, y los obstáculos que se oponen a una formulación coherente de las políticas son igualmente temibles. Sin embargo, las fuerzas sociales que intervienen son más limitadas, y su grado de influencia es muy distinto. En lo que respecta a la política sobre el medio ambiente, las formas de percibir el problema que hasta ahora deben tenerse en cuenta son las de las empresas transnacionales y nacionales, y las de los círculos de economistas, planificadores, burócratas, diplomáticos y políticos profesionalmente interesados en el “desarrollo” como objetivo o como símbolo. Los medios de comunicación han comenzado a prestar atención al medio ambiente, y la opinión pública de las clases media y alta se encuentra por lo

menos inquieta, y ya no puede, en su afán de consumo modernizado, pasar por alto la degradación urbana. Sin embargo, hasta ahora la conciencia pública está lejos de alcanzar la intensidad y la combatividad organizada que existe en los países centrales industrializados.

Las empresas transnacionales pueden transferir cierta preocupación por el efecto ambiental de sus actividades, que proviene de las adaptaciones que se ven obligadas a realizar en sus países de origen. Pueden también captar las ventajas de mantener dicho efecto dentro de límites tolerables. Sin embargo, su interés principal consiste probablemente en mantener, durante el mayor tiempo posible, situaciones ajenas a reglamentaciones semejantes a las que restringen sus actividades en sus propios países. Menos probable aún resulta que las empresas nacionales consideren por su propia iniciativa que los efectos ambientales son un problema al cual deban adaptar sus cálculos de rentabilidad.

Al decir que la conciencia pública de los problemas ambientales difiere de la que existe en los países industrializados, suele pensarse en una conciencia monopolizada por los círculos desarrollistas. Esta combina la sospecha de que la defensa del medio ambiente es una táctica destinada a desviar la atención, utilizada por fuerzas de los países centrales interesadas en evitar el desarrollo del tercer mundo, con el interés por redefinir el concepto de medio ambiente, a fin de reforzar los argumentos en favor de mejores condiciones de intercambio y de asistencia. Por ello, los movimientos defensores del medio ambiente que actúan en la región —todavía en gran medida de carácter internacional y con financiamiento externo— se preocupan más de convencer a los tecnoburócratas y planificadores nacionales que de movilizar el apoyo masivo. En este aspecto, la progresiva conciencia de que el medio ambiente es un problema de trascendencia se parece a la percepción cada vez mayor de la importancia que tiene el problema del crecimiento demográfico. En ambos casos, tanto la naturaleza del problema como los preconceptos de quienes participan en el debate amplían de tal manera el área de preocupación que la cuestión casi no alcanza a distinguirse del tema mismo del desarrollo.

En países de rápida urbanización e industrialización, tales como Brasil, México y Venezuela, sin embargo, la mayor diferenciación de los grupos de intereses y de la opinión pública coincide con una intensificación muy rápida del tipo de problemas ambientales con efecto especialmente directo y evidente sobre el bienestar de la población, incluso de la parte de la población urbana capaz de hacerse oír en defensa de lo que considera sus intereses. En estas condiciones, puede esperarse que las preocupaciones en torno al medio ambiente alcancen a un espectro más amplio de grupos sociales, se formalicen a través de organizaciones, busquen expresión política y —en caso de no encontrar eco en la legislación y en la asignación de recursos públicos— generen violentas protestas extralegales. Esta tendencia se acelerará debido a la facilidad para tomar en préstamo las interpretaciones, las consignas y los paliativos propuestos por grupos similares en los países industrializados. El Estado se verá irresistiblemente presionado a actuar, pero la diversidad de las presiones hará muy difícil que su acción sea coherente. Por un tiempo —como ha sucedido respecto de otros problemas de trascendencia— puede preverse la iniciación de estudios complejos y el diseño de planes de amplio alcance. Todo ello servirá como prueba de las buenas intenciones existentes y postergará la fijación de prioridades realistas, así

como un mínimo de compatibilidad y eficiencia en las acciones heterogéneas que sin duda se emprenderán, para solucionar problemas que sean intolerables para los grupos capaces de defender lo que consideran sus intereses.

Los virtuales agentes de cambio que traten de introducir la dimensión ambiental en la política de desarrollo y al mismo tiempo dirigir dicha política hacia un estilo diferente necesitarán disponer de tácticas flexibles, prestar atención a la evolución de las fuerzas políticas y de la conciencia de éstas acerca de los problemas del medio ambiente, y sobre todo, estar atentos a los peligros que entrañan las soluciones tecnoburocráticas centralizadas. Es fácil proponer, a modo de ideal, que el actual predominio que ejercen en materia ambiental los intereses tecnoburocráticos y empresariales se reemplace por la conciencia y las respuestas de todos los estratos de la población nacional, sin caer en la institucionalización de las relaciones en pugna y el laberinto de reglamentaciones en que han entrado los países industrializados. Sean cuales fueren las desventajas aparentes desde el punto de vista de la eficiencia, sería preferible que los conflictos de intereses en torno a la política del medio ambiente se planteen en forma abierta y se consideren legítimos. Si los grupos que actualmente carecen de poder o tienen otras preocupaciones no alcanzan a lograr una presencia efectiva en este aspecto, cabe suponer que los costos de las políticas de medio ambiente y de las de desarrollo en general recaerán sobre ellos (en la medida en que sea factible) mientras otros grupos obtienen los beneficios. Por esta razón es particularmente importante llamar la atención sobre algunas de las consecuencias que tiene para las políticas de desarrollo y la planificación la consideración sistemática de la dimensión ambiental en el desarrollo latinoamericano.

## 6. El medio ambiente y las políticas de desarrollo

La incorporación del aspecto ambiental en el examen del desarrollo ha puesto de relieve una serie de fenómenos, problemas y temas que han tenido escasa cabida en la interpretación de las políticas de desarrollo. Sin embargo, esperamos haber demostrado que dada su importancia ningún esfuerzo serio de desarrollo que pretenda corregir por lo menos algunas de las deficiencias más flagrantes del estilo actual, o avanzar hacia un estilo diferente, podría dejar de tenerlos plenamente en cuenta en el futuro. La posibilidad de que ello ocurra está fuertemente condicionada, en su profundidad y forma, a las características y los procesos sociopolíticos examinados en la sección anterior, de modo que no sería realista confiar en la posibilidad de una acción coordinada y coherente de planificación de largo plazo, de acuerdo con un ingenuo anhelo tecnoburocrático. Sin embargo, la crisis que prevalece en el mundo actualmente y su proyección futura en América Latina, así como los problemas y tensiones que se acumulan en muchos países de la región, algunos de ellos derivados de cuestiones íntimamente relacionadas con los efectos sociopolíticos y económicos de procesos ambientales, aconsejan hacer un breve recuento final de las principales cuestiones que han salido a relucir al reconsiderarse el desarrollo latinoamericano de las últimas décadas con un enfoque enriquecido por la perspectiva ambiental.

Desde luego, no es inconcebible que se puedan presentar en el futuro, por esas u otras razones, ensayos de otros estilos de desarrollo, y es conveniente que

quienes confían en esta posibilidad cuenten con alguna preparación para este caso. Por otra parte, como ya se ha señalado, el estilo de desarrollo actual dificulta una serie de acciones parciales tendientes a corregir algunos de sus problemas más agudos, incluidos los de origen ambiental.

En todo caso, tanto las cuestiones relacionadas con el estilo de desarrollo como las asociadas más estrechamente a la dimensión ambiental sólo son susceptibles de modificarse en el largo plazo. Cabe citar, por ejemplo, la distribución espacial y la concentración urbana de la población; las corrientes migratorias; las transformaciones tecnológicas de la estructura productiva y de los patrones de consumo y estilos de vida; el desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la prevención o corrección de su deterioro; los cambios en la cultura, los valores y en los patrones de comportamiento; las formas de organización sociopolítica, así como los modos de relacionamiento internacional.

