

PROYECTO CEPAL/PNUMA  
ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO  
AMBIENTE EN AMERICA LATINA

E/CEPAL/PROY.2/R.6  
Agosto de 1979.

Seminario Regional

Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979

PERSPECTIVAS: EL MEDIO AMBIENTE EN LA PALESTRA POLITICA

Marshall Wolfe, Consultor

El autor fue consultor del Proyecto de Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad del autor.

0010  
79-8-2038



INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Introducción .....   | 1             |
| Proceso y problema .....   | 2             |
| Percepciones y respuestas .....  | 3             |
| La percepción de problemas ambientales: algunas lecciones<br>de los países centrales ..... | 9             |
| Planificación y transición a otros estilos de desarrollo .....                             | 14            |

/Introducción

100

.....

.....

.....

.....

.....

Introducción

Enfrentamos las siguientes cuestiones: qué hacen, por qué, por intermedio de quién, cómo. Las respuestas a las últimas tres preguntas exigen hipótesis provisionales acerca del funcionamiento de los Estados y de las sociedades en América Latina, y de las formas de respuesta de dichos Estados y sociedades frente a determinados desafíos. Las hipótesis que se exponen a continuación aparecen como especialmente pertinentes y plausibles:

1) Las sociedades nacionales latinoamericanas se comprometen cada vez más con diversas variantes de estilos de desarrollo capitalista dependiente, sometidas a ciertas restricciones concretas, 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. Muchos de los trabajos presentados en este seminario se refieren en detalle a las diversas consecuencias de tal compromiso.

2) En América Latina, el Estado se ve progresivamente recargado: se le exige que ofrezca soluciones a 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. También se aprecia en los países centrales un recargo similar de las funciones del Estado, pero los esquemas de semidesarrollo dependiente y las limitaciones para la movilización de recursos y para la administración que se advierten en los estados latinoamericanos, así como el hecho de que previamente se hayan hecho cargo de pesadas responsabilidades de "desarrollo", hacen prever para estos últimos un desenlace diferente.

3) Una de las consecuencias de lo anterior es la disociación entre las estrategias normativas y utópicas para el desarrollo y el bienestar humano, a veces adoptadas por los gobiernos y más corrientemente 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

desarrollo autónomo y socialmente equitativo y la realidad de la transnacionalización y del florecimiento de una sociedad de consumo para las minorías; sin embargo, dicha disociación se hace más pronunciada a medida que los requisitos de desarrollo auténtico que cuentan con apoyo internacional, se extienden hasta incluir el medio ambiente, la atención de las necesidades básicas y la condición de la mujer.

4) Otra consecuencia de lo expuesto es que las fuerzas que controlan el estado se limiten a hacer simplificaciones autoritarias, en un deliberado esfuerzo por evitar que las aspiraciones más difíciles de manejar alcancen expresión política.

5) Ni las soluciones normativas amplias y armoniosas para los problemas del desarrollo, ni tampoco 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 términos de procesos de mutación social que pueden o no considerarse problemas, y que sólo imperfecta y precariamente 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.

#### Proceso y problema

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

Un problema puede definirse como cualquier 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 tomar acción. 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

Los procesos pueden ser o no considerados problemas, o bien constituir problemas sólo para algunos de los 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 su respectiva respuesta y los procesos a los cuales se remiten, lo que suele sugerirse al decir que los generales siempre están preparados para combatir en la última guerra pasada.

#### Percepciones y respuestas

Según cuáles sean las actitudes características de los diferentes actores sociales, enumerados a continuación, la percepción de los problemas y las respuestas a los mismos pueden dividirse, muy simplificadaamente, como sigue:

1) El Estado o gobierno que debe afrontar exigencias para que "resuelva" el problema. Incluso si se trata de un Estado autoritario o que moviliza las masas, los nuevos problemas necesariamente serán considerados complicaciones que se agitan para lograr atención y obtener una parte de 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 preferirá - en el caso de 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.

2) Las fuerzas económicamente dominantes, para las cuales los problemas se presentan en calidad de potenciales obstáculos o peligros, debido a las respuestas 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.

/3) Los

3) 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 marcadamente 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 sobre 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 para las masas, etc. En general, las formas de conciencia se simplifican y se deforman al ser transmitidas, y su influencia se ejerce con un gran desfase temporal.

