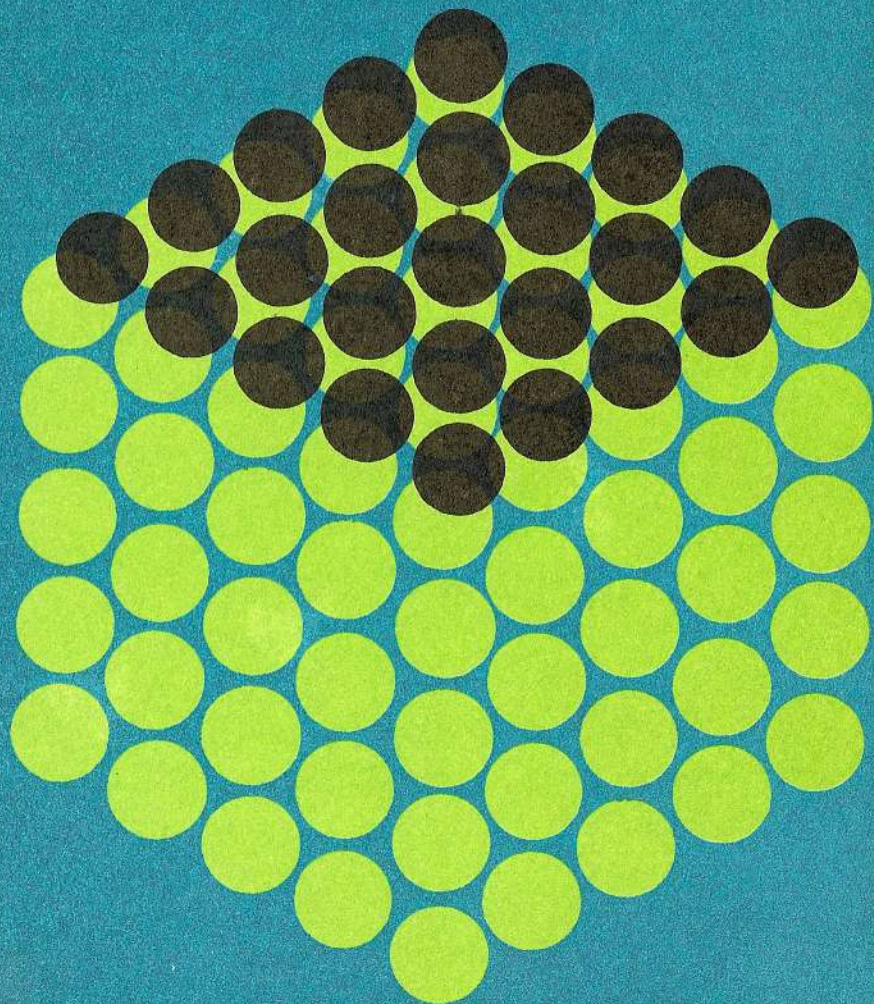


Este volumen recoge algunos de los trabajos y comentarios presentados en el segundo Seminario de Medio Ambiente y Urbanización, sobre medio ambiente y turismo, que tuvo lugar los días 29 al 31 de julio de 1982, en Montevideo, Uruguay, en el Centro de Informaciones y Estudios sobre el Uruguay (CIESU) y que fuera organizado y auspiciado por ese Centro, junto a la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el International Institute for Environmental Development (IIED) y el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA). Asimismo reúne otros trabajos especialmente solicitados para este volumen, dedicados a explorar tanto el tema central de este libro, es decir las interrelaciones entre los problemas ambientales y el desarrollo turístico de las áreas costeras, como la problemática derivada del estilo de desarrollo de nuestros países.



Medio ambiente y turismo

cifca / clacso

clacso

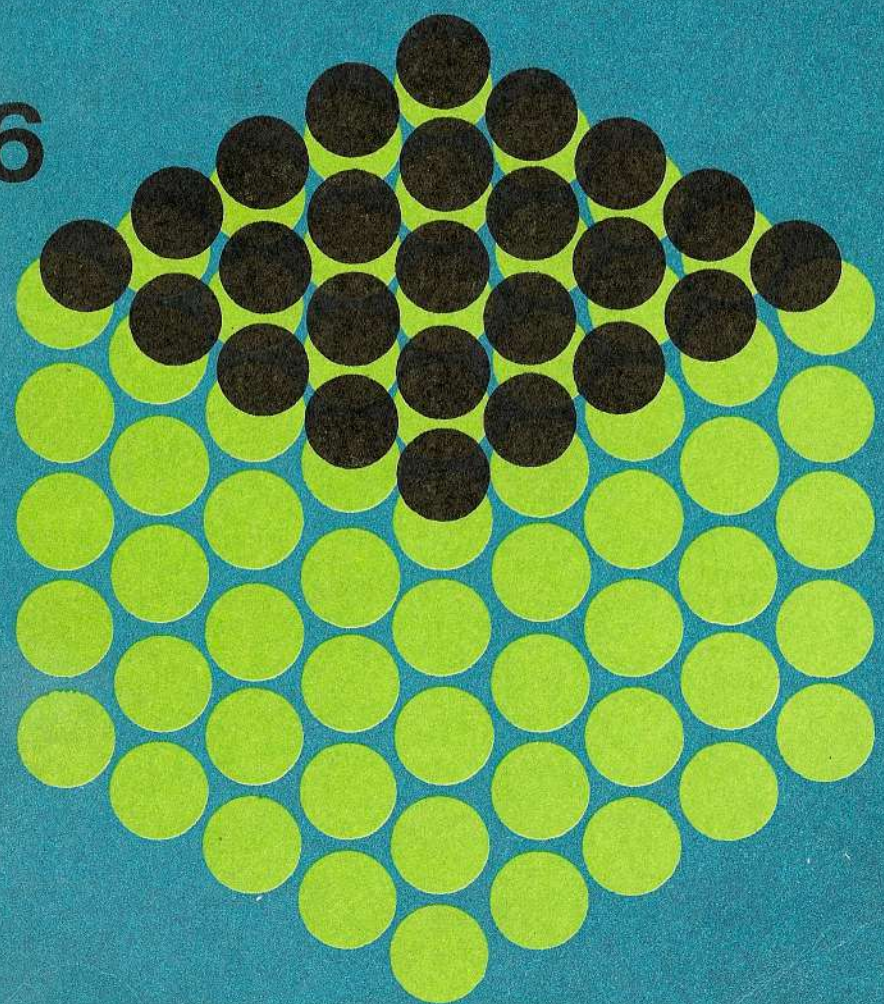
cifca

**Biblioteca de
ciencias sociales**

Arana - Brailovsky
Bugnicourt - Gross - Favaro
Morello - Pesci y Prudkin
Rietti - Sejenovich - Sunkel
Veiga - Villamil

**Medio
ambiente y
turismo**

6



Medio ambiente y turismo

Biblioteca de Ciencias Sociales
Director: Mario R. dos Santos

I.S.B.N. 950-9231-04-7

Diseño gráfico: Oscar Díaz
Composición: IDES. Impresión: Artes Gráficas Santo Domingo S. A.
Primera edición: diciembre de 1983
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Copyright de todas las ediciones en español por
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Av. Callao 875, 3º E, Buenos Aires, Argentina

Arana — Brailovsky
Bugnicourt — Gross — Favaro
Morello — Pesci y Prudkin
Rietti — Sejenovich — Sunkel
Veiga — Villamil

Medio ambiente y turismo

clacso
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

Introducción

Este volumen recoge algunos de los trabajos y comentarios presentados en el segundo Seminario de Medio Ambiente y Urbanización, sobre medio ambiente y turismo, que tuvo lugar los días 29 al 31 de julio de 1982, en Montevideo, Uruguay, en el Centro de Informaciones y Estudios sobre el Uruguay (CIESU) y que fuera organizado y auspiciado por ese Centro, junto a la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el International Institute for Environmental Development (IIED) y el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA). Asimismo reúne otros trabajos especialmente solicitados para este volumen, dedicados a explorar tanto el tema central de este libro, es decir las interrelaciones entre los problemas ambientales y el desarrollo turístico de las áreas costeras, como la problemática derivada del estilo de desarrollo de nuestros países.

Los trabajos reunidos proponen varios puntos de partida para la discusión del tema, el cual es abordado de manera diferente por cada uno de ellos. Aparece así un enfoque multidisciplinario, el reconocimiento de que la puesta en valor de un espacio para el desarrollo de actividades turísticas supone una transformación de éste y también de que se requiere definir conceptos interpretativos para ese espacio, a la vez que instrumentos de acción y una normativa adecuada.

Se admite que si bien el turismo es un aspecto particular, se inscribe en la problemática ambiental y una manera correcta de encararlo es a través de diferentes y confluientes aportes.

Para los agentes turísticos el problema es esencialmente de demanda, para las autoridades y los profesionales dedicados al tema es ante todo un problema de valorización de un medio natural transformado que configura la materia prima de la oferta turística.

La actividad turística, en tanto actividad económica, supone una apropiación del ambiente y para ello deben existir planes de control y regulación que deben ejecutarse a través de una legislación apropiada.

Un manejo adecuado del ambiente junto con un desarrollo armónico del turismo deberían formar parte de una política integral de desarrollo nacional; en caso contrario el turismo puede conducir a un deterioro ambiental que vuelve víctimas del mismo a los turistas y a la población residente.

Esa política integral debe tender a la diversificación de los puntos de atracción y de recreación, tomando en cuenta las necesidades de la población local así como las actividades y facilidades para el desarrollo turístico.

El volumen comienza con los siguientes artículos: "Impacto del turismo: la experiencia del Caribe" de José J. Villamil; "Cómo el turismo distorsiona el desarrollo africano?", de Jacques Bugnicourt, y "Turismo y ordenamiento ambiental", de Héctor Sejenovich, en los cuales se hace un análisis de los enclaves turísticos existentes en África y el Caribe. Actualmente el gran auge del turismo en estos países receptores no ha sido acompañado por un incremento en el desarrollo de los mismos, ya que el turismo en esas áreas forma parte de un proceso de transnacionalización de la economía capitalista. Esto significa que gran parte de la industria turística está manejada por los países desarrollados. Los asentamientos humanos, las fuentes de trabajo, la explotación del ambiente, etc., se ven condicionados a las exigencias turísticas de otros países y no a la de sus propios recursos.

El aporte de Jorge Morello, "Ecología, preferencias turísticas y asentamientos extraurbanos", reinterpreta los ámbitos naturales donde se desarrolla el turismo. No pueden buscarse regularidades generales para la planificación turística, dado que existe una gran diversidad de ambientes naturales aptos para ese tipo de desarrollo que no es conveniente generalizar. Al demostrarlo el autor hace un análisis de los componentes ambientales para organizar una tipología de preferencias turísticas extra-urbanas.

Por su parte Rubén Pesci y Nora Prudkin, "Planificación y estilo de gestión en un proyecto turístico múltiple", tratan de mostrar cómo es factible desarrollar cultural y recreativamente un área natural (Magdalena, en la Provincia de Buenos Aires) como oferta turística potencial preservando sus paisajes y valores ambientales.

El trabajo de Sara Rietti, "Actividad turística, conflictos e influencias recíprocas", constituye una propuesta tendiente a diversificar las actividades turísticas, complementándolas con la actividad industrial como forma de estabilización del área, en tanto el de Edgardo Favaro, "Dos enfoques para el análisis de externalidades: examen de la interacción pesca versus turismo en La Paloma" presenta distintos enfoques de tratamiento del problema de las externalidades que involucran la interdependencia de funciones, utilizando como ejemplo un caso de interés para el Uruguay.

A continuación se incluyen dos análisis sobre el proceso anárquico de ocupación de un espacio y sus procesos concomitantes de deterioro. En "Paisaje y medio ambiente: algunas consideraciones sobre las áreas costeras en el Uruguay", Mariano Arana intenta una integración de las características del soporte ecológico y de las actividades humanas desarrolladas. Danilo Veiga, en "Medio ambiente y turismo en la costa balnearia uruguaya", analiza desde una perspectiva sociológica el fenómeno turístico en la costa uruguaya. Patricio Gross, autor de "El medio ambiente urbano: el caso de Santiago de Chile", estudia el proceso de expansión urbana de la capital chilena.

Por último los trabajos de Antonio Elio Brailovsky, "Recursos naturales, rentabilidad social y criterios de evaluación" y de Osvaldo Sunkel, "¿Por qué es imprescindible y urgente incorporar las preocupaciones ambientales en la problemática del desarrollo?", si bien no están vinculados directamente con el tema central de este libro, contienen un análisis sobre la incorporación de las preocupaciones ambientales a la problemática del desarrollo. Es imprescindible considerar adecuadamente los recursos naturales y el medio ambiente en las estrategias, planes y políticas de desarrollo, quedando incluidos aquí también los planes de desarrollo turístico.

Apuntes sobre el impacto del turismo: la experiencia del Caribe*

José J. Villamil

Introducción

Intentaré presentar algunos aspectos relacionados con el impacto del turismo en los países receptores del mismo. Se trata de un tema sobre el cual hay relativamente poco escrito¹. La información empírica disponible es muy reducida y, por lo regular, se refiere a aspectos muy específicos. Sin embargo, el turismo forma parte de un proceso de creciente transnacionalización de la economía capitalista crecientemente organizada como un sistema homogéneo y global, y tal proceso tiene importantes implicaciones para los países receptores del turismo de masas. Las empresas que operan la industria turística son en muchos casos transnacionales con base en los países del centro que transfieren su negocio a distintas regiones del mundo, según un conjunto de condiciones. Así, el Caribe y las islas del Pacífico están dejando de ser parte de sistemas distintos de turismo para convertirse en subsistemas en competencia dentro del mismo sistema.

El Caribe

El Caribe es una región difícil de recortar con precisión. Abundan las definiciones que incluyen conjuntos distintos de países. Además, hay gran variedad en el tamaño de estos últimos, así como en su condición política. Algunos han sido independientes por mucho tiempo, otros han logrado la independencia recientemente. Otros son colonias, y algunos forman parte integral del país metropolitano. En términos culturales existe, igualmente, una gran diversidad en los idiomas, la composición étnica y en otros aspectos.

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el seminario "Los impactos socio-culturales del turismo", organizado por el Banco Mundial y la UNESCO en Washington, en diciembre de 1976.

No obstante, hay algunas generalizaciones que pueden hacerse en torno del Caribe, sobre todo si nos limitamos a las islas más pequeñas. Primeramente, se trata de economías que han sido economías de plantación por varios siglos, condición que en algunos casos continúa. Segundo, son países pequeños en términos de área, tamaño de mercado y población. Tercero, son economías extremadamente dependientes, cuyos sistemas de producción están orientados al exterior. Cuarto, la densidad poblacional es alta en todas las islas, fluctuando entre 225 por milla cuadrada en Dominica hasta 1.500 en Barbados². Quinto, y salvo la excepción de Trinidad, las islas no tienen una dotación de recursos muy amplia.

Las islas pequeñas como sistemas³

El problema del impacto de cualquier actividad sobre el sistema en el cual se lleva a cabo es función de dos conjuntos de variables: aquéllas que se refieren a las características del sistema y las que se refieren a las características de la actividad en cuestión. Es por esto que resulta interesante considerar la naturaleza sistemática de las islas del Caribe, más allá de lo ya mencionado. En la literatura sobre los países pequeños aparecen diversos criterios para definir "pequeñez": desde la habilidad del país para influir sobre el contexto internacional hasta el tamaño geográfico y poblacional. En algunos casos es el tamaño del mercado la variable que resulta más apropiada, por su relación con la posibilidad de que sean aprovechables economías de escala y por la forma que afecta la viabilidad de, por ejemplo, políticas de sustitución de importaciones. Un aspecto particularmente importante de la limitación en el tamaño del mercado tiene que ver con el hecho de que en situaciones de dependencia tecnológica, surgen situaciones de monopolios en esas actividades en que se importa tecnología⁴, ya que éstas tecnologías requieren de gran escala. Otro aspecto interesante tiene que ver con el hecho de que, en países pequeños, debido a los mecanismos de transferencia de gustos, los patrones de demanda tienden a ser mucho más diversificados que los de oferta. Todo esto implica una pérdida de autonomía en el manejo de sus economías, factor que se agudiza dado el nuevo carácter de la economía capitalista global y la preeminencia de las empresas transnacionales.

A partir del análisis antes expuesto surge claramente que al determinar los criterios para definir la "pequeñez" interactúan tanto factores internos como externos, si bien con diversos grados de importancia. La pequeñez implica vulnerabilidad, pero son las diferentes combinaciones de factores las que determinan cuán vulnerable es un país.

Teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo, podemos establecer que un país pequeño es aquel en el cual aparecen pocos ceros en el vector de precios correspondiente a los recursos. Parecería que la escasez

es un problema fundamental en muchas de las islas del Caribe que nos preocupan en este trabajo; escasez en términos de área o espacio disponible, de las cantidades fijas y limitadas de recursos tales como playas, lugares de atracción turística, estuarios y otros, particularmente en vista de la demanda siempre creciente que se ejerce sobre ellos. El problema de la escasez evidentemente forma parte de la situación descrita: las pautas de demanda tienden a ser mucho más diversificadas que las posibilidades de oferta.

Una manera opcional de plantear el problema de los recursos limitados es en función de la capacidad que un sistema ecológico tiene para absorber distintos tipos de actividades o tensiones ambientales. Un tipo de tensión es la contaminación (la reducción de la calidad de algún recurso), como resultado del fracaso del mecanismo del mercado o del no reconocimiento de la existencia de efectos externos. Un segundo tipo de tensión tiene que ver con la eliminación o la destrucción de un sistema natural particular (por ejemplo un fangal de mangle), a fin de permitir otros tipos de actividades diferentes de aquéllas que se realizaban en el lugar. Así, la creación de instalaciones para el turismo puede significar el secado de un pantano a fin de ganar ese terreno o, quizás, para eliminar los mosquitos. Esta clase de tensión no sólo tiene una amplia gama de efectos sobre el medio ambiente, sino que conduce a modificaciones en las pautas tradicionales de ocupación del terreno y de actividad económica. El secado de un pantano en una zona costera puede significar una reducción de la pesca que finalmente lleve a la desaparición de esa actividad.

En las islas pequeñas, los problemas vinculados con la destrucción de sistemas ecológicos son bastante graves debido a que suele disponerse sólo de muy pocas áreas de un determinado tipo. Por lo tanto, la destrucción de un fangal de mangle puede equivaler a la eliminación de una gran proporción de ese tipo de sistema natural en la isla. Otro problema deriva de que en los sistemas pequeños y altamente integrados resulta muy difícil, si no imposible, aislar los impactos de tales acciones. Para las islas del Caribe, por lo tanto, adquiere gran importancia el problema de determinar cuál es su capacidad de soporte de diversas actividades. Poseyendo cantidades fijas y limitadas de recursos y enfrentando una demanda creciente de los mismos, la cuestión de definir un vector óptimo de actividades se vuelve crucial. Por supuesto, en la medida que el control de tales actividades reside fuera del país, ello resulta imposible.

Este breve intento de describir las islas pequeñas del Caribe como objetos de política lleva a esbozar una situación en la cual, por una parte, la escasez de recursos, en especial la tierra, y las altas densidades de población determinan una restricción de las opciones de desarrollo posibles y, por otra, habiéndose adoptado un modelo de maximización de la tasa de crecimiento económico, requiere la importación de capital externo. En el caso específico del turismo, esto llevaría a considerar los requisitos que tiene esta actividad, en particular al buscar una ubica-

ción. Entre otros, se podrían mencionar los siguientes: proximidad a las playas, grandes extensiones de terrenos, proximidad a un aeropuerto internacional y a un centro urbano, servicios de infraestructura y otros. Estos requisitos se refieren principalmente al turismo en gran escala y de carácter transnacional. La instauración de este tipo de turismo en las islas pequeñas es de gran impacto.

El turismo en el Caribe

El turismo masivo en el Caribe es mayormente un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Experimentó un rápido crecimiento sólo después de comienzos de la década del 60, como resultado de los viajes aéreos más rápidos y menos costosos. La cantidad total de turistas que llegaron entre 1961 y 1968 fue aproximadamente de 4,7 millones de personas⁵, de las cuales cerca de la mitad se dirigieron a las Bahamas. Entre 1969 y 1974, la cantidad de viajeros a las mismas islas prácticamente se duplicó. El rápido incremento durante la década del 60 y comienzos de la siguiente parece haber menguado y los pronósticos para el futuro son que el ritmo de aumento del turismo no será del mismo orden de magnitud que el alcanzado durante la última década. Existen excepciones, en particular entre las islas más pequeñas y menos desarrolladas, pero éstas tienen una importancia muy limitada en la región.

El turismo en el área se halla muy concentrado en unos pocos países. Así, de los países del CARICOM, Jamaica recibe aproximadamente el 43 por ciento del total de turistas, Barbados el 22 por ciento y Trinidad-Tobago el 13 por ciento. Las islas más pequeñas, tales como Santa Lucía, Granada, St. Vincent y otras, reciben menos del 20 por ciento del total de turistas del CARICOM. Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses, albergan por año aproximadamente tres millones de turistas, lo cual las convierte en los lugares más visitados. Interesa además señalar que la participación de las islas más pequeñas ha ido descendiendo durante los últimos años⁶. Esta situación refleja una creciente dependencia de *tours* organizados y *charters*, y el hecho de que las islas más grandes están mejor preparadas para manejar el turismo masivo. Son ellas las que cuentan con líneas aéreas de vuelos directos a los Estados Unidos, Canadá y Europa y con los grandes centros turísticos "modernos". Como muchos de estos *tours* son de un sólo lugar de destino (*one stop*), las islas pequeñas resultan dejadas de lado.

La mayor parte del turismo proviene de unos pocos países. En el caso de Jamaica, el 78 por ciento de los turistas son de Estados Unidos, en Antigua el 43,1 por ciento, en Barbados el 28,2 por ciento, en St. Vincent el 38,8 por ciento y, como es dable esperar, en Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses, la proporción es aproximadamente del 80 por ciento⁷. Empero, existen nuevamente excepciones, pues algunas de las islas más pequeñas y las que mantienen lazos estrechos con un

país metropolitano que no sea Estados Unidos tienden a recibir turistas principalmente de ese país. Así el turismo de Martinica y de Guadalupe presenta una gran proporción de personas provenientes de Francia y de otros países europeos.

Otra tendencia significativa en el Caribe es la importancia de los cruceros como medio preferido de turismo. Aunque existe una gran variación entre los países, toda la información disponible lleva a la conclusión de que los cruceros están teniendo un peso cada vez mayor. Respecto de 1979, las cifras son las siguientes⁸.

País	Cantidad total de turistas	Cantidad de turistas mediante cruceros
Puerto Rico	1.250.000	450.000
Antigua	108.000	30.000
Barbados	350.000	120.000
Dominica	22.000	3.000
Granada	65.000	45.000
Jamaica	450.000	90.000
Montserrat	12.000	2.000
St. Kitts	17.000	4.000
St. Lucía	95.000	43.000
St. Vincent	44.000	24.000
Trinidad-Tobago	—	—

Resulta innecesario decir que la sustitución de los hoteles por un turismo basado en embarcaciones plantea graves problemas económicos a los diversos países. El interrogante que debería responderse es si uno se da a expensas del otro. Sin embargo, no existen dudas acerca de que los cruceros son cada vez más importantes en el turismo del Caribe, tendencia que probablemente continúe.

Ha habido una serie de estudios sobre la importancia económica del turismo en el Caribe y, por lo tanto, no hay necesidad de analizar este tema en detalle⁹. Entre tales estudios, el informe de Zinder ha generado importantes controversias y en consecuencia debería mencionarse, aunque sea brevemente. El informe fue publicado en 1969 y una de sus conclusiones es que, de hecho, el turismo tiene un gran potencial para contribuir a que los países del Caribe alcancen algún grado de desarrollo económico. Esta conclusión y las recomendaciones del informe se basan principalmente en el cálculo de que al turismo como actividad económica le corresponde un multiplicador de una magnitud de 2,3. Se recomendaba pues que, a fin de lograr cristalizar su potencial turístico, los países de la región invirtiesen en infraestructura y en otros tipos de instalaciones vinculadas con el tráfico turístico.

Este trabajo de Zinder ha sido objeto de profusas críticas en varios sentidos, aunque la mayoría de las mismas se centra en que tanto el

multiplicador como los cálculos de los ingresos gubernamentales provenientes del turismo se hallan sobreestimados¹⁰. Así, Levitt y Gulati sostienen que el multiplicador es 1 y que las cifras reales de ingresos provenientes del turismo son un tercio de las proporcionadas. Otros han criticado el informe de Zinder porque en él no se diferencia entre el ingreso nacional y el ingreso recibido por la población del país y no se toman en cuenta los costos sociales y de oportunidad del turismo.

Hasta ahora se ha investigado poco acerca de quién controla el turismo del Caribe. Aunque se sabe que no hay error en suponer que las principales instalaciones hoteleras en las islas más grandes tales como Puerto Rico, Jamaica, Barbados y las Islas Vírgenes estadounidenses son controladas por empresas extranjeras, resulta difícil obtener una información precisa. En Barbados, el 64 por ciento del total de plazas hoteleras es controlado por empresas extranjeras y en Jamaica aproximadamente la mitad¹¹. En Puerto Rico y en las Islas Vírgenes estadounidenses un cálculo aproximado es que el 70 por ciento de la capacidad hotelera es controlado por extranjeros.

La cuestión del control no es definible en todos los casos con precisión por una serie de razones; una de ellas es que las cadenas hoteleras no siempre son propietarias de las instalaciones, sino que prefieren firmar convenios flexibles de gerencia de largo plazo. Esto es especialmente cierto en el caso de las grandes cadenas hoteleras (por ejemplo, la Hilton) respecto de sus hoteles emplazados en Puerto Rico y en otros lugares del Caribe. Obviamente los convenios mencionados son con frecuencia muy complejos definiéndose en ellos la distribución de beneficios entre el gobierno y la cadena comercial, los aspectos administrativos y otros. En algunos casos, las cadenas operan a través de un sistema de franquicias mediante el cual un empresario local construye el edificio y hace funcionar el hotel sobre la base de los criterios de la empresa que otorga la franquicia. En las islas más pequeñas el problema no es tanto el del control por parte de grandes cadenas multinacionales, sino el hecho de que expatriados se establecen en las islas con el objeto de establecer un hotel o una pequeña hostería.

El problema del control naturalmente no se halla limitado a la propiedad de los hoteles. Tiene mucho que ver también con el control de la comercialización, del transporte y de otros aspectos del tráfico o comercio turístico. Si bien no existen datos firmes sobre esto, hay consenso de que la mayor parte del turismo del Caribe corresponde a *tours* preorganizados y a *charters* con un sólo lugar de destino¹². Ello es evidente en el caso de Puerto Rico y de las islas más grandes. Por supuesto no resulta posible separar la comercialización del transporte y los hoteles, dado que toda la estructura funciona como un sistema altamente integrado. Una consecuencia de esto es que las islas más grandes y las grandes cadenas hoteleras tienden a recibir la mayor parte del flujo turístico que genera esta particular organización de la actividad. Otra consecuencia es que los países pierden el control sobre la industria turís-

tica, con la consiguiente merma de las posibilidades de formular y de ejecutar políticas turísticas.

Impactos

La bibliografía sobre el turismo contiene un inventario de los impactos de éste tanto sobre el turista como sobre las sociedades receptoras. En el caso de los problemas específicos del Caribe y las consecuencias no económicas del turismo, en especial las socioculturales, muy poco se ha trabajado. En general el tema lo han tratado los economistas, quienes, en el mejor de los casos, luego de proveer información sobre los ingresos y empleos generados en el sector, hacen unas pocas observaciones sobre las implicaciones sociales del turismo. Los trabajos del Caribbean Tourism Research Centre en Barbados, basados principalmente en encuestas de muestras de la población de las islas —ya se ha completado un estudio en Granada— añaden alguna información al respecto.

En este apartado consideraremos los impactos del turismo dentro del contexto particular del Caribe, tomando en cuenta la naturaleza de las islas en tanto sistema social. Si bien los impactos son analizados en general, naturalmente se debería diferenciar no sólo cada una de las islas sino también el tipo de turismo que les corresponde, su organización y los sectores sociales del país receptor que se benefician con él y aquellos que se perjudican.

Un factor importante en la evaluación de los impactos del turismo es la organización de éste. Como señala Noronha¹³, los efectos adversos del turismo están muy relacionados con lo que él llama la "institucionalización" del turismo. Por institucionalización él se refiere al proceso mediante el cual se construyen hoteles modernos tipo norteamericano de gran escala, se organiza el turismo en función de *tours*, se pierde el control local sobre el desarrollo turístico y resulta incrementada la dependencia externa en el sector¹⁴. Como él mismo señala, "...A medida que el turismo se desarrolla hay una tendencia en las cadenas internacionales de crear un sistema que es una réplica del ambiente encontrado en los países de donde proviene el turismo". Igualmente señala que la institucionalización del turismo lleva a la construcción de grandes complejos que funcionan como si fuesen sistemas cerrados. En efecto, la zona turística tiende a convertirse en un enclave. Una consecuencia de este proceso de transnacionalización del turismo es que, al menos para el turismo de playas, que es el que se da en el Caribe, la sociedad receptora en realidad no importa, sino que lo que importa es el precio¹⁵. Al igual que con la producción industrial, la ubicación de la actividad turística se decide en función de donde en el mundo se dan las composiciones que maximicen la ganancia de la empresa.

Por supuesto, el desarrollo turístico en un país particular pasa por diversas fases con impactos distintos. Por ejemplo, en los comienzos

podría pensarse en un tipo de turismo individual, no institucionalizado, en donde los impactos son mínimos, que contrasta con una etapa posterior en donde se da el proceso de institucionalización ya descrito. En todo caso, en los últimos veinte años el turismo en el Caribe posee todas las características del turismo institucionalizado.

La nueva organización del turismo refleja en muchos aspectos la transnacionalización de la economía mundial. La organización es centralizada, las decisiones principales se toman en el país central, los puestos claves son ocupados por extranjeros y controlados desde el centro, las decisiones con respecto a la organización, el producto a vender, el precio y la tecnología por usar son centralizadas. El turismo es, además, un mecanismo de transmisión de la cultura transnacional. En el turismo, las empresas no solo operan los hoteles, sino también las agencias de turismo, las líneas aéreas y otros servicios relacionados, lo que se ha llamado el turismo total¹⁶. Es dentro de este contexto que habría que evaluar los impactos del turismo en el Caribe.

1. Empleo

El sector turismo representa una proporción muy diversa del empleo total en el Caribe, de menos del 5 por ciento en Puerto Rico y 6 por ciento en Jamaica a casi el 50 por ciento en Antigua y 77 por ciento en las Bahamas. Aparte del número total de empleos generados directamente y a través del efecto multiplicador ya mencionado anteriormente, los temas más vinculados con los objetivos de este trabajo tienen que ver con el tipo de empleo generado, la estacionalidad del sector y la permanencia de los trabajos. Con respecto al primero de estos puntos, existe un consenso amplio en el sentido de que el turismo controlado desde el exterior implica que los trabajadores originarios del país se desempeñarán principalmente en las categorías ocupacionales inferiores, en tanto que los puestos de nivel superior o gerencial estarán cubiertos por extranjeros o estarán emplazados en el exterior. Esto es especialmente válido, por supuesto, en el caso de los establecimientos más grandes, que en general forman parte de una cadena¹⁷. Existen una serie de razones que lo explican. Una es el hecho de que en las grandes organizaciones resulta más fácil y menos costoso asignar personal de la organización para manejar un nuevo hotel que contratar y capacitar a alguien de la isla respectiva. Es más importante contar con alguien que conozca el *modus operandi* de la empresa que tener personal conocedor de la realidad del país. Un motivo mencionado a menudo es la no disponibilidad en el país de personal capacitado para ocupar tales puestos, lo cual con frecuencia es cierto, si bien varios países han tratado de remediar esto. En Puerto Rico y otros lugares del Caribe, los gobiernos, a través del establecimiento de programas de capacitación han pretendido crear cuadros locales con experiencia y capacidad para manejar hoteles. No obstante,

hasta el momento los resultados no han sido tan significativos como para modificar la situación¹⁸.

Respecto de la estacionalidad, las cadenas tienen un desempeño mucho mejor que los pequeños hoteles locales, compensando parcialmente lo que señalábamos antes. También, en general, el número de empleos generados por plaza es mayor en los grandes hoteles. Como es dable esperar, los grandes hoteles de propiedad extranjera logran mantenerse abiertos más tiempo en el año.

2. Costo de la tierra

Uno de los impactos del turismo en el Caribe que resulta muy notable es el del incremento en el costo de la tierra, especialmente en las áreas costeras, ya que los requerimientos de localización de los hoteles son muy específicos y fijos (cerca de las mejores playas). Esto significa que la competencia por las mejores ubicaciones puede ser bastante agresiva, en la medida que el propietario de esos lugares tiene, efectivamente, una posición monopólica. Esto ocurre mucho en las islas más pequeñas, donde existe un número limitado de localizaciones posibles. El problema del costo de la tierra con frecuencia se ve agravado por las concertaciones realizadas entre el gobierno y la empresa turística, proporcionándole a esta última derechos exclusivos sobre una parcela de tierra. Esto ha sucedido tanto en las Islas Vírgenes estadounidenses como en las británicas y naturalmente en otros lugares. El problema es que lo que podríamos denominar efectos "especulativos" beneficia a aquellos grupos poseedores previamente de la tierra, pero restringe las posibilidades de la sociedad respecto del uso de la misma. Lo que a una gran corporación hotelera multinacional puede parecerle una pequeña inversión en tierra constituye en una pequeña isla una cantidad significativa, y así en el proceso de adquisición de terrenos, los naturales del país—incluido el gobierno—son marginados. Existe además lo que podríamos denominar el "efecto dominó" con respecto a los precios de la tierra. Una vez que una parcela ha sido comprada a un alto precio y se ha construido en ella, el precio de las tierras adyacentes también se incrementa. Esto hace que los costos de oportunidad de mantener las pautas actuales de uso de la tierra sean demasiado altos, y así comienza un ciclo de especulación que es absolutamente evidente en el Caribe. En los países más grandes, este proceso puede ser contenido en algunas áreas geográficas específicas, pero en las pequeñas islas del Caribe tiene implicaciones de alcance global.

3. Conflicto entre los usuarios de la tierra

Uno de los problemas que se menciona con frecuencia respecto de las islas pequeñas y densamente pobladas es que cada uso nuevo implica

un conflicto con el uso existente¹⁹. El problema de la escasez de tierra disponible en la mayor de estas islas hace difícil pensar en términos de actividades complementarias. Por ejemplo, la idea de que las islas del Caribe deberían desarrollar su capacidad de producción para satisfacer algunas de las necesidades del sector turístico simplemente no constituye una proposición factible en la mayoría de ellas. Esto es así en parte porque el turismo como actividad a menudo está en conflicto con la agricultura. El problema, como es obvio, no se relaciona sólo con el uso de la tierra, sino también con el uso de la mano de obra y de otros recursos. En algunos casos, el desarrollo de la actividad turística descansa en la importación de mano de obra, cuando se hace evidente que el mercado laboral local no puede proveerla, pero esto genera problemas adicionales²⁰.

4. Acceso a las playas

Nuevamente este problema se vincula con los dos anteriores. En la mayor parte del Caribe, el desarrollo del turismo ha significado la exclusión de la población local de las playas (de las mejores en todo caso). Hay en cuanto a esto una gran variación. Algunos de los países cuentan con legislación tendiente específicamente a mantener el libre acceso a las playas, mientras que otros no se ocupan de este problema en absoluto. En las Islas Vírgenes estadounidenses, las playas son directamente privadas, mientras que en Puerto Rico la legislación para mantener el libre acceso está redactada de tal manera que muchas playas son de hecho privadas. Este problema del acceso a las playas es especialmente grave donde predominan grandes hoteles y urbanizaciones, como en el caso de Puerto Rico²¹.

Por supuesto, esto no afecta a todos los grupos sociales de la misma manera. Los grupos de mayores ingresos conservan el acceso mediante clubes o compras en condominio en aquellas urbanizaciones donde eso resulta posible. El cierre de partes de las islas a su propia población es peor cuanto mayores son las instalaciones turísticas. Un tipo particular de desarrollo turístico cuya importancia parece incrementarse es el de grandes complejos turístico-residenciales que gustan principalmente a los turistas extranjeros, pero donde se permite a la pequeña élite local comprar un lote o un departamento ya construido. De esta manera, la compañía de turismo se asegura el poderoso apoyo de su clientela local. De muchas formas, estos complejos se hallan totalmente segregados de la sociedad en la cual se localizan. En realidad, su atractivo tanto para el turista como para los grupos locales de la élite es precisamente que se hallan segregados de un medio cada vez más hostil. Pueden citarse un cantidad de ejemplos de estas instalaciones en todo el Caribe, siendo quizás el mayor Palmas del Mar, en Puerto Rico. Este tipo de desarrollo, debido a su escala, tiene peores efectos —en lo que se refiere al acceso a las playas— que el hotel aislado.

5. Costo de la infraestructura

La mayoría de los países que dependen del turismo sienten la necesidad de crear una infraestructura para apoyar al sector turismo. En las islas del Caribe existen muchos ejemplos de inversiones en infraestructura casi exclusivamente para este sector. Así, en Jamaica, se dispone de dos aeropuertos: en Kingston, la Capital, y en Montego, el centro turístico. En las islas Vírgenes estadounidenses uno de los temas más calurosamente debatidos durante los últimos años ha sido la propuesta de construir un aeropuerto más grande en el cual pudieran aterrizar "Jumbo jets". El problema, por supuesto, es que la inversión de este tipo significa que no se atiende a otras necesidades sociales. En efecto, las prioridades son determinadas por la industria turística²². La demanda de infraestructura es mayor para los hoteles de gran escala, que entre otras cosas tienden a ser los consumidores más importantes de energía.

6. Impacto social

La venta del Caribe como lugar turístico es en gran medida la venta de la población del Caribe, no tal como es, sino como le agradaría que fuese a la industria turística. Esto exige la imposición de una imagen sobre la población que puede tener efectos muy negativos. Frecuentemente surgen diversas campañas para que la población sea amistosa y hospitalaria con el turista. Ahora bien, cuando se trata de un requerimiento comercial la separación entre la disposición amistosa y la servilidad es muy frágil. Ello tiende a generar una hostilidad que desputa con intermitencias. Gray, en la obra citada, ha encontrado una relación muy estrecha entre la importancia del turismo en un país y los incidentes de hostilidad hacia el extranjero, midiéndose la importancia del turismo sobre la base de la relación del número de turistas a la población. El problema entonces es que el turismo fuerza de alguna manera una reestructuración de la personalidad de la gente, de las pautas de conducta y de las actividades. En este sentido, gran parte de lo que se presenta a los turistas del folklore local también se halla moldeado por la idea preconcebida del turista acerca de lo que debería ser el folklore del Caribe. Esto puede aplicarse asimismo a otras áreas. El asunto es que el turismo comienza a determinar qué tipo de folklore o de arte es comercialmente atractivo, lo que debe o no debe ser preservado, lo que debe o no ser fomentado. En el Caribe, donde el turismo no es ciertamente de tipo "orgánico", como en la mayor parte de Europa, por ejemplo, sino "inducido"²³, esto resulta muy grave. El hecho de que estas islas hayan tenido una larga historia colonial ha significado que sus estructuras culturales no sean lo suficientemente fuertes, en la mayoría de los casos, como para resistir el embate. Esto conduce a la desintegración de las estructuras locales y a la creación de nuevas estructuras falsificadas que

las reemplazan. Un ejemplo de esto es la asombrosa popularidad de restaurantes pseudo-españoles establecidos en casas que se asemejan vagamente a la construcción española, en San Juan, Puerto Rico.

7. Impactos ambientales

Fuera de los trabajos del PNUMA sobre la situación del medio ambiente en el Caribe existe relativamente poca documentación en torno del tema. Según los estudios del PNUMA y la información disponible en otros estudios, los impactos posibles son del siguiente tipo:

a) Los requisitos de localización de los hoteles o centros turísticos en la zona costanera han llevado en distintos países a la construcción de éstos de tal forma que han surgido graves problemas de erosión de las playas. Existen varias ilustraciones de esta situación, siendo la más notoria lo ocurrido en St. Lucía. Por supuesto, esta situación no es exclusiva de las islas. En Miami, U.S.A., ha ocurrido lo mismo, creando la necesidad de un costoso programa de restauración de las playas cuyo éxito está en duda.

b) Sobre todo en relación a las instalaciones de mayor tamaño han surgido problemas en cuanto a la eliminación y tratamiento de desperdicios. En algunos casos los requisitos son de tal magnitud que no han podido ser provistos por los gobiernos, creando situaciones en que los hoteles son responsables de una seria amenaza de contaminación²⁴. El PNUMA ha provisto información respecto del caso de Grenada.

c) La construcción de hoteles ha llevado en ocasiones a la modificación de los sistemas naturales cercanos con consecuencias negativas, como resulta el caso del drenaje de manglares cercanos a las playas. Esto se hace para controlar los insectos, evitar los olores que surgen de éstos, y para ganar terrenos.

Se trata tan sólo de tres ejemplos del impacto ambiental del desarrollo turístico que tocan los dos aspectos básicos del problema ambiental: la contaminación y la destrucción de recursos. Los problemas relativos al impacto ambiental del turismo se agudizan a medida que la industria se internacionaliza y la escala de los proyectos turísticos aumenta²⁵.

Existen muchos otros aspectos del impacto del turismo que podrían ser mencionados y que aparecen en algunos de los textos sobre el Caribe. Por ejemplo, ha sido afirmado que el turismo de personas de raza blanca puede implicar un empeoramiento de los problemas raciales que ya son muy serios en algunos lugares, tal como en St. Croix, en las Islas Vírgenes estadounidenses. Resulta difícil, sin embargo, ser más preciso debido a la falta de análisis de esta realidad.