El hecho de que estas modificaciones sólo puedan lograrse en definitiva en el largo plazo no exime de la responsabilidad de comenzar a actuar lo antes posible: el futuro se comienza a construir en el presente, y sobre las bases heredadas del pasado. En consecuencia, las políticas vigentes sobre las materias antes señaladas, son elementos determinantes de sus condiciones futuras. Por ello, aunque no puedan modificarse por ahora las estrategias, políticas y la planificación del desarrollo en forma global y sistemática, vale la pena extraer algunas lecciones del presente ejercicio, al menos para contribuir a orientar determinadas acciones parciales de especial importancia. Para quienes aspiren a orientar el desarrollo hacia otro estilo —dinámico, igualitario, participativo, culturalmente auténtico, autónomo y ecológicamente sostenible— estos objetivos a largo plazo debieran constituir de hecho los criterios orientadores de su acción actual.

Ha quedado en claro a lo largo de este trabajo que existe estrecha relación entre la sociedad y el medio ambiente, y que éstos son, respectivamente, subsistemas que forman un sistema global, condicionándose mutuamente. Por consiguiente, el potencial de desarrollo de una sociedad depende en medida considerable de su base ecológica y de recursos naturales mientras, por otra parte el tipo y grado de desarrollo afectan directamente dicha base ambiental. Por ello, el reconocimiento exhaustivo de la base de recursos naturales actual y potencial de una sociedad es de elevada prioridad. No obstante debe tenerse en cuenta en esta materia, que la propia condición de “recurso” que se le atribuya a algún elemento de la naturaleza depende del conocimiento empírico, tecnológico y científico, y de las prioridades sociales, de tal manera que —por un descubrimiento científico o un cambio de precios relativos— una materia que se consideraba desecho puede transformarse en recurso energético, o un mineral valioso perder todo interés económico y sociopolítico.

Los conocimientos científicos y tecnológicos están dirigidos a reproducir el estilo a corto plazo. Este hecho se traduce en el desconocimiento, o en el conocimiento sólo parcial, del comportamiento de los ecosistemas y de lo que ello implica. Es posible contar en la mayoría de los países latinoamericanos con evaluaciones de algunos recursos naturales: minerales metálicos, no metálicos, recursos de suelo y vegetación, recursos hídricos, levantamientos climáticos, geomorfológicos y geológicos. Estas evaluaciones indiscutiblemente no son exhaustivas, pero responden, en la mayoría de los casos, a la demanda de

información que condiciona el estilo. En cambio, son muy escasas y, a veces, casi nulas la investigación y las evaluaciones relativas a la comprensión integrada y global de los ecosistemas. Algunos esfuerzos parciales de regionalización han contribuido sólo a hacer análisis estáticos de regiones con algún grado de homogeneidad. También han sido limitados los análisis de unidades fisiográficas como cuencas, intercuencas, depresiones. Pero la carencia básica es de análisis dinámicos desde el punto de vista integral que, permitan interpretar los subsistemas social y natural y sus influencias recíprocas. Un análisis proyectado de esta manera deberá incorporar: las formas en que afecta a los ecosistemas la acción antrópica, y el grado en que los afectan atributos como la estabilidad, elasticidad, etc.; la constatación de daños; los niveles de artificialización y su adaptabilidad ante los cambios de factores climáticos; las prognosis en función de la eliminación de subsidios energéticos y los comportamientos previsibles, etc.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y su control permanente y sistemático, y muy especialmente las que tienen por objeto conocer y entender el comportamiento de sus ecosistemas, deberían ser desde ya unas de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología.

Muchos diagnósticos han evadido entrar a fondo en la interpretación de las contradicciones sociedad-naturaleza que se dan en los modos de producción predominantes en América Latina. Los enfoques que atribuyen el origen del deterioro de la naturaleza al costo natural del progreso científico y tecnológico encubren la utilización que determinadas fuerzas sociales están haciendo de ella. Los numerosos casos de utilización de los adelantos científicos y tecnológicos en beneficio de unos pocos y perjuicio de la mayoría no son una fatalidad inherente al propio progreso, sino el resultado de las formas de desarrollo que han impulsado algunos sectores y grupos en las distintas esferas de la vida social, incluida la ciencia.

La conclusión anterior es particularmente importante en el caso de los países latinoamericanos, por su condición de subdesarrollados y dependientes. En ellos, una proporción considerable de su comercio exterior consiste en la exportación de recursos naturales y la importación de los insumos que les permiten reproducir parcialmente los estilos de vida actuales de las sociedades urbano-industriales. Por consiguiente, la base de sustentación de las estrategias de industrialización, urbanización y modernización que se han aplicado en las últimas décadas reside fundamentalmente en el capital o en el patrimonio de recursos naturales de estos países. Aunque el proceso de industrialización haya hecho olvidarlo, la verdad es que las principales fuentes de financiamiento de las importaciones de bienes de capital de los países latinoamericanos continúan siendo sus actividades primarias de exportación.

La crisis energética ha puesto sobre el tapete con gran dramatismo el hecho señalado. El alza de los precios del petróleo, que es un insumo energético esencial para el mantenimiento y expansión del actual estilo de desarrollo, está significando que una proporción considerable y creciente de los recursos de divisas obtenidos mediante la exportación de algunos recursos naturales tenga que utilizarse en la importación de otro recurso natural —los hidrocarburos—, con el consiguiente estrechamiento de los recursos de divisas propios disponibles

para importar los restantes bienes de consumo, de capital y los insumos esenciales para mantener y expandir el estilo de desarrollo.

Si bien el creciente endeudamiento externo ha permitido por ahora soslayar este problema, tarde o temprano la política de desarrollo de los países latinoamericanos importadores de petróleo tendrá que enfrentar los dilemas que esta situación plantea: a corto plazo, reducir el ritmo de crecimiento económico, mantener la economía a un nivel de subocupación significativo, elevar considerablemente los precios del petróleo y sus derivados, racionar su consumo y restringir las importaciones de otros bienes de consumo, de bienes de capital y de insumos; a mediano y largo plazo, aumentar las exportaciones en volumen, diversidad y valor, desarrollar otras fuentes de energía, y evolucionar hacia estilos tecnológicos y de organización social que dependan menos de insumos energéticos, de capital y de tecnología importados y descansen más bien en el aprovechamiento del potencial de recursos propios.

Los países exportadores de petróleo, por su parte, enfrentan dilemas muy serios en lo que toca a sus estrategias de largo plazo, que se están dilucidando en el presente. Ellos deben partir del supuesto de que sus recursos de combustibles fósiles son limitados, y probablemente de costos crecientes. Por lo tanto, los excedentes financieros obtenidos de su explotación constituyen su oportunidad histórica para crear una capacidad productiva que sea capaz a la postre de reemplazar esta fuente de riqueza. Uno de los problemas paradójicos que esta situación plantea es que la amplia disponibilidad financiera, y también de petróleo a bajo costo para consumo interno, presiona en el sentido de que se llegue a la importación masiva del estilo de desarrollo transnacional, que está basado justamente en la disponibilidad de petróleo barato, en circunstancias que en algún momento futuro la base energética de la capacidad productiva y tecnológica adquirida tenderá inexorablemente a encarecerse y agotarse. Es preciso, entonces, adoptar ahora políticas que eviten que se produzca en el futuro una situación de esa naturaleza.

A corto plazo, dichos países enfrentan otro problema de la mayor gravedad. La extraordinaria productividad del sector petrolero y la abundancia de disponibilidades financieras tienden a sobrevaluar el tipo de cambio y a facilitar un abundante flujo de importaciones baratas, con lo que para el empresario privado es relativamente menos rentable invertir a largo plazo en la diversificación de las actividades productivas, particularmente las agropecuarias, que en actividades especulativas y comerciales.

