

Cuad. Méd.-Soc., XXX, 1, 1989./34-44

ABSTRACT: *The problems generated by the introduction of an environmental dimension in development planning in Latin America are discussed.*

Key words: ENVIRONMENT AND PLANNING, POLLUTION, LATIN AMERICA.

INTRODUCCION

La dimensión ambiental ha estado siempre implícitamente incorporada en la planificación del desarrollo, ya que cualquier transformación que se ha hecho de la naturaleza ha significado realizar una gestión ambiental. Las antiguas obras de regadío, los sistemas de aguas servidas, los de pantanos, la recuperación de tierras de áreas marinas y su consecuente transformación en tierras agrícolas, fueron planificados para modificar adecuadamente la naturaleza, lo que constituye de por sí, una gestión ambiental positiva. En consecuencia, en todas las opciones de decisión sobre acciones transformadoras del medio, están implícitas consideraciones ambientales, aunque no se mencione el medio ambiente.

Pero la preocupación por incorporar más efectivamente la dimensión ambiental en la planificación, nace a raíz de las manifestaciones negativas de algunos problemas ambientales y, además, de la necesidad de conocer y evaluar los costos ambientales que implican las estrategias de desarrollo. Las raíces del problema hay que buscarlas en las restricciones del medio biofísico que sustenta al hombre, así como en los valores, prioridades y formas que establece la sociedad para utilizar el medio ambiente.

Plantear un proceso explícito de planificación presupone, en primer lugar, el convencimiento de que existe la necesidad de alterar el ritmo del desarrollo, sea para acelerarlo o frenarlo o modificar sus tenden-

cias; pero, además, supone que las estrategias que el proceso de planificación establezca, sean realmente viables. Y aquí posiblemente resida el problema de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación. Existe el convencimiento, avalado por los diagnósticos que se hacen de la situación ambiental, de que esta incorporación es necesaria, pero, cuando se formulan las estrategias correspondientes, éstas normalmente no son compatibles con los objetivos y metas de crecimiento a corto plazo, porque deben plantear, incuestionablemente, modificaciones significativas de los modos de producción predominantes, de las formas de generación y apropiación del excedente, de la distribución de los ingresos, etc. Por esta razón interesa explorar las posibles vías que proponen algunas medidas efectivas para lograr un desarrollo ambientalmente sano y sostenible a largo plazo.

* Extracto revisado por el autor del artículo publicado en "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986 - pp: 27-44.

** Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. - Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas.

A. La dimensión ambiental en la planificación a partir de las conceptualizaciones de la relación entre desarrollo y medio ambiente.

El tema de la incorporación de la dimensión ambiental en los sistemas de planificación global ha sido profusamente tratado, sobre todo a partir de las conceptualizaciones de la relación desarrollo-medio ambiente. En los últimos años numerosos estudios han tratado de analizar e interpretar esta relación. Muchos investigadores opinan que la preocupación por la problemática ecológica es muy reciente, debido a la crisis ambiental que se está viviendo en la región (Mansilla, 1981). Pero ésta ha existido desde la antigüedad; lo más probable es que actualmente los sectores dominantes y los centros de decisión hayan recogido las preocupaciones porque ellos mismos se sienten amenazados. Es indudable que la discusión en torno al incremento demográfico y la disponibilidad de recursos naturales, han concitado mayor atención que la degradación paulatina de la naturaleza e incluso que los problemas de la contaminación ambiental.

La falta de respuesta y el escaso o nulo tratamiento dado al tema ambiental en la teoría económica clásica y neoclásica hicieron, en particular en el decenio de 1970, que algunos cuestionaran estas teorías y otros plantearan algunas complementaciones y modificaciones.

Los estudios se centraron en tratar de objetar, desde el punto de vista ambiental, los postulados sobre las bondades del mercado como organizador de una economía eficiente y, además, como una herramienta de percepción de los problemas ambientales (Friedman, 1976; Ruff, 1970).

Los planteamientos marxistas, si bien no reconocen explícitamente la importancia de los problemas ambientales ya que centran los análisis en las consideraciones sociales y políticas de las economías, tienen el mérito de profundizar las diferencias en los modos de producción y, por ende, apuntan al análisis de la racionalidad de diferentes sistemas de uso de los recursos derivados de las diversas relaciones técnicas y sociales. Además, los sistemas de planificación elaborados, pueden dar más fácilmente opciones para incorporar la dimensión ambiental. No obstante, los diversos estilos dentro del sistema socialista, abren una serie de interrogantes en torno a las distintas respuestas adoptadas frente a los problemas y a la ges-

ción ambiental (Sunkel, 1981).

Conjuntamente con las críticas a las teorías económicas y a la toma de posiciones de economistas frente a los desafíos planteados, surgen los enfoques integradores u holísticos que tratan de interpretar las perspectivas de desarrollo en forma integral, pero privilegiando el tratamiento del planeta como ecosistema y señalando las limitantes físicas que el proceso de desarrollo puede tener. Así parece el informe al Club de Roma preparado por el Massachusetts Institute of Technology que influyó para que se abriera un debate sobre la planificación del desarrollo mundial con crecimiento cero de la población y con reducción del crecimiento económico.

Otros análisis exploran las causas de los problemas ambientales asociándolos con la tecnología y con la organización social y las estructuras económicas (Sunkel, 1981). De éstos se deducen las interpretaciones diferenciadas entre los países desarrollados y subdesarrollados (Commoner, 1976). El informe Founex preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, introduce el concepto de medio ambiente humano. Este concepto es profundizado para asociarlo claramente con las estrategias de desarrollo. (Gallopín, 1980).