Conclusiones

Puede subrayarse varios puntos al tratar el Caribe y el impacto del turismo en él:

1. Las consecuencias se darán a nivel de las islas en su totalidad. Será muy difícil aislar estos impactos, debido a que las islas constituyen sistemas pequeños y altamente integrados. Son, además, frágiles por su relativa homogeneidad en lo que al sistema ecológico se refiere.
2. Las economías del Caribe son muy abiertas, lo cual significa que sus eslabonamientos son probablemente escasos y limitados los efectos multiplicadores. Empero, los eslabonamientos ambientales y los efectos sociales serán experimentados dentro de las islas. Los impactos deben ser diferenciados en este sentido.
3. Aunque uno habla del Caribe como algo integrado, en realidad no hay una organización del Caribe y las islas compiten entre sí en cuanto a constituirse en localizaciones del capital extranjero y en otras áreas. Esto hace difícil desarrollar una estrategia coherente para tratar el turismo. Existen sí algunas organizaciones regionales, pero éstas aún no han atendido al turismo desde un punto de vista regional.
4. Los impactos del turismo en el Caribe deben ser considerados en el contexto de una organización industrial que en la actualidad, y probablemente así sea también en el futuro, se halla controlada principalmente por grandes empresas multinacionales o, como ocurre en el caso de algunas de las islas más pequeñas, por expatriados. Esto resulta válido no sólo respecto de la propiedad de los hoteles y de las instalaciones turísticas, sino más aún respecto de la comercialización del turismo.
5. Es problemático atender al turismo no habiendo estrategias globales de desarrollo. En realidad muchos de los impactos negativos atribuidos al turismo son resultado de la falta de una política estatal de desarrollo, no de problemas inherentes a la actividad. El hecho es que muchos países del Caribe carecen de una política de desarrollo adecuada dentro de la cual encuadrar las políticas sectoriales específicas.

A partir de lo expuesto resulta evidente que los impactos del turismo continuarán siendo negativos a menos que sean formuladas estrategias de desarrollo apropiadas, en las cuales se tome en cuenta la naturaleza de las pequeñas islas como objetivos de política y la manera en que éstos son incorporadas en un cambiante sistema económico mundial. Naturalmente, uno no puede pasar por alto la realidad política y el hecho de que los gobiernos de la región, en general, aprueban el actual

esquema. No obstante, pueden formularse algunas recomendaciones que, de ser seguidas, pueden contribuir a mejorar en algo la situación.

El desarrollo de las capacidades de planificación debe ser fortalecido en el Caribe. Esto resulta especialmente importante respecto de las islas más pequeñas donde, debido a las limitaciones de recursos y por consiguiente a una restringida capacidad de planificación. Este esfuerzo puede requerir una acción regional, quizás concertada a través del Banco de Desarrollo del Caribe o de la Secretaría del CARICOM.

En relación con el punto anterior, sin la necesidad de capacitar planificadores familiarizados con los problemas de las economías abiertas y pequeñas. Ello nuevamente puede requerir la cooperación regional. La capacitación en un tipo de planificación más tradicional, obtenible en establecimientos educacionales estadounidenses o europeos, tiene escasa relevancia para las pequeñas islas del Caribe. Así, para mencionar sólo un ejemplo, en las islas muy pequeñas no es práctico pensar en términos de dicotomías entre lo rural y lo urbano, o de distinciones entre lo regional y lo nacional, dos formas principales del pensamiento tradicional en planificación.

Las islas del Caribe deberían establecer sus propias organizaciones de comercialización del turismo, lo cual, en el caso de las islas más pequeñas, también podría exigir una cooperación regional. En la medida en que los países controlen la comercialización estarán en mejores condiciones para conformar el turismo de una manera más adecuada respecto de las necesidades del país. Por supuesto, dada la organización actual de la industria turística, ésta no es una propuesta fácil de implantar e indudablemente despertará fuerte oposición por parte de la industria.

En tanto las islas compitan entre sí en atraer a la industria turística a través de diversos incentivos, será muy difícil desarrollar un enfoque regional coherente. Es necesario que los gobiernos de la región se pongan de acuerdo al respecto y, al menos, establezcan un marco amplio de una política turística para la región, el cual les permitirá asignar prioridades y concertar niveles o condiciones mínimas aplicables a las negociaciones con las organizaciones turísticas extranjeras.

La planificación del turismo en el Caribe debe encarar el problema de los límites de capacidad. El supuesto prevaleciente en la mayoría de los estudios económicos es que los límites están impuestos por la demanda y no por lo que concierne a la oferta. Empero, se ha hecho evidente que existen límites respecto de la oferta, límites que se manifiestan no sólo a través de la presión sobre el medio ambiente, sino también en términos sociales. Esta es una área que requiere ser estudiada mucho más profundamente.

Podrían hacerse muchas otras recomendaciones tendientes a asegurar las posibilidades de sobrevivencia de los hoteles pequeños, de

propietarios residentes, o para reducir el nivel de la dependencia respecto de las empresas multinacionales, pero el punto que debe destacarse es que la actual estructura turística del Caribe es el resultado del particular modelo de desarrollo adoptado y que, sin cambiar ese modelo, será difícil hacer mucho para mejorar el funcionamiento del sector turismo.

Notas

¹ En su mayoría, los trabajos sobre turismo en el Caribe están realizados por firmas consultoras con el objetivo de promover el desarrollo turístico. Recientemente, el Caribbean Tourism Research Centre ha comenzado a publicar estudios, basados algunos en encuestas, sobre el impacto del turismo.

² Caribbean Tourism Research Centre, *Caribbean tourism: Profits and performance through 1968*, Port of Spain, 1976.

³ Una elaboración de las ideas vertidas en este apartado aparece en el trabajo de E. Gutiérrez y J. Villamil, "Toma de decisiones bajo condiciones de escasez extrema de recursos", en *Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación*, núm. 17, 1974.

⁴ Meihav, M., *Technological Dependence Monopoly and Growth*, Pergamon Press, Oxford, 1969.

⁵ Bryden, John M., *Tourism and Development: A Case Study of the Commonwealth Caribbean*, Cambridge University Press, 1973, y Caribbean Tourism Research Centre.

⁶ Idem.

⁷ Bryden, John M., ob. cit.

⁸ Caribbean Development Bank.

⁹ Entre ellos se cuenta el estudio de Bryden ya citado, el llevado a cabo por el Caribbean Tourism Research Centre y diversos trabajos del IBRD. Otro ensayo es el de H. Zinder y colaboradores, *The Future of Tourism in the Eastern Caribbean*, Washington, D.C., mayo de 1969.

¹⁰ Bryden, John M., y Faber, Michael, "Multiplying the Tourist Multiplier", en *Social and Economic Studies*, vol. 20, núm. 1, marzo de 1971; Levitt, Kari y Gulati, Iobal, "Income Effect of Tourist Spending: Mystification Multiplied. A Critical comment on the Zinder Report", en *Social and Economic Studies*, vol. 19, núm. 3, sept. de 1970; Peter, Gray, H., "Towards an Economic Analysis of Tourism Policy", en *Social and Economic Studies*, vol. 23, núm. 3, sept. de 1974; y IBRD, *The Commonwealth Caribbean: the Integration Experience*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978, pág. 150.

¹¹ Caribbean Tourism Research Centre, ob. cit.

¹² Idem.

¹³ Noronha, R., *Social and Cultural Dimensions of Tourism*, World Bank Staff Working Paper núm. 326, abril de 1979, pág. 10.

¹⁴ Idem., pág. 10.

¹⁵ Idem., pág. 18.

¹⁶ Idem., pág. 19.

¹⁷ Se trata de una afirmación con frecuencia hecha en diversos estudios y también formulada por funcionarios del sector. Véase, por ejemplo, el juicio de Roberto Bouret, director de turismo de Puerto Rico, en *San Juan Star*, 26/08/76.

¹⁸ Entrevista con Roberto Bouret, director de turismo en Puerto Rico hasta el año 1977. IBRD, ob. cit., págs. 158 a 160.

¹⁹ Este es un problema que se da en forma particularmente aguda cuando las tierras de uso agrícola se hallan en zonas costeras, como ocurre en Puerto Rico y en un conjunto de otras islas.

²⁰ Así ocurre, por ejemplo, en las Islas Vírgenes estadounidenses, lo cual se halla documentado en diversos artículos. Véase, por ejemplo, Blake E. W., "Stranger in Paradise", en *Caribbean Review*, agosto-diciembre de 1974.

²¹ El informe *Puerto Rico and the Sea*, elaborado por una comisión designada por el gobernador de Puerto Rico para examinar los problemas marinos de la isla contiene documentación sobre el acceso a las playas y un conjunto de recomendaciones. Fue publicado en 1974 por la Universidad de Puerto Rico y la Administración de Fomento Económico.

²² Gray, H. Peter, ob. cit.

²³ Noronha, Raymond, "Review of the Sociological Literature on Tourism", borrador, 30 de abril, 1975, trabajo mimeografiado, pág. 6.

²⁴ Mood, E., *Beach Pollution in the Caribbean: An Environmental Health Assessment and Suggested Environmental Health Strategy*, trabajo presentado en CARICOM Environmental Health Strategy Conference, octubre de 1978.

²⁵ Turner, L., y Ash, J., *The Golden Hordes*, Constable, London, 1975. El estudio del IBRD, ya citado, ofrece evidencia adicional del aumento en la escala de los hoteles construidos en el Caribe a partir de 1967.

¿Cómo el turismo distorsiona el desarrollo africano?

Jacques Bugnicourt

Inicialmente, en algún lugar de Europa o de América del Norte surge un deseo o una aspiración que genera una imagen que induce a partir. En tanto los hombres de la sociedad de consumo han deteriorado su ambiente, se lanzan a consumir el ambiente de los demás.

Esta nueva necesidad se elabora de una manera precisa. Un análisis sistemático de la propaganda turística realizada a lo largo de una temporada muestra que cuatro de cada cinco de los folletos ilustrativos difundidos por clubes, compañías y agencias evocan, ya sea mediante el texto, el dibujo o la fotografía, el sol, el calor y la luz. Los dos tercios de los anuncios en diarios y revistas también se refieren a lo mismo.

En la imaginaria turística, el sol, la naturaleza, la laguna, la mujer, la aventura, se encuentran ordenados según diversos esquemas extravagantes que los medios masivos de comunicación se han encargado de popularizar. Así paisajes, animales y hombres del Tercer Mundo deben agradar a los turistas europeos y norteamericanos y acomodarse a sus indiscretos comportamientos de *voyeurs*. El circuito turístico cobra a la vez el aspecto de un descubrimiento y de una conquista. Pero asimismo el turismo representa, para el viajero, una forma barata de liberación temporal. Para hacer olvidar la explotación sufrida a diario, el paraíso recobrado del turismo viene a reemplazar los cielos prometidos por las antiguas religiones.

Una nueva forma de dominación económica

Ciertas aspiraciones y su manipulación por parte de las empresas de viajes a fin de correlacionarlas con mercaderías: he aquí el origen de la afluencia de turistas que recorre el tercer mundo. Habrá de constituir sin duda un motivo de asombro para los historiadores futuros el comprobar cómo la búsqueda de satisfacción de necesidades psico-sociológicas por parte de los habitantes de países industrializados y el afán de

lucro de las empresas de viajes y actividades de esparcimiento han podido influir profundamente en la política de desarrollo de muchos países del Tercer Mundo, y cómo estos mismos se han dedicado con todo celo a responder a las necesidades de los otros.

Una enorme cantidad de divisas pareciera ofrecerse a quien quiera tomarla y muchos países, en efecto, se afanan en sacar provecho. A esto se añade la ilusión de cierto contagio del desarrollo que se produciría gracias a la afluencia de turistas. Pero, ¿será acaso tan indudable que los países del Tercer Mundo se beneficien necesariamente con el progreso de los países industrializados mendigando el consumo de los turistas?

Por cierto los turistas consumen en el Tercer Mundo ingresos recibidos en sus países de origen. Si bien el aporte de divisas por turista varía en gran medida de un país a otro para algunos el efecto de las recetas turísticas sobre la balanza de pagos, así como el de las actividades turísticas sobre el ingreso nacional, ha cobrado una importancia considerable. Dada la función económica estimulante del turismo, se le ha aplicado la teoría del multiplicador de inversión. Así se calcula, por ejemplo, que un gasto turístico de 1000 dólares acarrea un aumento de 2.300 dólares en el ingreso nacional en el Caribe y de 3.200 a 4.300 dólares en las islas del Pacífico o en el Lejano Oriente. Pero si bien es cierto que el multiplicador turístico proporciona, en cierta medida, una apreciación cuantitativa del grado de dependencia de una economía respecto del turismo, por otra parte no indica de ningún modo hasta qué punto el impacto en el ingreso nacional representa también un impacto en el ingreso de los habitantes de esa nación. Este es un aspecto importante del problema: el origen geográfico de las prestaciones y de los bienes consumidos por la industria turística y los grupos socio-profesionales que los proveen.

¿Dónde se producen los aviones que transportan a los turistas y los materiales de los hoteles que los albergan? ¿Quién fabrica los vehículos, los neumáticos, la nafta, las películas fotográficas, las postales, las estampillas? ¿De dónde provienen la comida, el agua mineral, el vino, las bebidas alcohólicas? Es cierto que el coeficiente de importación varía bastante de un país a otro, pero la política turística produce sin lugar a dudas, sobre todo durante las fases iniciales, un efecto mayor en los países industrializados de donde provienen las importaciones que en la economía de los países receptores.

Deducidos los ingresos que vuelven a su punto de origen, queda aún una masa de divisas disponibles. ¿Constituirán una ventaja decisiva? Hace tiempo Francois Perroux ha señalado que "El incremento de los medios de compra al exterior no significa necesariamente importaciones útiles para la población (...) ni tampoco promueve, por cierto, la inversión adecuada para mejorar las condiciones del pueblo". Quedaría por considerar la creación de fuentes de trabajo, a la que el turismo

contribuye ampliamente. Pero la industria turística no es tan importante consumidor de mano de obra como se cree.

Estas objeciones debían ser planteadas, aunque tampoco son menos ciertos los aportes positivos del turismo: inversiones, movilización económica, nuevos empleos, de todo lo cual el país sacará probablemente un provecho parcial. Pero los gobiernos del Tercer Mundo pagan por estos beneficios un alto precio. Los organizadores de "tours" los comprometen y los inducen a construir aeropuertos, rutas, infraestructuras hoteleras; y también multiplicar las subvenciones y las desgravaciones. Para solventar algunas de estas obras, las autoridades locales deben recurrir a préstamos y pagar los intereses durante años.

Teniendo en cuenta que el turismo representa en estos países uno de los sectores más subvencionados, podemos preguntarnos si acaso los estratos menos favorecidos de la población (que son los que pagan los impuestos en los países del Tercer Mundo) no estarán subvencionando las vacaciones de cierta clase de ciudadanos privilegiados de la población europea y norteamericana.

Aún aquellos gobernantes de países del Tercer Mundo que dependen del turismo para su desarrollo tienen a menudo la impresión de que este sector se les escapa, y esto por muchas razones, la primera de las cuales es que esta industria nacional posee prácticamente todos sus clientes en el extranjero. Tal como lo sugiere la significación de las importaciones de bienes o servicios y de la mano de obra extranjera ocupada en el sector, el turismo se encuentra a menudo mucho más integrado al sistema de las empresas multinacionales que a la economía y a la sociedad del país "exótico" receptor.

El auge del transporte aéreo ha generalizado, en efecto, un tipo de turismo modelado y regido por las grandes centrales de esparcimiento y de viajes. Se ha impuesto así una división del trabajo entre países industriales, emisores de turismo, y países receptores del Tercer Mundo. Los países ricos poseen los transportes, los bancos (que financian el conjunto), las agencias de viajes, con sus sucursales, su publicidad, sus informaciones, sus sistemas electrónicos de reserva de pasajes, etc.

Más allá de la firma solemne de convenios y del tono satisfecho de las declaraciones oficiales, la realidad de las relaciones desiguales entre los organizadores de *tours* y los países del Tercer Mundo aparece claramente. En primer lugar, tanto los representantes de las empresas de viajes en los países exóticos como las empresas locales dedicadas al turismo se ocupan en obtener la ayuda del Estado (dispuesto a realizar grandes sacrificios por la promoción del turismo) para solventar parte de los gastos. Además, juegan con el sub-empleo extremo, característico de muchos de estos países, para mantener las remuneraciones de los trabajadores de este sector a niveles reducidos. Todo esto permite ofrecer tarifas de alojamiento bajas y asegurar por lo tanto el margen de beneficios para las compañías de transporte y las organizadoras de *tours*.

Por otro lado, las multinacionales pueden ejercer presión para extraer beneficios allí donde les parezca oportuno. Entre los distintos rubros de expensas turísticas (gastos de agencia, transporte, hotel, otros gastos) a menudo es el organizador de *tours* quien impone la distribución que mejor le conviene.

El espacio para otros

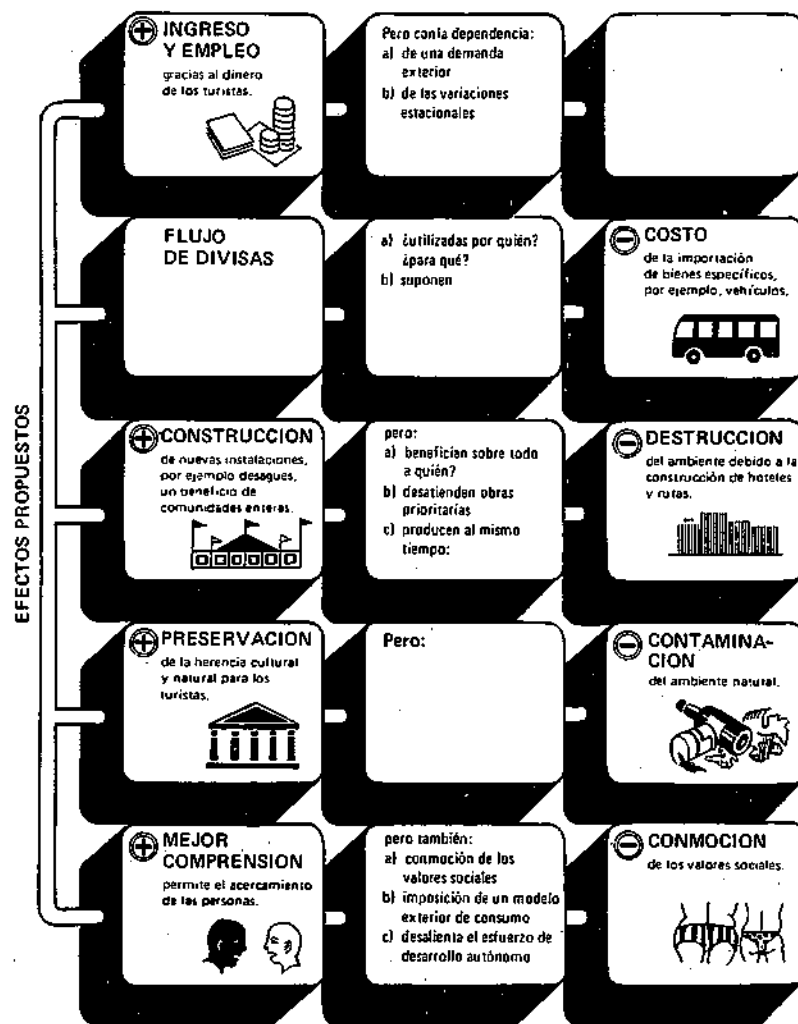
La preferencia conferida a puntos de vista externos se traduce en una tendencia, en muchos países desembozada, a regular el ordenamiento del territorio en función del turismo, para la comodidad y el capricho de los visitantes. En ocasiones se procede subrepticamente en nombre de la defensa de la naturaleza y, en beneficio del turismo, se difunde una ideología de protección de paisajes y animales, proveniente esta misma, a su vez, de los países industrializados.

Esta ideología conduce frecuentemente a la creación de espacios "reservados" destinados al turismo, lo cual provoca la expulsión de campesinos, pastores y pescadores. Además, existe un aspecto más grave de este mismo problema. Ciertos grupos humanos han sido decididamente puestos "en reserva" con fines turísticos. Si bien se ha registrado recientemente un cambio de actitud por parte de muchos gobiernos —por ejemplo, las autoridades de Tanzania han puesto fin a los safaris en las tribus— grupos como los indios de América o los pigmeos de la selva africana han desempeñado en uno u otro momento este papel de "seres primitivos" para los turistas.

Del mismo modo en que se da, con fines comerciales, una valoración exótica de estas tribus, dejando al pueblo en la sombra, se produce también una valorización de ciertas formas de países o de arquitecturas en detrimento de otras; el espacio del Tercer Mundo se convierte así en "admirable" o "sin interés" según el juicio imperante en el extranjero y según lo escrito en las guías. Se utiliza así como criterio (supuestamente "objetivo") la noción de "atracción turística", sin precisar qué pesos relativos la determinan: si las apreciaciones de los organizadores de *tours*, aquella de los "especialistas" o de expertos destacados del Tercer Mundo; o los puntos de vista de la población local de que se trate. Analizando los criterios seguidos, se comprueba una vez más que se dispone del espacio de los pueblos del Tercer Mundo en nombre de una estética y de valores ajenos a los mismos.

Las reservas turísticas —esos enclaves "blancos" de población renovada— se revelan además como una especie de residencia secundaria de uso colectivo, una dependencia de verano o de invierno a pocas horas de vuelo de los asentamientos humanos situados en Europa y en los Estados Unidos. Para que los turistas encuentren en el país receptor las mismas comodidades que en su patria, y para evitar que critiquen la

COSTOS Y BENEFICIOS DEL TURISMO



Fuente: documentación difundida por el PNUMA (Nairobi) para la "Jornada del ambiente" de 1975 y recogida por Peter Sullivan, Sunday Times, London.

"indigencia" o la "insuficiencia" de los servicios ofrecidos, estos países se creen en la obligación de igualar a los Estados Unidos y a Europa, aplicando normas de equipamiento y de servicios que representan costos tales que será imposible generalizarlos para la totalidad del país: están condenados a servir, esencialmente, sólo a los turistas extranjeros y a una cantidad reducida de la población local. Ahora bien, para llevar esto a cabo, frecuentemente se han desviado en provecho del turismo programas de equipamiento y de construcción que habrían podido beneficiar a amplios sectores de la población. Por ejemplo, en Djerba, en 1974, un 20 % del agua de las redes de distribución estaba destinado a los grandes hoteles, mientras que el 80 % de las habitaciones de la isla no poseían agua corriente.

No resulta sorprendente encontrar efectos de desequilibrio espacial, dado el sometimiento a exigencias externas y dado que el desarrollo del sector turístico se realiza en buena medida en detrimento de la agricultura regional.

Un nuevo modo de dominación cultural

Los efectos perturbadores del turismo sobre el espacio del país receptor se traducen también de otra manera. Se hacen notar a la vez en los paisajes y en las sociedades que aquellos albergan, y es inevitable que la preocupación relativa a la influencia del turismo sobre el ordenamiento territorial se transmita igualmente a sus efectos sociales. Posiblemente sea éste el punto más peligroso del planteo que se esboza.

Un líder político de las Seychelles se oponía a que su país se convirtiera en "una nación de maitres de hotel". Este temor no es infundado, y en muchos países del Tercer Mundo puede observarse brotar y florecer lo que cabría llamar un proceso de "servilización". En el mismo entran en juego varios elementos. En primer lugar, en aquellos países en donde las culturas nacionales, en sus diversas formas, se encuentran despreciadas y deformadas, se acentúan y aceleran los procesos de imitación de los países centrales. Se produce un sometimiento de los habitantes del país receptor respecto de los visitantes extranjeros.

Ya se trate de uno o otro de estos aspectos, todos ellos suponen el predominio del punto de vista de los turistas sobre aquél de los habitantes del país receptor. Esta situación merece justamente el epíteto de "colonialismo", en el sentido más propio del término.

El interés cultural real que manifiestan ciertos turistas por África, Asia, América Latina y Oceanía, así como el diálogo que éste podría suscitar, continúan siendo, aparentemente, hechos excepcionales. La mayoría de los turistas "visualizan" los paisajes y objetos célebres y no llegan a entrar realmente en contactos con la cultura viviente. Se dirigen no tanto a los hombres y los países mismos, sino a la cosa para mirar,

a una imagen de estos pueblos y de sus territorios. Ahora bien, esta visión se encuentra divorciada de la realidad; es una respuesta a las expectativas de los turistas. Estos no tendrán nada que descifrar, sino tan sólo reconocer. No visitan un país, sino un fantasma de país, donde llama la atención todo lo raro, insólito, extraño, lo muy grande (o muy pequeño), lo enorme (o minúsculo). A través del traslado superficial y el inventario rápido, el viajero no reconocerá más que su propio reflejo, sin poder eludir al etnocentrismo.

La invitación al saqueo

Quizá sea en el campo de las artes donde más se han manifestado los perjuicios producidos o agravados por el turismo. El hecho de que en la mayoría de los países del África, por ejemplo, los turistas permanezcan acantonados en ciertos puntos a lo largo de ciertos itinerarios, enmascara determinados efectos deteriorantes provocados por ellos de un modo indirecto. Ya se trate de joyas bereberes, de cimeras bambaras, de puñales ruandeses o de biblias escritas en amhárico sobre pergamino, el proceso es siempre el mismo: los que ofrecen estos objetos en las inmediaciones de los hoteles internacionales constituyen el último eslabón de una cadena de coleccionistas ramificada por todo el país que incita a los campesinos (a menudo endeudados) a ceder sus objetos tradicionales, utilizados tal vez por generaciones y destinados a fines distintos de la comercialización. Este mismo incentivo pecuniario, que conduce a desprenderse de objetos de arte o de artesanías heredadas, explica también las excavaciones anárquicas de sitios arqueológicos o la degradación de monumentos en Egipto, en Bali, la India o América Central. El turismo constituye de este modo una incitación al saqueo de obras de arte nacionales. El fenómeno se intensifica, más allá de las primeras ventas de antigüedades, de joyas antiguas, de tapices, de estatuillas, de máscaras; ahora, de lo que se trata es de responder a la demanda manifestada en los países de origen de los turistas, a partir de la manía suscitada por los objetos traídos del Tercer Mundo.

El impacto del turismo sobre la evolución de la danza opera de otro modo. En el África, ha alentado la degradación de las danzas clásicas o populares hasta convertirlos en vulgares danzas del vientre, aunque, si bien es cierto, tras la Independencia muchos países han puesto fin a esta tendencia. El problema reviste gravedad para muchos pueblos, de un extremo al otro del Tercer Mundo, si se tiene en cuenta que un gran número de danzas populares poseía (y posee aún hoy) un carácter sagrado, o por lo menos simbólico. Suelen recrear algún momento en la historia del pueblo o indicar etapas en la iniciación de los jóvenes. Ahora bien, cuando alguna de ellas ha agradado al turista, esto mueve a efectuar una selección dentro del conjunto y a reproducir en cualquier ocasión las preferidas, a cambio de una retribución.

Lo sagrado "a pedido"

Los efectos del turismo sobre la arquitectura han sido más rápidos y espectaculares que los previstos. Por un lado, la falsa pagoda, el neomorisco, la pseudo choza de paja; por otro, el anonimato de los palacios intercontinentales: todos éstos constituyen aspectos relativamente conocidos. Pero lo que no siempre se advierte es cuántas de estas construcciones influyen el estilo de una gran cantidad de otros edificios.

Más allá de las artes o de la arquitectura, el impacto del turismo afecta la religión y las creencias esenciales de pueblos africanos, asiáticos y oceánicos, donde resulta a menudo artificial aislar lo estético de lo simbólico o lo ritual. Aquí se dan varias modalidades de efectos del turismo: desacralización de los lugares de culto —que los turistas visitan en cualquier momento, fotografían y aún degradan—; profanación de objetos de culto, a menudo vendidos por individuos a pesar de constituir propiedad familiar o colectiva, y utilizados luego con un propósito cualquiera; desnaturalización de las ceremonias, ya sea que se las registre o se las fotografíe a quemarropa, mostrando así su desarrollo, ya sea que se las haga reproducir "a pedido", fuera de las épocas y de las circunstancias que tradicionalmente las justifican.

Todos estos fenómenos no se encuentran debidamente compensados por los aspectos positivos del turismo en materia cultural. Existen, por cierto, entre los turistas, profesionales que han podido tal vez hacer resaltar el valor de ciertos aspectos del arte nacional hasta entonces ignorados, o llamar la atención sobre algún elemento estético que pasaba inadvertido. La curiosidad cultural por parte de los turistas ejerce un efecto estimulante sobre la población local y puede conducirla a interesarse más por su arte y sus tradiciones. A pesar de las copias, y más allá de la mediocridad de la mayoría de los objetos destinados al consumo de los turistas, su demanda alienta igualmente ciertas formas artísticas perfectamente auténticas, sobre todo en el campo del tapiz, las joyas y la alfarería. En el sur del Sáhara, por ejemplo, los dibujos sobre paño y el empleo de la tintura han experimentado un nuevo auge debido en gran medida al interés demostrado por los turistas.

Empero, existe otro aporte cultural del turismo. Se trata de lo que podría denominarse una apertura a las ideas modernas. Las opiniones y los comportamientos de la población de la zona receptora pueden evolucionar, con el contacto de ciertos turistas, en un sentido favorable al progreso humano, ya sea en materia de información, de respeto de las libertades colectivas o individuales, o de toma de conciencia de ciertas formas de superstición o de opresión.

Llegamos así al efecto más grave del turismo: éste es desmovilizador. El *dolce far niente*, los gastos exorbitantes sin nexo visible con algún trabajo, equipos y vestimenta "a la moda", el lujo de los palacios... Todo esto hace soñar a los pobres del Tercer Mundo y los desalienta

para empeñarse en sus trabajos o arar la tierra. El deambular de los turistas constituye una propaganda "antidesarrollo", si entendemos por desarrollo un esfuerzo complejo y perseverante de la población por mejorar sus propias condiciones de vida.

El sometimiento de los habitantes del país receptor respecto de los turistas se manifiesta de muchas maneras. No se trata solamente de los mejores hoteles; también los mejores productos se reservan, de hecho, para los turistas. Por otra parte, el turista adopta un comportamiento de rico. También es cierto, como lo hacía notar recientemente un operador de *tours*, que la atracción turística de un país para los europeos es directamente proporcional a la pobreza de su población. Habiendo percibido sus ingresos en los países industrializados y, una vez realizado el viaje, gastando su moneda en países "subdesarrollados", los turistas se benefician por el solo hecho de aprovecharse de la situación, de un superpoder de compra.

No asombra entonces, en estas circunstancias, que el turismo contribuya poderosamente en el Tercer Mundo a la aceleración de la comercialización. Si bien es falso que el turismo engendre por sí solo la prostitución, el alcoholismo y la criminalidad, es innegable que influye y promueve su difusión. La dificultad para encontrar empleo, la tentación de los modelos de consumo "modernos", llevan a ciertos elementos de la población de los países receptores a acomodarse a las necesidades de los turistas. La lógica misma del turismo conduce a la expansión de una categoría de ocupaciones cuya única función es la de satisfacer a los turistas en todos los planos. Ciertas zonas del África y de otros continentes "subdesarrollados" se encaminan así hacia una situación donde habrán de convertirse, como lo anticipara Franz Fanon, en "el burdel de los países industrializados". En la práctica, las relaciones de desigualdad se dan en todas las formas de contacto entre los turistas y la población del país receptor.

Un intercambio desigual

Más allá de esta apariencia grosera, es necesario anotar, sin embargo, que a menudo un grupo privilegiado de ciudadanos locales constituye el punto de apoyo de las empresas turísticas y organiza la inserción de sus actividades en el país. El turismo cobra así la dimensión de una apuesta a la articulación entre grupos sociales diversos. Por un lado, se encuentra la clase dominante de los países europeos, en la cual se alinean —manipulados por las agencias y los organizadores de *tours*— elementos de clase media y también trabajadores. Por el otro, el grupo privilegiado del país africano receptor, empleados y campesinos. Algunos de estos grupos extraen provecho del turismo, en modos diversos. Otros lo padecen. Y todo funciona sobre un contexto de relaciones internacionales

signadas por el intercambio desigual y la continuidad, en forma variadas, de la explotación del Tercer Mundo por parte de los países "desarrollados". Por el momento, la relación de fuerzas, tanto a nivel internacional como en el marco de numerosos países, da como resultado especialmente en materia de turismo, un agravamiento de la situación de dependencia sufrida por los países "subdesarrollados". Pero no es ni aceptable ni fatal que esto sea siempre así.

A falta de "cálculos de oportunidad de la política turística" o de cálculos de la explotación turística a largo plazo que permitan evaluar en un mismo plano los costos y los beneficios económicos, las ventajas e inconvenientes sociales y, más en general, el conjunto de los efectos sobre el ambiente, hasta el momento la mayoría de los planes y programas turísticos del África han sido elaborados en función de la demanda, es decir, de los intereses de las agencias de turismo extranjeras y, sobre todo, de las sociedades multinacionales.

¿Un turismo de solidaridad?

¿Pueden concebirse formas de turismo que no acentúen la dependencia no deterioren el ambiente y la sociedad de los países del Tercer Mundo?

Aparentemente, existen muchas soluciones dignas de ser consideradas con vistas a un futuro próximo. La más simple consistiría en aprovechar al máximo las ventajas relacionadas con el turismo, disminuyendo al mismo tiempo los costos en todo lo posible sin que se entienda por costos al conjunto de desventajas de toda índole engendrados por el turismo en su forma actual. Esta es una solución difícil de aplicar, pues supone la continuación de la corriente turística norte-sur, cuyas formas ya se conocen, así como las condiciones en que inevitablemente se desarrollan.

Sin embargo, existe toda una serie de medidas accesibles para los países del Tercer Mundo en el contexto actual: creación por parte de un grupo de países de agencias de viajes que traten competitivamente con los organizadores de *tours* y garanticen el reparto del transporte aéreo, asegurando a las compañías de los países receptores por lo menos la mitad del tráfico; delimitación de los sitios turísticos y recorridos en función no sólo del deseo de los países organizadores de "tours", o de los mismos turistas, sino también de la necesidad de restringir los efectos negativos ocasionados por el turismo, especialmente desde el punto de vista social. Estos son sólo algunos ejemplos.

Pero esto es sólo un expediente. Aún permaneciendo en la óptica del sistema económico mundial tal como funciona actualmente, puede irse aún más lejos y establecer un acuerdo entre países que disfruten de días soleados en las épocas en que éstos son más codiciados; una

especie de "asociación de países poseedores del sol" (de un bien escaso). Un organismo de esta naturaleza capaz de contrarrestar el poder financiero de las compañías de viajes.

Otra solución supondría una modificación de la óptica de quienes detentan el poder: se trataría de alentar distintas formas de turismo interno o intercambios en el interior de grupos de países con estructuras sociales análogas, nivel económico similar y objetivos de desarrollo comparables. El turismo se convertiría así en un instrumento de cohesión entre estos países, y los viajes constituirían ocasiones para el intercambio de experiencias.

Una tercera orientación, en nada incompatible con la precedente, consistiría en utilizar el turismo para lograr una comprensión efectiva entre los pueblos y culturas, y sobre todo para el reforzamiento de vínculos de solidaridad favorables a los países explotados. Esto influiría, por un lado, en los países del Tercer Mundo, pero también podría, además, favorecer el desarrollo de cierta corriente de simpatía por los países "subdesarrollados" existente en determinados estratos de la población de los países industriales.

Los lazos enriquecedores

Por supuesto que la apertura y la buena voluntad no bastan para borrar las diferencias y eliminar la incompreensión. Constituyen un punto de partida, sobre cuya base los países emisores de turismo podrían proveer una preparación para los viajes y los países de destino organizar la recepción. También cabría concebir acuerdos entre región y región, o entre ciudad y ciudad, o entre empresas y zonas rurales por un lado y grupos de pueblos, por el otro. Estos acuerdos permitirían establecer relaciones continuas sobre una base de respeto mutuo.

Estas últimas perspectivas, sin embargo, no pueden en realidad concebirse sino suponiendo que la población de los países del Tercer Mundo aún desee en verdad recibir a los europeos y norteamericanos y trabar relaciones con ellos. En efecto, se ha abusado demasiado, a lo largo de la colonización y de los años subsiguientes, de la tradicional hospitalidad de estos países como para que baste invocarla y edificar sobre ella el turismo idílico del porvenir.

Es indudable que sólo a partir de una modificación en las relaciones económicas y sociales globales entre países industrializados y países del Tercer Mundo, y en la evolución consiguiente de los comportamientos, podrán hallarse las bases para un turismo a escala mundial que no se preste ya a la acusación de colonialismo y signifique en cambio un acercamiento entre los pueblos y un descubrimiento enriquecedor de ambientes nuevos y civilizaciones diferentes.

Turismo y ordenamiento ambiental

Héctor Sejenovich

Introducción

El tratamiento del sector turístico desde una perspectiva ambiental, por su complejidad e importancia requiere investigaciones profundas, las cuales se encuentran aún en la etapa inicial. Ello permitirá en un futuro enunciar principios más permanentes. Podemos adelantar, sin embargo, algunas cuestiones útiles tanto para la toma de decisiones como para orientar futuros estudios de tal forma que se avance sobre el tema. La importancia del turismo y las íntimas relaciones que posee con la cuestión ambiental han llevado al PNUMA a incluirlo como uno de sus temas prioritarios en 1979. Asimismo, la Oficina Regional del PNUMA ha realizado, a solicitud de los gobiernos, misiones sobre el tema.

Una de las opciones para tratar el turismo desde una perspectiva ambiental sería el estudio de las repercusiones positivas y negativas de las distintas actividades propias del sector sobre los ecosistemas. Este tipo de estudios, que revelaría los diferentes impactos sobre el ambiente natural que genera el turismo, es de suma importancia, aunque es sólo parte de los reales aportes que la concepción ambiental puede brindar a la planificación del turismo. Si bien la cuestión ambiental comenzó siendo un problema derivado de la contaminación y de la dilapidación de recursos naturales, la consideración profunda de sus causas y de los elementos con ella relacionados llevó al estudio más integral del estilo de desarrollo. Por ello, para analizar desde una perspectiva ambiental al turismo, hemos creído conveniente sintetizar nuestro pensamiento acerca de la cuestión ambiental. Los diferentes aspectos derivados de la problemática planteada en torno de la cuestión ambiental a nivel mundial, hacen referencia a las nuevas características que va generando el desarrollo de las sociedades, el cual replantea con diferente intensidad viejas contradicciones ya señaladas y analizadas en los estudios sociales. Pero esta aparición de nuevos elementos y el remozamiento de viejas cuestiones ilumina con nuevas perspectivas buena parte de las relaciones que definen la estructura social y su vinculación con los ecosistemas.

Si esto es así, no se trata entonces de incorporar un nuevo capítulo a los anteriores, sino de, además de eso, contribuir a una reelaboración de parte importante de los conceptos hasta ahora manejados.

La concepción ambiental

La cuestión ambiental surge a la consideración mundial a fines de la década del 60 y principios de la del 70, cuando una serie de problemas del desarrollo de la sociedad y de su interacción con su base natural confluyen en un planteamiento general de una nueva relación sociedad-naturaleza, manifestada en "otro tipo de desarrollo". Es posible entonces detectar los siguientes movimientos de opinión.

a) Los esquemas desarrollistas que acompañaron apologeticamente la impetuosa expansión económica a nivel mundial en la posguerra, comenzaron a padecer una crítica generalizada, por la apariencia contradictoria de sus resultados. Todos ellos ponían el acento en la necesidad de lograr un importante índice de industrialización con aplicación de tecnología moderna, ya que ella se constituiría en un importante elemento dinamizador de las distintas actividades productivas.

Se había logrado efectivamente un importante incremento en estas actividades a través de algunas inversiones externas. Pero junto a ello resultaron reforzadas las características concentradoras del modelo, no evidenciándose una mejoría en la satisfacción de necesidades esenciales de las amplias mayorías.

b) Importantes movimientos sociales generados en los países desarrollados a raíz de los significativos niveles a que habían llegado la contaminación de aguas, aires y suelos en las grandes ciudades dieron relieve al tema. Estos niveles de contaminación habían determinado condiciones atentatorias para el mantenimiento del hábitat humano. Junto con ello, impedían la consecución sin cambios del propio proceso de producción.

Se pensó y postuló una acción internacional que permitiría tomar decisiones a nivel mundial y comenzar una reconversión tecnológica, especialmente en los países desarrollados.

c) Confluyeron en los planteamientos las discusiones generadas en los países capitalistas desarrollados en torno de la calidad de vida imperante en sus sociedades. Varios estudios ponían el acento en que, a pesar de que se había llegado en algunos países a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, no se había generado una calidad de vida deseable.

d) Junto con ellos, la evolución probable de la relación población-recursos, basada en estudios mundiales, determinó visiones catastróficas. De mantenerse las tendencias de crecimiento de la población y el incremento de las actividades económicas, habría elevados niveles de contami-

nación imposibles de ser absorbidos por la estructura natural sin un cambio de importancia, que imposibilitaría su mantenimiento como base natural del sistema productivo. A su vez, dadas las altas tasas de crecimiento demográfico, la población no podría ser abastecida por la limitación del stock de recursos existentes. Con este tipo de previsiones catastróficas polemizaban otras concepciones que ponían el acento en las modalidades de la distribución de los recursos, estimando que si los mismos se destinaran a satisfacer las necesidades básicas de la población con un acceso igualitario a los recursos, se lograría abastecer a la población mundial en plazos de no más de una generación, reduciéndose los peligros de contaminación. La incorporación al debate de la estructura distributiva reubicó el problema de la relación población-recursos y aportó nuevas salidas contrapuestas a la restricción del desarrollo y de la población.

e) A todo ello se unieron los problemas derivados de los procesos de dilapidación, desaprovechamiento y degradación de buena parte de nuestros ecosistemas, los que habían sido objeto de una utilización explotatoria en su articulación con los procesos económicos. Por un lado, al mantenerse un ritmo de extracción acelerado en busca de beneficios a corto plazo se había reducido la posibilidad de autogeneración de los ecosistemas. Por otro, al establecer una utilización selectiva, se había dilapidado buena parte de los recursos en el propio proceso de extracción y, finalmente, al no movilizar gran parte del potencial natural, se había desaprovechado la productividad brindada por la estructura natural. A partir de los distintos aspectos en que se manifestaba la problemática ambiental se generaron importantes movimientos sociales, los cuales cuestionaban aspectos puntuales de la estructura social visualizados como generadores de los mismos. En otros casos se llegó a cuestionar todo un tipo de desarrollo. Las críticas del ecologismo no sólo se centraban en la forma en que el hombre se relacionaba con la naturaleza, sino en la forma en que establecía las relaciones entre sí.