La crisis del petróleo ha servido para poner en evidencia no sólo las cuestiones relacionadas con el carácter finito y el costo creciente de los recursos naturales no renovables, y por lo tanto la importancia de orientar las actividades científicas y tecnológicas hacia el aprovechamiento de los recursos renovables y el reciclaje de desechos y desperdicios, sino también varias otras. Desde luego, ha llevado a reconocer el hecho de que la energía —y por consiguiente los recursos naturales de los cuales puede obtenerse convenientemente— constituye un elemento crucial en el desarrollo. La disponibilidad abundante, barata y segura de petróleo durante las últimas décadas hizo olvidar que éste no era simplemente un recurso natural más, sino uno muy especial: la savia que hacía posible la civilización urbano-industrial en su estilo contemporáneo. Como este estilo, cuyo funcionamiento depende del abastecimiento de petróleo se ha ido estructurando

y materializando en un medio ambiente construido y en la correspondiente tecnología durante varias décadas, no resulta fácil a corto y mediano plazo encontrar fuentes de energía sustitutivas. Como por otra parte los recursos petroleros son limitados y los países exportadores, al tomar conciencia de este hecho, han adoptado políticas conservacionistas solidarias, el acceso a disponibilidades de petróleo limitadas y a precios crecientes será una de las cuestiones centrales —si no la central— de la política internacional y de las políticas nacionales de corto y largo plazo en las próximas décadas. Por consiguiente, la política internacional y la planificación de la energía pasan a constituir, sin lugar a dudas, nuevas áreas de suprema y urgente importancia en todo ejercicio de planificación actual.

Otra cuestión que la crisis del petróleo destaca es la precariedad de las estrategias de desarrollo seguidas en América Latina. Estas basan los procesos de industrialización, urbanización y modernización en el aprovechamiento especializado de unos pocos recursos naturales, con grave riesgo de que se agoten los recursos no renovables de mejor calidad y de que se deterioren los renovables por sobreexplotación. No puede caber duda —a la luz de los problemas actuales— que según consideraciones de largo plazo y de carácter estratégico los países latinoamericanos deben persistir en los esfuerzos de diversificación de sus economías y de sus exportaciones, así como en negociaciones y acciones individuales y colectivas destinadas a subir los precios de sus exportaciones, incrementar la proporción del valor exportado retenida localmente, y reinvertir esos recursos con miras a un desarrollo sostenible a largo plazo.

Sin embargo, los esfuerzos por diversificar y aumentar las exportaciones no debieran hacerse sin previa consideración de los costos y riesgos ambientales que involucran comparados con los beneficios esperados. Las políticas respectivas tendrán que preocuparse de la naturaleza de los recursos de que se trata, de los efectos ecológicos y sociales tanto nacionales como locales; en definitiva, deberán velar por que el país mantenga y aun potencie su patrimonio de recursos naturales. No se trata de adoptar una posición conservacionista a ultranza, pero tampoco de permitir que se disipe un patrimonio acumulado en décadas o siglos de evolución ecológica. Se trata de adoptar técnicas productivas ecológicamente adecuadas, otra orientación fundamental para la política científico-tecnológica.

Pero hasta la fecha no se ha logrado la orientación requerida. El aumento de la producción ha menoscabado con frecuencia la conservación de la naturaleza y ha tendido a crear en muchos casos una grave situación ecológica. Podría aparecer, en consecuencia, que la incorporación de la dimensión ambiental tiende inevitablemente a restringir las tareas de la producción, lo que implicaría renunciar a elevar la productividad del trabajo y a congelar el crecimiento. Nada más erróneo que poner en una balanza ambas posiciones. Es indudable, además, que ésta se cargará inexorablemente hacia el lado de la producción. Lo que realmente interesa en la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo es poder plantear, creativamente, alternativas productivas que cumplan con la función de mantener los ecosistemas y por ende las condiciones ambientales.

Como ha quedado demostrado, el deterioro de los recursos naturales puede tener graves consecuencias económicas y sociales. Los sectores marginales pobres urbanos y rurales sobreviven en condiciones ambientales límites; son sumamente vulnerables a la erosión, el agotamiento de los suelos, la contaminación de las

aguas, las catástrofes naturales, las variaciones climáticas. Esto se debe en gran medida a su precario acceso —o falta de acceso— a la tierra urbana y rural. Las políticas destinadas a erradicar la pobreza extrema y a mejorar las condiciones de la salud y la vivienda no pueden dejar de reconocer esta situación estructural básica y, en particular, las formas de apropiación de los recursos. No debiera olvidarse que la distribución de los beneficios y costos ambientales es muy desigual, y que contribuye a acentuar las desigualdades sociales. El excedente generado por la explotación de la naturaleza permite construir un medio ambiente artificial extremadamente favorable y grato para los sectores de ingresos medios y altos, y bastante precario para los sectores populares. Se crea así una situación en que la preocupación ambiental de los sectores pudientes es por la calidad de la vida, amenazada por la contaminación atmosférica, el ruido, la congestión del tráfico y otros, mientras que las consideraciones ambientales que preocupan a los pobres, como la contaminación del agua, la distancia de los lugares de trabajo, la precariedad y hacinamiento de las viviendas atentan contra su vida misma. He aquí una extensa problemática cuyos enfoques y soluciones ofrecen amplias oportunidades para introducir elementos novedosos y creativos.

El deterioro de los recursos afecta igualmente el desarrollo económico, reduce la capacidad de producción y empleo, aumenta los costos de producción, genera la redundancia de las obras de infraestructura instaladas en las regiones afectadas, disminuye los ingresos de la población en cuestión, y constituye una de las causales más importantes de las migraciones hacia las ciudades y la frontera agropecuaria, no sólo nacionales sino internacionales. En virtud de los acelerados procesos de urbanización y penetración de frontera —generalmente en áreas susceptibles de grave daño ecológico— los fenómenos migratorios y sus causas debieran constituir otra área de preocupación fundamental de las nuevas estrategia y políticas de desarrollo.

Mientras el crecimiento económico se daba en América Latina en una situación de abundancia de recursos de buena calidad, estos podían desperdiciarse, malgastarse y deteriorarse impunemente pues siempre era posible reemplazarlos por otros. Fue la fase del crecimiento “extensivo”. Pero en la medida que el crecimiento económico y demográfico ha ido ocupando los recursos más fácilmente asequibles y de mejor calidad, se enfrenta ahora con costos cada vez más elevados en la incorporación de recursos adicionales y con la necesidad de intensificar el aprovechamiento de los recursos ya incorporados. En este punto cabe hacer presentes las consideraciones ecológicas teniendo en cuenta que los nuevos recursos de frontera son relativamente más frágiles y deteriorables, dadas las tecnologías vigentes, y que la intensificación del uso de los recursos puede llevar a su deterioro. Estas son razones más que poderosas para orientar la investigación científica y tecnológica hacia nuevas direcciones que respondan a esa problemática.

Las políticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y su productividad, así como las que persiguen estos mismos objetivos pero en relación con el medio ambiente construido y su productividad, constituyen parte de la política de desarrollo, pues hacen que éste sea sostenible a largo plazo. Pero pueden también contribuir a resolver los problemas característicos del estilo actual de desarrollo. Los proyectos asociados a la conservación de los suelos y bosques, la reforestación, el dragado y conservación de canales de

riego, el mantenimiento y construcción de carreteras de penetración, en las zonas rurales, y de autoconstrucción de viviendas y equipamiento comunitario, en las urbanas, si son adecuadamente diseñados, ayudan a aliviar los problemas del desempleo y subempleo, y al mismo tiempo a promover la organización social, aumentar la productividad, mejorar la situación del balance de pagos y las condiciones de vida. Esta es otra de las áreas fundamentales de preocupación para la política de desarrollo, sobre todo porque la participación social organizada tanto en el plano local como en el regional es condición básica para poder ejercer la presión política necesaria a fin de que se asignen recursos para satisfacer las necesidades de esos sectores de la población.