En América Latina el esfuerzo por incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo, se complementa con la introducción del concepto de estilos de desarrollo de cuyos comportamientos se derivan diferentes estados del medio ambiente (Sunkel y Gligo, 1980; Sunkel, 1981; Gligo, 1981).

De todos estos planteamientos, posiciones, interpretaciones y estudios, se deducen algunas conclusiones que deben contribuir a la mayor coherencia de los sistemas de planificación en relación con la dimensión ambiental. Partiendo de ese marco, los planificadores pueden evitar el largo camino del aprendizaje que habría que recorrer si no se contara con el acervo de estudios aludidos. Las principales conclusiones son:

i) El mercado no es un mecanismo adecuado para percibir los aspectos ambientales del desarrollo. En el modelo neoclásico original el medio ambiente es un típico ejemplo de externalidad y, en consecuencia, es considerado como tal.

ii) No es posible poner en un mismo plano jerárquico las leyes físicas, ecológicas, políticas, sociales o económicas. Es fácil comprender que las ciencias socio-políticas no pueden alterar las leyes físicas fun-

damentales, pero la situación no es tan clara, cuando se trata de las complejas leyes ecológicas. Es importante que se advierta cuáles son éstas y cómo se comportan para que se entienda su jerarquía respecto a las leyes socio-políticas.

iii) Las nuevas necesidades de recursos y espacios no tienen por qué tener una respuesta tecnológica automática. La sociedad a veces es incapaz de dar soluciones tecnológicas a muchos de los problemas que se le presentan. Por ello no deben hacerse predicciones "optimistas" basadas en el mito de la capacidad de reacción del hombre, pues se corre el riesgo de que se produzcan catástrofes irreversibles.

iv) Los países de América Latina deben mirar su gestión ambiental con prioridades diferentes a las de los países desarrollados. La adopción tecnológica debe considerar estas prioridades para que el desarrollo tecnológico sea coherente con los objetivos globales del desarrollo.

v) Los ecosistemas tienen una limitada capacidad de sustentación que si se la supera se contribuye al deterioro de los mismos. El desarrollo tiende hacia los límites de la capacidad de sustentación. Interesa este concepto como variable en la interpretación del desarrollo económico y social, sobre todo en relación con el tiempo que se demora en llegar al límite o superarlo. Este hecho pone de manifiesto la importancia, desde el punto de vista ambiental, de la planificación a largo plazo.

vi) La capacidad de sustentación no es un concepto rígido ligado exclusivamente a los límites de la oferta de recursos o, en otras palabras, del ambiente físico. La capacidad sociocultural permite modificar esta capacidad de sustentación. Por ello la gestión ambiental, concebida como la interacción inteligente de la oferta ambiental física y la capacidad sociocultural, permitiría una transformación positiva de la naturaleza y, en consecuencia, una modificación de la capacidad de sustentación.

viii) Existe un manifiesto desfase entre los horizontes económicos de los productores y los horizontes ecológicos del medio ambiente que adquieren especial importancia cuando se analizan las distintas racionalidades que aplican los diversos tipos de productores.

B. El medio ambiente en los distintos niveles de planificación del desarrollo

Los desafíos inmediatos del crecimiento económico

han impedido en América Latina una eficaz incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. No obstante tener claro los conflictos que se generan, es necesario entrar a analizar las concepciones básicas de la planificación para después considerar cómo se realiza ésta en América Latina.

El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación (ILPES, 1981). Esto supone, además de tener un agente (sea un individuo o un grupo de individuos), poseer una agencia o sistema institucional y un procedimiento formal, tener claramente definido un sujeto de planificación, un proyecto de cambio y un sistema de prioridades y asignación de recursos distintos del que corresponde al mercado.

Este es el principal problema que deben enfrentar los técnicos al tratar de incorporar la dimensión ambiental.

En primer lugar, en muchas ocasiones, en la planificación de América Latina, el sujeto de planificación no está tan claramente identificado, debido a que no se posee pleno conocimiento de las estructuras y procesos que lo involucran.

En segundo lugar, en varios sistemas de planificación, dado el poco poder de decisión y/o influencia de los agentes planificadores, los objetivos se establecen sólo como continuadores de las tendencias constatadas. Es decir, no se plantea una imagen-objetivo que signifique alterar la inercia del desarrollo.

En tercer lugar, dados los problemas planteados con el objeto de planificación y el objetivo, es lógico suponer que no se tendrá tampoco claro el sistema de prioridades y asignación de recursos.

En términos generales, todos los países de la región presentan los problemas aludidos y cada cual trata de encontrar sus propias salidas para incorporar la dimensión ambiental.

1. El medio ambiente y la planificación regional

En el capítulo precedente se deja de manifiesto la importancia de la relación entre medio ambiente y planificación regional. Esta parece ser una de las principales vías que se podría utilizar para una mayor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Tal como afirma Boisier "El desarrollo de una región, como fenómeno distinto del mero crecimiento, implica la capacidad de internalizar regional-

mente el propio crecimiento. En jerga puramente económica ello equivale a una capacidad para retener y reinventir en la región una proporción significativa del excedente generado por el crecimiento económico" (Boisier, 1981).