Todos estos movimientos tuvieron también su correlato en movimientos teóricos y fueron considerados en la acción del Estado a través de políticas nacionales e internacionales para corregir algunos de los problemas planteados. Naturalmente, la eficacia correctiva del Estado dependía de su propia estructura y de los sectores representados en el mismo y de su poder respecto de los intereses en juego.

Estilo de desarrollo y actividad turística

Desde nuestra perspectiva, los elementos que conforman un estilo de desarrollo —para quién se produce, cómo se produce y con qué elementos naturales se produce— están íntimamente relacionados, como parte integrante de un mismo sistema. A su vez, cada sector productivo integrante del mismo posee una coherencia respecto de las características específicas del estilo. En el caso de la actividad turística esta coherencia es

mayor por la forma variada de la naturaleza de sus recursos. Estos recursos están integrados tanto por el ambiente natural —playas, montañas, áreas escénicas favorables— como por el ambiente social —características culturales, monumentos históricos— con lo cual su relación es aún más íntima. Por esta razón, aunque el sector presenta aspectos específicos que deben ser objeto de estudios concretos, aparecen en el mismo rasgos generales propios del estilo de desarrollo prevaleciente en Latinoamérica. En diferentes evaluaciones ha sido señalada la necesidad de cambios profundos acordes con las postulaciones del Nuevo Orden Económico Internacional.

En tal sentido nos parece importante recordar brevemente algunos aspectos salientes desde nuestra perspectiva y puestos de manifiesto en la evaluación del estilo de desarrollo que opera en América Latina en las últimas décadas.

—Se ha evidenciado un significativo incremento de las actividades productivas, a tasas muy superiores a las estimaciones más optimistas.

—Se han establecido en varios países de la región aquellos sectores económicos que habían sido señalados como los posibles actores del crecimiento autosostenido.

—La producción ha estado orientada a satisfacer la demanda efectiva y, dada la desigual distribución del ingreso, no ha logrado satisfacer las necesidades esenciales de la población: alimentación, vestimenta, educación, salud y vivienda. El 30 % de la población absorbe el 70 % del ingreso.¹

Esta distribución, además de impedir el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de la población, canaliza las inversiones hacia la elaboración de productos destinados a satisfacer demandas ostentosas. Por otro lado, el 50 % de la población de menores ingresos absorbe sólo el 13 % del total del mismo.

—La tecnología utilizada no ha contemplado los límites de la capacidad de dilución o difusión en el agua y en el aire de los residuos y desechos, y en tal sentido ha causado los problemas conocidos de contaminación dentro y fuera de los establecimientos fabriles.

—Se han utilizado al máximo posible las economías de escala, reduciendo las necesidades de fuerza de trabajo, lo cual mantiene índices muy elevados de desocupación abierta o subocupación, contribuyendo a dificultar aún más la satisfacción de las necesidades básicas.

—Se han mantenido estructuras imperfectas de mercado, las cuales impiden trasladar a los precios del consumidor los beneficios de la elevación general de la productividad.

—Se ha producido una concentración espacial de las inversiones consolidando el desarrollo desigual de las regiones.

—Se ha registrado un uso dilapidatorio de la energía.

—Se utilizan los recursos naturales atendiendo al logro de beneficios en el corto plazo, impulsando con ello un deterioro de los mismos por su mal aprovechamiento y dilapidación. En tal sentido, se ha señalado el desaprovechamiento de la capacidad de hacer un uso racional de las muy heterogéneas formas de energía, deteriorando con ello la capacidad de mantener una productividad ecológica a largo plazo.

Cabe señalar que a nivel de los Estados, se han promovido acciones con variado éxito respecto de los problemas señalados; por ejemplo, legislación dirigida a una mejor conservación de los recursos naturales, programas de apoyo al pequeño productor, estímulos a los planes regionales, etc. La aparición y progresiva consolidación de las administraciones ambientales ha contribuido destacadamente tanto a la difusión en el seno de la población de estos problemas como al estímulo de acciones tendientes a su cambio. Sin embargo, aunque se ha avanzado, buena parte de las evaluaciones señalan la persistencia de los fenómenos descritos.

En conferencias y reuniones organizadas para sentar doctrina en relación con problemas de desarrollo y ambiente se ha venido manifestando no sólo la crítica al estilo prevaleciente de desarrollo y a sus manifestaciones ambientales, sino los lineamientos de un nuevo estilo donde la defensa del ambiente y los objetivos del desarrollo resultan armónicos.

La actividad turística en la misma década analizada también se ha revelado con un ritmo de crecimiento significativo. Cabría preguntarnos ¿en qué medida su profunda relación con los aspectos más generales del estilo de desarrollo la hace pasible de similares críticas? y en ciertas forma, lo que más importante, ¿cuáles podrían ser los cambios que podrían postularse en esta actividad en relación con un nuevo estilo?

El turismo, la calidad de vida y los objetivos del ordenamiento ambiental

Si profundizamos en el actual nivel de vida de la población latinoamericana es posible que nos seduzca la idea de establecer etapas prioritarias y correlativas en el nivel de satisfacción de necesidades de la población, etapas donde la recreación y otros elementos de la actividad turística queden totalmente relegados. A esta conclusión llegaremos, sin duda, si consideramos por ejemplo que la necesidad más primaria de alimentación aún es deficiente para el 50 % de la población de más bajos ingresos, la cual no llega a consumir las calorías y las proteínas mínimas necesarias. Podríamos aventurar que la actividad turística debería orientarse solamente a captar las divisas externas a través del turismo internacional y, por otro, a promover inversiones internas en otros sectores, destinadas a permitir la satisfacción de las necesidades más urgentes.

Sin negar lo lícito de establecer algún tipo de prioridad, en general rechazamos esta concepción "por etapas", ya que las necesidades no materiales, aunque de difícil cuantificación, son reales y también urgentes y hacen al desarrollo integral del hombre. Por otro lado, la experiencia histórica ha enseñado que los procesos progresivos donde se ha tratado de mejorar la satisfacción de necesidades básicas de la población, también atienden las no materiales, entre ellas la de participación.

Lamentablemente, no ha habido quizás un adecuado énfasis en señalar que "las necesidades básicas", postuladas en numerosos estudios, son sólo un indicador de determinado nivel de calidad de vida en el cual se incluyen, articuladamente, otras necesidades, como la de participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo y en otras menos complejas, como las de la recreación. Asimismo, dada la creciente intensidad del trabajo, se ha vuelto funcional al propio estilo, garantizar a través de la recreación la posibilidad de mantener la capacidad de la fuerza productiva del trabajo. De lo que se trata entonces es de plantearse qué tipo de turismo y para quién. Los estudios realizados en diferentes países de América Latina sobre distribución del ingreso revelan que, si bien la situación de extrema disparidad se ha mantenido, ha habido cambios progresistas en un sector de ingresos medios que se han constituido en socio menor de los frutos del crecimiento. Este sector se ha incorporado a la actividad turística, especialmente al turismo interno. Los países en que este sector es más significativo han visto incrementado sustancialmente el turismo internacional. Por último podemos señalar que, dentro de los sectores de bajos ingresos, se ha podido evidenciar, en las últimas décadas, una incorporación de algunos núcleos a través del turismo organizado por sindicatos y organizaciones gremiales. Sin embargo, se puede afirmar que buena parte de la población de América Latina no ha accedido a la actividad turística, debido a los mismos motivos por los cuales no se ha logrado la satisfacción de otras necesidades.

En la medida que la actividad turística como actividad mercantil debe orientarse a la satisfacción de la demanda que se manifiesta en el mercado, condiciona toda la organización en función a la característica de su mercado, formado esencialmente por sectores de medianos y altos ingresos.

Por otro lado, el desarrollo cada vez más acelerado de la división técnica del trabajo y la captación de nuevas formas de actividad humana y del espacio por parte del circuito mercantil, ha otorgado a la actividad turística un objeto específico.

Esta actividad, junto con otras, como la comunicación, la industria electrónica, pasan a generar productos que son destinados al consumo del tiempo libre, que entra de esta forma en el circuito mercantil.

Varios han sido los trabajos donde se profundiza acerca del tiempo libre y de su manejo. Este tiempo es caracterizado como tiempo indivi-

dual que escapa al normado y pautado por las exigencias de la división del trabajo. Es el espacio dedicado a la creatividad personal, al desarrollo de las reales facultades humanas.

La actividad turística absorbe parte de ese tiempo libre y es allí entonces donde la responsabilidad acerca de la forma en que lo haga se vuelve de significativa importancia para el individuo. Es en él en donde se intenta ser de otra forma o realizar otra cosa. Sin embargo, esta posibilidad de espacio creativo rápidamente se pierde, porque de hecho se prefiere una reproducción de la normatividad que rige las vidas y los comportamientos en la otra parte del tiempo. Las posibilidades de manejo de una autonomía creativa quedan en general como el gran interrogante. La forma y el desarrollo de los recorridos turísticos se organizan para impedir esta posibilidad mencionada. No por obra de espíritus maléficos, sino por condicionantes de relaciones sociales, como más adelante consideraremos.

El turismo internacional. Su efecto en el sector externo de pequeñas economías

Este tipo de turismo ha sido uno de los que más se ha incrementado en las últimas décadas; especialmente en el área del Caribe.

Se han señalado suficientemente los efectos positivos que tiene sobre la balanza de pago de los países, debido a los gastos en divisas que él mismo supone. Efectivamente, se ha podido comprobar un importante incremento de las divisas como consecuencia del aumento de este tipo de turismo. Sin embargo, debemos destacar otros efectos indirectos que han sido poco remarcados en la bibliografía respectiva y que relativizan lo anterior. El incremento del turismo internacional va acompañado de una importancia cada vez más decisiva de las empresas transnacionales en toda la actividad turística. Ha habido en estas últimas décadas una creciente dependencia del turismo internacional en función de *tours* organizados y de *charters*. En Barbados, por ejemplo, el 64 % del total de las plazas hoteleras es controlado por empresas extranjeras. En Jamaica cerca del 50 %; en tanto Puerto Rico e Islas Vírgenes Estadounidenses absorberían cerca del 70 % de la capacidad hotelera². Como se sabe, la propiedad del hotel no es la única forma de poder captar los beneficios de esta actividad. En realidad se comienza a captar estos beneficios a través de ganar determinado mercado por la acción de las empresas publicitarias en los países desarrollados. Frecuentemente las empresas multinacionales se relacionan con empresas nacionales que de esta manera participan en sus beneficios, en la medida que aceptan las características, modalidades y formas de operar de la cadena multinacional. Esta captación de los beneficios muchas veces se integra, a través de diversas formas difíciles de cuantificar, con otras inversiones

transnacionales en el país, siguiendo estrategias conjuntas de reinversión y salidas de capitales.

También debe considerarse respecto del turismo extranjero el alto coeficiente de importaciones. Finalmente debe señalarse el gasto en requerimientos externos que se necesita para poder montar toda la infraestructura necesaria para dotar al turista extranjero de un adecuado servicio, que le posibilite una estadía al nivel de lo que en su país de origen requiere en sus desplazamientos. Todos estos elementos pueden llegar a constituir una reducción substancial del aporte positivo en divisas. Es necesario, por lo tanto, realizar estimaciones que permitan evaluar cabalmente los efectos. Naturalmente de este resultado dependerán las proposiciones de cambios necesarios para mayor control en el manejo de este turismo.

El turismo y el empleo

El desarrollo de las actividades turísticas ha representado una importante demanda de mano de obra, especialmente en áreas donde las opciones de trabajo eran reducidas; en tal sentido debe ser señalado su efecto definitivamente positivo. Debe remarcar, no obstante, que la característica estacional de esta demanda de trabajo le otorga un nivel de inestabilidad que resulta perjudicial para el mantenimiento de un nivel de vida estable por parte de la población trabajadora.

Asimismo, en algunos países se observa, especialmente en los establecimientos que están integrados a las redes internacionales, un predominio de personal extranjero en los puestos de importancia gerencial y de funcionamiento de los establecimientos, personal directamente impuesto por la empresa que controla el circuito.

Por otro lado, en buena parte de los recorridos turísticos se ha buscado dotar al turista de las mismas comodidades de que gozaba en el lugar de origen, haciendo que las actividades se cumplan en enclaves artificiales con un contacto reducido con la población nativa. Esto también ha llevado a reducir la mano de obra requerida. Algunos países han desarrollado una actividad artesanal ordenada y ello ha incidido positivamente en la ocupación.

Han habido esfuerzos importantes en la capacitación del personal para poder atender las cada vez más complejas necesidades del turismo, especialmente el internacional.

Es muy interesante, en tal sentido, el trabajo realizado por José Villamil, y el trabajo de Norona, *Social and Cultural Dimensions of Tourism* del Banco Mundial, documento N° 326, abril de 1979. En este trabajo se menciona el proceso de institucionalización del turismo. Con este término se hace referencia a la organización del turismo en relación con los *tours* y a la constitución de circuitos cerrados, donde el país no tiene prácticamente injerencia.

"A medida que el turismo se desarrolla, hay una tendencia en las cadenas internacionales a crear un sistema que es una réplica del ambiente encontrado en los países en donde se origina el turismo". Como también lo señala Villamil, de esta manera se constituyen enclaves con muy poca repercusión favorable en la sociedad receptora: "la nueva organización del turismo refleja en muchos aspectos la transnacionalización de la economía mundial. La organización es centralizada, las decisiones principales se toman en el país central, los puestos claves son ocupados por extranjeros y controlados desde el centro, las decisiones con respecto a la organización, el producto a vender, el precio y la tecnología a usarse son centralizadas".

Estos aspectos son de importancia en la medida en que se desee establecer un desarrollo turístico basado esencialmente en la capacidad de desarrollo interno, que permita la mayor expansión de las fuerzas productivas nacionales y un desarrollo armónico con los ecosistemas que se tratan de destacar y las sociedades que interactuarán con los turistas.

La infraestructura y la actividad turística

Como se señala en el informe "El estado del medio ambiente, 1979" del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, no cabe duda de que el costo de la infraestructura del turismo constituye una carga muy pesada para los países más pequeños y subdesarrollados. Cuando el turismo se organiza en función de los visitantes extranjeros se tiende, en general, a tratar de proporcionar una infraestructura que permita reeditar en parte el nivel de la existente en los países de origen de los visitantes. De esta forma se establecen exigencias que van bastante más allá de las que un país pequeño puede satisfacer con inversiones razonables. Es, además, más cara, teniendo en cuenta que se establece fundamentalmente para cubrir las necesidades de ese turismo, a diferencia de lo que sucede en otros lugares, donde buena parte de esta infraestructura es emplazada en función de las necesidades y de la comunicación de otros sectores de la población, con lo cual aparecen repercusiones positivas que pueden ser muy significativas. La dificultad en este caso es establecer los verdaderos beneficios y costos atribuibles específicamente a la actividad turística.

El turismo nacional requiere una infraestructura más adecuada a la distribución espacial de las actividades productivas del país. En general sigue los canales normales de la comunicación nacional, y de esta forma puede distribuir sus costos.

El emplazamiento de una eficiente infraestructura turística tiene serias repercusiones en los ecosistemas. La construcción de caminos en ecosistemas de una fragilidad notoria ha contribuido a desencadenar procesos erosivos, o a acelerar los ya existentes. También la construcción

de caminos en áreas poco accesibles y que soportan gran presión demográfica, ha llevado a la ocupación de tierras por parte de campesinos, a través de la práctica de la roza, tumba y quema, que como sabemos, al efectuarse con extrema intensidad reduce significativamente la productividad de la tierra, generando procesos altamente erosivos. Naturalmente, debe considerarse que no es sólo la actividad turística la responsable de esta situación, cuando la misma ocurre. En ese sentido, algunos proyectos turísticos en América Latina ponen de manifiesto dramáticamente la necesidad de emprender proyectos de aprovechamiento múltiple de los recursos naturales que garanticen la absorción y estabilidad en el empleo en el sector agrario. El emplazamiento de grandes hoteles, centros comerciales y diferentes infraestructuras para servicios puede traer también consecuencias indirectas indeseables. Generalmente estos emplazamientos se realizan en escenarios privilegiados, con una tecnología y arquitectura que frecuentemente no se adapta a las condiciones del ambiente natural. En la medida que sólo se atiende al incremento de ganancia en el corto plazo, este criterio será el real selector de las tecnologías aplicables, y por lo tanto, se tratará de reeditar en ambientes naturales que tienen particularidades, en muchos casos únicas, las características de los ambientes construidos por el hombre de las zonas de donde provienen los turistas. Es interesante señalar, por ejemplo, que en México se emplean altas inversiones para reproducir en el trópico seco y desértico una flora alrededor de los hoteles similar a la del trópico húmedo, perdiendo las posibilidades de la flora del desierto o los escenarios que se esperaría encontrar. La tecnología empleada en estos casos generalmente no utiliza materiales ni habilidades locales en la construcción de distintos elementos de infraestructura, estableciendo una relación contradictoria con el medio. Frecuentemente estas tecnologías resultan más caras, pero esto será compensado con creces por el éxito de los circuitos turísticos donde los visitantes encuentran el ambiente esperado y difundido por las estructuras de propaganda y promoción. También debe señalarse el importante apoyo que tales tecnologías reciben por parte de las políticas de promoción de los países operantes, a través de distintas exenciones impositivas y otras diferentes facilidades que se le otorgan a los inversionistas para que destinen su capital a esta actividad. En muchos casos, la construcción de infraestructura sin planes que regulen su emplazamiento ha traído la degradación de la calidad del paisaje. La falta de esta regulación lleva a una excesiva presión sobre los recursos, que genera procesos erosivos y contaminantes en playas, montañas y planicies de alto valor escénico. Asimismo, se puede señalar que, en ocasiones, es posible detectar la destrucción de algunos elementos del ecosistema marino, destrucción que reduce o anula su productividad.

En la actividad turística se está operando de esta forma el mismo fenómeno que ha llevado a la utilización inadecuada de los recursos naturales. En función de la obtención de beneficios en el corto plazo, se atenta contra las posibilidades de mantener el potencial productivo a

largo plazo, hecho que repercute en la estabilidad de la actividad económica. Los ecosistemas que contienen áreas de alto valor escénico permiten la instalación de una infraestructura adecuada a sus particularidades específicas. Para ello, deben conocerse las características singulares que conforman al ecosistema, a partir de lo cual se detectará la posibilidad que el mismo tiene en diferentes utilizaciones. La capacidad de carga de las actividades humanas es una categoría que ha sido elaborada por los ecólogos en su estudio de los ecosistemas, para contribuir a mantener la capacidad productiva a largo plazo de los mismos, al no comprometer los procesos regenerativos. La utilización del espacio en función de la obtención de una máxima ganancia en el corto plazo, frecuentemente no respeta esa capacidad regenerativa. Se obtienen así elevados beneficios inmediatos, pero se destruye la capacidad de sustentación de la base natural en plazos mayores. A su vez, el estudio del ecosistema permite delinear la forma en que la utilización de los recursos turísticos puede integrarse con el aprovechamiento de las diferentes potencialidades de los recursos naturales.

Los importantes avances realizados en diferentes estudios sobre tecnologías de asentamientos humanos en América Latina pueden aportar nuevas ideas acerca de las amplias posibilidades existentes en el emplazamiento de infraestructuras turísticas adecuadas al medio natural y en la utilización de habilidades locales. Varios proyectos en América Latina demuestran esta posibilidad, tanto en lo referente a una tecnología adecuada para los asentamientos humanos, como a la utilización racional del medio natural en la actividad turística. Este tema será desarrollado con más amplitud en el apartado sobre ordenamiento ambiental.

Impacto del turismo en los aspectos sociales del medio ambiente

Pueden señalarse diferentes repercusiones positivas y negativas en este aspecto de la actividad turística. Naturalmente la intensidad de esta repercusión será diferente según el desarrollo de las relaciones sociales en la sociedad receptora. Si se trata de una sociedad integrada, con sus diferentes sectores consolidados, la actividad turística será absorbida al ritmo de la misma; empero, si se trata de sociedades con alto índice de desocupación, buena parte del futuro de la misma comienza a ser dependiente del éxito del turismo, y por lo tanto, la organización y las modalidades del mismo van a signar las características de las relaciones sociales en el seno de la comunidad afectada.

Uno de los efectos positivos se refiere a las oportunidades de empleo que la actividad turística genera. Ya nos hemos referido a ello. Cabría aquí señalar las repercusiones que el turismo puede tener sobre las relaciones sociales a un nivel general, manifestadas en un posible abandono de la familia, como consecuencia de exigencias laborales; el abandono de costumbres y lenguaje indígena por fenómenos cultu-

rales diversos. Otro de los aspectos positivos que se ha señalado en muchas fuentes bibliográficas es el referido al impacto del llamado "efecto-imitación" sobre la población lugareña. En tal sentido, la difusión de formas de consumo propias de los países desarrollados dinamizaría los deseos de progreso en las poblaciones indígenas. Sin embargo, como se ha señalado en otros estudios, este efecto tiene un correlato negativo por gestar demandas inadecuadas en relación con las reales posibilidades de oferta del país. Este fenómeno ha sido extensamente analizado por Raúl Prebisch en su estudio acerca del desarrollo del capitalismo imitativo periférico. Naturalmente la difusión de un consumo imitativo no sólo lo genera el turismo, sino también la acción de distintos medios de comunicación, pero la actividad turística puede llegar a reforzar estas tendencias.

El desarrollo de una actividad turística permanente y de significación genera un circuito en el cual la captación de los sectores de demanda turística se torna esencial. Para que el circuito se mantenga, la estructura de oferta debe proporcionar un tipo de turismo coherente con las características que las campañas de publicidad señalan. Estas campañas de publicidad tratan de destacar del ambiente natural y social de las comunidades aquellos elementos que, de acuerdo con las posibilidades de ventas turísticas en los sectores demandantes, obtendrán una ventaja comparativa. Pero los elementos que la campaña de publicidad destaca debe luego corresponder con lo que efectivamente se ofrece, y por lo tanto, las características tanto naturales como sociales de una determinada comunidad deben ser reacomodadas a la lectura que realizan las campañas de publicidad. Este reacomodamiento produce frecuentemente cambios de significación, en muchos casos perjudiciales en diferentes niveles. Esto tiene clara manifestación en diversas celebraciones populares, modalidades culturales, costumbres que resultan modificadas en función de destacar aquellos elementos vendibles turística-mente.

Sin embargo, estos efectos que han sido señalados en variados casos en América Latina, pueden ser revertibles en la medida en que se organice una actividad turística respetuosa de las tradiciones y el carácter de la población residente, arbitrando los medios para generar una relación sinérgica entre las poblaciones turísticas y las residentes en el área. El contacto entre los pueblos es sumamente beneficioso para quienes participan en él. Sin embargo, resulta perjudicial cuando es manejado en función de actores y espectadores, especialmente cuando los actores se ven impulsados a acomodar las escenas en función de las ideas de los espectadores.

El ordenamiento ambiental

El ordenamiento ambiental tiende a superar la concepción mediante la cual se utilizan los elementos de los ecosistemas que poseen ventajas

comparativas a nivel nacional o internacional, desaprovechando la conformación heterogénea de los recursos.

El objetivo central del ordenamiento ambiental es movilizar los recursos para satisfacer las necesidades esenciales de la población de esta generación y de las futuras, como medio de elevar la calidad de vida a través de la máxima utilización de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, mediante el desarrollo de tecnologías adecuadas y con la participación de la población en las decisiones fundamentales relativas a ese desarrollo. Trata de impulsar la utilización sistémica de los recursos, oponiéndose a su tratamiento sectorial y privilegiando una acción de largo alcance.

Sintéticamente, podemos enunciar las características fundamentales que definen el ordenamiento ambiental.

Este ordenamiento es:

—Holístico, en el sentido de que en un contexto dinámico reconoce la existencia de una totalidad formada por interrelaciones, interacciones y complementariedades entre diferentes elementos de un ambiente determinado, de tal forma que en todo momento se le considera como parte integrante e inseparable de un gran sistema global.

—Integral, en el sentido de que está concebido en función de su competencia respecto de todas las actividades sociales, por el hecho de que en una mayor o menor proporción éstas interactúan con la base natural.

—Comprensivo, en el sentido de que va más allá de la aplicación de un conjunto dado de técnicas de evaluación y planeamiento, lo cual no excluye que para ciertos efectos se apoye en aproximaciones graduales y correctivas.

—Selectivo, en el sentido de que el campo de conocimiento para cada legalidad busca aquellas categorías críticas para la configuración de un enfoque integral.

—Mas que simplemente restrictivo, en el sentido de que, por ejemplo, aporta un enfoque que permite detectar formas opcionales y/o promover el uso de recursos que pasarían desapercibidos en el marco de un enfoque tradicional.

—Iterativo, en el sentido de que implica un proceso de aproximaciones sucesivas en oposición a un proceso de ensayo y error. Este proceso de aproximaciones sucesivas supera los marcos de separación que tradicionalmente han existido entre el proceso de planificación y su realización práctica. El conocimiento que actualmente se tiene de los ecosistemas en función de su utilización múltiple y a largo plazo es aún escaso. Sin embargo, el conocimiento actual de los ecosistemas basta para evitar los deterioros graves. Pero aún se requiere una profundización de las relaciones ecosistémicas y más aún de éstas con las estructuras sociales. Esta investigación debería surgir detectando los vacíos de información

que existen en función de la necesidad de tomar decisiones. En tal sentido, en el ordenamiento ambiental es posible desde el inicio comenzar a tomar decisiones respecto a potencialidades y restricciones que el ecosistema brinda e impone para incidir sobre las opciones de desarrollo. Los vacíos de información deberían ser paulatinamente cubiertos a través de la realización de estudios que irán proporcionando un conocimiento adecuado para tomar progresivamente nuevas decisiones. Este proceso constante de acciones e investigación, mutuamente condicionadas, permitirá contar con un instrumental valioso para el desarrollo del potencial productivo a largo plazo.

—Interdisciplinario, en el sentido de que apoyándose en las distintas ramas del conocimiento científico requiere trascender la individualidad y/o parcialidad de cada una de ellas.

—Sujeto a ciertos márgenes de error, en el sentido de que implica la toma de decisiones bajo riesgo, en situaciones caracterizables por cierto grado de incertidumbre, derivado esencialmente de que, dados los niveles de conocimientos disponibles, la capacidad de previsión de ciertos aspectos es en el mejor caso muy parcial³.

El ordenamiento ambiental y la planificación

La concepción ambiental aportó un nuevo enfoque a la planificación, integrándose a los avances que ya se habían realizado en función de una versión más integral del desarrollo. Esta versión ponía en discusión la práctica clásica que acentuaba el tratamiento sectorial. A continuación esbozamos una síntesis de un estudio donde se incorpora una comparación entre los criterios mencionados.

Comparación de perspectivas de la planificación del desarrollo tradicional frente a la planificación del desarrollo que incorpora la dimensión ambiental

Planificación del desarrollo tradicional	Planificación del desarrollo que incorpora la dimensión ambiental y las interrelaciones
Objetivos	
— Privilegiar el crecimiento.	— Privilegiar la calidad de vida.
— Privilegiar la producción para el comercio exterior.	— Privilegiar la producción para la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

- Criterio de máxima eficiencia económica de la inversión, para la selección del tamaño y la localización de las inversiones.

- Criterio de promover un desarrollo regional más armónico, para calificar los criterios económicos de localización y tamaño de las inversiones.

Metodología

- Concepción sectorial y parcial del desarrollo. Lleva a un tratamiento sectorial de los recursos y a un uso sólo parcial de los mismos.
- Lineal, selecciona una sola opción. Determinista, actúa con el supuesto de certidumbre.
- Concepción integral e interactuante. Lleva a un tratamiento sistémico de los recursos y a preocuparse por su aprovechamiento integral.
- Múltiples opciones, busca la combinación, la variedad. Trabaja con la incertidumbre, la probabilidad y el desconocimiento.

Dimensión temporal

- Centrada en el corto y mediano plazo. Sin integración temporal.
- Criterio de largo plazo, busca nueva coherencia para acciones en el corto y mediano plazo.

Organización de la producción

- Limitado a promover homogéneamente formas de organización empresarial mercantil.
- Interesado en los aspectos económicos de la organización productiva.
- Criterio heterogéneo de organización productiva. Toma en cuenta el ambiente natural y cultural regional.
- Interesado también en aspectos sociales y naturales de la organización productiva.

Tecnologías promovidas

- Utilización de tecnologías imitativas.
- Promoción de tecnologías ambiental y socialmente adecuadas.

Criterios de evaluación

- Centrados en la cuantificación de los efectos económicos directos.
- Juzga en función de la maximización en una situación de certidumbre.
- Busca estimar los efectos directos e indirectos, no sólo económicos sino también sociales y ambientales.
- Juzga la robustez, la capacidad de adaptación frente a situaciones adversas o cambios de objetivos.

Resolución de conflictos de intereses

- No reconoce la posible existencia de conflictos de intereses, tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, no propone acciones para superarlos.
- Concertación "por arriba".
- Reconoce la posibilidad de conflictos de intereses en un proceso de desarrollo integral. Busca dar elementos para facilitar su resolución.
- Fomenta la participación social.

El turismo y el ordenamiento ambiental

La actividad turística puede integrarse con esta visión de largo plazo para lograr el máximo de satisfacción de las necesidades de recreación, educación, intercambio y conocimiento entre los pueblos, compatible con la potencialidad y las restricciones de los ecosistemas y con la capacidad de absorción de las comunidades huéspedes. Lograr este objetivo supone, además de los cambios más globales planteados en el estilo de desarrollo, lo siguiente:

- enfatar los aspectos culturales del turismo;
- lograr una debida articulación entre la satisfacción de las necesidades de recreación y conocimiento de culturas diversas con las restantes necesidades humanas;
- posibilitar una actividad turística que se mimetice con las formas de vida de las comunidades locales de tal forma que sirva de elemento formativo para ambas poblaciones;
- tender a la utilización múltiple y sistémica de los recursos naturales de tal forma que se integren los valores escénicos a los otros usos de la naturaleza; coherentemente con ello se deberá realizar un zoneamiento turístico en armonía con los fines del desarrollo urbano, agrícola, forestal, pesca y de manejo de área silvestre, así como permitir la participación de la población involucrada en la confección y funcionamiento de los proyectos turísticos, poniendo a su disposición los estudios donde se evalúe el impacto ambiental;
- rescatar y controlar los monumentos históricos y de interés cultural;
- considerar medidas para contrarrestar los efectos negativos sobre la población, debido fundamentalmente al alza del costo de vida como consecuencia de la rápida expansión del turismo;
- considerar todos los efectos que la actividad turística generará en los ecosistemas afectados;
- desarrollar una estrategia autónoma del turismo que incluya los diferentes niveles (internacional, interregional e interno), y
- desarrollar metodologías que permitan evaluar los efectos directos e indirectos, a corto y largo plazo, de la actividad turística.

Notas

¹ Año 1970.

² Villamil, José J., "Impacto del turismo. La experiencia del Caribe", en este mismo volumen.

³ Proyecto VEN/79, Macrosistemas Ambientales.

Ecología, preferencias turísticas y ambientes extraurbanos*

Jorge Morello

Los ámbitos naturales donde se desarrolla el turismo son tan variados que podría parecer vano el empeño de buscar regularidades generales y, de hallarlas, decidir su importancia en cuanto a su tratamiento en la planificación del desarrollo. Lo mismo vale para los tipos de turismo que privilegian la naturaleza como demanda.

Por lo anterior pienso que este tipo de trabajo requiere cierta abstracción, y los resultados deben considerarse en todo caso, provisionales.

Los temas que trataré han sido ordenados de una manera arbitraria y por pura conveniencia. Ellos son: tipos de preferencia en cuanto a espacios no urbanos, características generales de esos ambientes y alguna información ecológica que puede servir de base la planificación y gestión de los mismos.

1. Tipos de preferencia en cuanto a espacios no urbanos

No hay una clasificación multipropósito de los tipos de turismo, y menos del perfil de preferencias en cuanto a espacios no urbanos.

Para elaborarlo puedo proceder a partir de las características del turista, de la información a que tiene acceso en cuanto a oferta de servicios (qué es lo que sabe que hay), de la experiencia turística previa (como le fue antes en el goce de determinados servicios), de las motivaciones para viajar, y de la forma de presentación de la oferta en tiempo, espacio, relaciones sociales y culturales (cómo se me muestra el universo turístico y con quiénes debo compartirlo).

* Subsistema extra urbano es entendido como aquel donde las propiedades de los bienes y servicios que se proporcionan al turista son de origen y control predominantemente natural. 1º Simposio Medio Ambiente Turístico, CLACSO, Uruguay, 28-30 julio de 1983.

Del análisis de algunos trabajos recientes, especialmente los de Noronha¹, Cohen², Kadt³ surge que hay una serie de componentes jerarquizables aptos para organizar una tipología de preferencias turísticas extraurbanas.

Cada componente es una *tendencia de variación de preferencia* y su nombre lo he derivado de los dos polos extremos de la misma.

Por ejemplo, la componente *dependencia del paisaje* se mueve en una tendencia de variación de preferencia que va desde un polo totalmente *independiente* a otro absolutamente *dependiente*.

Pienso que los componentes suficientemente validados en estudios recientes de preferencias⁴ y que se refieren al ordenamiento de ambientes no urbanos son:

- urbano-rural (naturaleza independiente-dependiente);
- paisaje dependiente-paisaje independiente;
- paisaje humanizado-paisaje natural;
- integración-no integración con la naturaleza;
- apertura o cierre, con respecto a la comprensión de la naturaleza;
- acercamiento sedentario o trashumante;
- integración-segregación, con las sociedades rurales;
- rechazo-aceptación de estilos de transporte, alojamiento y alimentación no tradicionales;
- seguridad absoluta-acogida de riesgos.

1.1. Componente urbano-rural (naturaleza independiente-dependiente)

Es la primera dicotomización que suele incluirse en todos los estudios de preferencias turísticas, y se vincula con servicios cuyas propiedades son de origen natural. En el polo *urbano*, o mejor "naturaleza-independiente", están las peregrinaciones religiosas, los viajes de búsqueda o afirmación de la identidad cultural, de goce de ciertos servicios urbanos (ruleta, nuevas diversiones y relaciones), o para conocer determinados tipos de cultura u organizaciones socioeconómicas, etc.

Por otro lado está todo el subconjunto de demandas que son de tipo "naturaleza-dependiente", en el sentido de que la motivación central está en algún servicio que presta la naturaleza como ecosistema natural o modificado.

Esta componente o tendencia de variación de preferencia puede etiquetarse *urbano-rural* a causa del par de adjetivos que suelen utilizarse en recientes investigaciones⁵.

1.2. Paisaje independiente-dependiente

Dentro del subconjunto "naturaleza dependiente" hay dos polos de tendencias preferenciales que son la segunda componente de nuestro análisis, la que puede llamarse paisaje independiente-dependiente. La demanda paisaje dependiente tiene características correlacionadas con patrones de distribución de elementos y procesos, presencia-ausencia de artefactos y huellas de actividad humana, diversidad-simplicidad geosistémica, grado de artificialización del ámbito extra-urbano, etc.

La preferencia independiente del paisaje tiene características correlacionadas con, presencia-ausencia de un solo recurso (digamos nieve, oleaje, pesca, caza; altas cumbres, etc.), propiedades de esos recursos, forma de presentación estacional y accesibilidad en sentido amplio.

La preferencia paisajista es clara, se privilegia la percepción pluri-sensorial de un sistema de relaciones ecológicas⁶. La preferencia no paisajista es muy diversa, incluye desde una percepción deportiva (caza, andinismo) hasta el deseo de una integración temporal con estilos culturales y socioproductivos rurales muy distintos a los de origen.

1.3. Paisaje humanizado-paisaje natural

Dentro del subconjunto "naturaleza dependiente, demanda paisajista" puedo subdividir en función de la tendencia que González Bernaldez⁷ ha llamado bipolo *paisaje humanizado-paisaje natural*.

En la tabla 1 aparecen las características correlacionadas con ese bipolo, según los experimentos hechos por los grupos de trabajo de las Universidades de Sevilla y Madrid Autónoma, dentro de la contribución española del programa MAB de la UNESCO.

A partir de una preferencia "naturaleza-dependiente, demanda paisajista, paisaje natural", podemos seguir discriminando en un análisis claramente menos secuencial y jerárquico. Tal discriminación incluye los seis componentes que se tratan a continuación:

1.4. *No integración con la naturaleza-integración.* Refiere a la aceptación de situaciones de disconfort inherentes a la convivencia con la naturaleza (lluvias inesperadas, mosquitos, esfuerzo físico).

1.5. *Apertura o cierre con respecto a la comprensión de la naturaleza.* Necesidad de comprender o no el funcionamiento y la estructura de la naturaleza.

1.6. *Acercamiento sedentario o nómada.* Está vinculado con el modo contraído o laxo de la oferta de servicios de la naturaleza, y con relaciones de contigüidad y copresencia de bienes y servicios distintos de los naturales.

CUADRO 1

**Características correlacionadas con los polos
del componente paisaje humanizado/paisaje natural
de los experimentos de preferencias**

Paisaje humanizado (a)	Paisaje natural
- menor cubierta vegetal	- mayor cubierta vegetal
- distribución regular o rítmica (<i>pattern</i>) de elementos del paisaje: árboles, etc.	- distribución más aleatoria de elementos del paisaje
- presencia de cultivos	- mayor rareza o ausencia de cultivo
- presencia de artefactos o símbolos de actividad humana (excavaciones, maquinaria, edificios, agua no transparente, etc.)	- ausencia o mayor rareza de artefactos y huellas de actividad humana
- menor diversidad de especies vegetales	- mayor diversidad

(a) Dado que las preferencias se basan en diferencias entre paisajes, los términos "humanizados" y "natural" son relativos, dependiendo su expresión o intensidad de cada situación concreta.

Fuente: González Bernaldez, F., *Ecología y paisaje*, H. Blume, 1981.

1.7. *Integración o segregación respecto de las sociedades rurales.* Tema básico en la raquítica y deformada relación turista-sociedades locales, y que se vuelve predominante en el turismo hacia comunidades rurales de grupos étnicos distintos al de la sociedad mandante, sobre todo en África y Latinoamérica⁸.

1.8. *Acogida de riesgos-seguridad absoluta.* Hay servicios de la naturaleza que solo pueden ofrecerse bajo condiciones de riesgo y otros a salvo de todo riesgo, lo que responde a demandas variables entre dos extremos: la *saffer* y la *gambler*, usando términos de Gallopín.

1.9. *Rechazo o preadaptación a alojamiento, alimento y transporte no tradicionales.* Hay demandas que aceptan bajos contrastes con lo cotidiano, y otras que encuentran una motivación extra en la oferta de alimentos, casa habitación y transporte no tradicionales que se parecen bastante a las ofertas locales en sociedad rurales más o menos modestas en cuanto a sus expectativas de calidad de vida.

Con lo anterior va ligada la capacidad de acogida que tiene la demanda (turistas) en cuanto a elementos y procesos para los cuales no está programada, es decir no tiene experiencia personal (camino de montaña, hamaca paraguaya, canoa).

Lo anterior nos permite ir acotando perfiles de demanda en función de variables que aparecen como significativas en el ordenamiento del espacio no urbano dedicado a acoger actividades turísticas. Digamos que en la búsqueda de generalizaciones nos podemos mover en un amplio rango de variabilidad entre dos extremos. Por un lado, una demanda naturaleza-dependiente centrada en varios servicios que ofrecen los geosistemas rurales, de motivación paisajística, fuertemente sedentaria, segregada de las comunidades locales, exigente en confort y de bajo riesgo.

En el otro extremo puede ubicarse una preferencia centrada en pocos servicios de la naturaleza, fuertemente nómada, interesada en ciertas formas de integración con sociedades locales, acogedora de contrastes de confort y de ciertos niveles de riesgo.

El primer tipo es más o menos tradicional, mientras que el segundo está adquiriendo importancia inusitada en espacios tenidos como difíciles para el desarrollo turístico, digamos, el Gran Pantanal de Matto Grosso. Esta preferencia que podríamos llamar de inserción en la naturaleza "a salvo con riesgos" pone en tela de juicio rígidos esquemas conceptuales en cuanto a qué es lo que desean algunos sectores del turismo solvente de países altamente desarrollados.

Es obvio que el conocimiento empírico de las preferencias naturaleza-dependientes preconditionó la selección de los geosistemas aptos para desarrollo turístico. Desde hace unos 20 años y en una especie de "post auditoría", el conocimiento científico ha mejorado sensiblemente los mecanismos de selección y ordenación del espacio turístico.

Pretendo pues, exponer alguna idea sobre las *propiedades* generales de los espacios que satisfacen preferencias tan distintas.

2. Rasgos comunes de los espacios extra-urbanos dedicados al turismo que demanda naturaleza

Hay atributos geosistémicos compartidos por casi todos los espacios turísticos donde se ofrecen servicios de la naturaleza.

Nos queremos referir a sólo 4 de estos atributos: presencia de interfase y fronteras geosistémicas; energía del relieve que genera contrastes; variedad de tipos de vegetación, y variedad de mallas o texturas del paisaje.