En todos los análisis realizados queda sobradamente comprobado que en lo que se refiere a las preocupaciones derivadas de la perspectiva ambiental, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado revela serias deficiencias como mecanismo de desarrollo. En primer lugar, porque el mercado es incapaz de atender las necesidades de provisión de servicios de infraestructura o de consumo colectivo, particularmente de los sectores pobres; y en segundo lugar, porque el mercado tiene un horizonte temporal de corto plazo, y tiende a sobreexplotar los recursos con grave riesgo para las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

El Estado y las autoridades encargadas de la planificación tienen, por consiguiente, una responsabilidad fundamental en estas materias. Pero ello implica que el Estado no sea simplemente un aparato legitimador y reproductor de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses de corto y largo plazo de los sectores mayoritarios de la población. La reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y hacia un desarrollo sostenible a largo plazo requiere por lo tanto, ineludiblemente, una amplia participación de la población a todos los niveles. Esta es otra preocupación fundamental de la planificación, que tiene que ver con la organización del Estado y de la propia planificación, y constituye sin duda un desafío mayúsculo. Pero las condiciones de crisis que presenta el estilo de desarrollo actual, que es probable que se agudicen en los próximos años, llevarán necesariamente a la adopción de medidas de política económica y social destinadas a atenuar o a superar dichos problemas. Ante esa perspectiva los planificadores debieran estar en situación de proponer opciones concretas que eviten que el peso de los reajustes necesarios recaiga sobre los sectores más desprovistos de la población, que eviten también que dichos reajustes se hagan a costa de la sobreexplotación de los recursos y del deterioro ambiental y que permitan aprovechar al máximo y en forma creativa las oportunidades que crean los cambios tecnológicos y de precios relativos. Es indudable que los diferentes países enfrentarán el desafío y aprovecharán las oportunidades mencionadas de distinta manera, de acuerdo con su grado de desarrollo, su variada disponibilidad de recursos, su capacidad científica y tecnológica, la naturaleza de su dependencia externa, y fundamentalmente, su capacidad de acción política.

Lo anterior no agota las lecciones y orientaciones que pueden extraerse de la introducción de la perspectiva ambiental en el análisis del desarrollo, ni tampoco se pretende tal cosa en estas páginas. Pero hay un aspecto subyacente con respecto a todos los que se han mencionado, y que es de la mayor

importancia para la acción actual y futura. La consideración e integración de la perspectiva ambiental en la planificación no se puede lograr adecuadamente con sólo agregar esta perspectiva a la económica y social. Se requiere más bien que todos, y especialmente quienes tienen la responsabilidad de la política y las estrategias de desarrollo, incluidos los planificadores —y los sistemas institucionales de planificación— “internalicen” la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se configuran mutuamente. Para ponerlo en los sabios términos de Sir William Petty, “el trabajo es el padre y la naturaleza la madre de la riqueza”.

Se requiere un cambio de enfoque y de actitud. Para ilustrarlo con el ejemplo de los economistas, éstos suelen concebir la economía como un sistema cerrado de flujo circular, cuyo proceso de producción genera ingresos por un lado y productos por el otro, que cambian de manos en el mercado, donde los ingresos se gastan en la adquisición de estos bienes, y todos quedan en situación de iniciar otro circuito similar. Desde el punto de vista del crecimiento, lo más importante es que en la repetición de este circuito parte de los ingresos se ahorren y parte de los productos se acumulen, de modo de ir expandiendo la capacidad productiva y la de generación de ingresos. En otras palabras, se trata en definitiva de sendos ejercicios de compatibilización y equilibrio: uno de tipo sectorial y otro de carácter intertemporal. En su esencia, ésta es la concepción en que se sustenta también la planificación económica.

La introducción de la perspectiva ambiental significa reconocer que esos procesos de ajuste sectorial y de crecimiento están condicionados por el entorno biofísico local, nacional y global, tanto porque este último afecta de diversas maneras el equilibrio y el crecimiento económicos, cuanto porque es sustancialmente afectado por ellos, y cada vez más mientras más avanza el proceso de desarrollo.

La perspectiva ambiental se ha combinado con otras perspectivas críticas basadas en la preocupación por los derechos humanos, los valores de la autonomía nacional y la identidad cultural, para poner en entredicho una serie de creencias derivadas de la ideología del crecimiento económico que han prevalecido durante las últimas décadas. En contraste con lo que sucedía en los decenios de 1950 y 1960, actualmente se pone en tela de juicio:

- a) la confianza en el crecimiento económico exponencial e ilimitado;
- b) la posibilidad de sostener a largo plazo un estilo de desarrollo basado en buena parte en la exportación de sus recursos naturales a cambio de la importación del estilo característico de la civilización urbano-industrial contemporánea;
- c) la conducta orientada a acumular el máximo de bienes de consumo materiales;
- d) las ventajas de la concentración urbana;
- e) la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología y su capacidad para artificializar en forma irrestricta la naturaleza;
- f) la posibilidad de hacer compatibles los elevados y crecientes niveles de consumo de los países industriales y de los grupos de altos ingresos de los países en desarrollo, con la obtención de niveles de consumo semejantes para las grandes mayorías.

Por otra parte, la introducción de la dimensión ambiental requiere que la política nacional ponga especial acento y cuidado en algunos de los aspectos siguientes:

a) garantizar no sólo el acceso a los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales actuales de toda la población, sino también su aprovechamiento;

b) asegurar la utilización y reproducción adecuadas de los recursos naturales que permitan sostener el desarrollo en el largo plazo a fin de garantizar la supervivencia y el bienestar de las generaciones futuras;

c) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, hacia el uso de los recursos renovables y el reciclaje de los desechos y desperdicios. Este es un aspecto de importancia crucial en el caso de la energía;

d) adoptar una perspectiva integradora multidisciplinaria y de los diferentes niveles y ámbitos de la política y la planificación del desarrollo, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y espaciales de la planificación, por la otra;

e) preocuparse de manera profunda y sistemática de la forma en que el escenario internacional influye permanentemente en la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en la ambiental; las formas de articulación con los centros dinámicos e irradiadores del estilo constituyen uno de los espectros claves de limitaciones y oportunidades que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de nuevos estilos;

f) buscar permanentemente formas de mejorar la participación y la organización social de los sectores populares, y maneras de descentralizar el ejercicio de la planificación, a fin de compensar por estos medios las tendencias y estructuras concentradoras de poder que prevalecen en la economía y la sociedad;

g) realizar un esfuerzo masivo dirigido a reeducar a toda la población de manera que ésta adquiera conciencia de la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo y la internalice;<sup>160</sup> este aspecto es particularmente crucial en la enseñanza superior profesional, técnica y científica, por ser estos los sectores que más influyen en la reproducción local del estilo cultural transnacional.

## 7. Los estilos de desarrollo, el medio ambiente y la planificación

Un planteamiento ideal sería que el conjunto de las orientaciones y elementos señalados en la sección anterior se plasmara en los diversos componentes de un sistema de planificación: en sus fines, objetivos y metas, en sus estrategias y políticas, y en su instrumental técnico.