El movimiento que propone estilos alternativos de desarrollo constituye un esfuerzo de ciertos elementos dentro de esta categoría de actores sociales para 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 conciencia de la inevitabilidad de un giro hacia una mayor austeridad e igualdad, por otra.

4) 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 angustia ante holocaustos nucleares y una generalizada "conmoción de 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



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 en el caso del trabajador cuya ocupación permanente y cuya participación en la sociedad de consumo parecen depender de su aceptación e incluso de su defensa de un medio ambiente cada vez más contaminado.

La relativa importancia de los diversos actores sociales en el carácter de las respuestas de 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 en el caso de cada problema concreto. En relación con algunos de éstos, 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 problematicen 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.

En el caso de todos los principales problemas abordados en los trabajos presentados a este seminario, puede esperarse un complejo juego de formas de conciencia y de acciones en diferentes niveles, moldeados por diversos intereses, diversas capacidades de acción y diferentes marcos ideológicos; el efecto agregado de dicho juego no correspondería necesariamente a los deseos o a las expectativas de ninguno de los actores sociales.

En la mayor parte de los casos, debería ser posible distinguir entre las formas de conciencia y las respuestas que determinan los principales problemas que la sociedad está dispuesta a abordar, las principales direcciones de los procesos subyacentes, y los factores cuya influencia es 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 de captar plenamente la complejidad de las interacciones.

A estas alturas, puede resultar útil presentar dos ejemplos del juego de formas de conciencia y de respuestas en relación con dos de los problemas que se están imponiendo a la consideración del Estado y de la sociedad en América Latina.

/En primer

En primer lugar, consideremos "la civilización del automóvil". El automóvil privado que utiliza gasolina ha prevalecido por sobre medios alternativos de transporte urbano por diversas razones ajenas a su eficiencia específica: da un mayor margen de libertad individual, proporciona 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, etc. La concentrada expansión del uso del automóvil ha creado problemas que son captados en forma diferente según se trate de propietarios de automóviles, no propietarios de los mismos o autoridades urbanas. Para los propietarios, el principal problema consiste en obtener mejores carreteras y más amplios espacios de estacionamiento, para contrarrestar así la mayor congestión, y mantener los costos de vehículos, combustibles y 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 percibido consistió, en sus primeras etapas, en adaptar la ciudad a las necesidades del automóvil y financiar la infraestructura necesaria para ello. En una etapa posterior, el problema llega a consistir en idear reglamentos que minimicen las desventajas del uso concentrado del automóvil, enfrentando así resistencias de 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, de rehabilitar el transporte público y de obstaculizar el ingreso de automóviles particulares al centro de la ciudad; comienza también a dictar reglas acerca de las características de los automóviles, para favorecer un menor consumo de combustible, una menor emisión de gases tóxicos y una 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

Con el tiempo, el nuevo "problema" de súbitos y fuertes aumentos en el precio del petróleo - que transforman al automóvil en una carga mucho mayor para el presupuesto familiar y para el balance de pagos de países que no se autoabastecen de petróleo - crea nuevas formas de captar el problema más vasto planteado por 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 trasladar los costos y mantener las ventajas existentes. A través de todos los cambios en los problemas y en la conciencia de ellos, una gran parte de la población urbana sigue siendo incapaz de percibir el problema en términos que puedan llevar a soluciones realistas y armónicas en relación con sus intereses de largo plazo, y también incapaz de imponer respuestas frente a las percepciones que alcanza a tener, salvo a través de la mantención de un transporte público barato pero incómodo, el cual se conserva a través de su única táctica efectiva: la de alzarse en contra de los aumentos de tarifas.