2.1. Presencia de interfases y fronteras geosistémicas

La mayoría de los espacios turísticos se ubican en situaciones de interfase entre geosistemas muy diferentes. Un espacio turístico deseable

se caracteriza por la copresencia y contigüidad de ecosistemas tan distintos como el mar y tierra firme; valles fluviales y montañas, lago y tierra firme.

Tales fronteras, como interfases, poseen atributos compartidos con los dos sistemas que les dan origen y además otros que le son propios.

El tema de fronteras geosistémicas es, en mi opinión, fundamental en la planificación de espacios turísticos y quiero detenerme en él. Las fronteras reconocibles a simple vista no tienen todas el mismo carácter. Hay divisorias poco bruscas de grano fino y recorrido sinuoso que desde Van Leeuwen se llaman *límites divergens* (fig. 1) y otras más bruscas, de grano grueso y recorrido definido, las *límites convergens*.

Actuar sobre espacios de frontera o deslinde sin tener en cuenta las propiedades y características de las mismas es lo que ha llevado a la aparición de eventos inesperados, algunos catastróficos, otros no, en muchas interfases sudamericanas, incluyendo Cartagena y Puerto Vallarta.

Para trabajar en interfases, sobre todo si se las quiere manipular, es necesario imaginar lo que pasa si colocamos un tabique no atravesable entre los geosistemas contiguos que la forman. Ese tabique lo estamos poniendo con frecuencia cuando construimos un camino, una escollera, una defensa, un dique. La primera pregunta que hay que hacerse es si esa manipulación alterará el funcionamiento de los sistemas contiguos y cambiará las características que son demandadas por el turismo.

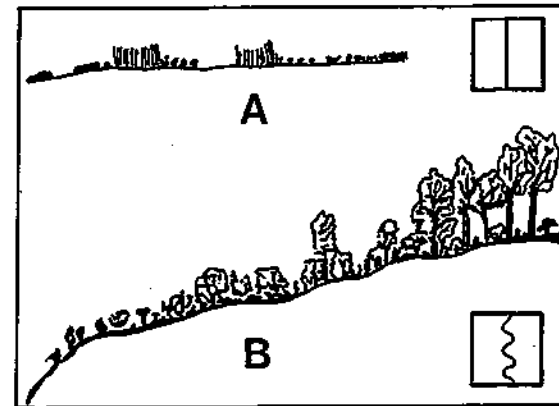
Si los tabiques separan sistemas que ejercían uno sobre otro cierta influencia o existía entre ellos un transporte horizontal neto, ciertos mecanismos de regulación se taponan y pueden aparecer estructuras y funciones no deseadas.

Veamos algunos tipos de frontera. Lo común en los espacios turísticos es el límite entre el mar y la tierra. Afortunadamente es una divisoria de gran contraste y los geosistemas en contacto a lo largo de la playa no actúan uno sobre otro de una manera muy activa. Si instalo una pantalla no va a pasar nada importante porque los intercambios no son importantes, ya que se hacen en forma detritica, pasiva, incluyendo desde los granos de arena a los fragmentos descompuestos de cadáveres. La playa es una frontera donde los intercambios son de detritus. En fronteras menos contrastadas, más suaves, como el deslinde entre un bosque abierto y uno cerrado, entre una media pendiente alta y una baja, los intercambios son importantes y los seres vivos próximos a la interfase "escogen partido" continuamente. Digamos por ejemplo que las aves granívoras escogen partido por el bosque cerrado para nidificar y por el bosque abierto para alimentarse.

Esta elección está ligada a procesos de movilidad, transporte y turbulencia y los tres cambian de calidad o desaparecen cuando organizamos manipuleos que dan como resultado tabiques impasables en relación a todos los movimientos que calificamos de laterales.

FIGURA 1

Frontera entre geosistemas con límites netos y contrastados (A) o, por el contrario, sinuosos y suaves (B)



Fuente: Leeuwen, C. G.; Gorterla 2:93-105, 1965.

Si en lugar de mirar una interfase desde el punto de vista de su contraste o gradualidad, lo hago desde el punto de vista de la intensidad de los intercambios, tengo fronteras *activas* y *pasivas*.

Los límites entre geosistemas son considerados activos cuando hay fuerte intercambio entre ellos y coinciden generalmente con fronteras graduales, suaves, sinuosas, es decir *límites convergens*.

El concepto de interfases *activas*, naturales o inducidas por el hombre sólo ahora comienza a aplicarse a problemas específicos de planificación. Para usarlo vale la pena rescatar algunos conceptos ecológicos:

- En primer lugar que los intercambios entre fronteras naturales o pasivas, son bajos y, en principio, cualquier manipuleo que hagamos en ellos del tipo "tabique impermeable", no provocará cambios sustancialmente importantes.
- En fronteras *activas*, un tabique puede catapultar la línea de comportamiento de los ecosistemas contiguos a otros dominios de estabilidad no deseados y de difícil predicción.
- En una interfase o frontera asimétrica, es decir donde los movimientos de agua, de nutrientes y sedimentos tienen una dirección preferencial, los riesgos de manipuleo son más graves.

Margalef⁹ ha trabajado el tema de fronteras e interfases en ecología biológica dentro de los bipolos contrastado-transición suave; sime-

tría-asimetría, pasivo-activo; isotrópico-anisotrópico. El autor insinúa la importancia del deslinde en el tratamiento de problemas espaciales en ambientes humanizados.

Yo he empezado a trabajar en referencia a la frontera agropecuaria, vinculándolo con: gradientes de organización del espacio rural; control natural-control humano; texturas o mallas del paisaje humanizado; transportes a distancia de energía, materia e información, y movilidad de la frontera.

Pienso que es una propiedad espacial de los geosistemas de importancia fundamental en la planificación de ámbitos turísticos extraurbanos. Trabajos futuros dirán si se trata de un tema más rico en información y más manejable que el de resiliencia o no. Pero lo que aparece como innegable es que la actividad humana en la naturaleza va dirigida al rejuvenecimiento de los ecosistemas maduros para hacerlos más productivos en el sentido de menor inversión en el mantenimiento de la fitomasa, a la modificación de los flujos a través de fronteras naturales y a la creación de fronteras artificiales.

En cuanto a creación de fronteras hemos hablado hasta ahora de tabiques verticales para optimizar condiciones en términos de operaciones económicas, transporte, recursos hídricos, recreación, alojamiento, etc.

Las fronteras verticales imponen límites a los intercambios horizontales, digamos de masas de aire, agua, nutrientes, sedimentos y seres vivos.

Pero el hombre crea fronteras horizontales cuando construye un techo, impermeabiliza una pista de aeropuerto, derrama petróleo en el mar. Además esas fronteras son impasables para recursos direccionales verticales como la luz y la lluvia. La mayoría de estos tabiques horizontales se apoyan en interfases naturales fuertemente contrastadas: aire-agua y aire-suelo.

Este tema podrá o no ser importante, pero es necesario por lo menos tener claro que el refuerzo de interfases naturales horizontales con tabiques impasables crea una asimetría de todo o nada entre los geosistemas contiguos. Pensemos por ejemplo en lo que pasa en la interfase "canopia del bosque-atmósfera" si construimos un tabique impermeable horizontal.

2.2. Energía del relieve que genera contrastes

La demanda turística privilegia absolutamente espacios donde la ubicación de los distintos elementos del relieve respecto de los campos gravitatorios y de radiación solar (exposición y pendiente) es contrastada. En las llanuras las demandas del "entorno deseable" se dirigen al

mesorelieve (dunas, paisaje colinado); en la montaña alta el paisaje se organiza en función de la gravedad, la exposición y la estructura vertical de los pisos térmicos.

La energía del relieve acentúa ciertas propiedades de los geosistemas que revisten interés por sus consecuencias en el paisaje y que son incorporadas actualmente en el proceso de planificación. Ellas son *mosaicidad, orientacionalidad y equipotencialidad* y sus consecuencias espaciales, *estructura celular, estructura vectorial y estructura equipotencial*.

Mosaicidad es una propiedad espacial de los geosistemas: el hecho de presentarse en manchas o celdas de distintas características y que se agrupan de cierta manera formando patrones repetitivos. Esa mosaicidad está generalmente asociada con la topografía y es más contrastada cuanto mayor es la energía del relieve. En condiciones de baja mosaicidad el paisaje humanizado puede ser dirigido a ese tipo de organización espacial, aún en áreas de muy baja energía de relieve.

De cualquier modo el patrón reticulado de sistema maduros rodeando sistemas jóvenes (cultivos) es un tema preferencial en la planificación del paisaje humanizado extraurbano.

Orientacionalidad es una expresión espacial claramente organizada en estructura vectorial y es topográfico dependiente. Es la propiedad central de las cuencas, los valles, etc., en cuanto a transferencia de energía y de materiales.

Equipotencialidad es la organización espacial en bandas, fajas o zonas similares y los ejemplos clásicos son los pisos de vegetación en la montaña, las bandas de vegetación que rodean un estuario, un glaciar, etc. Pisos y bandas son la expresión visible de la propiedad equipotencial de los geosistemas.

2.3. Variedad de tipos de vegetación

Todo espacio turístico ordena su entorno entre dos extremos, el bosque más o menos virgen y el campo agrícola. El bosque es un elemento tenido como de altísima importancia y donde no existe, se lo implanta. Entre la "silva" y el "ager" hay toda una gama de variantes con participación leñosa decreciente y pastizal creciente que incluye el bosque abierto, el bosque de arbustos, el bosque con abras, los bosquetes o isletas, la sábana arbolada cuyo equivalente mediterráneo europeo es el "monte hueco" y el pastizal sin árboles.

La intervención humana no sólo regula el diseño final de la pautas reiterativas de bosque y no bosque, sino que crea nuevos tipos como cuadrícula agrícola con leñosas reducidas a setos y bosquetes, y todo tipo de ecosistemas muy jóvenes en distintas etapas de evolución.

2.4. Variedad de mallas o texturas del paisaje

Malla es la resultante de la alternancia más o menos rítmica de pequeñas superficies de distinto aspecto. Vegetación, relieve y suelos codifican el amosaicamiento natural y sobre él actúa el hombre creando pequeñas superficies de distinta madurez en el interior de las mismas.

Los diferentes tipos de malla son soluciones al problema de la localización espacial de áreas de distinto grado de madurez que van desde aquellas donde el hombre maximiza la estabilidad a aquellas donde maximiza la producción.

De los análisis de preferencias emocionales y estéticas de los turistas hechos en algunos proyectos del programa MAB-UNESCO¹⁰ pueden extraerse las siguientes conclusiones: las mallas que incluyen ecosistemas maduros, poco influidos por el hombre, tienen alto puntaje; las mallas donde domina la actividad agrícola son igualmente de alto puntaje si las celdas son pequeñas y el campesinado pertenece a etnias distintas a las del turista o práctica un tipo de actividad de baja tecnificación y alta diversidad. Digamos los modelos del altiplano, de México o de China.

Aún los espacios con agricultura fuertemente tecnificados pueden tener alto puntaje en cuanto a preferencias si la textura incluye celdas no agrícolas. En el diseño de la malla se trata de introducir "algo de madurez" al paisaje humanizado.

Esa madurez se vincula con el diseño de setos o pantallas perimetrales de leñosas, o bosquetes.

Las celdas maduras aumentan lo que el MAB llama *grado de disimulo* de estructuras no deseables (por ejemplo, una batería de criadero de pollos).

Para llegar a planificar y manejar una malla como la que siempre aparece ilustrando los textos de *landscape ecology*¹¹, se necesita un adecuado conocimiento y manejo práctico de ciertos principios básicos de la planificación y gestión ecológica, el tema central de esta ponencia.

3. Información y conceptos básicos para la planificación ecológica de espacios turísticos extra urbanos

Si efectivamente los espacios turísticos se ubican en interfases, privilegian la energía del relieve, el patrón amosaicado y la copresencia de celdas de muy distinto grado de madurez geosistémica; la planificación ecológica no puede hacerse sin un mínimo conocimiento de la estructura y el funcionamiento de la naturaleza.

3.1. Información

Las áreas de información que se consideran relevantes como insumos para la planificación ecológica aparecen en el esquema de la fig. 2 de Harrison¹².

La parte inferior del triángulo que podríamos llamar de "insumos sectoriales para la planificación y gestión ecológica" tiene dos componentes. La izquierda incluye información "qué hay" y la derecha sobre "cómo funciona". Digamos que si "hay" roca madre arcillosa, y las arcillas "funcionan" como expansivas, la información se vuelve relevante para la planificación ecológica. Si hay setos de arbustos que "funcionan" como soportes de nidificación de aves granívoras, la información es central para planificar "celdas maduras" en el interior de espacios destinados a cultivar granos.

El triángulo ordena las áreas de información en una secuencia de abajo hacia arriba que dice con respecto a la *permanencia* de los datos. Digamos que las áreas de clima, geología superficial y de roca madre pueden producir información que no envejece nunca, mientras que las áreas de tenencia y uso de la tierra producen datos que entran en obsolescencia en término de días y requieren de un banco de datos operado por computadora, para su actualización.

En la punta del triángulo aparecen las áreas y valores más ligados a las preferencias turísticas. Tanto los datos de base como las áreas de información requieren distintas estrategias para promover su uso por parte de los planificadores. Sólo trataremos la estrategia 1 del triángulo de Harrison, vinculada con datos que no entran en obsolescencia. El grupo de áreas que producen información invariante, digamos roca madre, geología de superficie, agua subterránea, etc. dan datos relativamente estables y su espacialización es barata porque se mapean una sola vez. Sin embargo, son las áreas que más hay que *decodificar* para promover su uso por parte de los planificadores. Cada disciplina ha desarrollado un lenguaje críptico, que impone barreras infranqueables al uso de esa información.

La no decodificación lleva a una actitud ambivalente del planificador; por un lado incluye especializaciones temáticas del medio físico en sus diagnósticos porque sabe que son relevantes, y por otro no las usa o las usa poco en sus pronósticos, porque están elaboradas en forma inaccesible.

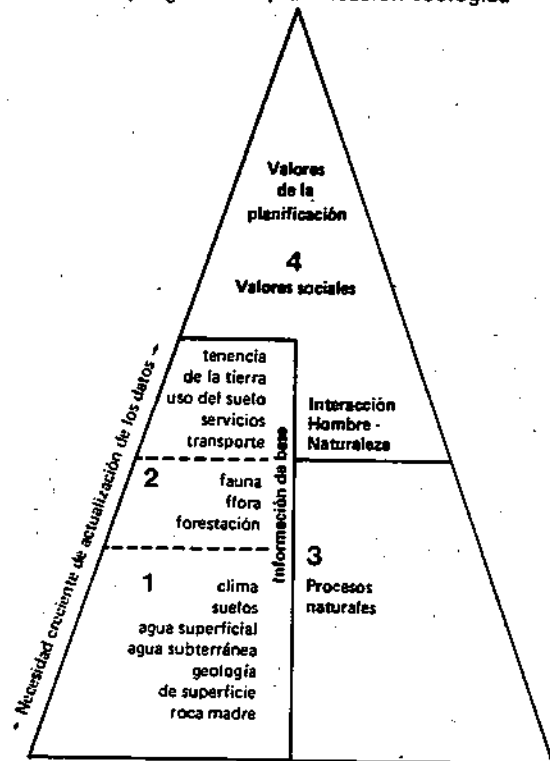
Sólo dos ejemplos: en los "ecoplanes" de la SAHOP de México hay cartas temáticas absolutamente crípticas sobre suelos¹³, vegetación¹⁴ y geología¹⁵. El planificador está en su derecho de pensar que esa información no es relevante o que es suntuaria.

El contracuadro es el Folio de Saskatoon de Christensen¹⁶ que se ha transformado en un clásico. Se trata de una hermosísima colección

FIGURA 2

Principales áreas de información que proporcionan insumos básicos para la planificación ecológica

1 a 4: Estrategias para integrar las áreas de información en un programa de planificación ecológica



Las texturas se refieren a estrategias para integrar las áreas de información en un programa de planificación ecológica.

La estrategia 1 se refiere a datos que no cambian en el tiempo y su incorporación en la planificación depende de que la información sea proporcionada en forma comprensible para el planificador.

La estrategia 2 se refiere a datos que cambian rápidamente en el tiempo, son de actualización cara. Su uso depende de demandas específicas del planificador (need to know basis).

La estrategia 3 se refiere a parámetros funcionales ligados a conceptos ecológicos cuyo uso depende de que sean presentados con criterio operativo y de convenir al planificador de que esa información es relevante. La estrategia 4 es la tradicionalmente incluida en el proceso de planificación de espacios turísticos y por el análisis de las preferencias turísticas y el tipo de turismo que se quiere promover.

Fuente: Harrison, J., The role of earth sciences in ecological planning, Proc. Workshop on Ecol. Land Class. in Urban Areas, Canadian Comm. on Ecol. Land Class, Toronto, 1976.

de mapas, diagramas y textos explicativos que abre al mundo la información biofísica para la toma de decisiones del planificador y del gestor de asentamientos humanos.

En el acápite que sigue trataremos de reflexionar sobre las áreas de información de la porción inferior derecha del triángulo de Harrison, es decir sobre *propiedades* de los geosistemas. Voy a detenerme en sólo dos de ellas: la ritmicidad y la autoorganización o sucesión.

3.2. Dos propiedades de los geosistemas y la planificación ecológica

El conocimiento de algunas propiedades de los geosistemas aparece como especialmente significativo para la planificación y gestión de espacios donde el componente natural es predominante y donde la actividad humana se centra más en el manipuleo de la "epidermis verde" de la tierra que en su sustitución por "epidermis inertes".

Voy a tratar ritmicidad y sucesión simplemente porque estoy trabajando con ellas en relación con el tema "frontera agropecuaria".

3.2.1. *Ritmicidad*. todo geosistema manifiesta periodicidad múltiple como respuesta a cambios en el tiempo de las propiedades del medio físico, digamos frío-calor, oscuridad-luz, humedad-sequía.

Cuando esa ritmicidad significa cambios *visibles*, interesa al planificador. Se trata de una ritmicidad *exógena* ligada a localización o ubicación de un recurso escénico, presencia-ausencia, calidad del producto preferido por el turismo.

Estoy pensando, para dar un ejemplo, cuando aparece la nieve durante el año calendario, si aparece o desaparece totalmente, y en su periodicidad en relación a la posibilidad de realizar deportes según ciertas propiedades específicas de ella.

Estoy pensando también en aves migratorias, en períodos de "brama" o celo, gestación y parición, respecto de las actividades de caza; en los ritmos nocturnos de la fauna del desierto; en el turismo de los contrastes cromáticos: la floración instantánea de las plantas efímeras del desierto después de una lluvia, el enojecimiento de los bosques caducifolios, etc.

El planificador tiene clarísimo que debe trabajar integrando la periodicidad de la oferta turística con la periodicidad de la oferta natural.

La planificación ecológica, al incorporar los ritmos, introduce una estructura temporal periódica en la que debe sincronizar turismo y naturaleza. Los dispositivos empíricos de sincronización se usaron desde siempre para el turismo de caza y pesca deportiva y para los deportes de invierno, pero pienso que hay muchos atributos de la ritmicidad que

todavía no han sido aprovechados adecuadamente, por lo menos en Sudamérica.

Entre ellos destaco los cambios cromáticos de los bosques andino-patagónicos, las "arribadas" de aves migratorias y mamíferos marinos, las actividades rurales estacionales (esquila, bañada, marcada, señalada, cosecha), la visibilidad estacional de fauna nativa, la concentración de mariscos en las playas y aún la presentación estacional de la radiación solar y el higrótermoclima.

Si tengo que planificar para turismo en el trópico húmedo me interesan los ritmos diarios, si tengo que planificar para el trópico estacional me interesa el comportamiento de los alisios y el sentido del término "verano" entendido como sinónimo de estación seca e "invierno" como estación lluviosa.

Por otro lado hay ciertas propiedades de la naturaleza que permiten actividades turísticas muy precisas y limitadas generalmente a *cortos períodos*, digamos la visibilidad de las ballenas en el Golfo de California y en el Golfo Nuevo, en la Argentina.

Todo esto, cuando es incorporado sistemática y científicamente al proceso de planificación y gestión del turismo, enriquece el esfuerzo de homogeneizar los picos y valles de la demanda turística. Además la transferencia de información es operativa, ya que el análisis de ritmos en la naturaleza es tarea rutinaria en climatología, hidrología y ecología biológica.

El planificador puede contar con información confiable hasta en temas tan puntuales como la exteriorización sonora de los animales.

Hay o se pueden hacer relojes del canto de los pájaros (relojes aviares) y calendarios florales, basados en el tiempo de floración y cambio de color de las hojas, etc.

En países desarrollados la planificación del turismo siempre incluyó el análisis de ritmos diarios o nocturnos, ritmos de las mareas, y sobre todo ritmos anuales, ya que en latitudes altas y templadas, el paso del año transforma profundamente la constelación de características ambientales que interesan al turista. En esa constelación se incluye desde la duración del período luminoso del día, hasta las condiciones de máximo confort humano en cuanto a temperatura, humedad y soleamiento, pasando por la "arribada" de aves migratorias y fauna trashumante (caso de África).

Pienso que la sincronización de ciertos ritmos físico-naturales con las preferencias turísticas puede permitir regularizar y optimizar el uso del espacio turístico a través de año calendario en muchos lugares de Sudamérica, especialmente en los trópicos y en áreas de clima templado.

3.2.2. Sucesión. Es un proceso de control creciente del medio físico por parte de las comunidades bióticas. Va asociado a variaciones incrementales del control del medio físico-químico por mecanismos de regulación biológica.

Ese proceso lento, de construcción de un ecosistema cada vez más complejo, estable, diversificado y autorregulable, llamado sucesión ecológica, tiene etapas poco visibles o crípticas y otras visibles y de gran valor paisajístico.

Si se asocia sucesión a la idea de una tendencia, si se quiere progresiva o direccional, observada en los cambios de los ecosistemas sobre largos períodos, el planificador y el gestor deben saber que esa serie de etapas no se repiten en el tiempo, *pero sí en el espacio y que él puede reproducirlas en distintas celdas del paisaje casi a voluntad.*

El modelado de todos los paisajes humanizados se basa en el manipuleo de la sucesión ecológica: se la puede frenar indefinidamente en una etapa deseable, se la puede hacer retroceder e inclusive se pueden crear condiciones para que se acelere.

La sucesión admite incluso la posibilidad de la invención o la novedad. Esta puede consistir, por ejemplo, en crear situaciones físicas que admiten que la sucesión avance a etapas más complejas que las que el ambiente original permite. Es lo que pasa cuando el hombre crea tierra firme en un espacio anegadizo, cuando polderiza, cuando crea relieves positivos en la llanura, cuando fija dunas.

El tema de la sucesión adquiere relevancia en la planificación ecológica y sobre todo en la gestión ecológica de espacios turísticos extra-urbanos, pues su manipuleo es la herramienta más poderosa para amosaicar el paisaje, establecer contrastes, disimular artefactos no deseados, y en fin, manejar el paisaje en el tiempo y el espacio.

Por otro lado, como la explotación por el hombre es un factor de cambio de signo opuesto a la sucesión ecológica, la oposición íntima entre sucesión y explotación es lo que da "personalidad" a un paisaje.

En cuanto a la sucesión, las distintas personalidades de los paisajes demandados por el turismo tienen algunos rasgos comunes, a saber:

- presencia importante de ecosistemas maduros, fundamentalmente bosques;
- presencia importante de distintas etapas de la sucesión, tanto en tierra firme como en ambientes acuáticos;
- preferencia neta por etapas sucesionales contrastadas. Es decir, no interesan todas sino aquellas más diferentes, digamos pastizal, arbustal, bosque abierto, sabana, bosque cerrado.
- organización del espacio en unidades chicas, es decir cada etapa de la sucesión representada por pequeñas piezas elementales del paisaje llamadas *teselas*.

Para poder afrontar y organizar estas demandas el planificador necesita insumos decodificados por parte de distintas ciencias de la tierra.

Son ellas las que deben dar información para ubicar cada *tesela*, con el mínimo de inversión en mantenimiento y con el máximo de optimización de los espacios fértiles para agricultura.

Hay que tener muy en cuenta que las *teselas* de *silva*, de *saltus* y de *ager* del estupendo paisaje rural europeo son el resultado de una experiencia empírica de por lo menos quince siglos.

En Sudamérica tal experiencia es exclusivamente andina y en geosistemas muy poco contrastados (La Puna). Ello obliga a apoyarse muy fuertemente en la experiencia científica de las ciencias de la tierra, las que deben producir información sobre:

- calidad del *sitio*, en función de las distintas etapas sucesionales que quieren ponerse en el paisaje;
- área mínima de autoperpetuación de cada etapa sucesional;
- manejo de cada etapa para mantenerlas frenadas en su sucesión;
- manejo de cada *tesela* en función de su tamaño y de sus relaciones de contigüidad con unidades muy distintas;
- indicadores o signos de percepción directa (o de percepción barata) que ayuden al planificador a organizar con eficacia y eficiencia el "panel de *teselas*" que demanda el turista.

Así vamos llegando al mensaje final: la planificación y la gestión ecológica de espacios turísticos extraurbanos demanda de las ciencias de la tierra un trabajo semejante a la llamada técnica de *decriptación* que se usa en la lectura de los mensajes cifrados. Ese desciframiento de potencialidades y restricciones, cuando es expresado en forma accesible, puede ayudar enormemente en las actividades de planificación y gestión de asentamientos turísticos complejos, manejados hasta ahora sectorialmente y a muy alto costo.

Notas

¹ Norohna, R., *Social and cultural dimensions of tourism: A review of the literature in english*, World Bank, sec. 2, 1979.

² Cohen, E., *A phenomenology of tourist experiences*, resumido por Kadet (cita 3), 1979.

³ Kadet, E., *Tourism. Passport to development?*, World Bank y UNESCO, Oxford Univ. Press, 1979.

⁴ Tuan, Yi-Fu, *Topophilia, A Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. Jersey, 1974; vol. 2,

núm. 3, Lowenthal, D., "Finding valued landscapes", *Progress in Human Geography*, págs. 374 a 418; Lowenthal, D., Prince, H. C., *English landscape tastes*, en *Geographical Review* núm. 55, 1965, págs. 186 a 222; Shafer, E., Brush, R. O., *How to measure preferences for photographs of natural landscapes*, en *Landscape planning*, núm. 4, 1977, págs. 237 a 256; Coughlin, R. E., Goldstein, K. A., *The extent of agreement among observers of environmental attractiveness*, Reg. Sci. Res. Inst., Discussion Paper 37, Regional Science Research Institute, Philadelphia, 1970; Shafer, E. L.; Richards, T. A., *A comparison of viewer reactions to outdoor scenes and photographs of those scenes*, USDA Northeastern Forest Exp. Station, Upper Darby, 1974; Carlson, A. A., *On the possibility of quantifying scenic beauty*, en *Landscape Planning*, núm. 4, págs. 131 a 172; Rodenas, M., Sancho Royo, F., González Bernaldez, F., *Structure of Landscape Preferences*, en *Landscape Planning*, núm. 2, págs. 159 a 178, y Penning-Rowsell, E. C., *The social value of english landscape proceedings: Oru National Landscape. A Conference on Applied Techniques for Analysis of Visual Resource*, Incline Village, Nevada, 1979.

⁵ G. Bernaldez, F., Sancho Royo, M., G. Novo, F. (1973), "Analyse des réactions face au paysage naturel", en *Options Méditerranée*, núm. 17, 1973, págs. 66 a 81; G. Novo, F.; G. Bernaldez, F.; Sancho Royo, F., *Dimensions des réactions devant le paysage. Traitement des données des choix*, Colloque Internat. Informatique et Environnement, Fondation Universitaire Belge, Arlon, 1974; Sancho Royo, F., *Actitudes ante el paisaje natural*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1974; González Bernaldez, F.; Parra, F., *Dimensions and landscape Preferences from Pairwise Comparisons*, Proceedings of the National Conference on Applied Techniques for Analysis of the Visual Resource, Incline Village, Nevada, 1979; Macia, A., *Visual perception of landscape. Sex and Personality Differences*, National Conference on Applied Techniques for Analysis and Management of Visual Resources, Incline Village, Nevada, 1979; Marcia, A., "Paisaje y personalidad", en *Estudios de Psicología*, núm. 1, 1980, págs. 31 a 38.

⁶ Díaz Pineda y otros, *Terrestrial ecosystems adjacent to large reservoirs: Eco-survey and diagnostics*, International Conference on Large Dams, XI Congress, 1973.

⁷ González Bernaldez, F., *Ecología y paisaje*, H. Blume edit., 1981.

⁸ Saglio, Ch., "Tourism for discovery: a project in lower Casamance, Senegal", en *Tourism, passport for development?*, Oxford Univ. Press, 1979.

⁹ Margalef, R., *Ecología*, Omega, Barcelona, 1976.

¹⁰ MAB/Canadá, *Methodes e interpretation de la recherche sur la perception del environment*, Rapport núm. 9, 1977.

¹¹ Por ejemplo la portada del libro *Ecología y paisaje*, de González Bernaldez (Blume, ed., 1981) es una foto aérea oblicua. Ej. del Kindogran Filed Center, de la Countryside Commission for Scotland; uno de los paisajes rurales de mayor armonía del mundo.

¹² Harrison, J., *The role of earth sciences in ecological planning*, en *Land Classification series*, núm. 3, Lands Directorate, Canadá, 1976.

¹³ *Ecoplan Municipal de La Paz, Baja California*, Síntesis informativa, marzo de 1980.

¹⁴ *Ecoplan del Estado de Nueva León*, Síntesis informativa, febrero de 1980.

¹⁵ *Ecoplan del Estado de Zacatecas*, Síntesis informativa, junio de 1980.

¹⁶ Christensen, E. A., *Physical environment of Saskatoon, Canadá*, Nat. Res. Council. Can. Publ. 11378, Ottawa, 1970.

Planificación y estilo de gestión en un proyecto turístico múltiple*

Rubén Pesci y Nora Prudkin

1. Antecedentes y estilo de gestión

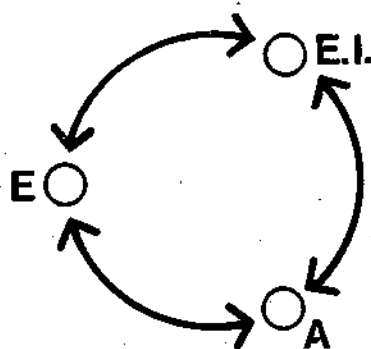
El Parque Costero del Sur, llamado así en relación al área metropolitana de Buenos Aires, tiene más de un lustro de existencia en la idea y la vocación de quienes vienen bregando por realizarlo. Entre 1976 y 1978 se fue elaborando el Plan de Desarrollo y Mejoramiento Ambiental del Partido de Magdalena¹, en el cual se detectó, la necesidad de impulsar un área costera de 100 km de longitud, al sur de la ciudad cabecera (Programa de Desarrollo Turístico). La elección de dicha área se basaba en la potencialidad del paisaje natural y cultural que se había preservado en esa costa, y por lo tanto el plan incluía en sus metas el ordenamiento ambiental del desarrollo turístico, tal como conservar los atributos de los ecosistemas allí presentes. En diciembre de 1980, el Centro de Estudios de Proyección Ambiental (CEPA) propuso al municipio de Magdalena² retomar la idea de un parque de uso múltiple, realizando un anteproyecto del mismo y el estudio de prefactibilidad.

Comenzó así la etapa más quijotesca de este largo proceso: la Municipalidad alentó el propósito del CEPA, pero no pudo generar ningún mecanismo de contraprestación o recompensa, sólo ofreció el respaldo moral e institucional y así se trabajó durante casi dos años. No obstante, este estilo de gestión es afín a la modalidad de CEPA y al enfoque de la proyección ambiental: *detectar conflictos y salir a la búsqueda de su solución; trabajando al mismo tiempo sobre un área conocida en la cual el técnico se incluye como usuario o actor, e insistir durante años*

* Este artículo se realizó sobre la base del Proyecto Parque Costero del Sur, realizado por el Centro de Estudios de Proyección Ambiental (CEPA) con la participación de los siguientes profesionales: arq. Rubén Pesci (coordinador general); arq. Omar Accatoli (jefe de equipo); lic. ecóloga Lidia Pizzini; lic. ecóloga Nora Prudkin; ing. agr. Ricardo Palotta; economistas Antonio Marotta y Jorge Scalize; abogado Daniel Crispiani; arqs. Antonio Rossi e Iván Reimondí.

profundizando en las distintas soluciones. Por ello, los datos e inconvenientes del problema fueron un eficaz acicate para la consecución de la idea. Y la modalidad participatoria que se impuso como método (verificando la idea en los mismos pobladores y generando junto con ellos el movimiento de gestión) pertenece al horizonte esencial de la ideología de CEPA.

En este contexto se inscriben las tres áreas de gestión manejadas en el proyecto. El Estado (municipalidad, provincia, nación) (E), los usuarios o actores (habitantes locales, propietarios de estancias, visitantes) (A) y las entidades intermedias (E.I.) con poder de decisión (agentes inmobiliarios con intereses en la zona, clubes, asociaciones vecinales, entidades preservacionistas, instituciones científicas).



Siguiendo una postura que CEPA adoptó desde 1974, se trató de establecer una circularidad convocante respecto de estos tres niveles con intereses frecuentemente antagónicos.

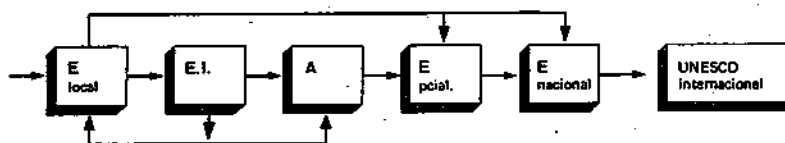
En el primer paso proyectual (Plan de Desarrollo y Mejoramiento Ambiental) se partió en la siguiente dirección:



Aprobado aquel paso, se retomó la idea del "parque" en el sentido inverso:



Comprobada la motivación que la idea generó y su casi unánime aprobación, se retroalimentó el proceso de la siguiente manera:



Actualmente se busca la obtención del apoyo de organismos internacionales en cuanto a financiación, asesoramiento científico y respaldo institucional, con lo cual coadyuvarían a la acción de nivel nacional y darían continuidad al proyecto.

2. Características ambientales del área

2.1. La interfase costera

La idea del Parque Costero del Sur y su razón de ser como propuesta de reserva de biosfera natural y cultural³ tiene una compleja pero rotunda fundamentación.

La costa del Río de la Plata es una interfase o ecotono entre sistemas bien contrastados: el río y la pampa húmeda. En el punto de encuentro se produce un borde de superposición e integración de aspectos geomorfológicos, de funcionamiento hídrico, de flora y fauna (figs. 1 y 2).

La multiplicidad de ambientes que se yuxtaponen y conviven generan una diversidad de paisajes y habitats naturales. En vinculación precisamente con la diversidad natural se ha detectado la existencia de numerosas poblaciones animales de estirpe pampeana, que desplazadas por la actividad agrícola bonaerense, han buscado refugio en esta zona poco interferida. Algunas de estas poblaciones son remanentes exclusivas, como el venado de la pampa, o en retroceso numérico como la nutria y el lobito de río.

El relevamiento prospectivo que se hizo de la zona permite asegurar que se está frente a un "testigo pampeano" excepcional.

2.2. Ubicación relativa del área en el contexto regional

El área del proyecto tiene dos límites definidos: al norte la presencia del conglomerado metropolitano de La Plata y el Gran Buenos Aires, que con su fuerte antropización ha agredido su propia interfase costera, ocupándola o destruyendo su delicado equilibrio; es una costa conta-

minada, de la cual han sido expulsadas las especies naturales y que no se puede usar como playa balneario. Al sur, la presencia de los cangrejos de la Bahía de Samborombon produce un cambio ecológico notable, en particular en la estructura geomorfológica y visual del paisaje, y en la dificultad de apropiación de la costa.

La tipicidad de esta unidad ambiental queda entonces enmarcada en el tramo Magdalena-Pipinas, con unos 100 km de longitud de aguas no contaminadas y paisaje dominado por los bosques de tala del albardón y las cañadas, pobladas de una fauna excepcional.

Ubicada entre la presión de las áreas urbanizadas y la zona sur poco propicia, esta costa es el último reducto de un paisaje natural altamente estimulante y apropiado.

La Ruta 11, aconchillada, le sirve de espina dorsal. Sinuosa, sombreada, atravesada por arroyos que buscan afanosamente cruzar los cordones conchiles para desaguar al Río de la Plata, se asienta sobre la parte alta del albardón.

Cuando el bosque se abre de tanto en tanto, aparece el plateado río, aquí ya limpio e inmenso, a veces dominado desde las barrancas. Cada tanto se ve o intuye un casco de estancia monumental.

Y el poblado de Punta Indio aporta no sólo algunos servicios sino ciertos acentos de construcciones y jardines de fuerte impronta ribereña.

El paisaje visual, la serenidad, la limpidez de la atmósfera hacen del conjunto un descubrimiento delicioso y con algo de aventura a sólo 100 km de las concentraciones urbanas conflictivas.

2.3. Antropización histórica

Esta costa fue asiento de la primera antropización colonial al sur de Buenos Aires. Su buena accesibilidad fluvial, los firmes caminos sobre el albardón y otros factores coadyuvantes hicieron posible el establecimiento de estancias (dedicadas a la cría extensiva de ganado vacuno) ya desde el siglo XVIII. En el siglo XIX la zona se consolidó y la interfase costera resultó privilegiada en la elección de dichos asentamientos. De entonces datan los primeros cascos de estancia y las postas, que fueron ocupando el hábitat ubicado frente a la costa. Pero cuando se completó la expulsión del indígena, los campos más fértiles del centro de la provincia y la práctica de la agricultura (además de la red de ferrocarriles y caminos que buscaron aquella productividad), fueron dejando de lado la costa sur.

Aquel desarrollo inicial y la marginalidad posterior a 1900 hicieron que la zona se congelara en el esplendor de sus viejas estancias, sus costumbres gauchescas, su práctica de una ganadería extensiva, para así conservar viejos monumentos culturales y pautas de vida de identidad

pampeana. La situación, casi invariable durante 50 años, les confiere empero cierta decrepitud, y la falta de desarrollo económico produce expulsión de población⁴. Estas razones, hasta hoy explicativas de la conservación del viejo patrimonio, pueden terminar de destruirlo por falta de recursos y abandono paulatino. Inclusive el uso recreativo-turístico desde 1920/30 de las buenas playas de Punta Indio, como sustituto modesto pero efectivo de las lejanas (para entonces) playas atlánticas, fue estancándose y aún retrogradándose. Mientras las últimas sufrían un fuerte desarrollo, con Punta Indio sólo se dio incuria y falta de visión. Sin embargo, hoy persiste un centro balneario que atrae casi 5.000 turistas por día no laborable.

En fin, desde el punto de vista antrópico y cultural, la zona ofrece, en un marco de austeridad y casi abandono, playas, pequeños servicios recreativos, excelente caza y pesca, lotes baratos, cercanía a las grandes áreas pobladas, tranquilidad, identidad gauchesca, fiestas populares, poblados históricos y, el plato fuerte, los cuatro o cinco cascos de estancia supérstites, testigos de procesos económicos de producción ganadera y ocupación del territorio, a la vez monumentos arquitectónicos y paisajísticos.

2.4. Impactos previsibles

El área, con un entorno cambiante y muchas veces de tendencias impredecibles, acusa los siguientes impactos:

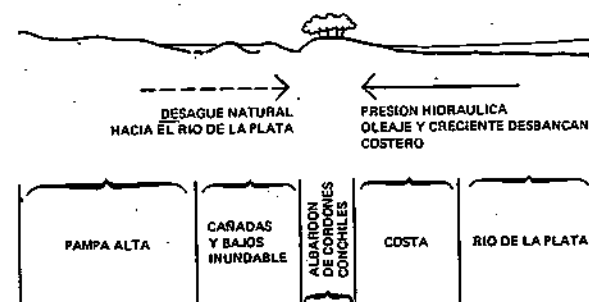
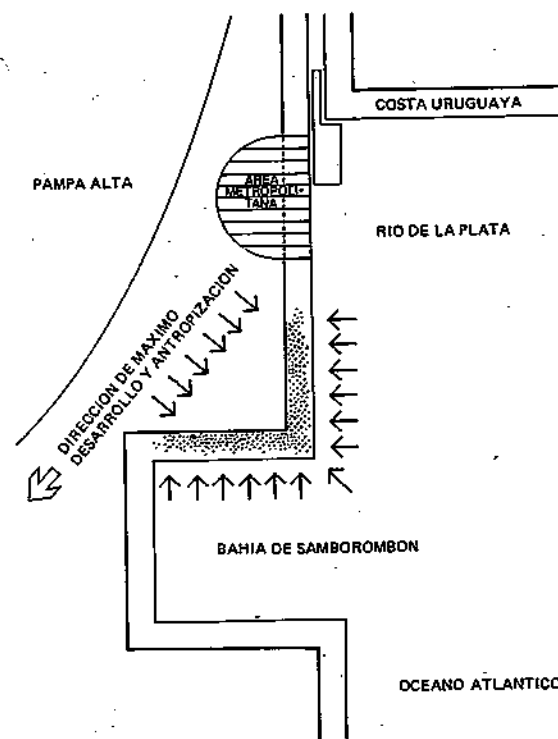
- Actuales: creciente tránsito pasante, debido a la pavimentación de las rutas 36 (Buenos Aires-Pipinas) y 11 (Pipinas-Balnearios de la Costa Atlántica); tala de bosques y expulsión de fauna por aumento de la actividad rural; extracción de calcáreo y conchilla, para la industria y el consolidado de caminos; cazadores irregulares; loteos indiscriminados en Punta Indio; desbancamiento de las playas y las costas por la acción descontrolada del Río de la Plata.
- Potenciales: eclosión de las rutas 11 y 36, si se construye el previsto Puerto de Aguas Profundas en Punta Médanos; aumento de la demanda de miniturismo metropolitano, que tiene en esta zona uno de sus últimos reductos disponibles; abandono de los cascos de estancia, por su alto costo de mantenimiento; pérdida de las costumbres y el folklore local, por falta de aliento y protección de la cultura autóctona.