Un primer aspecto que es necesario que la región domine es el real y amplio conocimiento de su propio medio ambiente. Es normal en América Latina que la evaluación de los recursos naturales la realicen primordialmente organismos centralizados, sean éstos especializados o sectoriales. Son estos organismos los que manejan la información que pueden traspasar a otros organismos centralizados, hecho al que hasta ahora no se le ha otorgado la debida importancia. Es el centro, en consecuencia, el que decide cuándo y cómo usar "los recursos nacionales" y a la región le queda sólo la posibilidad de negociar las prioridades de inversión con respecto a otras regiones.

La falta de conocimiento acabado de las posibilidades y restricciones de los recursos naturales propios, impide evaluar cuidadosamente el impacto regional de algunas de las políticas macroeconómicas y sectoriales de mayor significación. Si el impacto es negativo, situación bastante frecuente en relación con el medio ambiente, el poco conocimiento impide tener elementos de juicio para negociar con el centro. Por ejemplo, cuando se estipulan centralmente grandes planes de explotación de áreas forestales, la región podría estar en mejores condiciones de negociar si conociese acabadamente el comportamiento y atributos de los ecosistemas afectados.

Pero donde realmente la dimensión ambiental puede contribuir a las funciones de asignación y compensación de la planificación regional es en función de la dimensión y tipo de programas y proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales.

El hecho de ser éstos considerados como nacionales le resta opciones de negociación a la región. Por otra parte, y esta es una cuestión fundamental, la elección de un proyecto nacional, elimina otras op-

ciones de un mayor número de "proyectos regionales" que le otorgarían mayor posibilidad de negociación a la región. Estos últimos proyectos suelen dar mayor jerarquía a los planteamientos locales y, por ende, es más probable que el ambiente humano mejore. La vía para poder otorgar a la región mayor probabilidad de captación de recursos, es la retención de la producción física generada en los proyectos. Así por ejemplo, una gran central de aprovechamiento hidroeléctrico puede fácilmente extraer su producción física mediante su incorporación a los sistemas interconectados de energía. Si la región no tiene poder de negociación, el crecimiento, en términos de producto generado, no tendrá ninguna correlación con el desarrollo local. Pero una inversión que da prioridad al riego, evidentemente permite la utilización local de la producción. Aunque es posible la conducción del agua hacia otras regiones mediante largos canales, lo más probable es que la utilización sea regional.

Se podría afirmar que la retención de la producción física es uno de los pocos caminos que tienen los agentes regionales para obtener, si no ventajas, al menos una repartición razonablemente justa entre lo que se retiene en la región y lo que va hacia el centro.

El medio ambiente en la planificación sectorial

En América Latina desde los orígenes de la planificación, la dimensión ambiental está, en el hecho, incorporada a ella, en mayor o menor medida, en los sectores tradicionales como agricultura, minería, salud, vivienda, etc. Pero existe una tendencia a crear, en función de los problemas ambientales, un nuevo sector dedicado al medio ambiente. No cabe duda que una solución de este tipo sólo tiende a mediano y largo plazo a marginar la dimensión ambiental de la planificación del desarrollo. Los argumentos principales para no propiciar un tratamiento "sectorial ambiental" del tema, son los siguientes:

i) Siendo el medio ambiente una dimensión que corta horizontalmente los otros sectores, al crearse un "sector ambiental" éste no tendría coherencia interna y se constituiría en una suma de problemas desconectados entre sí.

ii) Dada la tendencia ambiental negativa del estilo de desarrollo predominante en América Latina, el sector ambiental pasaría a cumplir una función sólo fiscalizadora y, en muchas ocasiones, opuesta a la realización de proyectos que afectan al medio ambiente. Se

1. Entre los organismos especializados podría señalar, por ejemplo, al Instituto de Investigación de Recursos Naturales de Chile, al Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente de Venezuela, a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales en Perú. Entre los sectoriales a los Institutos o unidades ministeriales de aguas, de suelos, forestales, de minería, de energía, etc.

convertiría para los planificadores de los otros sectores, en un freno para el desarrollo.

iii) Al estar las decisiones económicas y las de planificación a cargo de organismos y ministerios ad-hoc, los organismos ambientales sectoriales no poseerían mayores recursos, por lo que se ahondaría el conflicto antes mencionado.

iv) Salvo situaciones muy especiales, la tendencia de este tipo de organismo es a convertirse en marginales. De esta forma, la problemática ambiental queda relegada a un segundo o tercer plano y no incorporada en la planificación global y sectorial. Pero, no debe confundirse el problema institucional con la real incorporación de la dimensión ambiental. Se ha podido constatar en América Latina que los países con organismos ad-hoc y/o claras asignaciones institucionales de políticas explícitas con relación al medio ambiente, sobreutilizan y degradan los recursos naturales. No existe una conclusión que se pueda generalizar al respecto. Sólo cabría advertir que los argumentos dados en contra de la "sectorización ambiental", podrían ser semejantes si se considera la creación de un ministerio del medio ambiente. No obstante, cada país deberá propiciar sus soluciones particulares.