En segundo lugar, consideremos el deterioro del suelo y la pobreza crónica que van unidos al cultivo en minifundios. Los técnicos y burócratas agrícolas han captado estos problemas a través de encuestas y han procurado responder a ellos, de acuerdo con sus diferentes conocimientos y valores, a través de esfuerzos por erradicar a los minifundistas de la tierra y reforestarla, a través de reformas agrarias para darles recursos más adecuados de suelo, a través de campañas educacionales sobre uso del suelo, o suministrando empleos ajenos a la agricultura en los mismos lugares. 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 pudiera incorporarse 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 minifundistas empobrecidos y los de las fuerzas nacionales dominantes como una posibilidad de movilización revolucionaria. Los minifundistas mismos han captado el problema a través de la menor capacidad de la tierra para brindarles subsistencia, la creciente presión de la agricultura capitalista modernizada; y la aceptación cada vez menor de su escada y precaria forma de vida en el tipo de sociedad que surge en torno a ellos; y han respondido de acuerdo con las alternativas que pudieron encontrar en los lugares en que viven, a través de la intensificación aún mayor del uso de la tierra, de la movilización para exigir ayuda estatal y mejores terrenos, de la migración temporal con miras a obtener ingresos complementarios, de la migración a zonas no colonizadas, o del abandono de la tierra y la migración permanente a pueblos y ciudades. La acelerada pérdida 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 han 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 moderna agricultura en gran escala (combustible, fertilizantes, plaguicidas, etc.) apuntan a un cambio de rumbo, en dirección a la producción interna de alimentos mediante métodos que hacen un uso relativamente intensivo de la mano de obra.

/La percepción

La percepción de problemas ambientales: algunas lecciones de los países centrales

Suele afirmarse corrientemente que los países industrializados y los países del Tercer Mundo perciben en forma diferente 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 cuanto tales, no "perciben", como tampoco "escogen" 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 tomar una acción que corresponda a lo que han percibido. Las formas dominantes de percibir tampoco son nunca completamente coherentes. Hasta el régimen más poderoso y más decidido encuentra resistencias y presiones que no puede pasar totalmente por alto.

En lo que respecta a la viabilidad de las políticas ambientales (o de las políticas de desarrollo en general) para América Latina - descrita ya como una región de semidesarrollo capitalista dependiente - resulta especialmente pertinente contrastar la distribución de las formas de percepción o conciencia capaces de ejercer alguna influencia con la distribución de las mismas, y con sus manifestaciones, en los países centrales 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 para las masas, y son propugnadas por organizaciones especializadas que buscan influir sobre la legislación y sobre 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

Empresas industriales y agrícolas en general

Empresas transnacionales en particular

Productores y vendedores de productos energéticos en particular

Sindicatos y gremios

Movimientos ecológicos, conservacionistas y de consumidores

Organizaciones de deportistas, excursionistas y cazadores

Periodistas

Economistas

Otros científicos (de ciencias físicas y sociales)

Opinión pública "ilustrada" (académicos y profesionales)

Opinión pública en general

Grupos que experimentan marginación o discriminación, y aquellos que desean inducirlos a movilizarse.

El Estado (que es simultáneamente el árbitro final de la política

de medio ambiente y un conglomerado de burocracias y facciones legislativas aliadas con diversas fuerzas sociales que propugnan sus propias percepciones y políticas).

Naturalmente, ninguna de estas categorías tiene formas monolíticas de percibir; la mayor parte de ellas muestra profundas divisiones. Algunas se preocupan casi exclusivamente de problemas de medio ambiente. En otras, dicha problemática compite con la conciencia de otros problemas urgentes, o se ve subordinada a ellos.

Especialmente en los Estados Unidos, las diversas formas de percepción se enfrentan unas a otras a través de procedimientos de oposición comparables a los de los tribunales, en los cuales se espera que los defensores de cada una de las posiciones la presentará en los términos más vigorosos - generalmente con un tono de indignación moral y con advertencias de ruina inminente - y que la política surgirá de una capacidad diferencial para convencer, movilizar y superar la inercia del proceso político, aun cuando dicha política represente una serie de transacciones. Ningún contendor logrará todos sus objetivos, y los intereses que no participen de la disputa pública influirán sobre 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