3. Propuesta

3.1. Preservación ambiental y desarrollo turístico

Un área de alto valor ambiental, natural y antrópico, descubierta como recurso turístico por sus bellezas paisajísticas y sus disponibili-

Figuras 1 y 2



dades recreativo-deportivas, está destinada a corto plazo a recibir un fuerte impacto.

Los diez millones de habitantes metropolitanos, sedientos de espacios para un uso cultural, recreativo y deportivo, sin playas limpias en sus costas, con sólo el Delta (de características tan distintas) como opción por explotar, podrán privilegiar las posibilidades que ofrece el Parque Costero del Sur apenas adviertan su existencia. Y aquí surge el gran dilema: si la actual demanda de 5.000 usuarios por día feriado creciera a dos, cuatro o diez veces esa cantidad, sin tomar medidas de equipamiento, mantenimiento y preservación, sólo caos y *lock out* puede vaticinarse para el área. Su delicada estabilidad se vería amenazada rápidamente. Sin embargo no es posible oponerse a la apropiación cultural y recreativa de ese ambiente.

¿Pero acaso la oferta de atracciones turísticas no está en función directa del valor natural, cultural y paisajístico del ambiente? ¿Puede acaso haber turismo en un área degradada ambientalmente?

La postura con la cual se abordó el planteo del parque está bien enraizada en la concepción de que desarrollo y preservación del ambiente son dos partes concurrentes de un mismo problema:

Desarrollo turístico (D. T.) ↔ Preservación ambiental (P. A.)

En este sentido, desarrollar cultural y recreativamente el área del Proyecto como oferta turística, es quizás la única (o la mejor) manera de lograr preservar su paisaje y sus valores ambientales. Como que preservar ese ambiente es la forma de mantener y mejorar su oferta como recurso turístico.

La propuesta entonces, considera el desarrollo simultáneo e interrelacionado de programas y proyectos de preservación ambiental y desarrollo turístico.

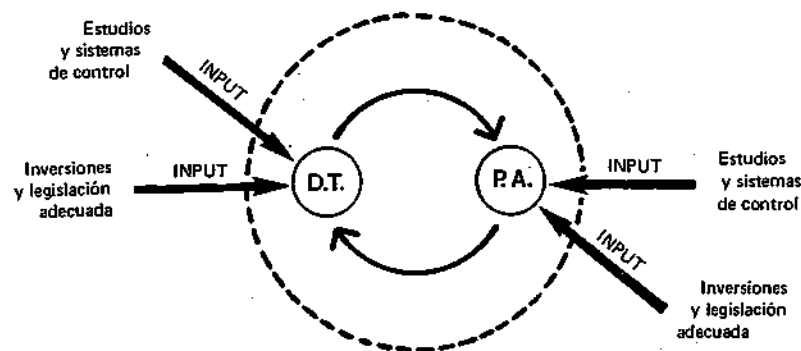
Es un aspecto semejante al discutido problema de las reservas activas (que protegen una especie o un ecosistema completo, sin impedir su productividad rentable para el hombre), las cuales suelen ser el único modo de preservar ciertos recursos que de otro modo serían depredados por sobre-uso o sub-uso.

Turismo sin preservación suele significar sobre-uso. Preservación sin turismo puede ser sub-uso, falta de rentabilidad y finalmente abandono.

3.2. Reserva de carácter múltiple

Los criterios de avanzada en términos de conservación señalan la

Sistema turístico-recreativo



conveniencia de elegir como áreas de reserva aquellas donde coexisten una variedad de ecosistemas naturales y (de ser posible) ecosistemas culturales.

UNESCO se hace cargo de este planteo a través de un artículo de Francesco Di Castri⁵, donde sostiene "el descubrimiento —en los años setenta— de que las regiones más críticas desde el punto de vista ecológico eran las zonas de interpenetración de ecosistemas diferentes", recomendando a continuación la preservación del conjunto, al cual denomina "biosfera".

Esta situación, que se da espontáneamente en las interfaces naturales, tiene en los ecosistemas costeros uno de los casos más típicos. En ellos los ecosistemas mantienen su delicado equilibrio en virtud de complejos mecanismos homeostáticos. Estos mecanismos, que son más lábiles que en otros sistemas, pueden alterarse en forma significativa si se ejerce una acción antrópica desaprensiva y no respetuosa de los umbrales críticos de dichos sistemas naturales.

Por ello, precisamente en estos casos la determinación de reservas resulta adecuado cuando no necesario para salvaguardar sistemas de interés humano. Con toda nitidez, la interfase costera de Magdalena cabe dentro de esta definición.

Su decidida vocación turística y de reserva se ve reforzada por la variedad de espacios y paisajes que la integran, y que ofrecen la posibilidad de desarrollar actividades múltiples a través del uso opcional de la costa, de las lagunas y arroyos interiores, de los bosques de tierra firme, etc. En síntesis, se trata de un recurso de carácter múltiple que puede y debe manejarse como tal.

3.3. Parque social

El concepto que en definitiva alienta toda esta iniciativa es el de "parque social": un área definida como parque natural y cultural, protegido como tal por la legislación provincial o nacional, pero en la cual son mantenidas las actividades productivas no depredadoras (reserva activa) y se permite el desarrollo controlado de la apropiación antrópica (cultural, recreativa y deportiva).

Un área de apropiación no consumista ni depredatoria, sino cultural y genuinamente recreativa, formativa y educativa. Un espacio abierto⁶ para el desarrollo pleno del cuerpo y del espíritu, en el marco preservacionista de las cualidades ambientales que lo hicieron valioso para la apropiación colectiva. De alta accesibilidad social (bajo costo, no limitativo) y alta rentabilidad cultural.

4. El proyecto

4.1. El proceso

Más allá de los fundamentos enunciados, la clave de este caso reside en la empecinada vocación proyectual que lo anima: de transformación concreta de la realidad, en los términos de un acto ético y comprometido respecto de la calidad ambiental y de vida.

Por ello se pudo transitar un camino que ya lleva seis años (fig. 7) y que demandará muchos más, en un proceso abierto y retroalimentante.

4.2. Metodología

Se podrían detallar los métodos sofisticados aplicados al proceso proyectual y teorizar sobre ellos (fig. 7). Es verdad que el mismo se apoya en enfoques sistémicos, holísticos y participantes que llevan a sus espaldas la carga de teorías avanzadas. Sin embargo, se trata de una lógica de contenido simple. Tres sectores concurrentes: medio natural-medio antrópico y gestión son analizados a nivel de prediagnóstico. A través de los resultados alcanzados, que ofrecen una primera evaluación sistemática del área, han sido verificados las hipótesis referidas a la aptitud para los fines propuestos, así como los insumos básicos para la planificación global del Parque Costero.

4.2.a Medio natural

Fue tarea de este sector detectar la variabilidad natural del área a través de la identificación y delimitación de sus unidades naturales;

caracterizar a cada una de las unidades en función de parámetros estructurales y funcionales que resultaran significativos de acuerdo con los usos propuestos; evaluar la zona en lo que se refiere a su calidad para la implantación de una reserva de flora y fauna utilizando los indicadores sugeridos por el Programa MAB 8 de UNESCO; y finalmente asignar, desde la perspectiva ecológica, usos convenientes y adecuados a cada unidad natural.

Los principales conceptos que sirvieron de guía para el estudio y tratamiento del Parque Costero giraron alrededor del paisaje como recurso natural y tuvieron en cuenta las características del área en lo que se refiere a su desarrollo como zona de interfase, así como a su diversidad y estabilidad.

Dado que estos conceptos en relación a la actividad turística han sido poco tocados en la bibliografía pertinente, se considera útil ofrecer algunos detalles que rescatan el valor instrumental de los mismos.

El paisaje como recurso natural

Esta área ofrece la característica de potenciar la actividad turística fundamentalmente sobre la base de recursos naturales renovables. Este rasgo distintivo resulta relevante frente al uso previsto, pues la utilización a perpetuidad que se deriva del carácter renovable exige el respeto de ciertos límites o umbrales críticos. Estos límites, variables según cada ecosistema, deben detectarse y detallar, especialmente en casos específicos como el que nos ocupa, en el momento de asignar y controlar los usos. El conjunto de recursos naturales que utiliza el turismo es sintéticamente el paisaje. Dentro de él resaltan algunos factores naturales cuyo valor de uso turístico debe apreciarse plenamente a los efectos buscados. En el caso del área costera de Magdalena, estos recursos son muy variados y ofrecen características sumamente atractivas en lo que se refiere a vegetación, fauna y agua; ésta última se presenta en formas particularmente diversas, ya que dentro del área puede encontrarse como parte del Río de la Plata (costa), de lagunas o de arroyos interiores. La definición de los atributos o componentes relevantes del paisaje tiene suma importancia en tres instancias diferentes. En primer lugar, *resulta decisiva para la puesta en valor de la zona*; en segundo lugar, *ofrece una base de información para las discusiones y decisiones sobre los posibles usos futuros*; en tercer lugar, *aporta elementos para la elaboración de las pautas de acondicionamiento*.

Interfases

La configuración de los distintos ambientes del área, así como los procesos a los que ellos están sometidos, se originan en el hecho básico

de que la zona en estudio es una zona de interfase, de encuentro y superposición de elementos distintos⁷.

En su forma más general, toda el área en estudio es una zona de interfase activa, punto de encuentro de la llanura pampeana y el Río de la Plata. En ella se registra un alto grado de integración y por lo tanto de relaciones múltiples, entre la componente de tierra firme y la componente acuática representada por el río, con un intenso flujo de materia en ambos sentidos.

Los ejemplos más contundentes de esas interrelaciones se encuentran en la acción del río sobre la costa, que provoca agudos procesos de erosión; o en el aporte de nutrientes de la tierra al río, que se concreta a través de los arroyos y facilita a su vez el desarrollo de una variada fauna íctica, o el ingreso de las aguas de mareas a través de los canales, que provocan espejos de agua fluctuante convertidos con el tiempo en asiento de comunidades vegetales y animales muy variadas. El reconocimiento de esta cualidad de interfase resultó fundamental para comprender otros atributos de los ecosistemas tales como la diversidad y la estabilidad (ver puntos específicos). Asimismo resultó un punto clave en el momento de definir pautas de manejo.

Diversidad

La diversidad es un atributo de todo ecosistema relativo a las variaciones que se producen en la estructura del mismo.

Desde la perspectiva turística, la diversidad tiene dos connotaciones importantes. Ella otorga, por un lado, un mayor valor de amenidad; al mismo tiempo que define el número de opciones que ofrece el área para su utilización en distintas actividades. Es decir que regula el grado y la amplitud de diversificación de la oferta, lo cual es un aspecto esencial para la actividad turística.

La diversidad puede ser intrínseca o puede generarse a través del manipuleo de los ecosistemas. Es decir, puede ser natural o provocada.

En cualquiera de esos casos, ella responde a los siguientes tipos que conviene describir brevemente:

- estructural y puntual, cuando es provocada por variaciones en el relieve, la vegetación, los cursos de agua, etc., que se presentan concentrados en un área reducida;
- estructural y dispersa: en este caso, las variaciones en la estructura del paisaje están dispersas en un espacio que no resulta aprehensible en una sola visualización. La diversidad, entonces, se descubre a través del recorrido de dicho espacio (en estos casos es aconsejable diseñar recorridos o circuitos turísticos, recurso que ofrece múltiples ventajas tanto para el área como para el usuario);

- estructural por variaciones funcionales: se refiere concretamente a las modificaciones estacionales o ritmicidad que experimentan los ecosistemas naturales y que pueden afectar a uno o varios recursos. Si se refiere a la fauna, señalará las épocas de caza y/o pesca; si se refiere a la vegetación significará el cambio del paisaje en sus aspectos visuales; si se trata de una condición climática establecerá la actividad dominante: esquí en invierno en la zona de montaña o playa en las áreas costeras, etc.

De estos tres tipos posibles, el Parque Costero responde más ajustadamente a los dos últimos (estructural dispersa y estructural por variaciones funcionales), condiciones que lo hacen viable para funcionar como área multipropósito.

Este potencial es un atributo positivo para la actividad turística, en tanto la torna menos vulnerable a fluctuaciones estacionales, al asegurar cierta constancia de la oferta en el tiempo. Esto promueve a su vez una mayor estabilidad para la población de la zona ligada a las actividades a desarrollar, factor obviado o poco contemplado en proyectos de esta naturaleza.

En síntesis, *la diversidad planteada en estos términos es un prerrequisito para la generación de una área turística consolidada funcional y económicamente* y, en éste caso, se ofrece en toda su dimensión como un factor positivo para los fines propuestos⁸.

Estabilidad

La estabilidad de un ecosistema es un atributo relativo al grado de modificaciones o interferencias que es posible efectuar sobre él sin que pierda su capacidad de sustentación para las actividades propuestas (en este caso, su valor turístico, recreativo y de reserva).

Este concepto responde al sentido usual de persistencia. Los ecosistemas son estructuras relativamente amplias y se puede aceptar que en ellos las interacciones se organizan de tal manera que los valores medios para un conjunto de condiciones (en este caso valor turístico, capacidad de sustentación, etc.) persisten dentro de determinados niveles.

La estabilidad define el máximo de uso o "techo" de cada ecosistema en función tanto del tipo de uso que acepta como de la intensidad de dicha utilización.

La estabilidad del área bajo estudio en este proyecto fue estimada a partir del tipo e intensidad del proceso natural que afectaba a cada unidad: erosión, salinización, inundación y sedimentación. En cada caso se utilizó, obviamente, la relación inversa. Esta estimación es totalmente práctica y operativa y no responde estrictamente a una medición

ecológica, entre otras razones pues se hace sobre la base física sin considerar la componente biológica⁹.

La estimación de la estabilidad por esta vía orienta sobre las dificultades de manejo que puede presentar la zona con el consecuente costo de mantenimiento.

Unidad de paisaje

La variabilidad natural del área fue identificada a través de la delimitación de unidades de paisaje, las cuales representan porciones del territorio homogéneas desde el punto de vista del patrón geomorfológico, paisajístico y funcional.

El producto final de esta etapa fue una zonificación del área en siete unidades de paisaje (fig. 10).

4.2. b Medio antrópico

El análisis del medio antrópico, desagregado en tres subsectores: conflictos y valores del patrimonio construido, de la cultura no construida; de las actividades productivas; permitió estimar el estado de ocupación y uso de la zona involucrada.

Así se detectó el bajo nivel general de la única actividad productiva de cierto peso, la ganadería extensiva. No es suficientemente rentable para mantener el patrimonio monumental; no puede incrementarse su nivel; puede ceder parte de su territorio a actividades turísticas o reservas intangibles, dado el bajo costo de la tierra; no es tan depredadora del ambiente como para exigir su cancelación.

Otra actividad mencionable en el área, el servicio de apoyo al mini-turismo, es hoy sólo una "proto" actividad, pero su crecimiento no sólo beneficiaría a las metas del proyecto sino al nivel (relativamente bajo) de las actividades y oportunidades económicas del área.

Unidades de uso

La evaluación del medio antrópico se expresó en sus aspectos espaciales en un mapa de unidades de uso, identificándose cinco patrones de uso: ganadería extensiva - forestación - agricultura - residencial y sin uso.

4.2. c Delimitación y caracterización de unidades operativas de paisaje (UOP)

Para delimitar las unidades operativas de paisaje se superpusieron

los mapas de unidades de uso y unidades de paisaje, obteniéndose así la base estructural utilizada posteriormente para la planificación global (fig. 11).

La diversidad detectada y clasificada a través de las 13 UOP, corresponde asimismo a la diversidad visual con la cual se presenta al visitante este paisaje.

Mediante la reconstrucción del recorrido previsible que un turista haría de Norte a Sur, siguiendo la ruta 11, se detectaron 10 tipos de paisajes visuales.

Esta lectura es el vínculo entre la estructura intrínseca del paisaje (las UOP, con sus roles funcionales) y su estructura perceptiva directa.

La fig. 12 es un grafo de ubicación de los tipos relevados, que demuestra la continua variación que se produce a lo largo del recorrido.

Los indicadores de calidad visual utilizados fueron: potencialidad visual, distribución y tipo de la vegetación, tipo de relieve y carácter del paisaje productivo.

Grado de modificación

Un pre-requisito básico para la tarea de planificación fue conocer el estado actual de las UOP, expresado en términos de su grado de modificación.

La estimación de este parámetro se realizó sobre la base de una correlación entre el tipo de uso dominante y el grado de modificación, según la siguiente escala:

Patrón de uso	Grado de modificación
Ganadería	Bajo
Forestación	Medio
Agricultura	Medio a alto
Residencial	Alto

Las presentes equivalencias se entienden en forma relativa y para el área en estudio. (Estas modificaciones antrópicas sobre el paisaje no pueden ser consideradas valorativamente como positivas o negativas, en tanto no se determine mediante estudios adecuados el impacto y la respuesta de los mismos sobre el ambiente).

El gráfico 1 sintetiza la secuencia analítica descripta anteriormente, mientras la tabla 1 resume el tipo de variables e indicadores utilizados.

Gráfico 1

Delimitación de unidades regionales

Delimitación y caracterización de unidades de paisaje

Delimitación de unidades de uso actual

Delimitación y caracterización de unidades operativas

Evaluación y asignación de unidades operativas

Tabla 1. Síntesis de variables e indicadores utilizados

Unidades	Variables e indicadores
Regionales	geomorfología relieve red de drenaje suelos vegetación
de paisaje	mesorrelieve vegetación: fisonomías presentes distribución espacial de la vegetación leñosa riqueza relativa de cada fisonomía de vegetación
de uso actual	patrón de uso dominante: ganadería extensiva ganadería/agricultura ganadería/forestación sin uso residencia/quintas
operativas (de planificación)	diversidad natural: de vegetación de relieve grado de modificación estabilidad

4.2. d Asignación de usos, criterios y propuestas

La asignación de usos implicó un trabajo de lectura multivariada, donde se tuvieron en cuenta en forma simultánea los atributos estructurales (diversidad natural) y funcionales (estabilidad), así como el grado de modificación.

El proyecto quedó así estructurado y consistió en:

- definir un área Parque por su característica de interfase, como *reserva activa controlada y/o restringida* (según su grado de estabilidad y su grado de modificación) donde se auspicia la continuidad y el mejoramiento de la producción ganadera;
- distinguir dentro de ésta, zonas para asentamientos urbano-turísticos, donde será posible reemplazar tierra rural por asentamientos turísticos intensivos;
- distinguir asimismo zonas de *recorrido ameno* (de menor antropización pero con alto grado de apropiación visual, en recorridos, circuitos peatonales y vehiculares);
- preservar *zonas núcleo de la reserva*, enclavadas en la zona general de reserva activa allí donde haya menor grado de modificación (se supone que en estos puntos se mantienen los ecosistemas más completos y por tanto cuentan con un stock biológico más valioso; se trata de enclaves de reserva pasiva, como testigos ecológicos y laboratorios de investigación de los ecosistemas naturales presentes en el área);
- mantener *áreas de amortiguamiento* alrededor de las zonas núcleo;
- preservación integral de costas y recursos de agua permanente (Ley 8912);
- preservación y puesta en valor del patrimonio cultural, habilitando (mediante acuerdo con los propietarios de estancias monumentales) visitas guiadas, museos de la cultura y de la producción pampeana y otras manifestaciones, y
- equipar el conjunto con instalaciones que provean servicios y contribuyan al cuidado del área (guardaparques, campamentos, espigones, miradores, protecciones costeras, centros de turismo social, centros de estudio, etc.).

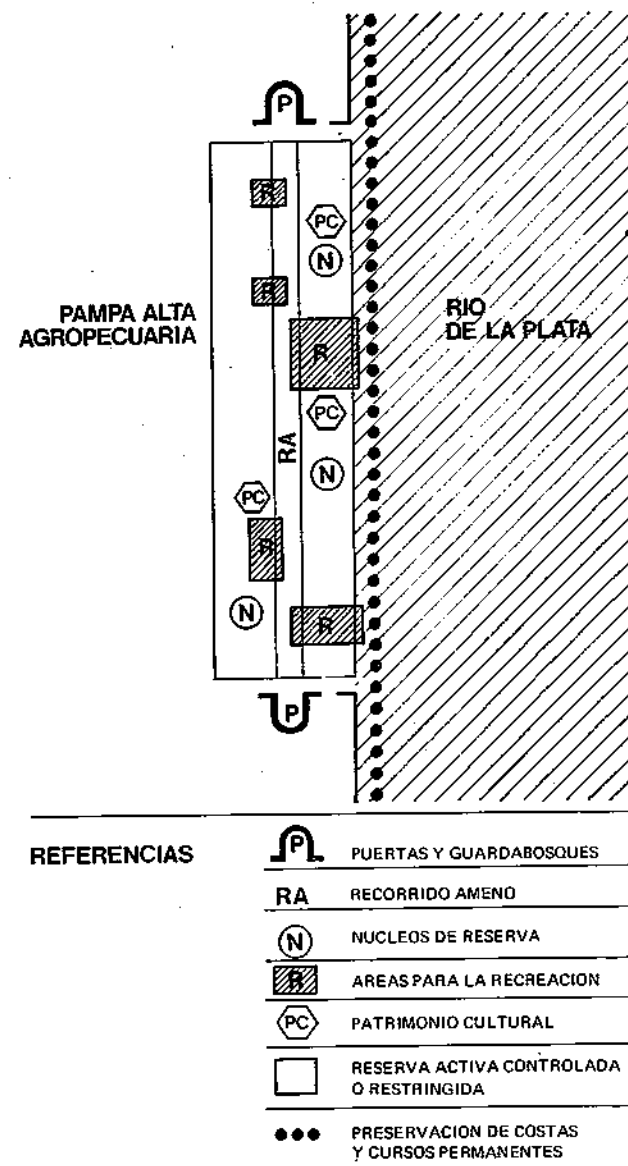
El esquema espacial general (fig. 3) es claramente perceptible en su estructura multirrelacional y confirma la aseveración de la gran unicidad y representatividad de la reserva.

El conjunto es dimensionalmente manejable, teniendo aparentemente tamaño suficiente para que las poblaciones animales se desarrollen y asimismo para su efectivo contralor y regulación.

5. Expectativas de la gestión en marcha

El proceso de gestión llevó a la presentación del proyecto del Parque a la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Nación, que lo patrocinó y lo presentó a su vez al Comité MAB argentino, a efectos de obtener el apoyo del Programa MAB de UNESCO.

Figura 14



El fallo positivo del Comité argentino ha hecho entrar en la última etapa este azaroso proyecto, la propuesta ha sido elevada a la instancia final: el Programa MAB con sede en París. Se pide que el Parque sea reconocido como reserva internacional de biosfera. La comunidad apoya sin retaceos. La Municipalidad también. La idea crece y se vigoriza. Cuando este trabajo alcance difusión pública quizás se haya logrado concretarlo definitivamente.

Conclusiones

La médula de este proyecto es el rescate y puesta en valor de un patrimonio ambiental de primer nivel, que ocupa actualmente la categoría de recurso desapercibido y por lo tanto negado para un inmenso conglomerado metropolitano, ávido de espacios abiertos; patrimonio inserto en un área deprimida, que genera estancamiento y condiciones de marginalidad socio-económica para los pobladores locales.

La postura con la cual se lo abordó descansa en la concepción que desarrollo y preservación del ambiente deben ser dos partes concurrentes, complementarias y no antagónicas.

En la propuesta, entonces, se considera el desarrollo simultáneo e interrelacionado de programas y proyectos de preservación ambiental y desarrollo turístico con núcleos de reserva.

Los tres ejes del proyecto fueron:

- en lo *metodológico*, el análisis multidisciplinario regido por un enfoque global e integrador, donde la evaluación ecológica guió las líneas de acción principales;
- en la *gestión*, un estilo que presupone un camino continuo, desde la participación ciudadana hasta la consulta y el apoyo de organismos internacionales, y
- en el *desarrollo técnico del trabajo*, la participación de profesionales consustanciados con el área y con el proyecto.

Notas

¹ Dicho Plan fue propuesto por CEPA, primero a los pobladores y luego, junto con estos, al Municipio, y a través de éste a la Pcia. de Buenos Aires; generó finalmente un llamado a licitación de SEPLADE (Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, Pcia. de Buenos Aires), que fue ganado por el mismo Centro. Una vez aprobado, fue aceptado como Plan Piloto provincial y comenzó su lenta pero sostenida aplicación.

² Encomendado por contrato también a CEPA.

³ El concepto de "reserva de biosfera" fue instrumentado por el Programa MAB (*Man and the Biosphere*) de UNESCO. Y representa el esfuerzo más integral y sostenido de preservación de un área global de interacciones hombre-medio natural, con todos sus ecosistemas, riquezas y complejidades.

⁴ En el último decenio la población del Partido de Magdalena creció de 20.500 a 21.600 hab., porcentaje inferior al del incremento vegetativo, lo cual indica emigración.

⁵ Di Castri es Director de la División de Ciencias Ecológicas de la Unesco, creador y Secretario General del Programa MAB. Precisamente a este programa se ha orientado la solicitud de transformar la zona en una reserva de biosfera, dentro del Proyecto 8 del citado programa. Cf. *El correo de la UNESCO*, núm. 4, 1981.

⁶ "Espacios abiertos" es la denominación dada a los espacios de apropiación pública, destinados al cultivo del cuerpo y el espíritu. Ver "Medio ambiente y urbanización", en revista "a/mbiente" N° 19, Espacio Editora, 1980.

⁷ Margaleff, "La Biosfera: entre la termodinámica y el juego", Omega, 1980.

⁸ En términos ecológicos la diversidad está relacionada con la estabilidad. Según Margaleff, "se puede señalar que el aumento de diversidad de un ecosistema es un aumento en el número de posibles relaciones entre elementos, lo cual es de esperar que alargue los períodos y estreche las amplitudes de todas las fluctuaciones en el ecosistema". Asimismo expresa, "la alta diversidad en los ecosistemas ecológicos garantiza una exploración continua y la explotación rápida de cualquier situación favorable".

⁹ Respecto de la estabilidad en términos ecológicos estrictos ver por ej.: Odum, "Ecología: el vínculo entre las ciencias naturales y las sociales", CECSA, 1979.

Actividad turística e industrial. Conflictos e influencias recíprocas

Sara Rietti

Introducción: la actividad industrial en la diversificación de áreas turísticas

Frecuentemente se insiste en la conveniencia de diversificar las actividades de las áreas netamente turísticas, como forma de escapar a la vulnerabilidad que acompaña esa situación. Aun las áreas que alcanzan una escala considerable en lo turístico, generando cierto grado de diversificación a su alrededor con actividades complementarias, conservan la vulnerabilidad porque en último término toda la actividad económica tiene un único origen.

Los casos que en general más preocupan en cuanto a la necesidad de diversificación son aquellos en que, como resultado del volumen alcanzado por la actividad turística, se desarrolla un área concentrada de servicios y consecuentemente el núcleo urbano correspondiente. En esos casos, la actividad industrial aparece como una actividad clave para la mayoría de los procesos de diversificación genuinos que se puedan imaginar para esas áreas.

Se podrían pensar como opciones la utilización del núcleo como centro administrativo regional, cubriendo alguna necesidad no atendida; o la localización de un centro educativo o de investigación muy especializado (lo cual permite su aislamiento), aprovechando las buenas condiciones naturales, propicias o buscadas para estos fines. Las dos opciones mencionadas no aparecen muy frecuentemente y por otra parte su efecto multiplicador no es demasiado considerable. Otra posibilidad sería la de que el núcleo atienda los servicios de un área de actividad agropecuaria intensiva; esto sólo tiene sentido si esa actividad agropecuaria preexiste, ya que la misma no es fácil de inducir. Exige condiciones naturales precisas y se trata de proyectos de gran envergadura e inercia, que parece desproporcionado pensarlos como forma de diversificación de un área turística, aunque puedan ser válidos en sí mismos.

guiente: hay problemas de contaminación; la fábrica fue y es objeto de fuertes presiones por parte de factores locales en el sentido de resolver esos problemas; la empresa ha desarrollado posiblemente el mejor centro de investigación del país sobre contaminación específica; el personal técnico está muy sensibilizado respecto a esta cuestión y ha producido importantes aportes en el sentido de darle solución; la empresa ha hecho y proyecta enormes inversiones para modificar la situación (forestación intensiva para producir cortinas verdes protectoras, modificación sustancial de la tecnología para evitar efluentes gaseosos).

Por otro lado no hay duda que el lugar, desde el punto de vista turístico, se ha enriquecido en infraestructura, en su promoción, en el público que accede al mismo (familiares y amigos del personal, clientes, proveedores de la fábrica, etc.) y en los atractivos que ofrece en cuanto a servicios. Otras características destacables son: el crecimiento de la población que acompañó la instalación de la fábrica, la importancia de la misma en la vida económica y cultural de la localidad y de la provincia, la modificación que operó en sus perspectivas como centro regional.

La segunda situación a la que se ha aludido, es la que se encontró en la destilería de Luján de Cuyo, respecto al tratamiento que merecieron los problemas de contaminación y recuperación del extraordinario volumen de agua que allí se usa; se trata de un recurso escaso, puesto en valor por una explotación agrícola intensiva, de antigua data, en un medio humano especialmente sensible respecto a sus recursos naturales.

Los hechos significativos en este caso son los siguientes: es la primera destilería del país que ha encarado enormes obras con una extraordinaria inversión, destinadas a resolver su más agudo problema de contaminación, lo que ha permitido devolver al Río Mendoza un agua prácticamente pura; hubo muchas presiones locales para que así sucediera; se encontró aquí como en la fábrica de Puerto Madryn, personal técnico muy capacitado y especialmente receptivo para estos problemas, a partir de una excelente integración con su medio y sus necesidades. Estas observaciones junto a muchas otras, quizá de menos relieve pero que apuntan en el mismo sentido, nos han proporcionado elementos para intentar la formulación de un planteo distinto del habitual respecto a las interacciones que pueden manifestarse entre las actividades que nos ocupan.

Nuestro punto de vista es que en el caso de asentamientos con sistemas muy simples de actividades y en los que el turismo y la industria alcancen pesos relativos comparables, su presencia simultánea, que indudablemente ayudaría a la diversificación del área y a disminuir su vulnerabilidad, no sólo puede no resultar incompatible sino que, por el contrario, podría enriquecer a ambas actividades, con beneficios considerables para la comunidad que las contiene. No se trataría únicamente de una complementación económica o física, es decir, un uso optimizado de

En el caso de la actividad industrial, su ubicación es una variable relativamente independiente, que ofrece ciertos condicionamientos en cuanto a distancia a determinados centros, recursos humanos, infraestructura, etc., pero aun así tiene un amplio margen de elección. Por otra parte, la actividad es apta para su localización en centros urbanos o sus inmediaciones y en general con buen efecto multiplicador.

De ahí que se privilegie en este análisis la actividad industrial como forma de diversificación de las actividades de las áreas mencionadas.

Por encima de estos argumentos, la actividad industrial y la turística aparecen en general enfrentadas o excluyentes, tomando en cuenta que la primera, como resultado de su accionar casi específico, a través de sus efluentes, ruido, movimiento de materiales, etc., podría amenazar recursos básicos para el desarrollo del turismo; por otra parte las industrias muchas veces prefieren no arriesgarse a sufrir situaciones de mucho control o inestables, como podrían sobrevenir al incluirse en un área turística.

Considerando que en el proceso de planificación o en la gestión importa la postura que se adopte al respecto, ya que incidiría diversamente en las propuestas, en este trabajo se reflexiona sobre la cuestión, planteándose un punto de vista no convencional acerca de las consecuencias de la coexistencia de las actividades mencionadas.

Coexistencia de las actividades turística e industrial. Reflexiones acerca de su forma de interactuar

Buena parte de lo que aquí se expone tuvo su origen en observaciones realizadas como miembro del equipo que trabajó en la evaluación ambiental de la República Argentina, para la Subsecretaría de Medio Ambiente y en el cual teníamos la responsabilidad del análisis de las actividades industriales. La acotación no es ociosa ya que sugiere el marco en que se realizaron esas observaciones y que a su vez se refleja en varios trabajos que se generaron alrededor de esa experiencia¹.

En esta tarea hubo dos situaciones que en su momento nos llamaron fuertemente la atención y que se vinculan en algunos aspectos.

Una es la de la inserción de una fábrica de aluminio (reconocidamente conflictiva por sus efectos contaminantes), en un medio natural rico por su fauna particular y prácticamente virgen, como era Puerto Madryn, en donde se estaba insinuando un turismo incipiente.

Quizá uno de los atractivos del lugar fuera, respondiendo a una concepción en boga hasta hace pocos años, su presunta "infinitud" para absorber efectos contaminantes.

El resultado al cabo de unos años de funcionamiento era el si-

recursos humanos, infraestructura y servicios, sino que se podrían esperar además la aparición de influencias positivas en cuanto a la consolidación del área, respecto a aquellas que realizan la actividad turística en forma excluyente, o un mayor grado de autoregulación de los efectos deteriorantes de la actividad industrial, respecto al que se ejerce en áreas exclusivamente industriales.

Nos referimos en el primer caso a los efectos derivados del mejoramiento de indicadores del crecimiento de la población y su afincamiento, o a la modificación del grado de dependencia de los ciclos económicos o modos de consumo; sin desdeñar el papel de factores aparentemente subjetivos como sería la distinta conciencia colectiva (por ejemplo en cuanto a seguridad y autoestima), que se desarrolla en un medio que genera productos intercambiables y no sólo servicios dirigidos a usuarios externos al área y fluctuantes.

En el segundo caso la referencia apunta a la posibilidad de que las industrias controlen su funcionamiento, a partir de su inserción en un medio diversificado que plantea conflictos y que tiene expectativas más ambiciosas respecto a la conservación de sus recursos. Es decir que en lugar de propiciar el aislamiento de la actividad industrial, en el que eventualmente se podría actuar con mayor impunidad, se confiaría en la aparición de diversas formas de autocontrol, consecuencia de los conflictos con un medio no homogéneo.

En base a lo expuesto proponemos el estudio de casos con distinto grado de interacción de las actividades en cuestión, pensando que podría aportar datos significativos para el esclarecimiento del tema.

Ya se ha fundamentado en la introducción porqué se considera importante a la actividad industrial como forma de diversificación de la turística y quizá es ocioso resaltar que se pueden esperar resultados muy distintos cuando se tolera la instalación de industrias con el fin de aliviar problemas derivados de la monoactividad de un área, que en el caso de su promoción deliberada, condicionada por ciertas premisas orientadoras.

Marco teórico para un estudio de casos

Esbozaremos un pequeño marco teórico que pudiera servir para el estudio de casos que sugerimos, siguiendo una línea expuesta en otros trabajos². Nuestra presunción es que la presencia de actividad turística promueve por parte de los actores económicos y sociales una actitud de consideración hacia los recursos naturales implicados y aun del medio construido, como forma de conservar y ampliar insumos básicos de la actividad. Esto se manifiesta como una postura reactiva frente a otras áreas de actividad que los puedan amenazar, sin que ello obste para que dentro de la misma actividad turística o en derivaciones de ella, se caiga

en una postura muchas veces expoliante, por ejemplo a través de la ocupación indiscriminada del espacio.

Por otra parte, la mayoría de las veces (salvo los casos de turismo de valor histórico), la actividad citada acompaña a una naturaleza rica o predominante, por lo cual otro factor determinante de la actitud señalada sería una situación vital de mayor compenetración con el medio natural.

Es decir, que a nivel privado prosperaría una actitud conservadora (con las limitaciones que se han señalado), que actuaría como un factor conflictivo con cierto peso económico y social, frente a deterioros originados en la actividad industrial; de ahí derivarían presiones e influencias adelantándose a posibles regulaciones oficiales, intensas en los países desarrollados pero débiles en los nuestros, fundamentalmente por falta de capacidad institucional para implementarlas.

Se trataría de un caso particular dentro de la situación más general derivada de la presencia de un recurso valioso renovable, puesto en valor a través de algún tipo de explotación (en el caso citado de Mendoza, por el riego) y que es amenazado por otra actividad.

Lo dicho hasta aquí implica que la actividad industrial, en casos como los descriptos, se insertaría en un medio reactivo a las diversas formas de degradación que pueda producir sobre el agua, el suelo, el aire o incluso sobre la tranquilidad del lugar. Es decir que habría en estos casos un control inmediato por parte de actores sociales locales, incluso de aquellos con un poder económico derivado de una actividad de otro origen y que por ello pueden cuestionar más libremente a la industrial.

Esta situación aparece como opuesta a la de un área dominada por la actividad industrial, en donde se limitan las influencias externas a esa actividad; donde todo es posible, en particular hasta hace unos años cuando se pensaba que los efectos negativos de la actividad humana en general, se podían aislar en áreas restringidas sin propagarse hacia afuera de esos cotos aislados. La experiencia demostró que no era así.

Desde otro punto de vista, en las mismas industrias insertas en un medio natural rico y valorizado se podría generar una actitud más receptiva hacia los problemas de deterioro que pudieran provocar.

Nuestro supuesto es que así como la tecnología que se utiliza influye sobre el tipo de manejo que se hace de los recursos, sobre las modalidades de trabajo y las pautas culturales, de manera recíproca el estilo con que se desarrolla una actividad en determinado medio es fuertemente condicionado por éste, en particular cuando presenta características muy singulares.

En la industria se percibe el medio a través del personal local que ocupa (por su ritmo, precisión, intereses, actitudes, etc.); por los recursos más inmediatos con que cuenta (agua, clima, luz natural, energía, etc.),

que condicionan en parte la tecnología adoptada; a través también de los servicios que obtiene de su entorno, transporte de productos, talleres, y en otro terreno los que brindan los servicios educativo y de salud.

De lo anterior se quiere destacar la influencia que podría ejercer sobre aspectos tecnológicos específicos, la diferente actitud del hombre de un medio natural rico respecto al de un medio urbano degradado, en cualquiera de los niveles en que le toque actuar, ya sea el obrero menos especializado hasta el técnico encargado de vigilar los efluentes de la producción. Por supuesto se descuenta que esta influencia depende del grado de poder que acompaña al papel del agente en cuestión. Es decir, el supuesto específico aquí sería que un hombre que no se ha separado físicamente de la naturaleza (por el grado de artificialización del medio en que le toca vivir), e incluso la sabe valorizada en el contexto social en que actúa, tiene mayor capacidad de influir en forma positiva sobre la tecnología que maneja.

Veamos ahora como se puede suponer que influye una actividad industrial controlada, es decir que no desarticule un área turística, sobre ésta.

Es evidente que la actividad turística se beneficia con el enriquecimiento de la infraestructura que en general provoca la multiplicación de actividades; con el aumento de los usuarios locales de los recursos turísticos; con el aporte de un público no específicamente turístico; con la ampliación del repertorio de posibilidades derivadas de la instalación de cines, estadios, museos, etc., que sólo se justifican cuando tienen uso permanente.

Por otra parte la presencia de actividades diversificadas actúa positivamente sobre el crecimiento y la composición de la población, ya que favorece su afincamiento y la retención de los grupos más jóvenes, dada la mayor seguridad en cuanto a fuentes de trabajo (por su cantidad y diversidad) y a la aparición de oportunidades para distintos niveles de formación técnica o profesional.

La población ya no depende únicamente, en forma directa o indirecta, de la provisión de servicios a usuarios externos al área que tienen una presencia periódica, que se modifica en función de la situación económica más sensiblemente que otras actividades y en respuesta a modas de consumo; pasaría a participar de una producción menos precaria que la venta de servicios, para su inserción en el mundo económico, del cual de hecho ya participa a través de la actividad turística.

Nuestro supuesto es que los factores mencionados, retención y crecimiento de la población y el mayor grado de autonomía respecto a las corrientes de usuarios externos, a través de una producción no ligada a ellos, hacen al fortalecimiento de la identidad de un área, a su consolidación y estructuración.

Entendemos que esa identidad estaría dada por el conjunto de

rasgos que la definen desde el punto de vista físico, económico, social y cultural.

Lo físico se refiere a las características de su medio natural, modificado por la presencia y las actividades del hombre, y por su fisonomía construida.

Lo económico incluye, además de los indicadores habituales, el perfil de actividades que se desarrollan en el lugar, sus características tecnológicas, la escala e intensidad de las mismas, la demanda cuali y cuantitativa de recursos humanos que implica.

Los rasgos que desde el punto de vista de lo social contribuirían a definir la identidad de un área, estarían ligados a las características que en el lugar asumen la educación, la salud y su atención, el crecimiento de la población, las corrientes migratorias, la vivienda, ocupación de la población, estabilidad y rotación en el trabajo.

Lo cultural incluye el origen de la población, su estilo de vida y aspiraciones, el grado de adscripción al lugar, el nivel de dependencia económica o cultural respecto a otros centros, vecinos o lejanos, similares o muy diferentes culturalmente.

Este complejo conjunto de rasgos que definiría la identidad del área, influye e imprime su sello en la identidad individual de la población, en sus organizaciones sociales, en las características de su sistema de actividades, los que a su vez, en una interacción muy estrecha, reflejan sus características en esa identidad.

Si bien este concepto aparece como complejo y difícil de objetivar, nuestro interés por introducirlo en este análisis radica en que tiene influencias definidas sobre las personas y sus organizaciones y en que a pesar de su complejidad puede ser descrito por indicadores concretos, cuantitativos algunos, cualitativos otros, que derivan de comportamientos grupales, individuales o del funcionamiento social.

Repasando la nómina de factores mencionados, resulta obvio que la identidad a la que se hace referencia sea muy sensible a las características que adquiere el sistema de actividades que sustenta el área. Si la actividad central, en caso de zonas turísticas nuevas, poco estabilizadas, tiene total dependencia de corrientes fluctuantes de usuarios externos al área, en la mayoría de los casos con gustos y aspiraciones muy distintos de los del habitante local, se entiende que se plantee que esa actividad resulta poco apta para proporcionar estabilidad económica, social y cultural al área, o de acuerdo a la definición que se ha esbozado, para fortificar su identidad.