El hecho de no propiciar un "sector ambiental" no significa rechazar la planificación ambiental y específicamente las políticas y líneas de acción ambiental. Algunos estudios tienden a presentar una dicotomía entre las posiciones que abogan por la incorporación global de la dimensión ambiental en la planificación y la planificación ambiental. Pero del análisis del estado del medio ambiente en la región, surge claramente la necesidad de una acción concertada. Por un lado, parece ser que la incorporación global está muy lejos de ser plenamente alcanzada, lo que crea lagunas y vacíos que tienden a llenarse mediante la planificación de las políticas y líneas de acción ambientales por medio de los planes y organismos sectoriales tradicionales. Por otro lado, es tal la situación ambiental latinoamericana que, al margen de lo que se puede realizar con una adecuada gestión ambiental, es indispensable tomar una serie de medidas ambientales dada la urgente necesidad de solucionar los cada vez más graves problemas que se presentan. Es obvio que muchas de estas medidas surgen, entonces, de políticas ambientales ad-hoc.

Y esto nos lleva a analizar la relación entre el medio ambiente y la planificación sectorial tradicional. Si se estudia la situación de América Latina, se llega a la

conclusión que la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación se realiza preferentemente mediante la planificación sectorial, sea ésta de nivel nacional o regional. Hay que tener claro que la creación de instituciones ambientales autónomas para la aplicación de políticas, no necesariamente significa salirse de lo sectorial, ya que las instituciones pueden corresponder claramente a funciones de un determinado sector.

Los sectores que tienen que ver directamente con la producción de los recursos naturales tienen, de hecho, incorporada la gestión ambiental en su planificación.

La planificación del sector agrícola, o silvoagropecuario, debe realizarse en función del comportamiento y de los atributos del ecosistema vivo y de su grado de artificialización. Es posiblemente el sector donde cualquier política o línea de acción repercute en el tratamiento que se da a los recursos y, por ende, influye en el costo ecológico que la transformación implica. Pero en América Latina, donde se plantea la planificación ambiental del sector agrícola, se la asocia fundamentalmente con la prevención de la erosión y con el problema de la contaminación del suelo y del agua, por lo general, con plaguicidas. El problema es mucho más complejo por lo que cabe señalar algunos aspectos:

i) Complejidad de los modos de producción predominantes en la agricultura, producto de la estructura de tenencia de los recursos y de los patrones culturales, sociales y económicos;

ii) Especialización ecosistémica poco coherente con la aptitud natural, producto fundamental del manejo de los poderosos compradores internacionales y nacionales;

iii) Problemas sociales de pobreza campesina que impulsan, en muchas ocasiones, al sobreuso del medio;

iv) Competitividad en el uso del suelo entre los rubros alimentarios, energéticos, industriales y en relación con la expansión urbana;

Entre los sectores de actividad secundaria es evidente que el sector industrial tiene real importancia en la relación entre la planificación y el medio ambiente. Por un lado está íntimamente conectado con la demanda de recursos de los sectores primarios y, por otro, la generación de residuos del proceso industrial crea los problemas de contaminación, lo que deriva en una

serie de políticas ambientales para prevenir o solucionar esos problemas.

En los ecosistemas marinos sucede algo similar a lo que ocurre en la agricultura. La explotación de sus recursos naturales renovables tiene un costo ecológico alto, agravado por el menor conocimiento que se tiene del comportamiento de esos ecosistemas y sobre todo porque es muy difícil programar medidas de control eficientes.

A todos estos problemas hay que sumar dos aspectos que son muy difíciles de planificar: el control de las alteraciones producidas por los residuos terrestres que se vierten en el mar y la contaminación producida por los derrames de petróleo y por la explotación de otros recursos naturales no renovables del fondo marino. Todo esto lleva a concluir que la planificación de los procesos que afectan al mar son en tal grado complejos que exigen notables esfuerzos².

Otros sectores donde se destaca la problemática ambiental son los sociales: salud, hábitat y servicios básicos. Sería redundante repetir los consabidos déficit en todo tipo de aspectos sociales en América Latina, los que tienden a agravarse. A los problemas tradicionales se han venido a sumar, en los últimos años, la gravedad que están adquiriendo los problemas de la contaminación. En las áreas urbanas principalmente en las metrópolis, la contaminación del aire y del agua, además de la contaminación químico-orgánica de los alimentos provenientes de áreas alejadas, han creado funciones permanentes en los organismos de salud pública. En las áreas rurales, el incremento de la contaminación de plaguicidas para los seres humanos, se ha traducido en la creación de programas especiales para buscar vías de solución a este problema.

Con relación al hábitat y los servicios básicos, los programas de vivienda han incorporado, de hecho, la dimensión ambiental, pero la urgencia de las soluciones normalmente ha dado paso a programas limitados, de bajo costo, en áreas no idóneas lo que se ha traducido en una menor atención a las potencialidades ambientales.

2. Ya en la región se están tomando medidas importantes. Véase, por ejemplo, Vergara y Pizarro, 1981. Además véase Vergara, 1980. Respecto al estado de los recursos pesqueros véase Tapias, 1980.

3. La dimensión ambiental en la planificación urbana.

Los amplios estudios sobre los procesos del desarrollo urbano no siempre han otorgado la jerarquía debida a la problemática ambiental. No obstante, la comprensión global del problema con un enfoque sistémico y la profundización de la temática de las migraciones, la situación social, la organización del espacio, la venta de la tierra y transporte, proporcionan un marco adecuado para incorporar la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo urbano (Unikel y Necochea, 1975; Kowarick, 1980; Geisse y Sabatini, 1980).