través de su capacidad de votación o de demostración pública, y a través de su percepción de las preocupaciones ambientales como formas de desviar la atención de las necesidades de sus propias clientelas. Una consecuencia de esta forma de llegar a la formulación de una política consiste en la proliferación de reglamentaciones que tienen origen en transacciones legislativas; en aumentos considerables en el tipo de intervención de las burocracias gubernamentales, no sólo en el funcionamiento de las empresas sino también en la vida cotidiana; y una proyección de la disputa inicial, a través de los tribunales, hacia la interpretación de las leyes y la asignación de fondos públicos. La proliferación de reglamentaciones sobre medio ambiente coincide con una proliferación de reglamentaciones sobre otros problemas, a las cuales se ha llegado a través de similares vías de promoción conflictiva y transacción política; así sucede en el caso de los reglamentos destinados a asegurar igualdad de derechos o a compensar a determinados grupos por discriminaciones sufridas en el pasado. La combinación de todas ellas está cada vez más reñida con la general desilusión respecto del estado providente ("welfare state"), considerado excesivamente reglamentado y oneroso. De este modo, sectores importantes de la opinión pública oscilan entre el fastidio ante la degradación del medio ambiente y el miedo de peligros futuros muy publicitados, por una parte, y el fastidio causado por la burocracia y los impuestos, por otra. Las empresas industriales utilizan actualmente este factor en su publicidad, autoproclamándose defensoras acérrimas del medio ambiente, pero insistiendo sobre los costos de una excesiva reglamentación y sobre la intransigencia de sus adversarios. La conciencia de un exceso de problemas puede llevar a la parálisis de muchos aspectos de los procesos decisivos; las partes en pugna tienen más posibilidades de bloquear o diluir las decisiones favorables a sus adversarios que de propiciar las que más se adecúan 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 el esfuerzo de vivir de acuerdo con sus propias convicciones ambientales, convencidos de que, para la mayoría incrédula, la ruina resulta inminente.

/En los

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 diverso. En lo que respecta a la política sobre medio ambiente, las formas de percibir el problema que hasta ahora deben tomarse 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 para las masas han comenzado a prestar atención al medio ambiente, y la opinión pública de la clase media se encuentra por lo menos inquieta, y no puede ya, 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 una cierta preocupación por el efecto ambiental de sus actividades, la cual proviene de las actuales 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 regulaciones 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.

Hasta este momento, 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 conciencia combina, por una parte, una sospecha de que la defensa del medio ambiente es una táctica destinada a desviar la atención, utilizada por fuerzas de los países centrales interesadas por evitar el desarrollo del tercer mundo; y por otra, un interés por redefinir el concepto de medio

/ambiente, con



ambiente, con el 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 apoyo masivo. En este aspecto, la progresiva conciencia de que el medio ambiente es un problema trascendente se parece a la progresiva conciencia de la importancia del problema del crecimiento demográfico. En ambos casos, tanto la naturaleza del problema como los preconceptos de quienes participan en el debate al respecto 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 aquella 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 complejos estudios y el diseño de planes de amplio alcance; todo ello servirá como prueba de buenas intenciones y postergará la fijación de prioridades realistas y la introducción de una medida de compatibilidad y eficiencia en las acciones heterogéneas que sin duda se emprenderán para solucionar problemas que lleguen a ser intolerables para los grupos capaces de defender lo que consideran sus intereses.

/Los virtuales

Los virtuales agentes de cambio que traten de introducir una dimensión ambiental en la política de desarrollo y al mismo tiempo dirigir dicha política hacia un estilo de desarrollo 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 atención a los peligros que entrañan las soluciones tecnoburocráticas centralizadas. Es fácil proponer, a modo de ideal, que el actual predominio ejercido en materia ambiental por los intereses tecnoburocráticos y empresariales se reemplace por la conciencia y las respuestas de todos los estratos de la población nacional, evitando al mismo tiempo la sistematización de las relaciones en pugna y el laberinto de reglamentaciones en que han entrado los países industrializados. Sean cuales fueren las desventajas aparentes en materia de eficiencia, parece sin embargo preferible que los conflictos de intereses en relación con 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 efectiva presencia en este aspecto, puede suponerse 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.

#### Planificación y transición a otros estilos de desarrollo

Al considerar la formidable lista de problemas, la heterogeneidad del orden social que debe tomar conciencia de ellos, y el recargo de actividades del Estado, resulta inevitable que una vez más dirijamos nuestra atención hacia el esquivo ideal de la "planificación". Si los economistas, sociólogos y otros profesionales que se presentan a grandes rasgos como "planificadores" son los que tienen mayor conciencia del conjunto de problemas relativos al medio ambiente y de otros que tornan precario y contraproducente para el bienestar humano el estilo latinoamericano de semidesarrollo dependiente, ¿no pueden acaso dichos planificadores idear cómo manejar el Estado y la sociedad de manera de racionalizar la inevitable transición a estilos de vida diferentes?