Con relación al último componente, no es éste el lugar adecuado para examinarlo, pero conviene recalcar que los modelos de planificación, así como las técnicas de evaluación de proyectos, constituyen elementos centrales de dicho instrumental técnico. En los últimos años se han hecho numerosos y variados esfuerzos por incorporar la dimensión ambiental en esos instrumentos. Tales iniciativas responden en su mayoría, con diverso énfasis, a las preocupa-

<sup>160</sup> Para un análisis de este tema, véase Vicente Sánchez, "El papel de la educación en la interacción entre estilos de desarrollo y medio ambiente", en *Estilos...* F.C.E., *op. cit.*

ciones de los países desarrollados especialmente por los aspectos que se relacionan con la contaminación y la disponibilidad global de recursos. Es preciso alentar el examen crítico de esos modelos y técnicas y la elaboración de otros que reflejen con mayor propiedad las características de los diversos países de la región, con sus particulares problemas ambientales y criterios de desarrollo.<sup>161</sup>

Es importante hacer esta aclaración por cuanto toda propuesta en el sentido de ampliar las tareas de la planificación lleva implícita la necesidad de renovar su metodología e institucionalidad, y lo que es más importante, supone un compromiso profundo por parte del Estado y de la sociedad. Como ya se ha señalado, es improbable que estas condiciones se den en la práctica por sí solas. Sin embargo, algunas situaciones presentes y otras que se prevén para el futuro están exigiendo urgentemente que se modifiquen las políticas de desarrollo. Por este motivo es necesario reflexionar sobre algunas implicaciones que tiene todo el análisis anterior para la planificación, aunque el ejercicio sólo sirva para promover el debate sobre algunos de sus aspectos que no se han abordado de manera suficiente y adecuada en la práctica latinoamericana.

En las secciones anteriores se señalaron las relaciones que existen entre el estilo de desarrollo característico de la mayoría de los países latinoamericanos y los problemas ambientales. Las causas de esos problemas radican primordialmente en la lógica particular del capitalismo que excluye del cálculo decisonal toda consideración ajena a la maximización de la ganancia particular. Son notorias las consecuencias de esta lógica y entre ellas valdría la pena señalar la aplicación de tecnologías inadecuadas a la dotación de recursos, el uso de horizontes temporales muy limitados en la toma de decisiones, la sobreexplotación de los recursos, y otras.

Naturalmente, habría que distinguir los niveles en los cuales se presentan los problemas, pues si bien es correcto atribuir su existencia a un determinado estilo de desarrollo, debe reconocerse que la forma en que se manifiestan es distinta en cada país.<sup>162</sup> Igualmente, las posibilidades de introducir medidas correctivas difieren según la disponibilidad de recursos y de capacidad técnica y de organización. Una vez reconocida esta diferenciación se hace más clara la necesidad de tratar preventivamente los problemas de los países menos desarrollados. Las razones son varias, destacándose el hecho de que en estos países, cuyas estructuras de producción, de asentamiento humano, y otras, no están aún plenamente establecidas, resulta factible pensar en modos de desarrollo que eviten los problemas más graves que confrontan los países desarrollados. En cambio, resulta más difícil adoptar medidas para remediar un daño que ya está hecho.

<sup>161</sup> Algo se ha avanzado en esa dirección en varios trabajos presentados al Seminario Regional CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. Véanse Eduardo García y Alvaro García, "Las variables ambientales en la planificación del desarrollo", Santiago Torres, "La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación regional: Aspectos operacionales" y Rubén Darío Utría, *op. cit.* Los tres trabajos aparecen en *Estilos*, ... F.C.E., *op. cit.*

<sup>162</sup> Alvaro García Hurtado y Eduardo García D'Acuña, E/CEPAL/PROY.2/R.39, *op. cit.*

Habría que distinguir dos maneras de enfocar el problema de planificar para mejorar la calidad de la vida. La primera, correspondería al enfoque estructural, cuyo objetivo es la transformación de las estructuras y procesos de la sociedad que están en la raíz del problema. La segunda, podría concebirse como el enfoque remediador, el cual reconoce las limitaciones que se oponen a los cambios estructurales y concentra todo el esfuerzo en atacar las manifestaciones o consecuencias del estilo de desarrollo.

El estilo de desarrollo descrito en este informe no predomina en todos los países de América Latina. Cuba, por ser un país socialista, es quizá la excepción principal. Pero, aun dentro del capitalismo, el grado de penetración del capitalismo transnacional varía mucho entre los países. Aunque no hay duda que esta forma de capitalismo es el estilo ascendente en la región, habría que diferenciar por lo menos tres tipos de países de acuerdo con la situación que presentan al respecto:<sup>163</sup>

a) los países en que el estilo de desarrollo dominante es el capitalismo transnacional y en que las políticas del Estado apoyan resueltamente su consolidación y creciente penetración. En casos como éste, el margen de acción de otras políticas y estrategias de desarrollo es muy estrecho. El Estado actúa como promotor del estilo de desarrollo;

b) los países en que el estilo de desarrollo descrito está en vías de hacerse dominante (o bien ya lo es), pero en los cuales entra en conflictos con el Estado, su penetración es resistida por sectores importantes y el grado de apertura de la estructura política permite que se planteen estrategias y políticas distintas del estilo de desarrollo dominante o ascendente. En este caso existen algunas posibilidades de implantar otras políticas. Por ejemplo, se podría aprovechar la heterogeneidad espacial y la existencia de sectores y regiones en que el capitalismo ha penetrado poco, para formular políticas encaminadas a resistir su creciente penetración sin necesariamente considerar un cambio en el estilo de desarrollo en su conjunto. El Estado, en este caso, actúa como regulador del estilo.

c) los países cuya estructura política hace posible considerar la transición del capitalismo dependiente a un nuevo estilo basado en criterios y objetivos distintos. Como ya se indicó, al hablar de un nuevo estilo nos referimos a un estilo que contemple entre sus objetivos, la autosuficiencia, la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución de la riqueza y de los ingresos, transformaciones en el orden político que permitan redistribuir el poder, y un crecimiento económico con el cual se logren los objetivos anteriores. El Estado actuaría, en este caso, como agente transformador del estilo.

Evidentemente, la planificación adquiere características muy distintas en cada una de estas situaciones. No obstante, es claro que el grueso de los países de América Latina se cataloga en las primeras dos categorías puesto que las sociedades nacionales se comprometen cada vez más con diversas variantes del estilo de desarrollo capitalista dependiente. Se explica así el fracaso de muchas experiencias de planificación en que se han planteado formalmente objetivos que

<sup>163</sup> José J. Villamil, "Investigación y planificación regional", trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina, Bogotá, septiembre de 1979.

entran en conflicto con los requisitos del estilo dominante. Las recomendaciones "de incorporar una dimensión ambiental en la planificación, o de planificar para un estilo de desarrollo compatible con tal dimensión, se limitan a fomentar utopías tecnocráticas. . ."<sup>164</sup> De ahí se deduce la importancia de identificar los elementos que son necesarios para el estilo dominante y sobre los cuales hay relativamente poco que hacer sin cambiar el estilo y los que sí pueden modificarse por no ser importantes para su operación y mantenimiento.

El Estado, en el estilo dominante, asume posiciones particulares y propicia políticas de desarrollo congruentes con aquél. Surgen, sin embargo, presiones por parte de distintos grupos de la sociedad, que en ocasiones llegan a constituir obstáculos importantes para las políticas del Estado y que con frecuencia inducen a elaborar políticas dirigidas a resolver los problemas de diverso tipo que el mismo estilo ha creado. Determinar qué constituye un problema en un momento dado dependerá en gran medida del sector social que se vea afectado y de su capacidad para intervenir en el proceso de decisión. Si, por ejemplo, un problema de contaminación del agua afecta a los grupos dominantes de la sociedad, éste será reconocido como un problema social y será objeto de medidas correctivas. Evidentemente, en algunas ocasiones los problemas de los sectores no dominantes pueden tener el mismo efecto, sobre todo cuando el sistema político presenta alguna apertura. Además, debe reconocerse que las políticas destinadas a mejorar y conservar los recursos naturales y el medio ambiente, pueden contribuir a fortalecer el proceso de crecimiento económico a largo plazo. Ilustran lo anterior los proyectos de conservación de los suelos, de reforestación y otros. Por lo cual, tales políticas no siempre son antagónicas a los intereses dominantes.