Es posiblemente en el campo de la planificación urbana donde con más frecuencia se concretan las políticas sectoriales, particularmente las sociales, que tienen que ver con el medio ambiente. La importancia relativa de la población urbana con respecto a la rural hace que se dé prioridad a la realización de muchos planes y programas sociales urbanos en detrimento del campo. El cúmulo de problemas ambientales surgidos de los procesos de urbanización acelerada, y particularmente la gravedad de alguno de ellos en las metrópolis, hacen de la planificación urbana una instancia que ha llevado a incorporar, en mayor o menor medida, la dimensión ambiental.

Es importante, sin embargo, aclarar algunos conceptos. La ciudad puede considerarse un urbosistema altamente artificializado al que debe proveerse continuamente de materiales, energía e información y del que deben extraerse los residuos que se generan en su actividad. No obstante, no debe olvidarse que, pese a ser un sistema altamente artificializado, la ciudad se origina en un ecosistema que, a pesar de las transformaciones a que se le somete, mantiene atributos básicos y tiene permanentemente una oferta ambiental dada. En consecuencia, el alto grado de artificialización no se debe convertir en un factor que encubra la posibilidad de aprovechar el potencial ambiental que permanece en el ecosistema. Por otra parte, en la planificación del desarrollo urbano, debe considerarse que determinadas transformaciones tienen efectos irreversibles en el ambiente.

No obstante estos planteamientos y los sostenidos por los urbanistas, en América Latina la dimensión ambiental se ha incorporado a la planificación urbana a raíz de los grandes problemas ambientales que se han convertido en verdaderos cuellos de botella de de-

terminadas ciudades, aunque en las ciudades medianas y pequeñas, en muchas ocasiones, hay una incorporación implícita en su diseño y gestión urbana.

El creciente poder de las administraciones locales, municipales, de las intendencias metropolitanas, etc., en América Latina, derivado de la agudización de los problemas de desarrollo urbano y en especial de los problemas ambientales, está exigiendo procesos de planificación más elaborados e interrelacionados con la planificación sectorial, regional y global. En consecuencia, cada vez es más importante analizar las vías de incorporación de la dimensión ambiental, para lo que cabe subrayar las siguientes consideraciones (CEPAL, 1982 c):

i) Es necesario reconocer la necesidad de dar al proceso de urbanización un enfoque integral, histórico y de largo plazo y, además, considerar que los asentamientos humanos son vistos como núcleos de concentración de población, actividad y medio ambiente construido, que generan y resultan de un constante flujo de transformaciones y uso de materiales y energía.

ii) Más allá de los consabidos problemas de la contaminación, en la planificación de la estructuración del espacio, adquieren importancia especial los problemas de la venta de la tierra y de la organización de los sistemas de transporte.

iii) Las políticas de transporte tienen una múltiple influencia en el ambiente urbano y en la demanda general de recursos naturales, especialmente energéticos.

iv) La representación de los intereses comunitarios no ha sido una vía de planificación muy utilizada. Hay ejemplos notables que se manejan al margen de los canales formales de planificación que han producido soluciones locales a problemas ambientales.

4. La dimensión ambiental en la evaluación y ejecución de proyectos

Partiendo de las consideraciones anteriores, no se puede dejar de analizar el nivel de la planificación de proyectos, debido a que éstos son la concreción de cualquier estrategia, política o línea de acción que el planificador plantea.

Sin entrar a hacer un análisis crítico de la concepción que hay detrás de la evaluación y sin profundizar en las metodologías (dado que no es el objetivo de este trabajo) se hace necesario destacar dos elementos que son fundamentales de la relación planificación

medio ambiente. El primero se refiere a la necesidad de plantear una "gestión ambiental en los proyectos". Es corriente constatar, en los estudios de los impactos, sólo la evaluación de la influencia negativa en el ambiente, sin mencionar o dándose sólo una jerarquía menor al impacto positivo provocado por la artificialización. Al respecto se transcribe una conclusión que puede ser aclaratoria y que se refiere a la gestión ambiental en grandes obras hídricas (CEPAL, 1982 a). ... "Se puso de relieve la conveniencia de que el análisis de las relaciones entre la gestión ambiental y las grandes obras hidráulicas se hiciese estudiando la primera en función de los objetivos del desarrollo, es decir: respondiendo a la pregunta de cómo manejar mejor el medio ambiente para alcanzar un desarrollo económico y social sostenido. Se tomó en consideración que, precisamente, la expresión concreta de gestión ambiental con fines de desarrollo, era la ejecución de un proyecto importante de aprovechamiento de recursos hídricos". Planteamientos como éste podrían repetirse en todas las obras que incluyan algún grado de artificialización de la naturaleza.

No se trata, en consecuencia, de tomar decisiones sobre varias opciones de proyectos, basándose en criterios solamente económicos para después entrar a considerar, en una cantidad más restringida de opciones, cuál es la que ecológica y ambientalmente conviene, sino que es necesario plantear las consideraciones ambientales desde un comienzo.

Pese a sus restricciones, el análisis costo-beneficio puede ser una herramienta de apoyo para la selección de alternativas, sobre todo porque introduce la necesaria dimensión económica en el proceso de evaluación, elemento importante en un contexto de disponibilidad limitada de recursos financieros.

C. Vías para una mayor incorporación de la Dimensión Ambiental en las Estrategias y Políticas Específicas

El balance de la situación de América Latina en cuanto a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación, no arroja un saldo positivo; al contrario, la situación ambiental en muchas áreas y en variados procesos productivos tiende a agravarse, lo que muestra que el sistema tradicional de planificación de los países, que no introduce medidas ambientales especiales, no parece ser la vía más promisoría para incorporar de lleno la problemática del medio am-

biente. Las políticas económicas son las que con mayor frecuencia repercuten en el medio ambiente. Pero, en términos generales, estas políticas tienen efectos negativos, pues consideran sólo el corto plazo.