/Dos ensayos

— Dos ensayos recientes ejemplifican conceptos diametralmente opuestos actualmente sostenidos por especialistas experimentados en la planificación del desarrollo latinoamericano acerca del papel que podría cumplir la planificación como estrategia de cambio social - aunque bien podría ser que los valores y aspiraciones subyacentes en ambas concepciones sean muy semejantes. Uno de los ensayos, en torno al ecodesarrollo, exhorta a la planificación a hacer lo siguiente:

- a) Acomodar sus criterios al ordenamiento específico y diferenciado de los ecosistemas.
- b) Incorporar las aspiraciones de cada una de las comunidades y, al establecer una estrategia nacional global, vincularla a planificación determinada por la población de cada ecosistema.
- c) Formular los procedimientos de planificación en forma suficientemente flexible como para permitir un constante control por parte de la población, de modo que los organismos de planificación se encarguen solamente de la instrumentación y compatibilización de las decisiones adoptadas por las comunidades, y no reemplacen a éstas en el ejercicio del poder.<sup>1/</sup>

Estos mandatos se remiten al futuro, pero suponen un alto grado de fe en la potencialidad de la planificación como factor del cambio social, así como una evaluación negativa de las manifestaciones tecnocráticas y centralizadas propias de la planificación anterior. Un diagnóstico diferente de la planificación se centra en el pasado reciente, pero tiene consecuencias para el futuro. Según Carlos A. de Mattos:

- a) En las condiciones imperantes en América Latina, los planes de plazo fijo han demostrado uniformemente su inaplicabilidad; han influido poco o nada sobre lo que efectivamente ha sucedido.
- b) También ha demostrado ser inaplicable el concepto según el cual 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".

---

<sup>1/</sup> J. Hurtubia, V. Sánchez, H. Sejenovich, F. Szekely, "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo", PNUMA, Oficina Regional para América Latina, pág. 17.

c) Los planificadores profesionales, incapaces de actuar efectivamente sobre la realidad, han prestado gran atención a las metodologías para la preparación 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 realización de sus propios objetivos, incluso en aquellos 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 estos "planificadores" o no. Este tipo de planificación puede actuar prácticamente sin tomar en cuenta las actividades paralelas de los organismos oficiales de planificación y la publicación de planes. Sin embargo, incluso de esta última actividad, inofensiva y ritual, se excluyen progresivamente a los planificadores que se consideran agentes de cambio social.<sup>2/</sup>

Si ésta fuera toda la verdad, de ella se desprendería que el mandato de incorporar una 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 aún más a los planificadores de sus fuentes de trabajo. 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 los planificadores que desean entregar dicho control a "las comunidades".

Puede entonces esperarse que las fuerzas dominantes tomen en cuenta la dimensión ambiental sólo en la medida en que perciban amenazas a su propio estilo de desarrollo, y dentro del horizonte temporal que les parezca adecuado - es decir, por ejemplo, próximo agotamiento de recursos naturales

---

<sup>2/</sup> Carlos A. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". Documento A/40, ILPES, 1979.

claves, costos prohibitivos de la energía, congestión inmanejable en las ciudades, resistencia popular peligrosa - desde un punto de vista político - a la contaminación de aire o a la catástrofe nuclear. Entonces buscarán para estos problemas soluciones técnicas que aumenten el control ejercido mediante la tecnología avanzada y los medios de comunicación para las masas; que les den ganancias provenientes de nuevas líneas de producción, y que permitan trasladar los costos a los sectores más débiles de sus propias sociedades o de sociedades ajenas. Hasta cierto punto, estas fuerzas pueden incluso mirar con cierto orgullo el deterioro ambiental visible, en cuanto prueba de que realmente están logrando desarrollo y que tienen la fuerza suficiente como para asumir su costo.

Los autores de los ya citados mandatos a la planificación no dejan de lado este tipo de dificultades, y contemplan dos modos posibles de enfrentarla. En uno de ellos, la autonomía parcial del Estado, tiene poca o ninguna confianza, y su evaluación de los planes de desarrollo se hace en términos que no difieren mucho de los utilizados por Mattos. Los objetivos de los planes de desarrollo de la mayor parte de los países del tercer mundo, e incluso sus leyes - afirman - contienen medidas para la redistribución del ingreso, la protección de los estratos marginados la conservación del medio ambiente y otros anhelos; sin embargo, muy pocas de éstas se aplican, y se vulnera la mayor parte de las leyes. Estos hechos provienen de la relativa autonomía del Estado, y de los intereses contradictorios que éste representa; pero los sectores dominantes suelen por lo general obtener lo que desean, ya sea aplicando políticas adecuadas a sus intereses o neutralizando políticas contrarias.<sup>3/</sup>

La relativa autonomía del Estado puede reducirse, de hecho, a la relativa autonomía que tienen los planificadores para diseñar planes que no habrán de llevarse a la práctica.