Es decir que así como se puede pensar que el hombre sumergido en kilómetros de asfalto, rodeado únicamente de construcciones utilitarias, podría perder su capacidad de modelar una industria a su medida, "como si el hombre importara", glosando a Schumacher, por el otro

lado, un área netamente turística poseería una identidad frágil y dependiente, con consecuencias concretas y muchas veces negativas sobre su población.

De ahí la primera aseveración en el sentido de que la presencia de ambas actividades no sólo se traduciría en efectos económicos o en la optimización en el uso de los recursos, sino que ayudaría a consolidar un ámbito con identidad más sana, más auténtica, con mayor autonomía y en el que al mismo tiempo las industrias encontrarían exigencias y estímulos para una actuación que contemple la preservación del ambiente natural.

Estudio de casos: elección de los mismos

El estudio de casos que se propone podría ser de interés, independientemente de los resultados, ya que arrojaría luz sobre el comportamiento de las actividades en estudio, desde puntos de vista distintos de los habituales.

Se sugiere como primera aproximación, el estudio de casos paradigmáticos que faciliten la visualización de diferencias y rasgos significativos del desarrollo de las actividades industrial y turística, en cada uno de los casos, y de su respectiva influencia sobre el medio.

La intención sería obtener información acerca de las modalidades que asumen ambas actividades cuando conviven, de las influencias y relaciones recíprocas que se definen entre ellas, comparadas con las características correspondientes en casos de actividad única o de un solo origen y extraer conclusiones acerca de las consecuencias de las diferentes formas de funcionamiento sobre el medio natural y la población.

Se propone estudiar cuatro casos, dos de actividad mixta y dos de actividad única, uno de actividad turística, el otro industrial.

Los estudios que se proponen, encarados de acuerdo al punto de vista expuesto, son los siguientes:

- Efectos de la instalación de una planta de fabricación de aluminio en Puerto Madryn.
- Características de la industria pesquera y de conservas en Mar del Plata y su relación con el medio.
- Características poblacionales de un ámbito fundamentalmente turístico como Villa Gessell.
- Características tecnológicas de la actividad industrial y su relación con el medio, en un área netamente fabril a orillas del Riachuelo.

En primer caso aparece como el de una inserción relativamente nueva, masiva, en un área débil en cuanto a población y vida económica,

pero de naturaleza reconocidamente valiosa; sobre este caso algo ya se ha dicho al principio.

En el caso de Mar del Plata se trata de un área en que se ha producido un crecimiento paralelo de ambas actividades, en forma relativamente equilibrada. Se intentaría detectar las características que ha tenido el proceso de industrialización, las influencias mutuas que han sufrido, para llegar a la situación actual en que una importante ciudad turística convive con una industria considerable, aparentemente sin grandes conflictos, generándose un asentamiento con personalidad marcada y vida propia, aun fuera de los períodos de turismo.

En las otras dos puntas estarían los otros casos mencionados como de interés: Villa Gessell, netamente turístico, de relativamente amplio espectro de usuarios y considerable actividad como para producir una pequeña diversificación derivada; el último caso, el de la ribera del Riachuelo, con total preponderancia de lo industrial donde hasta hace poco todo era posible en cuanto a contaminación. Se presenta como un caso claro de falta de presión por parte de actores sociales en conflicto, capaces de enfrentarse a actitudes desaprensivas, dada la homogeneidad del área.

Variables por considerar en los estudios de casos

La nómina de variables que se consideran se refiere a los casos más complejos, de actividad mixta. En los casos de actividad única se toman en cuenta las variables pertinentes, es decir aquellas de interés para su comparación con las correspondientes de las áreas mixtas.

Se las agrupa en dos categorías.

- 1) El primer grupo incluye las variables que reflejan los efectos de la presencia o incorporación de actividad industrial sobre un área turística. Se trataría de obtener una descripción o valor de las mismas para antes y después de esa incorporación. Las variables son las siguientes, referidas a un área dada:
 - a) potencialidades y restricciones para el desarrollo de distintas actividades;
 - b) demanda que genera la actividad industrial sobre el ambiente: contaminación del agua superficial o profunda, aire, costas; ruido; deterioro del paisaje; presión sobre el medio construido;
 - c) crecimiento poblacional; movimientos migratorios; retención;
 - d) oportunidades de trabajo según niveles de formación;
 - e) estructura del ingreso de los distintos estratos de la población;
 - f) servicios: salud, educación (según niveles), actividades culturales;
 - g) infraestructura: gas, electricidad, comunicaciones, etc.;

- h) incremento de la actividad turística;
 - i) características del turismo: composición, periodicidad, etc.
- 2) El segundo grupo contiene aquellas variables que reflejan la influencia sobre el funcionamiento de las industrias, de un área con actividad turística derivada fundamentalmente de los atractivos de su medio natural. Para una industria dada se analizan:
- a) modificaciones tecnológicas introducidas en la producción y/o en estudio, con el fin de evitar la contaminación del aire o el agua; evitar el ruido; mejorar el aprovechamiento de recursos locales; mejorar las condiciones de trabajo;
 - b) modificaciones impulsadas por personal de la fábrica, discriminadas según el rol de quienes las han propuesto;
 - c) presiones recibidas por problemas de contaminación o afines; por parte de la población, de otros agentes económicos, de esferas oficiales (municipales, provinciales, nacionales);
 - d) grado de rotación del personal.

Muchas de estas variables han sido tratadas en los trabajos citados, otras requerirán un análisis cuidadoso como parte del estudio a realizar; en algunos casos su sola mención indica el sentido de su inclusión en esta enumeración.

Faltaría por supuesto el desarrollo de numerosos aspectos que harían a la implementación de un trabajo como el propuesto (período a estudiar, empresas a considerar, manejo de la información, muestras, etc.); aquí sólo se ha hecho un esbozo para ilustrar sobre su sentido.

Conclusiones

El punto de vista expuesto podría ser fructífero para concebir formas opcionales de radicación industrial y de desarrollo de áreas turísticas, así como para promover mecanismos de regulación de las actividades humanas distintas de las habituales. Mostraría la posibilidad de desarrollo de áreas marginadas, que cuentan con algo de turismo y su correspondiente infraestructura, a través de la incorporación de actividades que en principio pueden aparecer como incompatibles. Se podrían plantear entonces, procesos de ocupación del espacio y de desarrollo que no se confiaran principalmente a la expansión del turismo, una actividad que muchas veces no resulta demasiado propicia para la integración real de un territorio.

El planteo que se ha hecho responde a la idea de que es útil y aun necesario, el desarrollo de marcos teóricos que se ajusten a nuestra realidad, rica en aspectos humanos y naturales, escasa frecuentemente en medios materiales e institucionales; esto supone intentar identificar variables y relaciones que no se limiten a las manejadas en otros contextos.

Esta postura podría modificar los resultados de la planificación y la gestión, al incorporar "objetivos posibles" distintos de los habituales, que se hacen visibles a partir del desarrollo de esos marcos, permitiendo un manejo más autónomo y eficiente de nuestra problemática, de acuerdo a los medios limitados con que se cuenta.

Notas

¹ Chiozza, E., Allefrède, M., y otros, *Regionalización Ambiental de la República Argentina*, Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, Buenos Aires, 1977; FONDA, Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, Programa de Evaluación Ambiental Permanente de la República Argentina, *Un ejemplo de evaluación ambiental. El caso de la provincia de Misiones*, presentado al Seminario "Alternativas para la gestión ambiental" (ROLA/PNUMA; CIFCA; ONERN), Buenos Aires, 1979; Rietti, S., *Una aproximación metodológica a la evaluación ambiental de las actividades industriales. Aptitud y adecuación versus deterioro*, presentado al Seminario "Industrialización, Recursos y Ambiente en América Latina" (PNUMA, CLACSO, NCV), Cumaná, Venezuela, 1980; Kullock, D., "Evaluación ambiental de sistemas de actividades. Aproximaciones para la definición de un modelo", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 16, núm. 62, México, 1982, y varios autores, *Evaluación ambiental regional. Una propuesta metodológica*, en publicación, CIFCA, Madrid, 1983.

² Varsavsky, O., *Estilos tecnológicos*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974; Lores Arnaiz, M. R., y Rietti, S., *Criterios de evaluación de tecnologías derivadas del estilo motivacional*, en "Selección de tecnologías", Centro de Planificación Matemática, Buenos Aires, presentado al Seminario sobre: "Aplicación y adaptación de tecnología extranjera en América Latina", (CEPAL, ILDIS, CONICYT de Chile), Santiago de Chile, 1973, y Lores Arnaiz, M. R., y Rietti, S., *Necesidades humanas no obvias. Una aproximación conceptual*, presentado al 2º Encuentro Latinoamericano sobre "Investigación y necesidades humanas" (UNESCO/CLAEH), Montevideo, 1978, publicado en "Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina", CLAEH, Montevideo, 1979.

**Comentario sobre el trabajo de Sara Rietti,
"Actividad turística e industrial. Conflictos e influencias
recíprocas", por Ernesto González Posse**

La ponencia central de S. Rietti significa un aporte importante para el análisis de la problemática ambiental desde el punto de vista de un contexto dinámico de desarrollo. Se trata, en esencia, de una propuesta para elaborar conceptos útiles para ser aplicados en "nuestra realidad, rica en aspectos humanos y naturales, escasa frecuentemente en medios materiales e institucionales". El planteo del trabajo apunta a mejorar las posibilidades de la planificación y la gestión al permitir "incorporar 'objetivos posibles' distintos de los habituales (...) permitiendo un manejo más autónomo y eficiente de nuestra problemática, de acuerdo a los medios limitados con que se cuenta", como lo expresa el documento que se comenta.

La postura del trabajo resulta pues atractiva y representa un desafío a la capacidad de los planificadores, investigadores y gestores, para adecuar su acción a los requisitos de esa realidad nuestra.

Dentro del amplio campo definido por lo expuesto más arriba, el trabajo apunta a estudiar las relaciones entre dos actividades: la turística y la industrial. El tema es trascendente, sobre todo si se tienen en cuenta los atributos que perfilan a la investigación planteada a lo largo del documento. No obstante, corresponde plantear la conveniencia de hacer explícitos algunos aspectos que no están totalmente desarrollados en el documento. En efecto, de la lectura del mismo surge una pregunta inmediata: ¿por qué sólo la industria?

En realidad, la consideración simultánea de todas las alternativas o complementos a la actividad turística parece ser lo más recomendable, si se trata de una forma de promoción del desarrollo que maximice la utilización del potencial de desarrollo del área en cuestión. De esta manera se atendería al objetivo del desarrollo integral de esa área, aunque el análisis a realizar sería naturalmente mucho más amplio.

En nuestra opinión, este enfoque es enriquecedor y más satisfactorio que el propuesto, aunque nos apresuramos a destacar que el enfoque nuestro se encuentra subyacente en el documento que comentamos,

y emerge claramente en algunos pasajes, como el que inicia la enumeración de las variables a considerar con las "potencialidades y restricciones para el desarrollo de distintas actividades".

En síntesis, el planteo del trabajo es válido, particularmente si se lo considera como una aproximación al tema más global, que sería el papel del turismo en relación con otras actividades para el desarrollo de una región.

Otro aspecto relevante, es el que plantea el documento antes de entrar al marco teórico. En efecto, allí se considera la integración turístico-industrial, desde una óptica "de su promoción deliberada, condicionada por ciertas premisas orientadoras". Se trata entonces, no sólo de la interpretación de las relaciones entre las actividades turísticas e industriales, sino de su potencial desde el punto de vista de la planificación. Ello sugiere algunas consideraciones que pueden aportar para el mejor tratamiento del tema.

En primer término, la planificación de las interacciones de diversas actividades, corresponde —a este nivel— a la planificación regional. Esta, a su vez, exige para ser eficiente, un esquema de organización de la planificación que permita un nivel regional coordinado desde un sistema de planificación nacional, alimentado sistemáticamente por el nivel regional. Si bien no se sugiere que la investigación propuesta ingrese en este tema, es conveniente destacar esa exigencia para que pueda funcionar un sistema de planificación eficiente y orgánico.

En segundo lugar, esa planificación regional debería incentivar las "formas de autocontrol, a partir de los conflictos con un medio no homogéneo", es decir que tenga un cierto grado de diversificación económica.

En tercer término, la consideración de las vías en que las actividades interactúan debe hacerse desde el punto de vista del incremento del excedente económico apropiado en el área en cuestión. El incremento mencionado debe ser obtenible a largo plazo, lo que exige que las actividades propuestas y las formas en que se desarrollen no impliquen deterioros serios del medio ambiente físico y social. En otras palabras, deben ser actividades que se caractericen por su compatibilidad con el ecosistema que las sustenta y con la sociedad que las alimenta y permite.

El documento contiene una propuesta metodológica apropiada, consistente en un marco teórico específico y en la contrastación empírica mediante la comparación de casos que atienden a las orientaciones básicas de la investigación. No obstante, podría incorporarse algún caso que provea el marco de opciones no industriales al turismo, para trascender la opción industrialista. De esta manera sería posible incorporar la dimensión regional en su globalidad, lo que está sugerido por la elección de variables de tipo sociológico y por las potencialidades de des-

arrollo con una óptica integral. Desde esta óptica, es posible y deseable analizar la complementariedad a largo plazo de las distintas actividades propuestas. En el caso de centros turísticos afincados en zonas oceánicas, la pesca y actividades conexas surgen como la opción más obvia; en los centros ubicados lejos de la costa la creación del paisaje —incluida la forestación y sus industrias— serían las opciones inmediatas. De todas maneras, si el análisis se limitara a la actividad industrial como opción única, el aporte sería válido como una aproximación a la problemática analizada.

En conclusión, la propuesta es interesante y su realización significaría un aporte a la discusión de los temas involucrados. La dimensión del aporte se vinculará a la posibilidad de incluir todas las opciones, aunque la efectivización del estudio referido exclusivamente a la industria sería un paso significativo hacia el objetivo de desarrollar una metodología que permita un enfoque dinámico que tienda a promover el desarrollo, un desarrollo armonizado con el ecosistema que lo sustenta y con los requerimientos sociales y culturales, que respete y promueva la identidad de las diversas áreas.

Dos enfoques para el análisis de externalidades: examen de la interacción pesca vs. turismo en La Paloma

Edgardo Favaro*

Introducción

El análisis del fenómeno de las externalidades tiene una larga tradición en economía. Desde el punto de vista teórico el interés radica en que la existencia de externalidades implica la no independencia de las funciones de producción o funciones de preferencia, requisito imprescindible para demostrar que el equilibrio de competencia es un óptimo de Pareto.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones, la existencia de externalidades implica que existen interacciones entre agentes que no se reflejan a través del sistema de precios, con el resultado que los costos o beneficios sociales de una actividad pueden diferir de los privados. La presencia de distorsiones ha sido un desafío permanente al ingenio para construir mecanismos que permitan su corrección.

El enfoque prevaleciente hasta hace relativamente poco tiempo alimentó la convicción sobre la necesidad de que el Estado interviniera en el mercado con el objetivo de corregir las distorsiones existentes. La defensa de la intervención del Estado ha adolecido de un severo defecto y es la ausencia de un cuidadoso análisis de costo-beneficio que permita diferenciar aquellos casos en que la prevención de un daño tiene efectos más costosos que el problema original y aquellas otras situaciones en donde se da lo inverso.

El propósito de este trabajo es presentar el análisis tradicional del problema de las externalidades que involucran la interdependencia de funciones de producción utilizando como ejemplo un caso de interés para el Uruguay: la relación entre la industria pesquera y la turística en la zona balnearia de La Paloma. En segundo lugar, se presenta el enfoque

* Seplacodi, Uruguay. Los conceptos expuestos por el autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen la opinión de Seplacodi.

moderno, desarrollado fundamentalmente a partir del trabajo de R. Coase¹ de la Universidad de Chicago. Por último se analiza la forma de conciliar ambos enfoques y se evalúan algunas complicaciones adicionales no siempre tenidas en cuenta en el tratamiento de estos problemas.

En las conclusiones del trabajo se procura resaltar la complejidad de situaciones como la tratada y la imposibilidad de solucionar las mismas mediante modelos rígidos, así como la necesidad de relativizar la capacidad del Estado para intervenir de modo efectivo en la dirección adecuada.

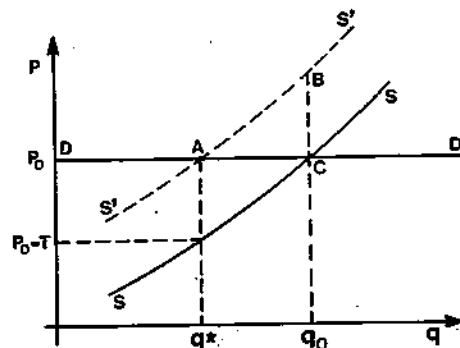
El enfoque tradicional

La exposición del enfoque tradicional resulta más sencilla utilizando un gráfico simple de oferta y demanda. La curva de oferta muestra las cantidades máximas que la industria pesquera está dispuesta a vender a cada nivel de precio (SS). En un mercado competitivo esta curva equivale a la de costo marginal de producción del sector.

El área definida debajo de la curva de oferta mediante la proyección de dos puntos cualesquiera sobre el eje horizontal debe ser interpretada como incremento absoluto de costo, derivado de un aumento de producción desde el nivel inferior al siguiente.

La curva de demanda se presenta como una horizontal para reflejar el hecho de que la industria pesquera enfrenta precios dados en el mercado internacional. Este supuesto no es en absoluto relevante en las conclusiones del análisis y simplemente mejora la exposición de los problemas de interés. El área debajo de la curva de demanda (DD) muestra el beneficio de los consumidores a un nivel de demanda del bien dado.

El equilibrio de mercado se da en el punto c, como resultado de lo cual la cantidad producida es q_0 .



Supongamos ahora que la producción de pescado genera factores contaminantes que afectan la actividad de la industria turística allí localizada. En este caso la curva SS no refleja los verdaderos costos sociales de cada nivel de producción, que son superiores a los costos percibidos por el sector privado. El verdadero costo social está dado por la curva S'S'. La ubicación de ésta a la izquierda de la curva de oferta del sector privado refleja que el costo social de cada nivel de producción es superior al costo privado.

Dada la naturaleza del mercado, el nivel óptimo de producción es q^* y la sociedad en su conjunto tiene una pérdida equivalente al área del triángulo ABC como consecuencia del equilibrio final del mercado.

El remedio tradicional para este tipo de situación consiste en imponer un impuesto o una restricción cuantitativa tal que induzca a las empresas pesqueras a producir q^* . Una solución de ese tipo se logra mediante la imposición de un gravamen por unidad T de modo que el sector privado está en equilibrio en el punto A. Una solución equivalente sería imponer un límite máximo a la actividad de la industria igual a q^* .

Este tipo de análisis ha llevado a la introducción de impuestos o restricciones de tipo cuantitativo sobre actividades contaminantes, con el objetivo que éstas restrinjan el nivel de daño identificado. El análisis tradicional, aunque defectuoso en algunos sentidos, no es incorrecto una vez que se lo formula de modo preciso. Las conclusiones que se derivan de este enfoque y el diseño concreto de políticas por él inspiradas sí adolecen de severas carencias.

Un enfoque moderno

El tratamiento tradicional de las externalidades oscurece la naturaleza del problema. Usualmente éste implica identificar el hecho que una variación en el nivel de actividad de la industria pesquera afecta la producción de servicios turísticos; de allí que las reglamentaciones busquen restringir la actividad del primer sector. Ello es equivocado una vez que se reconoce la naturaleza recíproca del problema. Evitar el daño sobre la actividad turística implica dañar la actividad pesquera. Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto el objetivo deberá ser evitar el daño menor. La respuesta no es clara a menos que se conozca el valor de lo que se obtiene y de lo que se sacrifica en cada curso de acción.

Consideremos por un momento que la decisión respecto a una u otra actividad está en las manos de un planificador central. La decisión de producción que éste adopte surgirá de la maximización de los beneficios conjuntos. Sea B_i el beneficio de la actividad i, p_i el precio del bien i, q_i la cantidad producida del bien i y C_i () la función de costos de la actividad i. Los beneficios de la pesca y el turismo respectivamente pueden ser escritos así:

$$B_H = p_H q_H - C_H(q_H) \quad (1)$$

$$B_T = p_T q_T - C_T(q_H, q_T) \quad (2)$$

donde H y T se refieren respectivamente a la pesca y al turismo.

El problema de maximizar los beneficios conjuntos de ambas actividades puede ser formulado de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Max } B_H + B_T = \text{Max } p_H q_H + p_T q_T - C_H(q_H) - \\ - C_T(q_H, q_T) \quad (3) \end{aligned}$$

Las condiciones de primer orden para un máximo son:

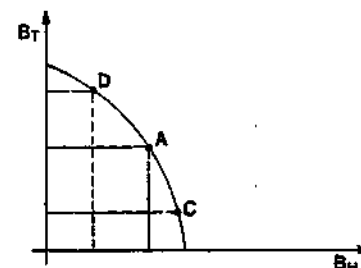
$$p_T - \frac{\partial C_T}{\partial q_T} = 0 \quad (4)$$

$$p_H - \frac{\partial C_H}{\partial q_H} - \frac{\partial C_T}{\partial q_H} = 0 \quad (5)$$

La solución de las ecuaciones (4) y (5) da la cantidad óptima de servicios turísticos y de pesca. La ecuación (4) implica que el productor de turismo iguala el costo marginal de producción al precio de los servicios turísticos. El óptimo de la industria pesquera involucra que el precio sea igual al costo marginal de producción en ese sector, más el incremento de la actividad pesquera.

Supongamos que no existen disposiciones legales para castigar ninguna actividad y que ahora las mismas son el resultado de decisiones de agentes independientes. Supongamos que no existen costos de transacciones vinculados a establecer un acuerdo entre los productores pesqueros y de servicios turísticos. En estas condiciones la naturaleza del problema implica que existen incentivos para llegar a un acuerdo negociado entre las partes, de modo tal que ambas encuentren una situación inmejorable. Este resultado puede ser aclarado con ayuda del gráfico 2. En el mismo se muestra una frontera de beneficio de H y T de modo conjunto. La inclinación de la curva señala la interacción entre ambas actividades.

El beneficio total $B_H + B_T$ será máximo en A cuando la inclinación de la curva de transformación sea menos uno. Ambos sectores negociarán hasta alcanzar dicha posición. El problema de distribución del ingreso no es aquí objeto de consideración. Habrá un reparto de beneficios extraordinarios como resultado de un movimiento que lleve los niveles de actividad desde una situación en que la inclinación es distinta de menos uno hacia otro en que se alcanza dicho nivel.



Por ejemplo consideremos la situación C: en ella los beneficios conjuntos de ambas actividades son menores que en A. Ello implica que los productores de turismo tendrán incentivos para pagar una compensación a los productores pesqueros de forma que éstos reduzcan su actividad, mientras que los últimos se beneficiarán de un acuerdo tal. Una situación similar ocurre en D, donde los productores pesqueros se beneficiarían de pagar a los productores de turismo para que estos reduzcan su nivel de producción.

Supongamos ahora que la ley establece que la actividad pesquera es responsable del daño ocasionado y fija el monto de compensación en un nivel equivalente al valor del daño. Supongamos nuevamente que no existen costos de transacción para realizar negociaciones entre partes. En el nuevo sistema los beneficios pueden ser escritos del modo siguiente:

$$B_T \equiv B_T(q_T, q_H) - L(q_T, q_H) \quad (6)$$

$$B_H \equiv B_H(q_H) + L(q_T, q_H) \quad (7)$$

L representa la compensación y es igual a los beneficios actuales de la actividad turística menos los que existían originalmente. L es pues definido como una cantidad negativa.

En ausencia de costos de transacciones el resultado final de este sistema será idéntico, en términos de la asignación de recursos, al evaluado previamente. Las disposiciones reglamentarias no afectarán la asignación de los recursos económicos. Supongamos por el momento que ello no es así y que el óptimo de producción resulta fijado en un nivel distinto que el alcanzado en el punto A. Supongamos que ese punto es D. En esa situación $B_T + B_H$ es inferior a $B_T + B_H$ en A, ello implica que la industria pesquera puede incrementar sus beneficios por un movimiento en la dirección A en más de lo que se eleva la carga de la responsabilidad y que los productores de turismo pueden aumentar sus utilidades tam-

bién, en tanto la reducción de las mismas derivada de una caída de la producción resulta más que compensada por el aumento de la reparación.

La tercera situación de interés es aquella en donde la carga de la responsabilidad se impone sobre el sector turístico y éste debe compensar a la industria pesquera. Supongamos nuevamente ausencia de costo de transacción. En este caso nuevamente el resultado será idéntico al anterior. Ello es obvio simplemente cambiando los subíndices en las ecuaciones (6) y (7). Nuevamente la asignación de los recursos resulta inalterada por las disposiciones legales y ella es idéntica a la que se alcanza bajo condiciones de planificación central. Este resultado, aparentemente paradójico, no es más que una consecuencia de la posibilidad de que las partes efectúen acuerdos entre sí sin incurrir en costos derivados de la negociación. Habrá lugar a negociaciones mutuamente satisfactorias en todos aquellos casos en que una reducción de la actividad turística incremente el valor de producción total.

Si la industria pesquera es responsable de daños, la reducción del valor de producción de cualquier otra actividad será tenida en cuenta al calcular los costos implícitos de incrementar la producción industrial. Este costo será comparado con el valor de la producción marginal de pescado y la asignación de recursos será óptima. Debe tenerse en cuenta asimismo que el valor de la caída en la producción de turismo que será tenida en cuenta por la industria pesquera puede ser inferior que el daño que esta ocasionaría normalmente a la producción de servicios turísticos. Ello se debe a que es posible como resultado de las negociaciones llegar a un acuerdo por el cual no se desarrolle más la actividad de turismo.

El problema bajo los supuestos utilizados muestra que en condiciones de mercado libre la caída en el valor de la producción debido a la existencia de externalidades será un costo para ambos agentes involucrados. Este hecho es el que permite, y asegura, que la asignación final de recursos sea óptima independientemente de las reglamentaciones existentes y de la asignación inicial de responsabilidades.

Siempre es posible a través de la negociación entre las partes modificar la asignación de responsabilidades impuestas por ley o reglamentación.

Hasta aquí hemos ignorado el problema de costos involucrados en realizar transacciones. Si estos existen es obvio que un arreglo en el nivel de producción y consiguientemente en la asignación de recursos sólo será viable cuando el cambio en el valor de la producción que se logre mediante el mismo sea mayor que los costos involucrados en llevar a cabo el acuerdo. Cuando los costos de transacción sean superiores al cambio en el valor de la producción, la asignación de una responsabilidad de reparación de perjuicios puede dar como resultado que una de las actividades desaparezca, aún cuando ella se mantendría en el caso en que los costos de transacción fuesen nulos. En estas circunstancias

un tipo de asignación inicial de responsabilidad puede dar lugar a un valor de producción mayor que cualquier otro.

Este tipo de situación es la más usual cuando nos enfrentamos a ejemplos de externalidades y es probablemente lo más realista cuando pretendemos analizar el caso de la pesca vs. turismo y la intervención del Estado en la corrección de imperfecciones del mercado.

Las regulaciones establecidas por el Estado, en lugar de la delimitación de responsabilidades de reparación, son un mecanismo usual de tratamiento de conflictos cuando existen elevados costos de transacción.

No debe, sin embargo, extraerse de ello la conclusión de que las regulaciones del Estado carecen de costos o dan lugar a resultados superiores a los que se alcanzarían en caso de no intervención. En general, la intervención del Estado es sumamente costosa y está sujeta a que incluyan en su desarrollo sectores de presión cuya dinámica deriva en general en reglamentaciones que conducen a resultados ineficientes.

No existe ninguna presunción de que las regulaciones no lleven a resultados superiores a los que se alcanzarían bajo condiciones de mercado libre, pero tampoco respecto de lo contrario.

La experiencia de numerosos ejemplos de la vida real induce a pensar que los análisis sobre la base de arquetipos tales como un Estado ideal que interviene en la corrección de imperfecciones del mercado encierra una seria falacia. Esta surge del hecho de que se menosprecia el carácter endógeno, en términos de mercado, de las decisiones que adopta un gobierno.

Un enfoque más realista sugiere interpretar las regulaciones como un producto que se transa en el mercado. En tanto el Estado tiene poder coercitivo, puede a través de regulaciones, realizar transferencias de riqueza. Los distintos grupos de presión demandan estas transferencias de riqueza de parte de los administradores y ofrecen a cambio apoyo económico a estos últimos, para mantener aspiraciones a conservar su poder.

Una evaluación en esta dirección sugiere que las regulaciones serán más atractivas cuanto mayor sea la transferencia de riqueza involucrada y que los grupos más capacitados para ejercer presión serán conjuntos de agentes homogéneos y de escaso número, en tanto ello disminuye los costos de negociación y aumenta la ganancia *per cápita* como resultado de una reglamentación determinada.

En resumen, la intervención del Estado debe ser objeto de cuidadosa evaluación. En primer lugar, puesto que no es condición suficiente para justificarla el hecho que exista una imperfección en el mercado. Ello es obvio siempre que el costo de intervenir provoca un desperdicio de recursos mayor que el daño que se pretende prevenir. En segundo lugar, la intervención efectiva del Estado es probable que se mueva en una dirección similar a la impuesta por grupos de presión que involucran

un número reducido de agentes económicos homogéneos que demandan transferencias de riqueza y no en la dirección de un óptimo de Pareto.

Una reconciliación entre el enfoque tradicional y el moderno

La imposición de responsabilidades de reparación en un contexto en que los costos de las transacciones son elevadas puede involucrar un perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Un análisis adecuado del problema exige que la solución adoptada identifique si el beneficio de prevenir el daño es mayor que la pérdida que da en otras actividades como resultado de detener la acción que produce el perjuicio.

Una situación en que existe un perjuicio no compensado no es necesariamente indeseable. Si lo es o no depende de las circunstancias particulares de cada caso. En este sentido, la asignación de responsabilidades de reparación en un contexto de elevados costos de transacción tiene enorme importancia y la definición de la misma puede involucrar un daño mayor al del que pretende prevenir.

Como ejemplo supongamos que no existen normas de reparación de perjuicio. En este caso el productor de servicios turísticos evaluará en la toma de decisiones la conveniencia de reducir su nivel de actividad toda vez que la probabilidad de daño causado por la emisión de efluentes de parte de la industria pesquera sea mayor que el rendimiento que él obtiene por esta variación en sus decisiones.

Supongamos ahora el caso en que sí existe responsabilidad por daños. Entonces los oferentes de servicios turísticos tendrán incentivos para elevar su nivel de actividad, por ejemplo, durante épocas del año en que la actividad industrial es elevada, y con ello para incrementar el monto del daño ocasionado por la industria. El productor de turismo será indiferente al hecho de que su actividad se resienta o no, en tanto será compensado de todos modos.

El resultado puede ser aquí deficitario para la sociedad en su conjunto a través de un nivel neto de producción inferior, debido a que la industria pesquera puede decidir que debe bajar su nivel de producción o cerrar las plantas, y ello puede involucrar un sacrificio mayor que el incremento que logra la actividad turística en sus ingresos.

Esta consecuencia deriva del efecto sobre los incentivos que posee la asignación de responsabilidades. Ello resulta más claro si escribimos en forma algebraica la definición de la compensación:

$$L(q_T, q_H) = B_T(q_T, q_H) - B_T(q_T^0, q_H^0)$$

El monto de la reparación es igual al monto de los beneficios actuales menos los que existían originariamente. Cualquiera sea la decisión del

productor de servicios turísticos, obtendrá beneficios iguales a $B_T(q_T^0, q_H^0)$. El único modo de resolver este problema es fijar el monto de la responsabilidad en un nivel equivalente al del óptimo de producción q_T^* que obtuvimos en la solución de (4) y (5). Llamemos al óptimo q_T^* ; el monto de la reposición puede ser escrito como:

$$L(q_T^*, q_H) = p_T(q_T^* - q_T^0) + C_T(q_T^0, q_H^0) - C_T(q_T^*, q_H)$$

Veamos qué sucede en este caso con las decisiones adoptadas por sendos tipo de empresas cuando ellas actúan aisladamente. En este caso los productores de turismo maximizarán:

$$\begin{aligned} \text{Max } B_T = & \text{Max } p_T q_T - C_T(q_T, q_H) - p_T(q_T^* - q_T^0) - \\ & - C_T(q_T^0, q_H^0) + C_T(q_T^*, q_H) \end{aligned}$$

La condición de primer orden para un máximo es:

$$p_T - \frac{\partial C_T}{\partial q_T}(q_T, q_H) = 0$$

En el caso de la pesca los productores maximizan

$$\begin{aligned} \text{Max } B_H = & \text{Max } p_H q_H - C_H(q_H) + p_T(q_T^* - q_T^0) + \\ & + C_T(q_T^0, q_H^0) - C_T(q_T^*, q_H) \end{aligned}$$

La condición de primer orden para un máximo es:

$$p_H - \frac{\partial C_H}{\partial q_H}(q_H) - \frac{\partial C_T}{\partial q_H}(q_T^*, q_H) = 0$$

Las condiciones de primer orden son idénticas a las obtenidas de la solución de (3) solamente cuando se fija $q_T = q_T^*$. En todo otro caso el resultado será diferente y no se logrará el óptimo social.

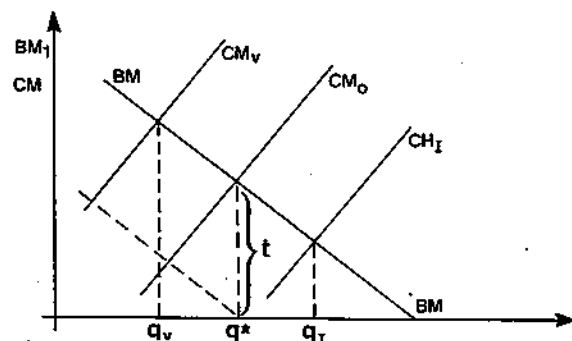
La reconciliación del enfoque tradicional y el moderno exige pues que la responsabilidad del daño se fije atendiendo el problema conjunto de intervención y no solamente a la observación unidireccional del fenómeno. Exige también que se disponga de información muy precisa sobre las características de la función de costos en cada industria.

Algunas complicaciones adicionales

En la sección anterior analizamos el diseño de una política de impuestos que genere un óptimo económico para la sociedad en su conjun-

to. Una política opcional con resultados similares sería la fijación de restricciones cuantitativas.

La fijación de impuestos o restricciones cuantitativas óptimas tiene, sin embargo, dificultades cuando el monto del daño varía en función de cambios en el estado de naturaleza en que se desarrollan las actividades. Puesto que los impuestos usualmente no varían, por ejemplo, con el monto de polución que efectivamente existe debido a un tipo de tiempo determinado, los efectos de los mismos no siempre resultan en favor del objetivo buscado.



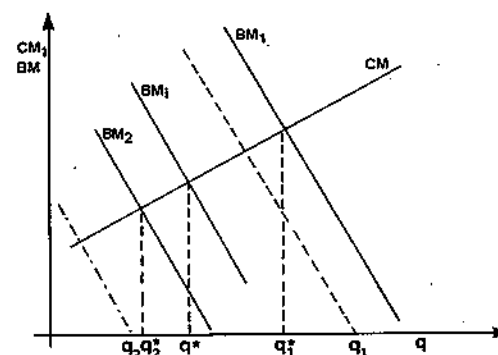
Para ejemplificar el problema consideremos el gráfico 3. En el eje de las ordenadas se mide alternativamente el beneficio y el costo marginal de un nivel de contaminación dado. En el de las abscisas el nivel de contaminación medido en función de algún indicador de cantidad. El beneficio marginal de las empresas por producir contaminación tiene inclinación negativa. El costo marginal de la sociedad aumenta con el nivel de contaminación.

Mientras el beneficio marginal (BM) sea positivo, las empresas van a contaminar el medio ambiente. Un modo de igualar beneficio y costo marginal es fijar un impuesto tal que el nivel de producción de contaminantes no exceda q^* .

Supongamos ahora que la actividad turística tiene una fuerte estacionalidad —como es efectivamente el caso—, entonces el costo marginal de cierto nivel de contaminación para la sociedad fluctuará de acuerdo con la época del año. Será, por ejemplo, CM_v durante el verano y CH_i en el invierno. Cuando estamos en verano el monto óptimo de contaminación es q_v —inferior a q^* — y cuando estamos en invierno resulta q_i superior a q^* . En este caso si se fija un impuesto óptimo de nivel t las empresas generarán un nivel de contaminación q^* durante cualquier época del año, con el resultado de que la contaminación será mayor que la óptima en verano e inferior que ésta en invierno.

Nótese que la complicación existe independientemente del hecho de que se fije el impuesto t o la cantidad máxima de contaminación en q^* .

Consideremos ahora el caso en que la curva de beneficio marginal se mueve en forma aleatoria. En el gráfico 4 se exhibe esta situación:



Si yo impongo un impuesto sobre BM_1 el efecto es desplazar la curva de beneficio marginal hacia la izquierda. En la situación BM_1 la industria producirá un nivel de contaminación superior al óptimo (q_1^*), mientras que cuando el beneficio marginal es BM_2 producirá q_2 inferior al óptimo bajo dichas condiciones (q_2^*).

Supongamos que la política es, en cambio, fijar $q = q^*$. En este caso el resultado es exactamente el opuesto al anterior. Cuando los precios suben se produce menos contaminación que el óptimo y cuando bajan más que en éste.

Este tipo de consideraciones ejemplifican la complejidad del problema y la necesidad de evaluar cada situación particular de modo exhaustivo.

Conclusiones

En la primera sección se presentó el enfoque tradicional donde se sustenta, en general, la adopción de medidas impositivas (restricciones cuantitativas) sobre actividades contaminantes.

El enfoque tradicional adolece de severas fallas derivadas del oscurecimiento del carácter recíproco del fenómeno. Desde el punto de vista social, la actividad pesquera daña la producción de servicios turísticos como consecuencia de sus efectos sobre el medio ambiente; pero esta última daña también a la primera puesto que un incremento de la misma requiere una disminución de la actividad pesquera. El problema a resolver es cuál daño es menor.

En segundo lugar, en ausencia de costos de transacciones es incorrecto concluir que las partes involucradas no incluirán en sus costos los efectos externos existentes. Un vacío tal implicaría la existencia de posibilidades de acuerdos ventajosos para ambas partes que no son llevados a cabo.

En tercer lugar, en ausencia de costos de transacciones la asignación de responsabilidades de reparación a una u otra parte es irrelevante para la asignación de recursos, y esto será igual a lo que se alcanzaría en competencia o bajo condiciones de un planificador central ideal.

La presencia de costos de transacciones puede, sin embargo, tener fuertes consecuencias sobre la asignación de recursos. Ello se debe a que la asignación de responsabilidades en este caso redundará en la afectación de recursos de una y otra actividad. Aquí es importante que la asignación de responsabilidades se efectúe de modo que se maximice el producto neto de ambas actividades.

La presencia de costos de transacciones introduce como opciones para el tratamiento del fenómeno el diseño de regulaciones gubernamentales. Sin embargo, un análisis completo debe tener en cuenta que la intervención del gobierno no es carente de costos y que la misma se efectuó en general como consecuencia de la influencia de grupos de presión y no en procura de ideales de eficiencia.

Una vez que se precisa la definición del problema es posible reconciliar los enfoques tradicional y moderno y lograr resultados similares de ambos.

Los problemas prácticos de análisis tienen sin embargo extrema complejidad, no siendo factible diseñar fórmulas rígidas del tipo de impuestos o restricciones cuantitativas óptimas fijas en casos como el de La Paloma, en donde el monto óptimo de contaminación varía de acuerdo con el período del año.

El diseño de una política óptima para La Paloma requiere probablemente una combinación de políticas de impuestos o restricciones cuantitativas diferenciales en distintas estaciones del año, junto a la delimitación de áreas para la instalación de las industrias.

Una precisión de los ingredientes exige sin embargo un análisis cuantitativo detallado de los costos y de los beneficios involucrados.

Nota

¹ Coase, R., "The problem of social cost", en *Journal of Law and Economics*, octubre de 1960.

Comentario sobre el trabajo de Edgardo Favaro, "Dos enfoques para el análisis de externalidades. Análisis de la interacción pesca vs. turismo en La Paloma", por Antonio Ebaldo Commune*

I. Introducción

1. Los comentarios específicos sobre el trabajo en discusión se orientan en tres direcciones. En primer lugar, se trata la presentación formal (gráfica) del problema de la contaminación y de la internalización del efecto externo. A continuación, comentamos la necesidad de obtener estimaciones cuantitativas de los costos y beneficios y, por último, discutimos el proceso de negociación entre partes como método a emplear en la resolución de los problemas del medio ambiente.

2. Además de las observaciones específicas mencionadas, el presente comentario incluye algunas sugerencias y una discusión más general sobre la adecuación de la teoría económica neo-clásica para el tratamiento de los problemas del medio ambiente.

II. Observaciones respecto a la presentación formal (gráfica) del problema de la contaminación y de la internalización del efecto externo

1. La ilustración gráfica del análisis de la internalización del efecto externo se presenta en términos de cantidad de un bien X a cuya producción se asocia una cantidad fija de contaminación por unidad de producto.

2. Este tipo de presentación tiene el inconveniente de considerar la contaminación como una *función lineal* del producto. En realidad, el productor puede emplear distintos procesos de producción al igual que diferentes procesos de eliminación de la contaminación, de manera que a una determinada cantidad de un bien corresponda una cantidad de contaminación muy variable.

* FIPE, San Pablo.

3. Fundamentalmente esta es la razón por la cual se da preferencia a la presentación del problema en términos de cantidad de contaminación producida (el cual se aplicó, en líneas generales, en la pág. 115, "Complicaciones adicionales").