Es necesario explorar cuáles son las vías que se pueden buscar para tratar de lograr una mayor incorporación de la dimensión ambiental en las políticas. Las soluciones deben plantearse por:

- i) el tratamiento sectorial;
- ii) el tratamiento mediante la planificación urbana;
- iii) el tratamiento regional; y
- iv) el tratamiento por procesos importantes.

La mayor incorporación en los sectores tradicionales (agricultura, minería, industria, salud, educación, etc.) estará dada en la medida que se haga un esfuerzo para que las autoridades decisoras de las políticas sectoriales incorporen las consideraciones ambientales. La mayor o menor consideración dependerá de los objetivos y prioridades de desarrollo que plantee cada sector económico. Es usual constatar en la región que la planificación de los distintos sectores económicos se estructura en función del crecimiento del producto y del ingreso del sector. Aunque aparecen explícitos otros objetivos del desarrollo, como creación de empleo y, en ciertas ocasiones, eliminación de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas, parece ser que las metas de crecimiento tienen prioridad sobre las otras.

En sectores como la agricultura, la presión por incrementar el crecimiento influye en la inadecuada consideración de la dimensión ambiental. Aquí se presentan dos problemas. Uno se refiere a la afectación del patrimonio ecosistémico, cuestión no detectada debido a la ausencia de cuentas patrimoniales. En la actividad agrícola, por tratarse de la alteración y modificación de la productividad y del tipo de producción de ecosistemas naturales, el costo ecológico es alto, cuestión que sólo se detecta a largo plazo. Además, al incorporar nuevos espacios a la actividad silvo-agropecuaria, en la mayoría de los casos, se cosecha parte del ecosistema, lo que repercute en la disminución del patrimonio.

En la planificación industrial, es corriente en América Latina comprobar el notable esfuerzo por fomentar esta rama. En los tipos de planificación de mercado protegido o intervenido, el Estado procura incentivar la industrialización por varios caminos, fundamentalmente tratando que las inversiones ofrezcan una al-

ta rentabilidad. Aquí radica el principal escollo para incorporar la dimensión ambiental.

Por otra parte, en los esfuerzos por relocalizar las industrias debería considerarse una serie de aspectos ambientales, en función de la organización del espacio. Entre éstos se podría mencionar la población afectada, la capacidad de absorción de residuos del ecosistema afectado y la movilidad de su fuerza de trabajo, el transporte de insumos y productos, la pugna por el uso de determinados recursos como el agua, etc.

Las políticas que se generan en los sectores sociales deben profundizar las causas de las situaciones sociales para que puedan propiciarse medidas tendientes a solucionarlas. Así, es corriente que los problemas de control de los niveles de contaminación sean de la competencia de los organismos de salud pública de los ministerios de salud, pero la solución de sus causas escapa a las atribuciones de este ministerio.

Las soluciones planteadas mediante la planificación urbana, se basan en la importancia cada vez mayor que están teniendo los problemas urbanos y en las tasas de crecimiento de las ciudades y metrópolis. Las políticas de desarrollo urbano, en consecuencia, se constituyen en planteamientos integradores, en donde pueden converger una serie de políticas sectoriales y espaciales.

La solución mediante la planificación regional, tal como se señaló anteriormente, es una vía interesante y apropiada para la incorporación de la dimensión ambiental por medio de la retención de excedentes físicos y, además, de la gestión ambiental que considere inversiones más acordes con las dimensiones y tipos regionales.

Dentro del tratamiento regional habría que entrar a distinguir si éste se da a través de áreas tradicionales o si es necesaria la creación de áreas específicas en función de la importancia que podría tener en éstas el problema ambiental, o a base de la importancia de la gestión ambiental que se estuviera realizando. No cabe duda de que, si es posible crear áreas específicas y dotarlas de los instrumentos políticos y legales necesarios, se logrará una mayor incorporación de la dimensión ambiental.

La planificación de las cuencas hidrográficas responde a este propósito, ya que se basa en la posible gestión ambiental mediante el manejo del agua. Pero la experiencia en el manejo de cuencas muestra una

serie de dificultades que deben ser consideradas. En primer lugar, la rigidez de los técnicos para fijar los estrictos límites ha significado, en muchas ocasiones, no considerar la integración de un sector de una cuenca con otra cuenca. En segundo lugar, en muchas ocasiones, la planificación de las cuencas hidrográficas se ha hecho tratando de sobreponer un nuevo esquema de planificación sobre el existente, entrando, de esta manera, en conflicto con él.

Algo parecido sucede cuando se definen áreas a base de una gran inversión infraestructural como una represa hidroeléctrica, una obra de regadío o un área agrícola de tratamiento intensivo.

Las soluciones mediante la definición de procesos relevantes es una vía que, no cabe duda, tendrá cada día más adeptos, en la medida que la planificación tradicional no responda al problema ambiental. Se trata de definir procesos que son cuellos de botella, tanto por su impacto negativo como por la posibilidad de una transformación creadora y positiva.

Estos procesos pueden tener diferentes grados de generalidad o especificidad. Así, un proceso general puede ser el desarrollo urbano de un área marginal y otro, más específico, la dotación y organización del transporte de esta área.