En la mayoría de los países latinoamericanos es importante establecer la distinción entre las políticas que podrían llamarse formales y que surgen de los aparatos oficiales del Estado y las (implícitas, o no oficiales) que se originan en los grupos de intereses económicos que apoyan la penetración del estilo. Hay con frecuencia una evidente disociación entre los objetivos formalmente adoptados y la realidad de los países. En la planificación energética, por ejemplo, se señala que no obstante el gran auge de los programas oficiales de investigación y planificación en el campo de la energía en América Latina, ". . . los únicos organismos efectivamente capaces de actuar y proyectarse nacionalmente en el sector siguen siendo las grandes empresas petroleras y eléctricas. Probablemente la única excepción . . . sea el Programa Nacional del Alcohol en Brasil."<sup>165</sup>

Es por esto muy importante ser precisos en la identificación de las tendencias reales que se dan en un país y de sus consecuencias. En este trabajo se hace mención de ellas, pero es conveniente recordar algunas de las principales como trasfondo de la discusión posterior sobre la planificación en América Latina.

Una consecuencia importante es la creciente incorporación de las sociedades latinoamericanas al capitalismo transnacional, proceso que en los textos

<sup>164</sup> Marshall Wolfe, "Perspectivas: El medio ambiente en la palestra política", en *Estilos . . .* F.C.E. *op. cit.*

<sup>165</sup> Alfredo del Valle, *op. cit.*

tradicionales sobre desarrollo se ha denominado "modernización". Otra consecuencia es la artificialización del medio ambiente, es decir la creciente sustitución de productos naturales por productos sintéticos; por ejemplo, la madera por el plástico, el jabón por el detergente. Esta sustitución genera una serie de problemas adicionales que tienen que ver con la toxicidad de los desechos y la poca capacidad de la naturaleza para reabsorberlos. También se asocia ese proceso a la especialización de la producción agropecuaria que tiene efectos importantes en la estabilidad del crecimiento y en el medio ambiente físico. En gran medida esta especialización responde a la lógica de maximización del producto, a la cual se ha hecho referencia. Pero, más allá de lo anterior, habría que señalar que el capitalismo transnacional implica un patrón de asignación de recursos en virtud del cual éstos se acaparan para servir las necesidades del sector incorporado a él, acentuando de esa forma la heterogeneidad estructural en lo concerniente a la distribución de la riqueza y los ingresos.<sup>166</sup> Todos estos procesos, que parecen caracterizar al estilo dominante o que son agudizados por él, generan una situación que puede hacerlos irreversibles, acentuándose, además, la penetración del estilo.

La dinámica del proceso de penetración del estilo ascendente en los países latinoamericanos debería tenerse muy en cuenta al concebir la planificación. Evidentemente, no se puede considerar la planificación como una actividad independiente o autónoma; como si fuera en sí una estrategia. La planificación es un instrumento del Estado que éste utiliza para propiciar sus objetivos; es también una actividad privada que desarrollan determinados grupos de la sociedad para cautelar sus propios intereses. El predominio de uno u otra dependerá de la correlación de fuerzas que exista en un momento dado.

En América Latina la planificación del desarrollo ha desempeñado un papel secundario en el proceso de cambio. Según un autor:

a) en las condiciones imperantes en América Latina, los planes de plazo fijo han demostrado uniformemente su inaplicabilidad; han influido poco o nada en lo que efectivamente ha sucedido;

b) también ha demostrado ser inaplicable el concepto de que los planificadores son agentes de cambio social guiados por sus propios valores y sus propias imágenes de lo que es el desarrollo, los cuales son, supuestamente, los de la "comunidad nacional";

c) los planificadores profesionales, incapaces de actuar efectivamente en la realidad, han prestado gran atención a las metodologías para la construcción de utopías tecnocráticas. En parte debido a estas metodologías (con su rigidez y su tendencia a evadir el problema de las restricciones políticas), los planificadores no han sido capaces de hacer un aporte efectivo a la consecución de sus propios objetivos, incluso en los pocos casos en que dichos objetivos eran compartidos por las fuerzas que dominaban el Estado;

d) mientras tanto, las fuerzas dominantes de hecho "planifican" de acuerdo con su propia forma de concebir los medios de fortalecer su dominio en el tipo de sociedad que desean construir, y para ello escogen asesores técnicos, llámense éstos "planificadores" o no. Este tipo de planificación puede aplicarse prácticamente sin tener en cuenta las actividades paralelas de los organismos

<sup>166</sup> Guillermo Geisse y Francisco Sabatini, *op. cit.*

oficiales de planificación ni la publicación de planes. No obstante, los planificadores que se consideran agentes de cambio son excluidos progresivamente incluso de esta última actividad, por más inofensiva y ritual que ella sea.<sup>167</sup>

Si esta fuera toda la verdad, se desprendería que el mandato de incorporar la dimensión ambiental en la planificación, o de planificar para un estilo de desarrollo compatible con tal dimensión, se limita a fomentar utopías tecnocráticas más complejas pero igualmente inaplicables, y a alejar aun más a los planificadores de sus fuentes de trabajo. Es claro que los gobiernos que han alejado a los planificadores partidarios de estrategias de cambio cautelosas, en las cuales el control se centraliza en el Estado, no abrirán la puerta a planificadores que desean entregar dicho control a "las comunidades".

De ser correcto lo anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos la planificación adoptaría una postura correctiva frente al estilo de desarrollo o a sus manifestaciones sólo cuando los sectores dominantes perciban que su propio estilo de vida y hegemonía peligran si no se introducen cambios. Por ejemplo, el inminente agotamiento de algún recurso o el encarecimiento de otros, podría llevar a modificar el modo de operación del estilo. Igualmente, podrían introducirse medidas tendientes a reducir las tensiones sociales generadas por el carácter concentrador y excluyente del estilo. Hasta qué punto estas modificaciones representan un cambio en el carácter del estilo, o en su estructura, y hasta qué punto son cambios superficiales, son cuestiones que tendrían que determinarse en cada caso.

Lo anterior nos obliga a considerar las posibilidades de una planificación que persiga un cambio de estilo, en las circunstancias que predominan en América Latina. Sin menospreciar sus posibilidades en la primera situación descrita (en que el Estado actúa como promotor del estilo ascendente), esa planificación debe situarse en la segunda o la tercera situación descrita (en que el Estado actúa como regulador o como transformador del estilo). En la segunda situación, los esfuerzos por formular otros proyectos serán parciales y posiblemente de importancia relativa limitada y los realizarán principalmente sectores ajenos a las estructuras oficiales. Este hecho, a su vez, sugiere la importancia de considerar las posibilidades de un modo de planificación no oficial que surja de la actividad de estos grupos y sectores y que proponga otras alternativas a la sociedad.

Todo intento de formular un esquema de planificación para un cambio de estilo requiere, como parte del mismo, que se vaya definiendo el estilo que se desea. Al respecto se ha venido insistiendo en una gran variedad de planteamientos que, aunque difieren entre sí, tienen algunos elementos básicos en común. Primeramente, se abandona la idea de que la maximización del crecimiento económico es condición suficiente para lograr que mejore la calidad de la vida para todos. El crecimiento económico es esencial, pero en función de una serie de características que incluye la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la utilización racional de los recursos tomando conciencia de las necesidades de las generaciones futuras, la adopción de un patrón de consumo y un estilo tecnológico congruentes con la dotación de recursos, con la satisfacción

<sup>167</sup> Carlos A. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL* No. 8, Santiago de Chile, agosto de 1979.

de las necesidades fundamentales y con la necesidad de ofrecer trabajo productivo a la población activa. Todo ello en el marco de una organización socio-política de carácter democrático y participativo.

Sin pretender analizar en detalle todas las características que debe tener la planificación que propugne un nuevo estilo, es útil puntualizar algunas de ellas que nos parecen más relevantes, manteniéndonos en un elevado nivel de generalidad.