III. Observaciones respecto de la necesidad de obtener estimaciones cuantitativas de los costos y beneficios

1. El texto concluye exigiendo disponer de un análisis cuantitativo detallado de los costos y beneficios. Se trata de una tarea extremadamente compleja y que acarrea muchos problemas. A continuación mencionamos dos entre los que consideramos de mayor complejidad.

2. El primero se refiere a la *revelación de las preferencias de los individuos*. En el caso de las futuras generaciones, con respecto a los efectos irreversibles, resulta imposible evaluar correctamente el valor de estos bienes del medio ambiente.

3. Por otra parte, existe el *problema de la distribución de la renta*, que hace que los diferentes grupos, según la renta, perciban en forma diferencial los problemas ambientales, atribuyéndoles valoraciones discímiles.

IV. Observaciones respecto de la negociación entre las partes como método a emplear en la resolución de los problemas ambientales

1. Esta forma de proceder se basa en la "acción voluntaria" (por oposición a las "acciones colectivas") de las partes involucradas en el problema de la contaminación. Los responsables de la generación de contaminación intentan ponerse de acuerdo con los que sufren las consecuencias de la contaminación (o viceversa) a través del pago de una compensación monetaria.

2. Esta suma, en principio, refleja los prejuicios de los que soportan la contaminación, y en caso de que la evaluación de los daños fuese correcta y la transacción perfecta, el procedimiento podría conducir a la adjudicación óptima de los recursos.

3. Sin embargo, las transacciones suponen muchas dificultades. La evaluación de los daños no es una tarea sencilla y en muchos casos se dispone apenas de gruesas aproximaciones. Por otro lado, la transacción será perfecta sólo si *todas* las partes involucradas disponen de una información *completa* sobre la misma. Normalmente, los que sufren los efectos negativos de la contaminación no cuentan con todo lo necesario para llevar la negociación a buen término. Esta cuestión parece estar contemplada en las conclusiones sobre la reconciliación de los enfoques tradicional y moderno.

4. Lo más serio del caso es que las negociaciones son soluciones que no satisfacen en absoluto los criterios de *equidad*. De hechos, toda la carga de reducir la contaminación reposa *siempre* en aquellos que sufren los daños.

V. Sugerencias

1. La primera sugerencia se refiere a la elaboración de un análisis en términos de equilibrio general y no parcial, como ocurre en el enfoque desarrollado en el texto. Por ese camino quizás podrían obtenerse algunas respuestas para el caso considerado.

2. Algunos autores (entre los que se destacan Baumol y Oates) sugieren la utilización de un instrumento de control de la contaminación que combina simultáneamente los impuestos y las restricciones cuantitativas. Este procedimiento consiste en fijar las cantidades de emisión para obtener un nivel determinado de calidad ambiental. El poder público determina arbitrariamente este nivel, debiendo estar acorde con un nivel razonable de calidad ambiental.

3. A continuación, las autoridades impondrían un sistema impositivo para obtener este nivel de calidad. Para lograr el nivel deseado podría utilizarse un sistema de ajustes interactuantes.

4. La diferencia entre este tipo de instrumento y un sistema impositivo "puro" radicaría en que, en el caso propuesto, no resulta necesaria una evaluación precisa de los costos (beneficios) para obtener el nivel de calidad deseado ("nivel óptimo" en el caso de los impuestos). Con este método el nivel de calidad deseado se conoce *a priori*.

5. Aún no pudiendo garantizarse la realización del óptimo, este método permite obtener la adjudicación adecuada de los recursos a costos bajos.

VI. Observaciones respecto de la adecuación de la teoría económica clásica para el tratamiento de los problemas del medio ambiente

1. Los problemas del medio ambiente existen desde hace mucho tiempo, pero los individuos tomaron formalmente conciencia de los mismos y de sus implicaciones sólo en los últimos 15-20 años.

2. No obstante, esto no significa que estas cuestiones no hayan sido tratadas por los analistas. Los mismos economistas clásicos (que admitían la realización del óptimo mediante el sistema de mercado) eran ya conscientes de ciertos aspectos concernientes al costo social.

3. La economía neoclásica moderna conservó, a pesar de las críticas (ya sean puntuales o globales, como la de los marxistas), los princi-

pios teóricos desarrollados por los clásicos. En 1950, con el trabajo de Kapp (*"The Social Cost of Private Enterprise"*), apareció el primer estudio sistemático referido a la cuestión del medio ambiente. A partir de entonces, surgieron muchas formulaciones y avances en la que se dio en llamar "línea neoclásica".

4. Resulta imprescindible señalar aquí que *la economía neoclásica no es absolutamente satisfactoria para el tratamiento de los problemas del medio ambiente*, por diversas razones. Las dificultades que reviste este tipo de enfoque para el tratamiento de los mencionados problemas deriva de los siguientes hechos:

a) el análisis económico neoclásico se basa en los valores monetarios que expresa el mercado, pero el medio ambiente no tiene valor de cambio;

b) el principio de la soberanía del consumidor es uno de los conceptos clave de la construcción del sistema económico neoclásico, pero en él no se toma en cuenta la demanda del medio ambiente;

c) dado que el análisis se efectúa en términos de flujos, el patrimonio natural tampoco es considerado.

5. Las críticas al empleo de la teoría neoclásica en el dominio del medio ambiente provocaron distintas reacciones entre los economistas:

a) algunos piensan que estando cuestionada la teoría en sus principios, ésta debe ceder el lugar a nuevas proposiciones (Kapp, p. ej.);

b) otros opinan que vale la pena adaptar el instrumento económico, aún cuando con esta adaptación no sea posible conseguir en la práctica siempre resultados positivos (Beckman, p. ej.);

c) por último, otros rechazan de plano el enfoque neoclásico y proponen una opción (marxista) para el tratamiento de estos problemas.

6. El enfoque marxista se basa en un análisis de las características globales, tomando en cuenta tres elementos en forma simultánea: el hombre, la sociedad y el medio ambiente. Los diversos aspectos técnicos, ecológicos y socioeconómicos allí contenidos sugieren que tal análisis debe ser, necesariamente, *interdisciplinario*, al mismo tiempo que exige una *fundamentación basada en la explotación racional de los recursos*.

7. De todos modos, no puede negarse que los instrumentos de la teoría neoclásica tienen un papel que cumplir en el control de las cuestiones del medio ambiente. No obstante, los problemas particulares que plantean hacen que presten cierta utilidad sólo en situaciones bien específicas.

Paisaje y medio ambiente.

Algunas consideraciones sobre las áreas costeras en el Uruguay*

Mariano Arana

"Los medios de comunicación masivos al servicio de intereses más o menos camuflados se esparcirán sobre el mundo, con imágenes y sonidos fantasmales: un opio del pueblo más insidioso que cualquier otro jamás denunciado en religión alguna. Una falsa abundancia disimulando la creciente erosión de los recursos naturales, distribuirá alimentos cada vez más adulterados y diversiones cada vez más gregarias: "pan y circo" de sociedades que se creen libres. La velocidad, al anular las distancias, anulará también la diferenciación entre los lugares, arrastrando por doquier a los peregrinos del placer hacia las mismas "luces y sonidos" artificiosos, hacia los mismos monumentos tan amenazados hoy día como lo están los elefantes y las ballenas: un Partenón que se disgrega y que se proyecta encajonar bajo vidrio, una catedral de Estrasburgo corroída, una Giralda bajo un cielo que no es ya tan azul, una Venecia podrida por los efluentes químicos. Centenares de especies animales que desde la juventud del mundo habían logrado sobrevivir hasta el presente, desaparecerán a corto plazo a causa del lucro y la brutalidad. El hombre habrá de extirpar sus propios pulmones: las grandes extensiones forestadas. El agua, el aire y la capa protectora de ozono, prodigios casi únicos que posibilitaron la vida sobre la tierra, serán mancillados y desgastados. Según se asegure, Siva sobrevuela el mundo en ciertas épocas, aboliendo las formas. Lo que hoy sobrevuela el mundo es la torpeza, la violencia y la avidez del hombre".

Marguerite Yourcenar
(de *Archives de Nord*)

1. Precisiones iniciales

Este trabajo presenta limitaciones significativas. No sólo aquellas derivadas de un encuadre necesariamente restringido, sino también las que emanan de una información parcializada y de una indagación todavía incompleta. Los diversos aspectos considerados fueron por ello tratados con desigual intensidad por parte de las personas que, formadas en dis-

* El presente documento constituye una síntesis del elaborado por el Grupo de Medio Ambiente —que funciona en el ámbito de CINVE e integra el respectivo grupo de trabajo de CLACSO— y por el grupo de Estudios Urbanos.

Participaron en la confección de ese trabajo, por el Grupo de Medio Am-

tintas disciplinas, integraron el equipo interviniente. Se impone por lo tanto, la explicitación de los parámetros que condicionaron el enfoque común.

- a) "No se trata de adoptar una posición conservacionista extrema, pero tampoco permitir la disipación de un patrimonio acumulado en siglos de evolución ecológica"¹. Procurar la preservación del ambiente no significa ciertamente proclamar la necesidad de un conservacionismo absoluto, sino promover la equilibrada y racional explotación de los recursos naturales conducente a la obtención de una mejor calidad de vida de la población involucrada.
- b) Se procuró soslayar una visión restrictiva del fenómeno medio-ambiental. Se trató por consiguiente de vincular las características del soporte ecológico, con las acciones humanas a él vinculadas. Se consideró, en efecto, que "deben extenderse los conceptos físicos y biológicos de la ecología, incluyendo las conductas sociales del hombre, como factores igualmente críticos dentro del ecosistema"². Es más, se admitió que "los componentes del medio ambiente sólo revisten interés en la medida que influyen sobre el comportamiento del individuo y la sociedad"³.
- c) Como "acciones humanas" fueron consideradas tanto aquellas actuaciones capaces de afectar directa o indirectamente el equilibrio ecológico, como aquellas otras conducentes a formular el cuestionamiento crítico del problema y promover su dilucidación y correcto encauzamiento operativo. Aquel cuestionamiento crítico supone una ética; cierta escala jerarquizada de valores vinculados a la concepción misma de la persona y a su organización comunitaria. A su vez ese encauzamiento operativo implica una política y depende, para ser viabilizado, del modelo socio-económico vigente en el contexto en estudio; del "estilo de desarrollo" concreto adoptado por el sistema de poder.
- d) La aceptación de tales parámetros impone una visión comprometida con nuestro presente y con nuestra circunstancia nacional. Ese compromiso puede servir de freno eficaz al mecánico trasplante de las pautas culturales generadas en los países "centro" y a la importación "prestigiante" y habitualmente admitida por parte de los países periféricos de las problemáticas específicas originadas en aquellas naciones dominantes, fuertemente industrializadas y con un elevado nivel de consumo.

biente: Ernesto González, Daniel Panario y María del Carmen Queijo y por el Grupo de Estudios Urbanos: Mariano Arana (coordinación), Fernando Giordano, Ana Gravina, Mercedes Lucas y Elena Mazzini.

Colaboraron además la Prof. Susana Vázquez en lo referente al asesoramiento histórico y la Arq. Failace de Inda en las consideraciones climatológicas.

Se agradece la información suministrada por el Ing. Agr. Pablo Ross y la Sra. Lía Gorlero de Cuenca.

No cabe duda de que la propia consideración del "problema del medio ambiente" pelagra convertirse en ejemplo elocuente al respecto. Toda aproximación analítica que procure cuantificar y elucidar el significado real de los recursos naturales existentes en un país como Uruguay puede en cambio validarse como opción a esa "transnacionalización" cultural y justificar la pertinencia de un estudio como el que aquí se propone.

- e) El sitio geográfico singular —potencial sustento de valor paisajístico— puede considerarse uno de esos recursos naturales. Recurso natural modificable, y ya mayoritariamente modificado, pero no estrictamente "renovable"; se entiende, por lo mismo, que toda eventual afectación exige una cautelosa previsión de sus efectos tanto directos como colaterales.

La noción de paisaje es, por otra parte, irreductible a la del mero ámbito visible. "En el sentido de paisaje hay siempre un abstraerse del hombre para contemplar entendiendo y/o disfrutando de ese medio físico, el cual integra. El paisaje es siempre una interpretación del medio físico y no el entorno mismo. El paisaje es pues una imagen, una representación mental que significa un acto de percepción y un acto de conocimiento total o parcial del objeto (medio físico) más que un objeto en sí mismo"⁴.

"Percibir" el entorno, interpretarlo en clave paisajista, puede por ello constituirse en acto de concentración y entendimiento, en afirmación de identidad nacional, en cabal obtención de goce estético y aún más allá, en enfrentamiento superior y sensible del individuo con una realidad que lo engloba y lo trasciende.

2. Paisaje, urbanización y medio ambiente en el área costera.

Consideraciones críticas

"Un país, geográficamente y no políticamente considerado, es una constelación de paisajes, paisajes humanizados por la acción de sus habitantes, moradores y constructores a un tiempo"⁵.

En el paisaje se traduce y deja sus huellas la particular manera en que la sociedad transforma su entorno en función de determinantes históricas y de normas de valor en un momento dado. Noción de hondo contenido cultural, es condición imprescindible para la identidad del hombre con su medio.

La cultura no es una entelequia, se encarna en normas, valores, símbolos; se objetiva precisamente a través de obras materiales y se traduce en una particular "manera" de ver. La definición propuesta por

Jean Zeitoun parece comprender la situación planteada cuando afirma: "En consecuencia, el paisaje aparece como el producto de la interacción del hombre y su medio según determinada comprensión de ese medio"⁶. Esa comprensión del medio se traduce en una imagen, en un conocimiento del objeto a través de vivencias concretas (emotivas-sensoriales-de actividad), comprensión que es condicionante del objeto apreciado y que es simultáneamente condicionada por él.

Los pueblos aborígenes que vivían en nuestro territorio a la llegada de los europeos, estaban en un estadio cultural similar al del período paleolítico. Su presencia, prácticamente no modificó la fisonomía del mismo. La primera modificación visible del paisaje se produce a través de la introducción de la ganadería, que se desarrolla naturalmente, a tal punto que se transforma en una riqueza aprovechable. Esto, sumado a la política expansionista portuguesa, decide a España a encarar la ocupación y población del territorio a efectos de consolidar su soberanía. Así se estructuran dos frentes defensivos, uno de los cuales es el de la zona costera platense, formando parte del cual surgen, en el correr del siglo XVIII: Montevideo, San Fernando de Maldonado, la villa de San Carlos.

El período que va desde la etapa emancipadora hasta la Guerra Grande (1839-51), se caracteriza por la disminución de la actividad fundacional, debido a la gran inestabilidad política imperante. Se puede afirmar que en esta etapa, las modificaciones en la conformación de las zonas costeras son prácticamente irrelevantes.

El período que se abre a partir de la Guerra Grande se caracteriza por el desarrollo de aquellos elementos que van a "modernizar" el país. En particular a partir de la década del 70, el Uruguay organiza, consolida y expande su estructura de producción ganadera extensiva, exportadora y dependiente, rasgos que se mantendrán sustancialmente hasta hoy.

El campo se tecnifica, el Estado comienza a extender su dominio a todo el territorio unificado a través del ferrocarril y el telégrafo y se inicia un incipiente proceso de industrialización. Llegan inversiones extranjeras, en particular británicas, que se orientan a los servicios públicos, comercio y frigoríficos.

Se percibe ya el proceso de desarrollo de los departamentos del litoral sur y oeste en detrimento del norte y este, así como la concentración de la población en ciudades; se asiste a un proceso de urbanización creciente, se expanden núcleos existentes y se crean nuevos.

Un elemento importante en la conformación del territorio en este período es el relativo a la fijación de las trazas de las vías de comunicación (ferrocarril y caminos). El alambramiento de los campos y la ley de vialidad de 1865 reafirman este hecho deslindando la propiedad pública de la propiedad privada del suelo y eliminando así la libre circulación por el territorio, lo cual contribuye a una sensible modificación del paisaje. Típico de la organización del territorio en esta etapa es el surgi-

miento de la vía de comunicación como elemento fuertemente condicionante del emplazamiento de los núcleos poblados.

Sólo en 1900, la red ferroviaria abre el trayecto Montevideo-Minas, y hacia 1914, vemos totalmente constituido el ferrocarril que une Montevideo con Maldonado a través de San Carlos.

En la zona costera la variación más apreciable del paisaje la produce la forestación sistemática que desde fines del siglo XIX comienza a consolidar los amplios médanos costeros creando un nuevo ecosistema en la zona, trascendental para el desarrollo posterior de la actividad turística. Son diversas las causas que en las primeras décadas del siglo XX promueven el desarrollo del área balnearia:

- excepcional prosperidad, tanto en nuestro país como en la Argentina, en relación al resto de América Latina;
- progresivo desarrollo de las clases medias;
- proceso de creciente urbanización e incorporación masiva de inmigrantes europeos y concentración de la población en las ciudades (en 1908 Montevideo concentra la tercera parte de la población del país, siendo la población urbana la mitad del total);
- elevado nivel interno de inversión y consumo en una población prácticamente europeizada respecto a modas y costumbres.

Así las clases altas uruguayas y argentinas, que hasta fines del siglo XIX acostumbraban veranear en quintas cercanas a la ciudad, comienzan a demostrar interés en las zonas próximas al mar.

Los primeros asentamientos balnearios en las zonas costeras de Canelones y Maldonado, surgen en puntos privilegiados geográficamente:

- Punta del Este (es legalizado como pueblo en 1907).
- Francisco Piria presenta en 1893 su plano de urbanización de Piriápolis.
- Se funda el balneario Atlántida en 1909.

En esta primera etapa, el medio de comunicación más importante con que cuenta la zona es el ferrocarril. Hacia 1928, la carretera Montevideo-Minas se bifurca para llegar hasta Punta del Este pasando por Pan de Azúcar, San Carlos y Maldonado. Esto da la pauta que ya en ese momento el litoral este es una zona privilegiada en relación al resto del país en lo relativo al desarrollo de la infraestructura vial.

Posteriormente a estos asentamientos iniciales, se suman en un proceso muy continuo, sucesivos fraccionamientos en zonas intermedias. Aproximadamente entre los años 1925 y 1943 son fraccionados (por lo menos en parte) casi todos los balnearios comprendidos entre Salinas y Jaureguiberry, siendo la zona Carrasco-Salinas fraccionada posteriormente.

A mediados del siglo XX, la coyuntura económica posibilita masi-

vamente a las clases medias el acceso a la demanda balnearia. En la década del 40 al 50, amplios sectores medios cuentan con apoyos crediticios de instituciones oficiales o privadas, destinados a empleados bancarios o del sector público. Por entonces, las leyes de protección de alquileres contribuyen también a que posibles recursos que se hubiesen destinado a la construcción de viviendas permanentes, fuesen destinados a la construcción de viviendas de recreo.

Por otra parte, en esta etapa la plusvalía generada por el sector agropecuario que no encuentra en la industria incentivos de inversión, se vuelca "hacia la construcción, la especulación con tierras, la propiedad en los balnearios y los inmuebles de lujo"⁷.

A ello se suma el hecho de que a partir de 1955, la corriente turística argentina demandante comienza a participar como inversora en el área.

La realización de la ruta interbalnearia (mediados del 50), que acorta las distancias a la capital, incorpora la franja costera más próxima de Canelones, a Montevideo⁸. Todo este conjunto de factores tiene como resultante física el enorme aumento en la construcción de viviendas (el 87,2 % de las viviendas existentes en el área balnearia se construyeron después del año 1950)⁹.

El volumen y la entidad de las transformaciones producidas en las últimas décadas, particularmente aceleradas en años recientes a impulsos de la especulación inmobiliaria, el desarrollo de la industria turística y de particulares circunstancias y coyunturas económicas nacionales y extranjeras, han provocado distorsiones ambientales y deterioros paisajísticos.

Con raras excepciones este proceso de transformaciones se concretó con una visión parcializada, unilateral, donde el propio carácter conflictivo señala el deterioro producido y evidencia la inexistencia de una planificación adecuada capaz de prever efectos a largo plazo y de compatibilizar el necesario desarrollo con la preservación de las calidades ambientales.

Por omisión, desconocimiento, equivocada ponderación o interesada visión, donde el parámetro especulativo ha prevalecido en forma notoria, muchas de las intervenciones han ido en desmedro de las calidades paisajísticas, de la armónica conjunción entre espacio construido y ámbito natural, de las posibilidades de uso y pleno goce de sitios y lugares privilegiados por la naturaleza, en definitiva en desmedro del usuario presente y futuro.

En cuanto se refiere a la estructuración del medio físico, se coincide con De Terán cuando afirma:

"No se trata de volver a plantear la exigencia consabida del gran planeamiento territorial previo, en el que todo está previsto en grandes

líneas, para ser después desarrollado en planos urbanos, los cuales darían paso, a su vez, al tratamiento de los espacios menores, dentro de un proceso pretendidamente racional en su graduación escalonada, como desarrollos cada vez más precisos de una visión integral inicial. Ello sería una actitud otra vez idealista y dilatoria respecto de la resolución de los problemas inmediatos"¹⁰.

Diversas son las escalas que podrían considerarse, desde el ámbito territorial hasta la construcción edilicia.

La descalificación del medio construido

El litoral costero ha incorporado, en un período relativamente corto, un sinnúmero de urbanizaciones y loteos destinados a uso balneario, en un proceso que tiende a constituir un cordón casi ininterrumpido que se extiende sin solución de continuidad en el departamento de Canelones, inmediato a Montevideo, y se localiza en forma más o menos próxima entre sí en las costas de Maldonado y Rocha.

De características disímiles, abarcan aquellas constituidas por modestas construcciones en las zonas próximas a la capital (hoy prácticamente extensión de su área metropolitana), las más sofisticadas mansiones de Punta del Este y hasta la "espontánea" arquitectura de Aguas Dulces (Dpto. de Rocha), alternándose con algunos núcleos poblados de carácter permanente.

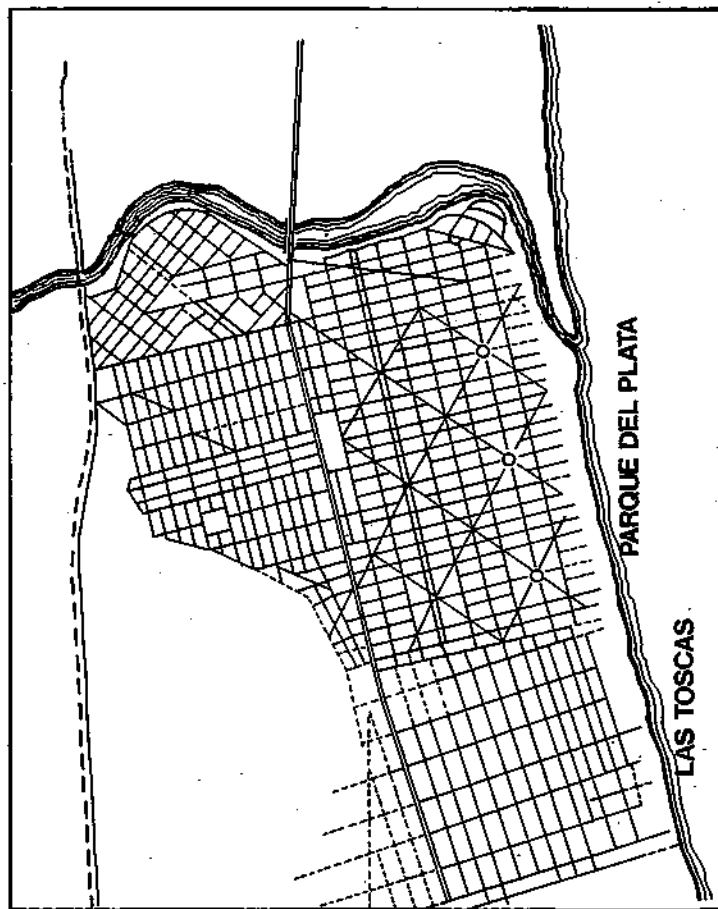
Mayoritariamente, la estructura de estas urbanizaciones está dada por su carácter especulativo que origina un trazado mecánico, preocupado más por la simplificación de la división catastral y el directo rendimiento del metraje comercializable, que por el logro de calidades espaciales, o por el desarrollo de las potencialidades del sitio.

Tales modelos de asentamiento surgen descharacterizados si los consideramos en una perspectiva global y raramente permiten ser claramente identificados.

El trazado de sus calles no da cuenta de otros intereses que no sean los del deslinde aritmético de los predios fraccionados. Contrapuesta actitud a la que manifestaba el arq. Vilamajó cuando expresaba: "Nuestra calle debe adaptarse a la tierra, debe seguir sus contornos, debe ser en suma una calle más natural, ella será siempre más interesante que la calle recta, que ofrece una sola perspectiva"¹¹.

En general, las propuestas de fraccionamiento no se conjugan con los contornos naturales del área. Las geometrías indiferenciadas de las urbanizaciones pocas veces dan cuenta de los accidentes del terreno, extendiéndose sin límites precisos; sus trazados pocas veces contemplan la dirección de los vientos de forma de amortiguar las ráfagas huracanadas del Sur y Sureste o permitir el aprovechamiento de la "virazón" y sus efectos moderadores de las altas temperaturas de verano.

Figura 1. El loteo elemental



La escisión entre el fraccionamiento y el borde costero se ha planteado en forma casi sistemática. La presencia de ramblas muy próximas a la costa ha originado no pocas veces serios problemas por imprevisiones técnicas: invasión de dunas móviles que afectan la traza viaria y aún la zona poblada, y su ocasional deterioro provocado por el deficitario drenaje de los predios loteados, etc.

Otras propuestas procuraron la fluida interconexión del borde costero y la zona de asentamiento proyectada. Tal es el caso de la propuesta de Antonio Bonet para Portezuelo; tal es el caso también de la propuesta para "Terrazas de Manantiales" (arq. Justo Solsona y asociados), tergiversada en parte por el trazado de una vía circulatoria sobre la playa.

En cuanto a las realizaciones edilicias y salvo excepciones, la tónica es una arquitectura descalificada que se inserta prescindiendo muchas veces de los ambientes preexistentes. El habitual transplante y reproducción de tipologías de tipo urbano en la vivienda aislada del balneario resulta incapaz de incorporar los requerimientos propios de un espacio para el esparcimiento y el descanso.

Sorprende la escasa relación de la vivienda con el espacio exterior, a través de elementos arquitectónicos o naturales (dejando de lado una prolongada tradición nacional al respecto), así como el poco cuidado puesto en su acondicionamiento, en lo que se refiere al uso de materiales adecuados; orientación apropiada, etcétera.

Sorprenden también los escasos ejemplos convincentes de creación arquitectónica elaborada por profesionales (al margen de las imposiciones especulativas y las muchas veces discutibles ordenanzas de construcción en vigencia), cuando deben enfrentar su inserción en un ámbito paisajístico caracterizado. A través del uso de los materiales, su coloración, el manejo volumétrico no siempre se revela una simpatía entre lo construido y el ámbito natural.

La propuesta arquitectónica pensada en forma autosuficiente y pretendiendo validarse en función de su propio interés y calidad, se revela como otra de las formas de descalificación del medio construido. La necesidad de "mostrarse" a través de la propia vivienda, crea muchas veces "objetos" arquitectónicos para ser vistos más que para ser usados, e implica la subordinación del entorno inmediato.

La presencia del árbol que restituye la escala, tamiza los espacios y es protagonista factor de unidad a nivel urbano, se ve desplazada, constituyendo una de las formas nada despreciables de deforestación.

Debemos señalar, por otra parte, que en la zona balnearia no suele tomarse el jardín como un hecho vital a nivel de uso privado y como elemento enriquecedor del espacio comunitario. Suele más bien concebirse en función exclusiva de valoraciones ornamentales. En los modestos centros balnearios, el "jardín" es habitualmente apenas un resi-

blemas de congestionamiento y desorden que afectan a recursos del mismo tipo en todo el mundo (por ejemplo la costa Atlántica argentina).

"Todavía es tiempo de encarar un plan maestro para la costa en que se estudien posibilidades de reparcelamiento, áreas de reserva, etc., salvaguardando al máximo los intereses privados de los propietarios de la zona, sin afectar el bien público"¹³.

A otra escala, no dejan de ser significativas las alteraciones producidas por inserciones incongruentes, entre las que podemos citar:

- las de "terminales pesqueras" con sus correspondientes plantas de tratamiento e industrialización de sus productos derivados, en medio de áreas balnearias;
- en la cima y ladera del Cerro de San Antonio, en Piriápolis, las de diversas construcciones (torres de microondas, parador, carteles publicitarios) con nulo compromiso hacia el entorno, cuando la presencia protagónica del cerro en la bahía agrava los efectos degradantes de tal inserción;
- la incipiente aparición de tipologías de vivienda en altura y la utilización de medianeras como soporte propagandístico a nivel comercial.

La red viaria

El trazado, diseño y equipamiento de las rutas y caminos en el área costera se ha desarrollado, generalmente, sobre la base de estrictas consideraciones funcionales. El automóvil, su estabilidad, el ahorro de tiempo y los requerimientos constructivos son los únicos parámetros que parecen haberse tenido en cuenta. Sin embargo el dimensionamiento y la velocidad factible en función de la tecnología constructiva, no son necesariamente los únicos aspectos por contemplar.

La ruta no es sólo la unión de dos puntos, sino también la ocasión oportuna para disfrutar y "vivenciar" una sucesión ininterrumpida de sensaciones. El horizonte deja de ser una barrera y el paisaje se percibe como un encadenamiento de imágenes capaz de convertirse en una ocasión nada desdeñable de amenidad. En ella transcurre buena parte de nuestro tiempo libre o de nuestro tiempo de trabajo.

En el presente, el paisaje rutero es pocas veces reconocido y cuidado como tal. Su acondicionamiento se reduce a la parquización de algunos tramos con cantero central (jardinería inoperante a la escala planteada), y su equipamiento se reduce a la inserción de algún ocasional parador localizado en sitios de poco interés.

Las simplificaciones de trazados obligan al uso desmedido de desmontes y terraplenados, produciendo desfiguraciones paisajísticas en particularísimos ámbitos geográficos (Abra de Perdomo, por ejemplo)

y llegan incluso al punto de que las proyectadas rutas de entrada a Montevideo implican el destrozo de un muy hermoso Parque en la localidad de Santiago Vázquez (sobre la costa, en las inmediaciones del puente Santa Lucía).

La indiscriminada colocación de carteles de propaganda en predios adyacentes produce una suerte de "contaminación" visual. Su presencia, precisamente en aquellos puntos de mayor visibilidad e interés, se constituye en fuerte motivo de distorsión y degradación paisajística. La tenaz persecución de los llamados al consumo prosigue hasta en horas nocturnas con carteles profusamente iluminados.

El problema forestal

Como hecho ya consumado, la forestación artificial se convierte en parte fundamental de un paisaje que ha incorporado los usos humanos, y asimismo resulta el marco imprescindible para el desarrollo de la mayoría de los asentamientos del área.

Este proceso de forestación se inició en las últimas décadas del siglo XIX, teniendo como centros de irradiación Punta del Este, Atlántida y Piriápolis, para expandirse a lo largo de las costas de los departamentos de Canelones, Maldonado y Rocha después de un duro período de aclimatación de especies, en su mayoría extranjeras.

La forestación generalmente monoespecífica tuvo inicialmente una fuerte incidencia sobre el equilibrio ecológico, que ya anteriormente había sido quebrado por la introducción de la ganadería.

La forestación, al producir en general la fijación de las dunas, pudo ser la causa de la rotura del equilibrio en algunas playas, al eliminar la realimentación que de éstas hace el viento. Sin embargo, algunas zonas de la costa, como Cabo Polonio, han quedado sin forestar; la forestación de sus enormes dunas, únicas en su género en ésta región del continente, constituiría un hecho injustificable.

De todas maneras, en términos generales, puede considerarse que la forestación de las dunas constituyó un hecho positivo, que contribuyó a enriquecer un ecosistema naturalmente pobre. Una vez instalado un bosque y pasado cierto tiempo, se alcanza un nuevo equilibrio más o menos precario, no siendo posible, aunque fuese deseable, alcanzar el equilibrio anterior.

De las consideraciones previas se desprende que la forestación artificial, si bien pudo ser en su momento un factor desequilibrante, hoy es un hecho real en la mayor parte de la costa y ha generado nuevas riquezas para las que es necesario instrumentar formas eficaces de protección. De no existir éstas, la remoción generalizada de elementos puede implicar la removilización de dunas, lo que puede afectar obras de infraestructura y producir la elevación de la napa freática, el empobrecimiento

paisajístico, así como cambios en el microclima. Los fuertes vientos del Sur, si se eliminasen las barreras forestales por remoción o descuido de especies implantadas como protección (por ej. acacias), amenazarían la supervivencia de los bosques inmediatos.

Otra causa de deforestación es la no regeneración natural, la que se ve imposibilitada en la mayoría de las áreas urbanizadas debido al engramillado de los solares, el uso intensivo y la expresa destrucción de renuevos y tala indiscriminada de árboles adultos, so pretexto de los daños que éstos pueden causar en las construcciones. Complementariamente, se puede señalar como otra de las causas de deforestación, la explotación industrial de los pinos de la zona costera, destinada sobre todo a la industria de la construcción.

La ausencia de nuevas generaciones de pinos en áreas urbanas hace prever la posible descaracterización de la zona balnearia, ya que ellos constituyen el principal factor de unidad paisajística de un medio construido que no posee, en sí mismo, otros elementos homogeneizantes, habida cuenta de la diversidad y pobreza arquitectónica de gran parte de sus construcciones.

Las virtudes antes mencionadas de la forestación realizada fundamentalmente sobre la base de pinos contrastan con las limitaciones que otras especies presentan en cuanto a sus posibilidades de integración paisajística. Así los montes de eucaliptus implantados en la zona de los Palmares de Rocha responden a una necesidad (como lugares de sombra y abrigo para la ganadería), buscando aliviar la presión que se ejerce sobre los pocos montes naturales; pero no es menos cierto que otras especies vegetales de menor porte podrían cumplir los mismos requisitos, no produciendo efectos indeseables sobre el paisaje. De todas maneras, su principal limitación es su uso con fines de parquización en las zonas de elevado relieve, dado que su propio porte dificulta la visualización del mismo y tiende a desdibujar elementos destacables del paisaje, como en el caso del Cerro de Mangrullo (Parque de Santa Teresa).

En general, los montes artificiales en condiciones paisajísticas donde la vegetación primitiva aparece como elemento fundamental, resultan particularmente distorsionantes.

En el caso de sitios históricos, como por ejemplo la Fortaleza de Santa Teresa (Zona Angostura), el elemento paisajístico forma parte integrante del contexto cultural. Ese contexto se ve distorsionado por la presencia de montes artificiales y elementos ajenos a su marco original en sus proximidades.

Es necesario hacer notar aquí las potencialidades del monte indígena, sistemáticamente relegado por desconocimiento o desprecio; producto del manejo predominante de pautas culturales ajenas a nuestro medio. El monte indígena es uno de los principales soportes del equilibrio ecológico primitivo, al producir un efecto homeostático que se

extiende aún sobre zonas humanizadas, siendo el sustento y origen de parte de la fauna característica del medio nacional. Sus potencialidades desde el punto de vista paisajístico, no han sido desarrolladas teniendo en cuenta su natural identificación con el relieve, la facilidad de aclimatación y su integración global a las características del medio. Una comprensión cabal del mismo exigiría un manejo casi exclusivo de sus especies, ya que la inserción de especies alóctonas le restaría coherencia y lo descaracterizaría en forma sustancial.

Es por esta razón que la preservación de los ejemplos que aún quedan en estas condiciones requeriría la aplicación de una normativa estricta (Punta Negra, proximidades de Cabo Polonio, bordes de lagunas costeras, palmares y montes de ombúes en la costa rochense, por ejemplo).

Es de hacer notar que aunque los palmares estén protegidos por ley, su existencia se ve amenazada, encontrándose en permanente retroceso, no sólo por muerte natural, sino por extensión de la frontera agrícola y aún por la explotación irracional de la miel de palma, que implica la pérdida del ejemplar. Ello se ve agravado por efecto del pastoreo que impide su renovación natural.

Las playas

Las playas son el resultado de una compleja dinámica geomorfológica. Su existencia está condicionada por una serie de factores mayoritariamente conocidos, pero cuya evolución en cada momento es predecible sólo sobre la base de profundos estudios técnicos.

En cortas distancias se pueden encontrar playas que crecen, playas en equilibrio y playas que tienden a desaparecer. De hecho, cuando el mar avanza sobre un acantilado sedimentario haciéndolo retroceder, o cuando la ola disipa su energía en las crecientes contra los médanos costeros, o finalmente cuando el viento realimenta la playa a partir de las dunas, en los tres casos, quedará una playa que puede resultar más o menos angosta, y en ocasiones especialmente atractiva.

Si por desconocimiento de su dinámica, estos procesos naturales son interrumpidos al efectuar obras de infraestructura incorrectamente planificadas, se hacen necesarios muros y espigones de protección de las playas, obras de eficiencia variable pero que siempre constituyen una respuesta de dudoso valor paisajístico.

Por otra parte, las rutas y caminos, inclusive de alta velocidad y próximos a la costa, no sólo ponen en peligro, en ciertos casos, la propia existencia de la playa, sino que constituyen otro importante factor de distorsión por el ruido y la alteración del ambiente. Si tales trazas pueden satisfacer la demanda de ciertos sectores, y ser solución válida para determinadas zonas, no constituyen la única receta a ser indiscriminadamente

aplicada. La diversificación de posibilidades puede llegar a colmar las expectativas de usuarios que busquen un contacto más íntimo con la naturaleza como forma de descanso y recreación.

Estos objetivos podrían lograrse mediante la interposición de barreras sucesivas. El propio atractivo turístico de una zona exige la existencia de lugares de muy difícil acceso.

Es necesario impedir la simplificación de los sitios naturales y procurar, por el contrario, la multiplicidad de situaciones e intereses. El sitio más atractivo y estimulante sería, en cierta medida, el más "inagotable". Debería, en consecuencia, planificarse una gradación de acercamientos, que vaya de lo más inmediato a lo más inaccesible.

Por otra parte, la calidad de las aguas se ve amenazada por los efluentes volcados en forma incontrolada en los arroyos que vierten sus aguas al mar (aportando incluso residuos sólidos provenientes de "rellenos sanitarios" volcados en las proximidades de vías de drenaje), a los que se suman las manchas de petróleo que el mar deposita en las costas. Es notoria la existencia de mediciones de contaminación en playas de Montevideo y otras costeras. Que no se hayan dado a publicidad sus resultados puede configurar un indicador de la eventual gravedad de algunas situaciones.

Los bañados

Los bañados del área costera constituyen un particular ecosistema que posee no sólo un marcado interés paisajístico, por su riquísima fauna, sino que puede también constituir una fuente de recursos naturales factible de explotación económica (actividad pecuaria, explotación de la nutria, etc.).

Cuando a nivel internacional la desecación de bañados ha sido en buena medida descartada, sigue aplicándose en el país. El dilatado proceso y la falta de continuidad de las obras de desecación de los bañados de Carrasco hacen difícil su evaluación desde el punto de vista ambiental.

En el caso de los bañados de Rocha, existía un informe técnico indicando que más allá de los perjuicios que podría significar para la rica fauna existente, el área de los suelos "recuperados" para la agricultura sería mucho menor que la de los efectivamente desecados, pues gran parte de ellos se salinizarían y otros se acidificarían, al punto de no permitir su uso agropecuario.

Hoy, a poco tiempo de iniciadas las obras, parecen haber fracasado intentos de forestación en algunas áreas, pero una evaluación completa del perjuicio a la fauna y al paisaje es todavía impracticable.

III. Apuntes sobre la situación reciente

"Sentimos un pujante desarrollo y ese sentir nos sobrecoge, nos hace temer un futuro anárquico; tememos se pierdan los hilos que guían su equilibrio, tememos que el ambiente que hoy tiene una armonía tan sugestiva, se transforme en un conjunto sin interés y que este rincón que hoy nos enamora, pierda su encanto".

Arq. Julio Vilamajó
("Estudio regional para Punta del Este")

"...mucho me emocionaría que llegasen a plasmar la joya de Colonia, antes que el Capitalismo internacional, grandote, hipopótamo y cursi la quisiera convertir en prostituta del oeste platense como ya han hecho con Punta del Este que, era antes, muy antes, una doncella metida en las aguas saladas, tan original y tan grácil como para un mito antiguo mediterráneo".

Arq. Mauricio Cravotto
(Carta personal al Arq. Luis Mazzini
Mdeo., 22/jun./1943).

No cabe la referencia a Punta del Este ciñéndose al estricto límite de su temprano encuadre catastral y peninsular. Punta del Este puede hoy considerarse un ámbito geográfico mayor, que incluye las bahías de Maldonado y Portezuelo, la loma de la Ballena y los boscosos alrededores, la laguna del Diario, las zonas intermedias y la amplia faja costera que, extendiéndose hacia el este abarca San Rafael y trasciende ya la barra del arroyo Maldonado, prolongando paulatinamente el acotamiento oriental de su área de influencia.

Las mismas estructuras urbanas de Punta del Este y Maldonado han pasado a constituir en los últimos años un complejo prácticamente unificado, donde las diferenciaciones morfológicas aparecen como especializaciones funcionales dentro del conjunto, más que como elementos ligados exclusivamente a uno u otro centro. La complementación y mejoramiento de la red vial, el auge constructivo y el crecimiento de la población, contribuyen a explicar el fenómeno.

"La zona de Punta del Este ha sido en los dos últimos censos de población el área de mayor crecimiento del país. Se puede suponer que en los últimos veinte años Maldonado/Punta del Este, más que duplicó su población, y que parte importante de ese crecimiento, se ha producido en los últimos diez años... Estamos hablando de cifras relativamente bajas (30.000 a 40.000 habitantes) con la situación bastante compleja de un área que está adaptada para vivir durante 9 meses al año con treinta o cuarenta mil personas, pero que puede absorber cinco veces esa población"¹⁴.