Aparece de esta forma un sinnúmero de procesos que cada país podría definir en función de sus problemas y potencialidades, fijando sus propias prioridades. Pero en América Latina algunos procesos se presentan en casi todos los países. Se pueden señalar, entre otros, los de localización y contaminación industrial, ordenamiento espacial urbano-regional del suelo, gestión del patrimonio cultural, gestión de parques nacionales y afines, deterioro del suelo de uso silvo-agropecuario, expansión de áreas urbanas marginales, desarrollo campesino, desarrollo de áreas de riego y drenaje, expansión de la frontera agropecuaria, utilización de suelos agrícolas en la expansión urbana, contaminación urbana del aire, contaminación minera, contaminación por transporte del petróleo, gestión en obras hídricas, gestión silvopastoril, manejo de la fauna marina costera, manejo de manglares, contaminación marina por residuos terrestres, contaminación alimentaria por plaguicidas, manejo de la fauna, etc.

Si se decide adoptar esta modalidad de planificación, para hacer más eficiente la incorporación de la dimensión ambiental, se requiere crear comisiones especiales con poderes de ejecución y coordinación y,

además, con los recursos necesarios. No parece adecuado plantear nuevos organismos especiales, salvo excepciones, ya que la necesidad fundamental, más que crear nuevas funciones, es revitalizar las acciones ya asignadas a organismos y/o coordinarlas con otras.

Con esta modalidad de planificación, existe el peligro de determinar prioridades exclusivamente en los procesos que deterioran el medio ambiente, dejando de lado la importancia que tiene incorporar el medio ambiente en la planificación de una transformación positiva de la naturaleza. En otras palabras, no se trata exclusivamente de detener el deterioro, sino de planificar y manejar la naturaleza.

RESUMEN

En este trabajo se analizan los problemas que han surgido para incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo en América Latina, que hace necesario profundizar conceptos en torno a las relaciones entre desarrollo y medio ambiente.

Las teorías económicas clásicas y neoclásicas no dan respuesta a estos problemas, pero señalan como lo hacen los planteamientos del Club de Roma, los que se refieren a estilos de desarrollo y otros, que el mercado no es el mecanismo para manejar los aspectos ambientales del desarrollo.

La planificación ambiental debe ser a largo plazo, reconocido el desfase que existe entre los horizontes económicos de los productores y los horizontes ecológicos de los procesos de transformación. Al planificar el medio ambiente se quiere advertir que no se debe aislar esta dimensión en un "sector ambiental". Numerosos sectores comprenden una parte de una misma dimensión ambiental, como, por ejemplo, el agua en las obras públicas, en la salud, en la industria, etc.

La "dimensión ambiental" no debe plantearse sólo desde el punto de vista de su aspecto negativo, sin mencionar el aspecto positivo que tiene la "artificialización", como es el caso de las grandes obras hidráulicas. No es sólo el deterioro el que se debe considerar, sino aquella planificación de procesos que representan una transformación positiva de la naturaleza.

Hay que obtener que las políticas sectoriales incorporen las consideraciones ambientales, no dando, exclusiva prioridad al crecimiento del producto y al ingreso, como se ha observado en la planificación

agrícola e industrial. En los sectores sociales hay que profundizar en las causas, para proponer medidas. Por ejemplo, suele ocurrir que el control de la contaminación ambiental sea responsabilidad de los organismos de salud pública, pero no así la solución de sus causas.

RESUME

On analyse les problèmes surgis pour incorporer la dimension environnement dans la planification du développement en Amérique Latine, ce qui oblige à approfondir le concept autour des rapports entre développement et milieu.

Les théories économiques classiques et néo-classiques n'ont pas des réponses à ces problèmes, malgré qu'elles montrent comment ces problèmes se posent pour ceux du Club de Rome, orientés à des styles de développement les uns et, les autres, que le marché n'est pas le mécanisme pour diriger les aspects environnement du développement.

Cette planification doit se faire à long terme, en reconnaissant que le défasement qui existe entre les horizons économiques des producteurs et les horizons écologiques des processus de transformation. Au moment de planifier l'environnement, on veut avertir qu'il ne faut pas isoler cette dimension dans "un secteur environnement". De nombreux secteurs comprennent une partie d'une même dimension, comme par exemple l'eau dans les travaux publiques, la santé, l'industrie, etc.

"La dimension environnement" ne doit pas se poser seulement du point de vue de son aspect négatif, sans faire mention à l'aspect positif qu'à "l'artificialisation", comme c'est le cas des grandes œuvres d'hydraulique. Ce n'est pas seulement le cas du détérioration qui doit être considéré, sinon que la planification de processus qui représentent une transformation positive de la nature.

Il faut obtenir que les politiques sectorielles incorporent les considérations de l'environnement, sans donner une priorité exclusive à la croissance du produit et au revenu, comme a été observé dans la planification agricole et industrielle. Dans les secteurs sociaux il faut approfondir dans les causes pour proposer les mesures. Il arrive parfois, par exemple, que le contrôle de la contamination de l'environnement devienne une responsabilité des organismes de la santé publique et non la solution de ses causes.

SUMMARY

The problems arising from the introduction of an environmental dimension in planning the development of Latin America are analysed. This makes it necessary to further elaborate the concepts of development and the environment.

Classical and neoclassical economic theories do not give an answer to this problem, but show, as do the views of the Rome Club, that the market is not the instrument to manage environmental aspects of development.