La otra forma de solución consiste en la planificación hecha por "la comunidad" y para ella. Esta proposición remite a algunas de las dificultades centrales, aún sin solución, del "otro desarrollo".

---

<sup>3/</sup> Hurtubia, et al., op. cit., pág. 18.

En primer lugar ¿qué agentes y procesos darán existencia a ese tipo de planificación, y cómo habrán de proceder? Las formulaciones sugieren la necesidad de guardianes platónicos o de un deus ex machina ajenos a las sociedades nacionales, estratificadas y complejissimamente dependientes. Por las razones ya indicadas aquí antes, son pocas las probabilidades de que el Estado desempeñe ese papel; los planificadores profesionales sólo pueden soñar con él. Las formulaciones sugieren 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 semidesarrollo, no pueden identificarse comunidades locales ni nacionales con una misma conciencia respecto de sus intereses y de sus valores. En la mayoría 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 pusieron tantas esperanzas hace algunos años, fracasaron debido a expectativas poco realistas acerca de la armonía de intereses dentro de los grupos locales y entre dichos grupos y las fuerzas dominantes en el plano nacional. El llamado a la "comunidad" supone, en realidad, que se hace inminente otro estilo de desarrollo.

En tercer lugar, incluso si se pudiera dar por supuesta la factibilidad de un amplio control popular sobre la formulación de políticas en estas sociedades, ¿cómo habrán de compatibilizarse las exigencias agregadas de los diferentes grupos con los principios del ecodesarrollo? La identificación entre "comunidad" y "ecorregión" crea complicaciones en las cuales no puede entrarse aquí. Las "ecorregiones" están todavía por definirse, y presumiblemente coincidirán sólo por accidente con los límites administrativos históricamente determinados y con los sentimientos de autoidentificación que se den a 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 demuestran las vicisitudes de la planificación regional emprendida hasta ahora. Podría ser más simple el problema en sociedades con predominio campesino, y con

fuerte arraigo en la tierra y en la localidad; sin embargo, las 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 decisivos que inciden en su ecosistema? ¿Puede tolerarse el permanente crecimiento de estos conglomerados urbanos, y en caso negativo, cómo puede ser detenido? Muchas de las políticas al respecto irán, contra las expectativas no especializadas, deberán tener un alcance nacional o internacional, y no serán deseadas, al menos en un primer momento, por la mayor parte de la población a la cual se apliquen.

En el mundo real, un refuerzo de la capacidad popular para hacer presentes sus exigencias, y la reducción de la intolerable diferencia entre niveles de alto y de bajo consumo, significaría inevitablemente más desgaste del medio ambiente por acelerada construcción de viviendas, mayor uso de energía y de agua por habitante, más movilidad en el espacio, mayores adquisiciones de bienes de consumo, no indispensables, tanto duraderos como perecibles, y usos del tiempo libre vinculados a un mayor consumo de recursos, como los viajes de vacaciones y de fines de semana. Puede esperarse una mayor conciencia popular acerca de los límites sociales del crecimiento <sup>4/</sup> y de cambios graduales en los estilos de vida; sin embargo, aun en el mejor de los casos el proceso de ajuste será dispendioso y conflictivo, muy diferente a una visión de "comunidades" que toman decisiones ecológicamente adecuadas y controlan a los planificadores. Esta visión deberá ser superada, en parte a través de agentes de cambio técnicamente preparados y motivados, pero principalmente a través de las personas mismas, de sus experiencias decepcionantes y de sus decisiones particulares respecto de la aplicación de su ingreso, el valor de uso de los productos que se acumulan a su alrededor, la mantención y el reciclaje como alternativas preferibles al amontonamiento de cerros de basura, y sobre todo, como ha insistido Ignacy Sachs, la asignación de su recurso más precioso, el tiempo.<sup>5/</sup>

---

<sup>4/</sup> Fred Hirsch, Social Limits to Growth, a Twentieth Century Fund Study, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1976.