Un primer aspecto que habría que tratar es el alto grado de incertidumbre en que opera la planificación. Esto es así por varias razones. Las consecuencias de las decisiones que se toman en los sistemas complejos pocas veces son enteramente previsibles. Ocurre allí el fenómeno del comportamiento contra-intuitivo, mencionado en los escritos sobre sistemas complejos. Frecuentemente se dan efectos secundarios no esperados que resultan difíciles de captar *a priori*. En los países dependientes el problema es más difícil, ya que la creciente complejidad de los sistemas suele deberse, por ejemplo, a la importación de tecnología. Se crea, así, una situación que podría caracterizarse como de "complejidad impuesta" que diferencia a estos países de los industrializados. El alto grado de desconocimiento hace impropio utilizar modelos de planificación deterministas. Se requieren criterios de planificación flexibles y susceptibles de reaccionar frente a las contingencias que se presentan. En cuanto al instrumental analítico, deben utilizarse modelos de simulación o experimentación matemática que permitan captar al máximo toda la compleja red de relaciones del proceso de desarrollo, sobre todo las que se dan entre el medio ambiente y los procesos económicos.

A la vez, es necesario reducir la incertidumbre que se ha señalado, para lo cual existen varios medios que van desde el mejoramiento de la información hasta otros más complejos. Concretamente, el proceso de planificación debe enmarcarse en los diferentes escenarios que crean los cambios en el entorno del sistema planificado, permitiendo de esta forma reducir el grado de incertidumbre. La construcción de escenarios parte del examen de hechos posibles y de la asignación de probabilidades entre ellos. El planificador elige sus estrategias posibles en función de esta asignación de probabilidades, utilizando criterios de minimización de costos o maximización de ganancias. La construcción de escenarios como elemento de la planificación la aparta significativamente de la práctica usual de hacer proyecciones lineales, y es particularmente importante en los sistemas abiertos, fuertemente afectados por hechos extrasistémicos.

Por otro lado, sin abandonar la concepción holística que debe caracterizar a la planificación, es importante que ésta se defina atendiendo a las variables estratégicas que más inciden en los procesos que son objeto de planificación. Al hablar de una concepción estratégica nos referimos al hecho de que la planificación en sus intentos de ser integral ha adoptado una estrategia de integralidad aditiva, que consiste en tratar de incluir todas las variables en un documento que se denomina plan. Aparte los problemas que se han discutido ampliamente en los escritos sobre las falacias de concebir la planificación como la preparación de un "plan-libro", esta visión aditiva de la integralidad del plan lleva a otros problemas. Primeramente el intento de incluir todas las variables es poco eficiente desde el punto de vista de la utilización de los recursos disponibles para la planificación que, la mayoría de las veces, son muy escasos en lo que respecta a

personal técnico e información disponible. En segundo término, esta concepción de la planificación no permite captar las relaciones recíprocas de las variables más importantes y establecer una jerarquía entre las variables causales.

Por supuesto, recomendar un modelo de planificación estratégica supone realizar un trabajo teórico dirigido a entender mejor el funcionamiento de los sistemas planificados. Específicamente, tendrían que identificarse las variables claves y sus interrelaciones. En este sentido, la planificación de los sistemas complejos acerca la metodología de la planificación a la de la ecología.

Un elemento central en todo esto son los objetivos que persigue la planificación. En general, la planificación del desarrollo ha tendido a buscar la maximización de la tasa de crecimiento económico, con algunos objetivos secundarios, como el aumento de la productividad, el mantenimiento de una tasa de inflación moderada, el equilibrio de la balanza de pagos y otros. Pero la lógica del sistema está dada por aquel objetivo central. Esta orientación que se desprende de los modelos de desarrollo neoclásicos deja al margen las consideraciones en torno a los efectos distributivos del proceso de crecimiento económico y sobre todo las que se refieren a los costos de este proceso. El objetivo, como se ha señalado, es la maximización de la tasa de crecimiento del producto en función de la asignación óptima de los recursos, entendiéndose por óptima la asignación que maximice el rendimiento económico privado.

Una alternativa al estilo de desarrollo actual debe adoptar un objetivo distinto: el de mejorar la calidad de la vida. Si se acepta esta proposición, es evidente que las dimensiones relacionadas con el medio ambiente, la distribución del ingreso, el acceso a los recursos y a la estabilidad misma del proceso de desarrollo asumen especial importancia en la planificación. Sobre estas alternativas que se plantean para los objetivos, existen numerosas publicaciones en que aparecen modelos que proponen éstos y otros objetivos relacionados, con distintos nombres: "otro desarrollo", "desarrollo autocentrado", "satisfacción de las necesidades básicas", entre otros. Es evidente que el proceso de cambio a un nuevo estilo requerirá que se vele resueltamente por que las tensiones y desequilibrios que surjan no lleven al rompimiento del sistema. Así, por ejemplo, si se logra cambiar el patrón de consumo en favor de los sectores más desposeídos, podrían surgir desequilibrios en los precios con consecuencias en la oferta de productos claves y, en algunos casos, en el balance de pagos.

Igualmente sería necesario desarrollar una estructura jurídico-institucional que fuera congruente con los requisitos del estilo por el cual se ha optado y de la transición a éste. La estructura jurídica y las instituciones del Estado responden principalmente a las necesidades del estilo dominante, de manera que no se puede pretender implantar un nuevo estilo de planificación sin modificar las instituciones existentes.

Una de las manifestaciones de la penetración del estilo capitalista transnacional es el patrón de consumo que rige para los diversos sectores de la población. Cuando se produce una situación en que los ingresos y la riqueza se concentran, el consumo también se concentra. Específicamente, se originan tres tipos de procesos relacionados con el consumo, que afectan la calidad de la vida. En primer lugar, ocurre un fenómeno de concentración cuantitativa del consumo agregado, sobre el cual huelga explayarse por haberse tratado ampliamente en las publicaciones sobre el subdesarrollo. En segundo lugar, igualmente importante y

con efectos también negativos, es la distorsión de los sistemas de producción y de distribución que resulta del peso de determinados sectores en la sociedad y en el consumo agregado. Por ejemplo, la penetración del estilo que nos preocupa lleva en ocasiones a abandonar cultivos tradicionales y sustituirlos por otros productos importados o cultivados localmente que responden más al patrón de consumo de los países industrializados. Un caso ilustrativo es la sustitución de la yuca y otros productos tropicales por el trigo en algunos países de África y América Latina. Pero, además, la producción para satisfacer la demanda de grupos escogidos de la sociedad enajena recursos que podrían utilizarse para suplir las necesidades básicas de la población. El tercer tipo de proceso corresponde a la sustitución del consumo colectivo por el consumo individual. Así, cabe citar la preeminencia del automóvil particular como medio de transporte en las zonas urbanas en sustitución de otros medios colectivos, más eficientes en el uso del espacio, de la energía, y en la reducción de la contaminación.

De lo anterior se infiere que es necesario incluir en la planificación la variable consumo, que los modelos de planificación derivados de la teoría neoclásica no consideran. Estos se concentran en los aspectos que tienen que ver con la producción. Sin embargo, es importante tener en cuenta la estructura del consumo ya que modificándola podrían abrirse posibilidades para usar nuevas tecnologías, conseguir la integración de sectores de la economía y reducir las importaciones. Lo que debe procurarse es lograr mayor convergencia entre las necesidades y la demanda, y entre ésta y la dotación de recursos.