Environmental planning has to be done on a long term basis, considering the lack of harmony between the economic perspective of the producer and the ecological perspective of the transformation process. Environmental planning does not try to isolate this dimension in an "environmental sector". Several sectors are involved in all environmental problems, as for example water in public works, health, industry, etc.

The "environmental dimension" does not have to be seen only from a negative point of view, without mentioning positive aspects of "artificialization" such as in big water works. We do not have to consider just deterioration but also kind of planning which represents a positive transformation of nature.

The aim should be for sector policies to take into consideration the preservation of the environment instead of giving exclusive priority to growth and income, as we have seen in agricultural and industrial planning. At the social level the causes have to be analysed in order to propose solutions. For example, it happens that pollution control is the responsibility of public health authorities who may not necessarily be in a position to produce solutions.

BIBLIOGRAFIA

1. BOISIER, S. (1981): Política económica, organización social y desarrollo regional. Programa de Capacitación. IL-PES. Doc. D/77.
2. BROWN, L. (1972): World without borders. Nueva York: Vintage Books.
3. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1974): Boletín Económico de América Latina. Vol. XIX. Nos. 1 y a.
4. CEPAL (1982 a): Informe del Seminario Regional sobre Gestión Ambiental y Grandes Obras Hidráulicas. E/CEPAL/L. 262. Santiago de Chile, 25 de febrero. (Celebrado en Concordia, Argentina, del 1 al 3 de octubre de 1981).
5. CEPAL (1982 b): Informe del Seminario Regional sobre Expansión de la Frontera Agropecuaria y Medio Ambiente en América Latina. E/CEPAL/L. 261. Santiago de Chile,

- 10 de marzo. (Celebrado en Brasilia del 10 al 13 de noviembre de 1981).
6. CEPAL (1982 c): Informe del Seminario Regional sobre Metropolización y Medio Ambiente. E/CEPAL/L. 266. Santiago de Chile, 30 de abril. (Celebrado en Curitiba, Brasil, del 16 al 19 de noviembre de 1981).
7. CEPAL (1982 d): Seminario Regional sobre Políticas Agrarias y Supervivencia Campesina en Ecosistemas de altura. E/CEPAL/L. 273. Santiago de Chile, 16 de julio. (Celebrado en Quito del 23 al 26 de marzo de 1982).
8. COMMONER, B. (1976): *The Poverty of Power*. Alfred A. Knopf Inc.
9. CHAPLIN, D. (comp.) (1972): *Population Policies and Growth in Latin America*. Lexington, Health.
10. DALY, H. (1977): *Steady State Economics*. San Francisco: W. H. Freeman and Co.
11. FRIEDMAN, M. (1976): *Price Theory*, Nueva York: McGraw Hill.
12. GALLOPIN, G. (1980): El medio ambiente humano. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica.
13. GARCÍA H., A. y E. GARCÍA (1980): Las variables ambientales en la planificación del desarrollo. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica. 2 vol.
14. GEISSE, G. y F. SABATINI (1980): Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica. 2 vol.
15. GLIGO, N. (1981): Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 4. Santiago de Chile.
16. HADDAD, P. (1980): Participação, justiça social e planejamento. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
17. HERRERA, A. y otros (1971): ¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano. Fundación Bariloche. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Bogotá.
18. ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (1981): El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe. E/CEPAL/ILPES/R.16, 30 de octubre. (Presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina).
19. KNEESE, A. y otros (1970): *Economics and the environment: a material balance approach*. Resources for the Future.
20. KOWARICK, L. (1980): El precio del progreso: crecimiento económico, explotación urbana y la cuestión del medio ambiente. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica. 2 vol.
21. LOPEZ DE SEBASTIAN y GOMEZ DE AGUERO, J. (1977): Evaluación económica del impacto ambiental. Cuadernos del CIFCA N° 3. Madrid.
22. MEADOWS, D. H., D. L. MEADOWS, J. RANDERS y W. BEHRENS (1972): Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad. México: Fondo de Cultura Económica.
23. MANSILLA, M. C. F. (1981): Metas de desarrollo y problemas ecológicos en América Latina. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación N° 150-152. Enero.
24. MESAROVIC, M. y E. PESTEL (1975): Estrategia de la supervivencia: crecimiento orgánico. México: Fondo de Cultura Económica.
25. ODUM, E. (1971): *Fundamentals of Ecology*. Saunders Co.
26. RUFF, L. (1970): The economic common sense of pollution. *The Public Interest*. N° 19.
27. SUNKEL, O. (1981): La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina. E/CEPAL/G.1143. CEPAL/PNUMA, Santiago de Chile, junio.
28. TAPIAS, C. (1980): El medio oceánico y la actividad pesquera. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica. 2 vol.
29. UNIKEL, L. y A. NECOCHEA (1975): Desarrollo urbano y regional en América Latina (Selección). El trimestre económico. Lecturas N° 15. México: Fondo de Cultura Económica.
30. VERGARA, I. (1980): El problema de la contaminación marina producida por el transporte marítimo en la América Latina. Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. (Selección de O. Sunkel y N. Gligo). Serie Lecturas N° 36. México: Fondo de Cultura Económica. 2 vol.
31. VERGARA, I. F. PIZARRO (1981): Control de derrames de petróleo. Manual IMCO. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
32. WARD, B. y R. DUBOS (1972): *Una sola tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta*. México: Fondo de Cultura Económica.