<sup>5/</sup> Ignacy Sachs, "El juego de la armonización", Mazingira, N/3/4, 1977.

Sin embargo, se hace necesaria una visión de amplio alcance, y tal vez algo pueda hacerse por reivindicar el papel del planificador como agente de cambio social y custodio de dicha visión. Para tal propósito, se hace necesario examinar la capacidad probable de las fuerzas actualmente dominantes - las empresas transnacionales, las burguesías nacionales, las tecnoburocracias estatales y los militares - para cumplir con estrategias no sólo coherentes, sino también viables en el largo plazo. Durante los años setenta en América Latina, un período de exageradas esperanzas y temores de transformación revolucionaria o de crecimiento económico acelerado y progresivamente igualitario parece haber cedido el paso a un período de desaliento o de complacencia (depende del observador) ante la aparente solidez del capitalismo dependiente y del consumismo apoyado por la fuerza militar. Es evidente que este sistema de dominación sigue afrontando contradicciones y presiones incompatibles, que hacen precario su funcionamiento. Como en los países centrales, las fuerzas dominantes se verán obligadas a una progresiva incorporación de concesiones y medidas paliativas - incluso de protección del medio ambiente - que resultan contrarias a la lógica del sistema. Los cambios cuantitativos pueden sumarse hasta producir mutaciones trascendentes del estilo de desarrollo; o bien las contradicciones pueden dar origen a cambios cualitativos súbitos, que incluso podrían alterar la orientación "consumista" que actualmente hace tan difícil contemplar una sana política sobre medio ambiente.

Para los "planificadores" (utilizando la palabra como abreviatura de agentes potenciales de cambio que utilizan instrumental de disciplinas técnicas o académicas) resulta fundamental prestar estrecha atención a las simientes de cambio que actualmente germinan en los países centrales y también en América Latina, y valorarlas en forma realista tanto en términos de oportunidades como de restricciones. Desde este punto de vista, es útil la idea de "procesos" que llegan a ser "problemas" cuando son captados como tales por una fuerza social capaz de acción. El planificador tiene - legítimamente - sus propias percepciones de los procesos y de los problemas; y debe tratar de mantenerse a la vanguardia en materia de captar problemas antes que éstos se impongan a la atención del Estado y del público. Esto puede parecer un simple lugar común; sin embargo, llama poderosamente la atención que los planificadores

/de los



de los años cincuenta y sesenta mostraran una ausencia casi total de previsión respecto de los principales problemas que comenzaron a plantearse en los años setenta. Convendría que el planificador evitara cuidadosamente exagerar la infalibilidad o la viabilidad política de sus percepciones, pero esto no significa que deba transformarse en simple proyector de las tendencias actuales, aumentadas y reformadas, o en agente del poder, carente de otros valores.

La tensión entre la estandarización, la centralización y la reglamentación inseparables de los esfuerzos estatales por "resolver problemas", por una parte, y la necesidad de experimentación, diversidad, adaptación a condiciones locales y libertad personal de elección, por otra, es uno de los problemas de planificación que no puede resolverse mediante el recurso de trasladar la responsabilidad a la "comunidad". La escala de los problemas y el carácter tal vez impopular de muchas de las acciones necesarias, según se dijo antes, significa desde una perspectiva realista, que el primero de estos elementos de tensión no puede descartarse como puramente negativo. Al mismo tiempo, la tendencia estatal a generar soluciones estandarizadas, onerosas y proclives a la burocracia creará - inevitablemente - apatía o resistencia. Esta tensión (que puede formularse como tensión entre utopías tecnocráticas y utopías de participación) no se puede superar apoyando una u otra alternativa. Constituye un componente permanente y legítimo de los esfuerzos humanos por alcanzar finalidades sociales.<sup>6/</sup>

---

<sup>6/</sup> Dos ensayos de Marshall Wolfe desarrollan las proposiciones esbozadas aquí. Véanse "Para otro desarrollo: requisitos y proposiciones", Revista de la CEPAL, N° 4, segundo semestre de 1977, y "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambios reales", Revista de la CEPAL, N° 7, abril de 1979. La idea de utopías tecnocráticas y otras implícitas en la planificación proviene de José Medina Echavarría, Discurso sobre política y planeación, Siglo XXI, México, 1972.