Se ha escrito poco acerca de los instrumentos de que se dispone para influir en el consumo debido a que se ha prestado escasa atención a este aspecto en el pensamiento del desarrollo. En todo caso, es evidente que una estrategia que se proponga satisfacer las necesidades básicas de la población y lograr un mejor equilibrio entre los recursos y el consumo, deberá contemplar una intervención decidida en el mercado. Existen varias alternativas al respecto para lograr la asignación de ciertos productos y servicios, basándose en criterios distintos de los de la demanda monetaria y la capacidad de compra de los diferentes sectores sociales. No es éste el lugar para considerar las ventajas y desventajas de los diversos criterios de reorientación del consumo. Basta señalar que en todo intento de buscar una alternativa al estilo de desarrollo actual debe necesariamente tenerse en cuenta la racionalización del consumo. Por supuesto que esto también requeriría una reorientación de la naturaleza de los medios de difusión y de propaganda comercial, que en la mayoría de nuestros países promueven precisamente los patrones de consumo que se quiere modificar.

Como se mencionó antes, requisito importante para un cambio de estilo sería la participación social amplia en la planificación. No obstante el convencimiento generalizado de que se desea una planificación descentralizada y participativa, existen problemas de distinto tipo que habría que resolver antes de convertir este objetivo en realidad. En el estilo de desarrollo predominante, la participación popular o de la comunidad es muy limitada. Ciertos grupos de intereses —las grandes empresas, por ejemplo— hacen su propia planificación que a veces es más importante que la oficial, pero aunque ciertamente no se trata de esto, es conveniente determinar en qué formas se podría influir en esa planificación.

Tradicionalmente se ha considerado que la planificación es una actividad oficial del Estado, que se organiza de modo que las dimensiones regionales y sectoriales se hagan coherentes a través de la especificación de objetivos y metas globales y programáticas. Existen usualmente algunos mecanismos de coordinación e, incluso, se permite cierta descentralización y participación. No obstante, la planificación como actividad es centralizada y excluyente en tanto que los objetivos que la guían los determine el Estado.

Se han hecho muchas sugerencias tendientes a lograr una planificación más participativa. Varias son las razones que se aducen para que sean las propias comunidades las que hagan la planificación<sup>168</sup>, se considera que muchas veces ellas se encuentran mejor capacitadas para captar las condiciones y necesidades locales y formular programas que sean congruentes con éstas, para evaluar los efectos de las diversas actividades y para seguir los distintos procesos que les afectan. Por esta razón, el autor citado sugiere la creación de "cabildos ambientales" que intervendrían en la formulación de los planes regionales. Se plantean aquí dos problemas que habría que resolver. Uno se refiere a la unidad de análisis y planificación más apropiada para introducir la dimensión ambiental en la planificación; el otro tiene que ver con la integración de la dimensión regional-espacial a la planificación global del desarrollo.

La descentralización, o la planificación hecha por la comunidad, aunque es una meta ampliamente compartida, exige que se aclaren algunos aspectos. En primer lugar ¿qué agentes y procesos darán existencia a ese tipo de planificación y cómo habrán de proceder? Se ha planteado muchas veces la necesidad de que existan guardianes platónicos o *deus ex machina*, ajenos a las sociedades nacionales que son estratificadas y complejamente dependientes. Por las razones ya expuestas, son pocas las probabilidades de que el Estado desempeñe ese papel. También suele proponerse una utopía tecnocrática escondida tras una utopía de participación.

En segundo lugar, ¿cuál es la "comunidad" que debe adoptar las decisiones y controlar la planificación? En las variantes latinoamericanas del subdesarrollo, no sería fácil identificar comunidades locales ni nacionales que tengan la misma conciencia de sus intereses y de sus valores. En gran parte de los países, y durante la mayor parte del tiempo, la realidad consiste en la imposición de lo que una minoría considera sus intereses, situación que es recibida con apatía o con resistencia por la mayoría. Los programas de desarrollo de la comunidad, en los cuales se cifraron tantas esperanzas hace algunos años, fracasaron debido a las expectativas poco realistas de armonía de intereses dentro de los grupos locales y entre dichos grupos y las fuerzas dominantes en el ámbito nacional. El llamado a la "comunidad" y a una planificación participativa, supone, en realidad, que el nuevo estilo de desarrollo ya es algo inminente. Al menos, supone que las estructuras políticas se caracterizan por ser democráticas.

En tercer lugar, incluso si se pudiera dar por sentada la factibilidad de un amplio control popular sobre la formulación de las políticas en estas sociedades, ¿cómo habrán de compatibilizarse las exigencias agregadas de los diferentes grupos con los principios de un desarrollo ecológicamente adecuado? La identificación entre "comunidad" y "ecorregión" crea complicaciones que no es del

<sup>168</sup> Santiago Torres, *op. cit.*

caso tratar aquí. Las "ecorrecciones" están todavía por definirse, y presumiblemente coincidirán sólo por accidente con los límites administrativos determinados históricamente y con los sentimientos de autoidentificación que se den en un lugar. En el mejor de los casos, la tarea de descentralizar regionalmente un país con el fin de armonizar criterios ecológicos, económicos y políticos será compleja y conflictiva; así lo muestran las vicisitudes de la planificación regional emprendida hasta ahora. El problema podría ser más simple en las sociedades con predominio campesino, y con fuerte arraigo en la tierra y en la localidad; sin embargo, muchas sociedades latinoamericanas están ya muy apartadas de este esquema y nunca podrán volver a él. ¿Cómo puede la población de la Ciudad de México, o la de São Paulo, o la de Caracas, controlar los procesos decisorios que inciden en su ecosistema? Una posible solución sería que todo órgano que preste servicios a la ciudadanía esté regido por un consejo que incluya representación de la comunidad.<sup>169</sup> No obstante, quedan las dificultades inherentes al establecimiento de este tipo de organismo en las actuales circunstancias latinoamericanas.

Hay muchas respuestas posibles para los interrogantes anteriores. Entre otras, mejorar los sistemas de información y crear comités interregionales. Pero no es claro que la mayor descentralización y el aumento de la capacidad popular para hacer sentir sus exigencias resulte necesariamente en un estilo más sano en lo que se refiere al uso de los recursos y a la contaminación. Este podría lograrse realizando previamente una labor consciente de convencimiento que se encomendaría a agentes de cambio (¿planificadores?) técnicamente preparados y motivados. Lo cual, a su vez, implicaría la existencia de programas de formación de cuadros técnicos capaces de ejercer esta función.

El establecimiento de un estilo de planificación participativo supone un largo proceso de preparación a través de sistemas de educación y de comunicación, durante el cual se atribuya importancia decisiva al desarrollo de una conciencia social en torno a los problemas ambientales y del desarrollo. Este último punto merece particular atención dada la acción deformadora que ejercen a este respecto los medios de difusión, y lo difícil que resulta introducirles cambios estando vigente el estilo actual.

No obstante todas estas dificultades, y teniendo en cuenta las condiciones imperantes en los países latinoamericanos en los cuales la planificación debe asumir no sólo el papel de asignador sino también de movilizador de recursos, es imprescindible que se investiguen los medios de lograr una genuina intervención de la población en la planificación.

Aun en la situación más restrictiva, existen grupos, sectores e instituciones profesionales, científicas, regionales, y otros, que sostienen posiciones diferentes y que desarrollan actividades orientadas a lograr fines distintos de los que persiguen el Estado y las empresas. Es evidente que si se considera la planificación como un medio de lograr un cambio de estilo, resulte de alguna manera importante apoyar las actividades de los grupos cuyas posiciones se acerquen más a las del estilo que se busque establecer. Con ese objeto, según hemos señalado, habría que propiciar un cambio en la posición que prevalece en las publicaciones sobre la planificación de que ésta es sólo una actividad oficial o del Estado. El

<sup>169</sup> Jorge Wilhelm, *op. cit.*

trabajo con grupos del tipo señalado es uno de los medios de iniciar la transformación del estilo, o de avanzar en ella, o al menos de promover un debate con el propósito de lograr que se introduzcan modificaciones de importancia en algunos de sus aspectos.

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago  
Chile

Segunda edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 80-10-2336 — mayo de 1984 — 1 000

S.81.II.G.66 - 00500 P