Las ciudades de Pan de Azúcar (en las proximidades de Piriápolis)

y particularmente de San Carlos (a unos 15 km al norte de Maldonado) pasan por su parte a ser, en buena medida, subsidiarias del complejo Punta del Este/Maldonado en lo que tiene que ver con el abastecimiento de alimentos, de materiales y de mano de obra destinada a la industria de la construcción o al sector de servicios, durante la alta temporada veraniega sobre todo.

En cuanto al volumen de edificación, puede anotarse que "en el período 1973/79 el total de m² se multiplicó por 10"¹⁵.

Las cantidades de metros cuadrados de construcción aprobados en el departamento de Maldonado en el último decenio son los siguientes¹⁶

Año	Metros cuadrados de construcción aprobados
1973	50.000
1974	100.000
1975	260.000
1976	300.000
1977	375.000
1978	425.000
1979	585.000
1980	365.000
1981	120.000

Fuente: Intendencia Municipal de Maldonado, "Situación y Perspectivas del Departamento de Maldonado", Maldonado, enero de 1982.

No se cuenta con información suficiente sobre el siguiente bienio, pero es notoria la caída de los precios inmobiliarios y un marcado estancamiento de la industria de la construcción. Las cifras transcritas son elocuentes, como también lo son las singulares inflexiones y tendencias que se registran en consonancia con la coyuntura económica y financiera, no sólo nacional sino también y —aún preferentemente— de la República Argentina. El hecho no sorprende, si se admite que la incidencia de la inversión de capitales argentinos en el negocio inmobiliario de los últimos años en Punta del Este podría superar el 90 % del total.

Según estimaciones de la Cámara de la Industria de la Construcción y Afines de Maldonado, en el período 1976/80 se solicitaron permisos para construir en la capital del país por un total de 3.845.000 m², mientras que en el mismo lapso los permisos presentados en Maldonado sumaron unos 2.046.000 m², o sea el 53 % de la cifra anterior. Pero "como en Montevideo mucho de lo construido son obras habitacionales de interés social o locales para industrias, mientras allá la tónica es la expresión suntuaria, los valores de inversión superan a los de la metrópoli, lo que habilita a decir que Maldonado fue, durante ese trayecto temporal, casi el 50 % de la industria de la construcción del país"¹⁷.

Puede resultar significativo señalar que los precios de venta por metro cuadrado de apartamentos de buenas terminaciones oscilaban, de acuerdo con informaciones brindadas por un importante consorcio inmobiliario, de U\$S 800/900 hacia fines del año 1977, a U\$S 1800/1900 hacia principios de 1980 (entre un 211 a un 225 % de incremento en dólares, en 27 meses). En caso de unidades de "especial calidad" ubicadas en lugares privilegiados, los precios alcanzaron ocasionalmente cifras aún mayores¹⁸.

La entrada de divisas significó, en el año 1979, según la misma fuente, "el 31 % de nuestras exportaciones totales, y un volumen mayor al de las exportaciones no tradicionales"¹⁷.

Los volúmenes y montos manejados explican, en parte al menos, la magnitud de los efectos ambientales registrados en el área. La pérdida de bosques constituye, al respecto, uno de los aspectos más señalables. El parque Burnett disgregado y el Parque Municipal destruido en gran parte hacia 1960 para la ejecución de un aeropuerto de mediana dimensión, evocan la insistente prédica del Arq. Vilamajó a favor de la presencia de tales elementos, juzgados por él como jalones altamente significativos de la calidad general de la zona¹⁹.

A ello habría que agregar el lamentable proceso que condujo a la desafectación de vastos sectores arbolados que originariamente formaban parte del bosque de Lussich. En efecto, por ley de octubre de 1963, quedó bajo tutela estatal una extensión cercana a las 300 ha²⁰, pero dicha ley quedó sorprendentemente derogada en 1973. El área forestal correspondiente al Municipio de Maldonado abarca un porcentaje reducido de la superficie oportunamente señalada para su mantenimiento. La presión especulativa se sobrepuso pues al interés general y al patrimonio cultural y científico que la masa forestal significaba. Si bien el reducto central que contiene las más raras y hermosas especies vegetales quedó en propiedad de la comuna, no es menos cierto que el fraccionamiento de las áreas inmediatas multiplica el peligro eventual de incendios y lo que es aún más grave: el potencial raleo de la arboestación constituida por especies vulgares pero que aseguraba la necesaria protección del núcleo más valioso. Hoy el ecosistema local tiende a quebrarse y ese núcleo puede, en consecuencia, verse seriamente dañado. La buena disposición existente a nivel técnico para su preservación brinda ciertas garantías de actuación futura, aunque la misma pueda mediatizarse por la escasez de medios y recursos asignados para tal fin.

Pero no es sólo a través de la afectación global de masa forestada homogénea que se ha venido registrando la acentuada desaparición de un apreciable porcentaje de arboestación en el área. La acción privada, ya sea por insuficiencia fiscalizadora o aún alentada por contradictorias disposiciones normativas a nivel público, ha tenido, en este campo, una importancia determinante.

Esa acción se manifiesta en:

Foto 1. La imagen deseada (la avenida Roosevelt en Punta del Este)

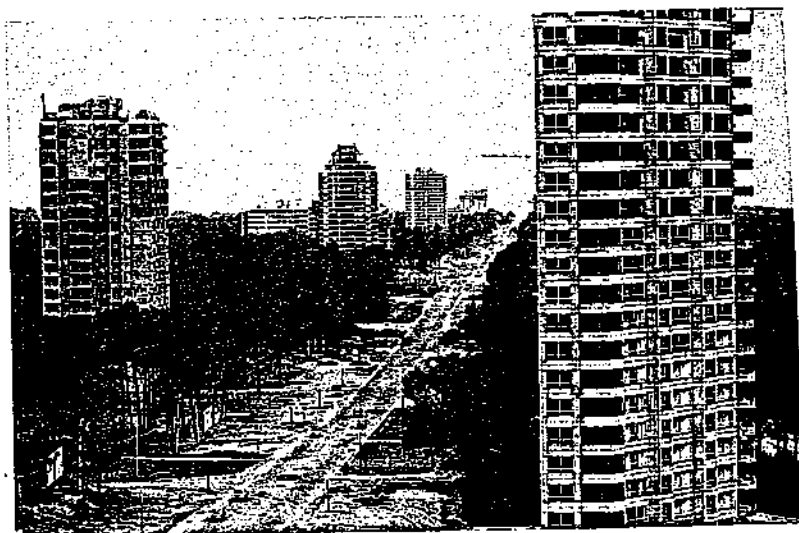
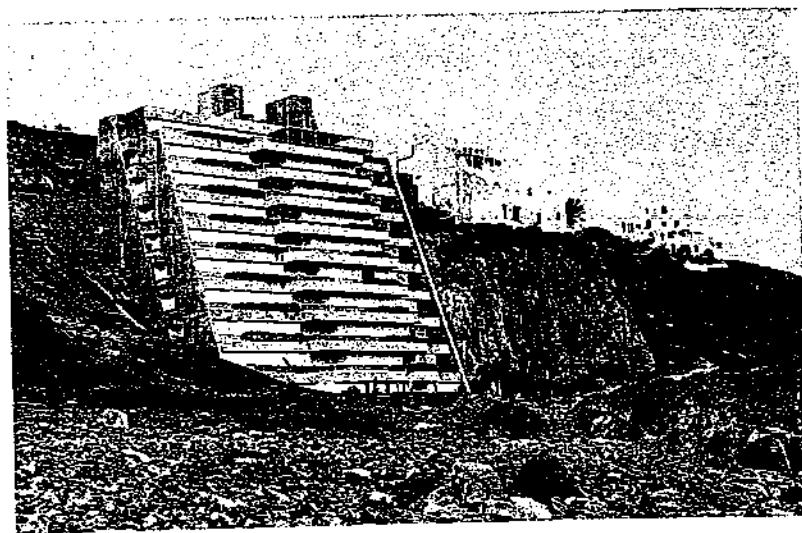


Foto 2. Edificio de departamentos sobre la ladera de Punta Ballena



- la tala poco discriminada, en función de exagerados márgenes de "seguridad" respecto a las construcciones existentes (la rinconada entre la playa Portezuelo y la Ballena es caso elocuente);
- el habitual engramillado de los predios para alcanzar la imagen deseada de "jardín", de acuerdo con pautas inducidas por el prestigio ajeno (tales intervenciones impiden la renovación natural de las especies),
- el fuerte incremento de la edificación con posibilidades crecientes de impacto ambiental.

Este último aspecto ha adquirido, en época reciente, relevancia especial. Distintas tipologías han surgido como corolario de otras tantas normas surgidas a nivel municipal. Algunas, generadas en predios próximos al centro comercial de Punta del Este, usufructuaron de un amplio margen de posibilidad de afectación del suelo en los pisos bajos, generando una masa edificada continua a nivel de la calle. El hecho es significativo si se tiene en cuenta que salvo situaciones aisladas (la calle "de las palmeras" por ejemplo) los espacios viarios de la Península carecen de arbolado.

El caso es mucho más grave en lo referente a la construcción de torres, particularmente aquellas que se fueron edificando en la zona de la Pastora y sobre la Avda. Roosevelt, una vez que la concentración en altura registrada en la Península sobrepasó la posibilidad de la infraestructura sanitaria allí existente, obligando a su drástica limitación.

Estas nuevas construcciones a gran altura (54 mts) exigían para su erección amplios terrenos, y estuvieron condicionadas por un factor de ocupación del suelo relativamente reducido (25 %). A pesar de la existencia formal de disposiciones conducentes a impedir la tala de árboles o a sustituir aquellos de eliminación "imprescindible", la imposición de prever garages con capacidad suficiente para albergar un automóvil por unidad de vivienda llevó a la sistemática construcción de guardacoches en subsuelo. Esos subsuelos abarcaron la totalidad de la superficie de terreno disponible, apenas por debajo del nivel natural, a los efectos de evitar los altos costos que hubiera originado su construcción en varios niveles, en presencia de una napa freática en general elevada. Fue así descartada en los hechos la implantación de nuevas especies, quedando normalmente reducido el esfuerzo de acondicionamiento del espacio exterior a jardinerías ornamentales con plantas y arbustos de pequeño y mediano porte. La ausencia del pinar impide mitigar el impacto producido y retomar la escala intermedia entre la masa edificada y el observador a nivel de suelo. Algunas de las zonas sobre la Avda. Roosevelt, donde la construcción estuvo más concentrada, evidencian ya la acción devastadora del medio natural pre-existente y permiten vislumbrar su previsible agravamiento posterior.

Paradojalmente, se agrade a ese medio natural para adueñarse de panoramas y "paisaje". A la cuantificación del m² se incorporan las

"vistas" como nuevo aliciente de intercambio comercial. Se quiere "ver" más y se quiere ver más lejos. En consecuencia, el árbol se considera un obstáculo. A la habitual miopía de la visión ambiental se agrega ahora la generalizada "presbicia" de la clientela consumista.

El esfuerzo de diseño arquitectónico parece ser, en tal encuadre, relativamente poco importante para mitigar el daño inferido al espacio público. El propio dimensionamiento y volumetría global de la torre están prefijados por la ordenanza y la presión del cliente-inversor, sólo resta al arquitecto la resolución más o menos correcta de ciertos detalles y proporciones y el despliegue de ingenio conducente al logro de otra de las imposiciones del promotor: lograr una imagen identificable, eficaz, y, de ser posible, "exclusiva".

La alta rentabilidad llegó a posibilitar cierto cuidado de materiales y terminaciones, aunque la aceleración exigida en los procesos de obra y las dificultades para la obtención de personal calificado durante el auge constructivo, induce a temer por el buen mantenimiento de los edificios realizados en el período, sometidos como están a duras condiciones atmosféricas.

El grueso de las construcciones "prestigiantes" no sólo evidencian un rápido deterioro, sino que revelan, mayoritariamente, insensatas condiciones de uso, por un desmedido afán especulativo. Ello suele conjugarse con un bajísimo nivel de diseño, contribuyendo a generar un "paisaje" urbano disgregado, incoherente y empobrecido, degradación espacial que acentúa sus efectos depresivos durante los nueve meses carentes de afluencia turística.

No puede desconocerse la existencia de realizaciones que evidencian, con más o menos convicción, una responsable preocupación por conciliar arquitectura y ambiente: el edificio "Cívitatecchia", las "Terrazas del Sol", alguno de los conjuntos del arq. Libedinsky, de los arqs. Villar y Pascale o de los arqs. Médici, Puente y Trucco, el restorán "La Tabla del Rey Arturo", las "Terrazas de Manantiales", el Club privado "Azul", pueden constituir algunos ejemplos. Pero la ejemplificación resulta irrelevante frente a la genérica perturbación del espacio colectivo.

Si el parámetro monetario es el determinante, no puede extrañar la importante eliminación de obras y entornos de incuestionable calidad arquitectónica y ambiental. El proceso de sustituciones protagonizó, en efecto, la desfiguración del casco originario de la Península (particularmente de la zona próxima al puerto), donde un puñado de primitivas construcciones adquiere no sólo valor testimonial, sino que aún llega a constituirse en potencial desafío de adecuación ambientalista frente a la opción dominante en este momento.

El desconocimiento de la dimensión histórico-cultural ha conducido a la creciente desfiguración del núcleo central de la ciudad de Maldonado, donde se ha reiterado una vez más el respeto ceremonial a

Foto 3. Ruta "panorámica" (Punta Ballena)

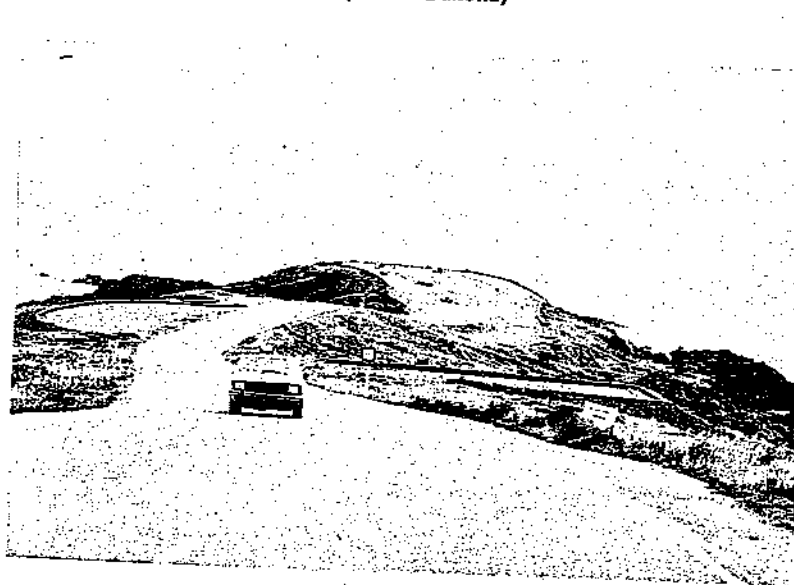
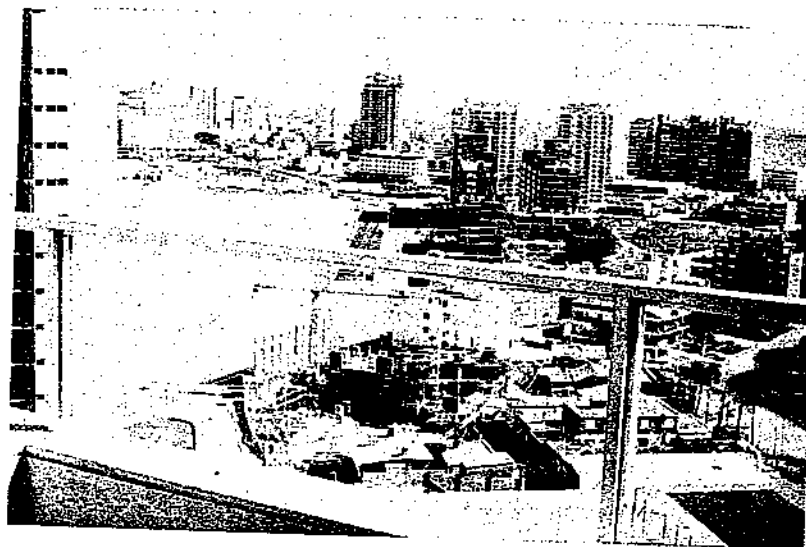


Foto 4. El nuevo "paisaje" urbano (península de Punta del Este)



algún ejemplo monumental aislado, disgregándolo sin embargo de un entorno urbano que le otorgaba su real significación. El ejemplo de la Catedral es elocuente: su silueta ha comenzado ya a desaparecer como jalón dominante de la ciudad, ante las cercanas edificaciones en altura, y su presencia a desdibujarse, ante la competencia visual de los carteles de un comercio agresivo. Por otra parte, la remodelación de la antigua plaza signó su definitiva descontextualización. Se comprueba una vez más que el "buen diseño" no alcanza cuando su ejercicio autonómico provoca distorsiones a nivel de conjunto.

No puede desdeñarse el esfuerzo con que, a nivel técnico, se procura evitar efectos similares en la ciudad de San Carlos, así como la instrumentación de disposiciones que regulan las situaciones específicas de las diversas zonas más jerarquizadas del área (San Rafael entre ellas). Pero no es menos cierto que salvo contados casos, la acción pública no logró —o no se propuso— poner coto a las intervenciones más "contaminantes". En algunos casos llegó a ser incluso directa promotora de las mismas.

Algunas de tales intervenciones merecen ser señaladas:

- La "urbanización" de la ladera oeste de Punta Ballena, que resulta así literalmente "desnaturalizada" (la voracidad especulativa llegó a casos extremos, como los que cubrieron, desde la cima hasta el borde marítimo, los acantilados rocosos próximos al extremo sur de la Punta).
- La habilitación en el mismo sitio de una vía de acceso de sorprendente amplitud (la "Ruta Panorámica") desbordando sobre un espacio de estacionamiento capaz de acoger un elevado contingente de automóviles y ómnibus de excursión, producto de la concepción de un turismo asténico y también de la ausencia de una conciencia crítica capaz de calibrar los efectos de una acción depredadora;
- La construcción de la "Rambla de Circunvalación" de la Península de Punta del Este, que barrenó y rellenó un alto porcentaje de sus zonas rocosas, desfiguró su perímetro costero, minimizó la superficie de algunas de sus ya pequeñas playas, privó a las viviendas existentes de un entorno espacial compatible con su volumetría y carácter. Pudieron adoptarse soluciones técnicas más convincentes, si el real objetivo buscado hubiese sido un fácil contacto con el entorno natural. Difícil resulta en efecto aceptar la distorsión generada a escala geográfica y paisajística en función del discutible propósito de dar continuidad y velocidad circulatoria a un tránsito destinado a contemplar una población supuestamente en actitud de esparcimiento y descanso.
- La realización de amplísimas playas de estacionamiento sobre la Playa Brava, de más vastas dimensiones que la playa misma, carentes de todo equipamiento natural o construido, con el que mitigar

la aridez generada. Esta forma de postergar al peatón frente al vehículo automotor se reitera en la ruta de acceso a la Península. A la inseguridad generada por la velocidad de circulación debe sumarse la degradación causada por el nivel de ruido emergente y la contaminación visual provocada por la deforestación y la multiplicación de semáforos, señales y carteles indicadores, las construcciones localizadas sobre la faja costera y la caótica presencia de la arquitectura habitacional hotelera y comercial.

Todo lo expuesto coexiste sin duda con la realización de una serie de obras y equipamientos que contribuyeron con desigual eficacia al mejoramiento del área. Entre ellos la construcción de las terminales de Punta del Este y Maldonado, del Campús deportivo, o de la "Plaza del Ingenio", sobre la costa este de la península, que complementan a nivel público la multiplicidad de servicios comerciales, culturales y de esparcimiento creados por el sector privado.

Las diversas posibilidades de control y distribución del ingreso se ven reflejadas en el medio urbano a través de las distintas formas de apropiación del espacio.

Cuantiosas inversiones permitieron que aquel sobreequipamiento se concentrara en las áreas más costosas y jerarquizadas. Las zonas marginadas, excéntricas o peor servidas, alojaron en cambio la población de menores recursos o aquellos sectores que por migración interna se afincaron en la zona, atraídos por las posibilidades de acceso a un mercado de trabajo dinamizado hasta 1980 por el auge de la construcción y la afluencia turística. Se calcula en 10.000 el número de obreros de la construcción que trabajaban en Punta del Este entre 1979 y 1980. Muchos de ellos se alojaron en viviendas absolutamente indigentes localizadas en los loteamientos ubicados en las afueras de Maldonado o en los barracones elementales levantados por las empresas a pie de obra.

Si bien el desarrollo del área favoreció parcialmente, desde el punto de vista económico, a ese sector poblacional, resultó insuficiente para permitir condiciones de habitabilidad aceptables a nivel global.

No resulta fácil, por otra parte, calibrar los efectos negativos —en lo ambiental, social y cultural— derivados de pautas de conducta y jerarquía de valores generados por un turismo predominantemente consumista, en búsqueda no sólo de descanso, esparcimiento y diversión, sino también de prestigio, notoriedad y conexiones comerciales y financieras a escala internacional.

Es un hecho que la iniciativa individual, procurando el máximo y más rápido rendimiento, internaliza los beneficios derivados de una operación financiera y externaliza los desechos emergentes de la misma. Privatiza las ganancias y socializa en cambio los residuos.

Resulta por ello imprescindible clarificar con nitidez los hechos y

Foto 5. Punta del Este y Maldonado:
cara y contracara de un "estilo de desarrollo"

a) ruta de entrada a la península



b) un rancherío en Maldonado Nuevo



desmistificar las falaces argumentaciones manejadas por los principales agentes de la degradación ambiental en el área —propietarios, inversionistas, empresas inmobiliarias—. La sustancial fractura impuesta al medio natural en el reciente período se justifica, por parte de tales agentes, como el inevitable corolario de un nuevo tipo de turismo crecientemente "masificado".

Las razonables condiciones ambientales anteriormente existentes se mantenían, según se aduce, a costa de la excluyente presencia de un grupo social minoritario y privilegiado. Ninguna duda cabe acerca del carácter minoritario y privilegiado del antiguo grupo que usufructuaba el balneario. Pero resulta innegable que el uso efectivo que de él se hace en el presente permanece circunscripto a un sector también privilegiado y, aunque cuantitativamente amplificado, igualmente restringido y mayoritariamente extranjero. Y lo que es aún más grave, esa circunstancia se complementa hoy además, con el acentuado e irreversible deterioro del sitio.

Es deber insoslayable sin embargo afirmar que tan radical deterioro no era inevitable.

No se pretende, por cierto, desestimar la importancia que reviste el turismo receptivo para un país como Uruguay²¹. Pero, si se busca el bienestar común pueden instrumentarse siempre soluciones técnicamente eficaces, económicamente viables y prudentemente equilibradas desde el punto de vista ambiental, capaces de brindar una aceptable respuesta a la demanda turística a nivel regional.

La gran residencia individual de elevado costo, o la atomización de unidades de mediano porte, o la construcción de torres de gran altura, no constituyen en modo alguno las únicas opciones posibles. Son en efecto factibles otras soluciones tipológicas, procurando compatibilizar una razonable densidad en cuanto a capacidad locativa, con edificaciones de mediano porte, no agresivas del medio natural circundante. Algunos ejemplos recientes y aún otros realizados en la década del 50 permiten comprobar la viabilidad de lo enunciado.

Por otra parte, si se trata de atender a un volumen creciente de demanda turística, debería realizarse un detenido estudio acerca de sus concretas posibilidades y de sus variadas opciones. También aquí es factible encarar una alternativa a la tendencia hoy predominante, de enfocar la incentivación turística de la zona de Maldonado/Punta del Este, sobre la base de la adquisición de bienes inmuebles.

Una política complementaria de promoción hotelera suficientemente equilibrada permitiría un volumen de alojamientos temporarios con respuestas arquitectónicas no necesariamente "contaminantes". Podría viabilizar además —si efectivamente se busca generalizar los beneficios de una inversión importante a nivel nacional— la apertura hacia un turismo social, en cuanto posibilitaría el aprovechamiento,

fuera de la alta temporada y a costos reducidos, de la cuantiosa infraestructura subutilizada existente. No se trata tampoco aquí de una respuesta inusitada y distante. El caso generalmente poco recordado del Parque de Vacaciones de la UTE²², con ejemplar funcionamiento en el Uruguay desde 1947, es demostrativo de la forma en que un sector de trabajadores nacionales se benefició con una organización que ha extraído el máximo provecho de los recursos físicos existentes, de modo de garantizar un decoroso descanso anual a núcleos familiares de medios y bajos recursos, mediante retribuciones controladas y proporcionadas a sus respectivos ingresos.

Las acciones que condujeron a pérdidas sustanciales de valores ambientales y a un creciente empobrecimiento de la calidad de vida pueden y aún deben ser re-encauzadas, mediante una política de corto y largo plazo que refleje los intereses de los sectores mayoritarios de la población.

Notas

¹ Sunkel, Osvaldo, "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1980.

² Mc Hale, John, *The Ecological Context*, Studio Vista, Londres, 1971.

³ Morello, Jorge H., "Ecología" en "Documento General" del 1er. Congreso Argentino del Ambiente, CEPA, La Plata, 1981.

⁴ Naselli, César, "El diseño del paisaje", en *Summarios* núm. 25/26, Buenos Aires, 1978.

⁵ Vidart, Daniel, "Tipos humanos del campo y la ciudad", Montevideo, 1969.

⁶ Zeitoun, Jean, *Cuadernos Summa, Nueva Visión*, núm. 48, Buenos Aires.

⁷ Instituto de Economía: "La crisis económica", en *Nuestra Tierra*, núm. 26, Montevideo, noviembre de 1969.

⁸ El 65 % de la población activa afincada en los balnearios de Canelones (de Montevideo a Parque del Plata) se traslada cotidianamente al centro de la capital, según estimación de las oficinas técnicas del Municipio de Montevideo, sobre la base de datos provenientes del transporte colectivo interdepartamental.

⁹ Datos del Censo de Población y Vivienda, 1975.

¹⁰ De Terán, Fernando, reportaje en revista *Ambiente*, núm. 24, La Plata, marzo de 1981.

¹¹ Vilamajó, Julio, "Estudio regional para Punta del Este", en Aurelio Lucchini, *Julio Vilamajó, su arquitectura*, Montevideo, 1970.

¹² Reportaje a Leandro Silva Delgado en el *Semanario Opinar*, Montevideo, 1970.

¹³ O.E.A., *Desarrollo turístico del Uruguay*, Montevideo, 1978.

¹⁴ Información extraída de los reportajes realizados por la revista *Ambiente*, núm. 25, La Plata, abril de 1981.

¹⁵ Intendencia Municipal de Maldonado: "Memoria 1978/79".

¹⁶ Datos proporcionados por la revista *Habitat*, órgano oficial de la Liga de la Construcción del Uruguay.

¹⁷ *Habitat*, núm. 48, Montevideo, marzo de 1982.

¹⁸ En el mes de junio de 1980 se vende un apartamento de 140 m² en U\$S 312.000 (aproximadamente U\$S 2.200/m²) según la referida fuente.

¹⁹ Véase "Estudio regional para Punta del Este", en Aurelio Lucchini, *Julio Vilamajó, su arquitectura*, Montevideo, 1970.

²⁰ La ley fijaba como límites: "Interbalnearia en su intersección con el Camino a la Laguna del Sauce hasta dicha Laguna y por la Interbalnearia y el camino Lussich hasta el primer camino vecinal que sale del lado Norte".

²¹ Las cifras son elocuentes: la exportación de carne —recurso de importancia sustancial a nivel nacional— tuvo, en 1975, una participación en el PBN del 2,9 %; el turismo receptivo, del 1,9 %.

²² UTE: Usina de Transmisiones Eléctricas, entidad estatal. El Parque de Vacaciones está ubicado en el Departamento de Lavalleja, a 140 km al NE de Montevideo.

**Comentario sobre el trabajo de Mariano Arana,
"Paisaje y medio ambiente. Algunas consideraciones sobre
las áreas costeras en el Uruguay", por Jorge E. Hardoy**

El artículo de Mariano Arana es un intento poco frecuente en la literatura latinoamericana de presentar la historia del paisaje y de encarar los problemas ambientales en forma interdisciplinaria, dando cabida a los numerosos componentes que inciden en él. Los autores han elegido como estudio de caso un área comparativamente limitada y de gran belleza natural y excelente clima de la costa atlántica del Uruguay. Son estos últimos factores los que impulsaron, durante las últimas décadas, el rápido crecimiento turístico.

El paisaje visible de la costa atlántica uruguaya es la obra del hombre durante los últimos setenta u ochenta años. Sus características fundamentales son el resultado de la acción de ganaderos y agricultores y de los constructores de ferrocarriles, caminos y obras públicas en general hasta que, durante los últimos años, la voracidad de los especuladores precipitaron transformaciones irreparables. No siempre la obra del hombre fue negativa. Los autores justicieramente señalan la visión de algunos hombres que al promover forestaciones introdujeron una variedad y calidad en el paisaje que, aunque artificial, le da a la región su carácter particular. Tampoco dejan de señalar la labor de algunos arquitectos, muy pocos por cierto, cuya obra ha quedado sumergida en la mediocridad general. La vulnerabilidad del paisaje de la costa atlántica uruguaya, formado por extensas playas de arena, extensas lagunas de agua dulce, sierras, bosques y ríos insertos en una topografía suavemente quebrada y con presencia nunca lejana del mar, pero también por numerosos detalles —rocas, médanos, pequeños arroyos, bañados, etc.— y otros contruidos por el hombre —faros, caminos espontáneos, los conjuntos de eucaliptos, utilizados como rompevientos en las áreas rurales y otros— ha quedado evidenciada durante las últimas décadas.

Cada fase del crecimiento físico y demográfico de la costa atlántica —no me animo a llamarlo desarrollo— engendró sus propios problemas que requerían soluciones nacionales y regionales. En cada década, diferentes administraciones uruguayas actuaron sobre el paisaje. Su

acción directa o su negligencia en orientar las transformaciones han sido los factores decisivos en esta historia.

El paisaje y el clima fueron siempre las grandes atracciones de la costa atlántica, pero el paisaje ha sido crecientemente tratado como un negocio particular. No es tratado como un bien común, como un derecho de la sociedad entera para su renovación y educación. El tantas veces invocado "derecho" del hombre a hacer lo que quiere con una propiedad que ha comprado, mientras el Estado no pueda compensarlo adecuadamente por no hacerlo, está destruyendo rápidamente la principal atracción de la costa atlántica. Ante ese "derecho" el rol del Estado uruguayo ha sido casi de prescindencia total. Su pasividad, no sólo la actual sino también la de gobiernos anteriores, alarma por la insensibilidad y la falta de visión. El Estado aparece en esta historia como el socio menor, el que pudiendo y teniendo la obligación moral y constitucional de actuar como conservador de un patrimonio cultural que pertenece a la sociedad uruguaya en su totalidad, opta erróneamente por recoger algunos beneficios impositivos y obtener soluciones parciales y transitorias a sus problemas financieros y a la situación socioeconómica nacional y regional.

La complejidad del ambiente requiere que su historia sea tratada de manera interdisciplinaria. Es éste el intento del artículo. Los actores y sus acciones debieron constituir los elementos centrales de esa historia. Fundamentalmente se trataba, entonces, de presentar esa historia basándola en los principios rectores que orientaron las políticas explícitas e implícitas del Estado en lo que se refiere al ambiente en general, al turismo en particular y a la costa atlántica en mayor detalle. Es ésta la principal omisión de los autores de este trabajo, comprensible por su brevedad, pero que espero puedan reparar en un futuro trabajo de más aliento.

No es tampoco una historia espacialmente uniforme. Debería estar formada por un sinnúmero de microhistorias que intentasen rescatar las modificaciones que en el espacio han ejercido los seres humanos y también las especies sometidas por él. No es nuestra historia la de un paisaje gastado por la sobreexplotación, como tantos paisajes de América Latina, sino la de un paisaje prostituido.

Quienes conocen bien la costa atlántica uruguaya saben que esa materia prima que constituye su paisaje pudo incorporar las necesidades de un turismo socialmente orientado. No fue ese el propósito de los principales actores: el Estado y los inversores privados. No fue así. Los actores tenían otros objetivos. El resultado de esta tragicomedia lo insinúan los autores de este trabajo: en los lotes subdivididos con "fines turísticos" de los departamentos de Maldonado y Rocha podrían instalarse, por lo menos, 150.000 familias que equivalen, con una visión optimista, a la totalidad del crecimiento demográfico uruguayo durante las próximas tres generaciones.

El daño ha sido hecho. Alguien podrá decir que una política conservacionista extrema no podía adoptarse en una economía en crisis y que los problemas laborales y financieros de la sociedad uruguaya requerían inyecciones de capitales externos para reanimarla. La ironía es que esas inyecciones sólo podían venir de otra economía vecina con crisis cíclicas, y de sus capitales financieros cuya legitimidad ha sido puesta en duda. El rápido auge del turismo en la costa uruguaya a partir de mediados de la década de 1970 ha sido reemplazado por una crisis cuya solución escapa a cualquier pronóstico.

Los ciclos turísticos también introdujeron cambios en la población. Los cambios fueron invariablemente el resultado de influencias externas a la región. Durante las últimas décadas esos cambios han sido bruscos y la región pasó de un período cuya característica fue un gradual crecimiento en la demanda de empleo y en la "prosperidad general", a una acelerada demanda de insumos turísticos entre 1976 y 1980, para caer radicalmente la demanda de empleos y servicios a partir de 1980. Progreso, para la población trabajadora, significaba poseer empleos más o menos estables y adquirir algunos bienes materiales; para algunos, cierta especialización; para los menos, la posesión de un comercio o taller. Pero la región, convertida en la segunda área de atracción de migrantes de todo el Uruguay, perdió su característica al declinar el turismo. Una vez más se probaba la vulnerabilidad de confiar el desarrollo de una región a esta industria intensiva en capital y sujeta a discontinuidades cuando la base de apoyo es tan débil como la que impulsó el crecimiento turístico en el Uruguay durante los últimos años.

Medio ambiente y turismo en la costa balnearia uruguaya

Danilo Veiga

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la interrelación entre el turismo y el medio ambiente, desde una perspectiva sociológica. Particularmente en el caso uruguayo y considerando el "boom turístico" de los últimos años, interesa formular un marco de referencia para estudiar los impactos sociales y medio-ambientales de dicho proceso. Dados los escasos avances logrados en esta materia, los conceptos e hipótesis vertidas suponen una primera aproximación que debe ser profundizada.

En la primera parte se examinan las relaciones entre el fenómeno turístico y el medio-ambiente a partir de un modelo analítico sociológico. En la segunda parte, se comentan las implicaciones sociales y medio-ambientales del turismo en función del marco de referencia propuesto. En tercer lugar, se analizan las principales características y especificidades de la costa balnearia uruguaya, de acuerdo con las hipótesis formuladas.

1. Sobre las relaciones entre turismo y medio ambiente

Para examinar las relaciones entre turismo y medio ambiente es necesaria una perspectiva que integre distintas dimensiones sociales, culturales y económicas. Así, recientemente se ha comenzado a investigar el fenómeno del turismo con un enfoque más amplio que el del análisis económico tradicional. En buena medida esto es consecuencia de que los efectos sociales, culturales y ambientales de la actividad turística pueden contrarrestar sus beneficios económicos¹.

Importa entonces rescatar para el análisis sociológico el fenómeno, dadas sus implicaciones socioculturales y políticas. Si bien el turismo se considera normalmente una actividad individual, cuando miles de personas participan en ese proceso en un país, se comprende que el turismo representa, en los términos de Durkheim, un "hecho social". Aun cuando

responde a una voluntad individual o grupal, no se genera desordenadamente configurando una demanda incontrolada, sino que responde a determinantes sociales.

El turismo se desarrolla por el efecto demostrativo, las pautas de consumo, la promoción y la actividad de organismos nacionales e internacionales. Existe un modelo implícito en el cual la demanda de servicios turísticos de un país o región se vincula con la oferta de otros. Esto debe complementarse con un análisis de los efectos sociales de dicho proceso, especialmente con respecto al impacto del Turismo². Así, desde el punto de vista de la demanda, es necesario examinar las actitudes y el comportamiento de los turistas, describiendo e interpretando estas dimensiones.

Existen diferentes tipos de turismo y motivaciones psicoculturales (recreativas, ambientales, culturales, históricas, deportivas, etc.). La noción del turismo como forma de ocio (o tiempo libre que resulta de opciones individuales y grupales —evasión, distracción, realización, etc.— está presente en las definiciones del fenómeno. El turista es "una persona que disfruta pasajeramente de tiempo libre y que visita voluntariamente un lugar alejado de su hogar para experimentar un cambio"³, y "el turismo es el paradigma de la vida moderna, orientada al exterior y al esparcimiento propio de la clase media"⁴. En síntesis, el turismo en tanto expresión de interacción social, a través del estudio de las motivaciones y conducta de los turistas, pone de manifiesto las relaciones y valores de los grupos sociales.

La dimensión de la oferta turística también debe profundizarse desde una perspectiva sociológica, ya que no se han producido avances en esta línea en razón de que la evaluación de sus impactos ha sido predominantemente económica; el estudio de la implantación del turista en un medio social no se planteó hasta hace pocos años⁵.

De acuerdo con estas consideraciones, para analizar la interacción entre el turismo como proceso social y el medio ambiente es necesario analizar el medio ambiente como un componente-dimensión del producto turístico, en función de su apropiación por agentes de la oferta y consumidores. El producto turístico surge así de la combinación de varios factores:

- a) *servicios* (alojamiento, transporte, alimentación, recreativos, etc.);
- b) *cultura* (patrimonio cultural y artístico, folklore);
- c) *geografía* (recursos naturales, lugares de interés); y
- d) *ambiente social* (valores, organización social, afinidad, etc.).

O sea que el turismo es resultado de un complejo de factores que a su vez son mediatizados por una industria que lo promueve en el mercado, por el carácter y tipo de demanda, etc., todo lo cual confluye en una "imagen turística", asociada a una reestructuración de pautas y valores de los agentes sociales que configuran la oferta.

Desde una perspectiva similar, uno de los estudios más abarcadores sobre los problemas económicos y sociológicos del turismo ha sido desarrollado en un proyecto comparativo multinacional (Proyecto TOUR). En dicho trabajo se combinan el análisis teórico a nivel macro-social e investigaciones empíricas a nivel de la demanda y oferta turística⁶. En este proyecto los investigadores adoptaron el supuesto que las categorías y factores del sistema turístico están estrechamente relacionados, independientemente de sus características propias. Las dimensiones allí incorporadas brindan un marco de referencia adecuado para apreciar las relaciones entre los componentes de la demanda, la estructura de la oferta y el medio ambiente.

Resulta entonces que para analizar la interacción turismo-medio ambiente bajo esta perspectiva es necesario correlacionar la oferta y la demanda, las actitudes y conductas del turista y sus consecuencias socio-económicas. Así las pautas de consumo y aspiraciones de los consumidores turísticos conforman el perfil de la demanda, asociándose a una valoración y actitud frente al medio ambiente. *La estructura del producto turístico se deriva de una combinación de factores en el proceso de interacción entre sus distintos componentes, uno de los cuales es el medio ambiente.*

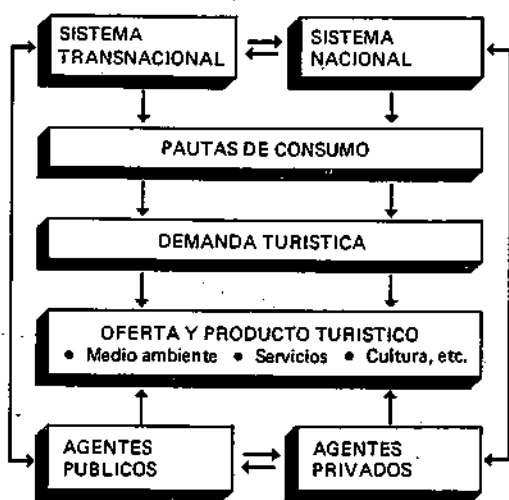
En la figura adjunta se presenta la interrelación entre las principales categorías analíticas descriptas. El modelo sociológico subyacente relaciona las pautas de consumo a nivel de la demanda con el producto turístico a nivel de la oferta, considerando al medio ambiente como uno de sus elementos constitutivos. Corresponde señalar que este marco de referencia sirve como material heurístico para investigar las implicaciones sociales, culturales y ambientales del turismo.

Así, por ejemplo, entre los principales impactos de la actividad turística, pueden evaluarse: la generación y tipo de empleos, la absorción de migrantes; la estacionalidad de la demanda; la estructuración de nuevos valores y los efectos demostrativos en la población local; las consecuencias ecológicas; el rol de los agentes privados y del Estado en la oferta de servicios, etc. Parece claro entonces que solamente una comprensión del "proceso turístico", puede conducir a detectar sus implicaciones con respecto a "problemas medio-ambientales" y de allí constituirse en elemento concientizador para modificar su incidencia por medio de una política pública correctiva⁷.

2. Las implicaciones sociales y medio ambientales del turismo.

Aunque existen enfoques alternativos, aquí se postula que el fenómeno del turismo es analizable como una expresión moderna del consumo, en su manifestación corriente o predominante en un lugar y tiempo determinado. Así, por ejemplo, las características y tendencias del turismo internacional constituyen buenos ejemplos del consumismo en el

**PRINCIPALES CATEGORIAS ANALITICAS
E INTERACCION ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE**



mundo desarrollado, pero que está fuera del alcance popular en los países subdesarrollados; de dónde se puede inferir la estrecha relación entre el proceso turístico y el tipo de sociedad y la estructura de clases, entre otros elementos.

En el caso específico de los denominados "modelos neoliberales" implantados desde hace una década en los países del Cono Sur, sus consecuencias a nivel social, cultural y político han significado un cambio importante en relación a las pautas de conducta prevalecientes anteriormente. La privatización de la economía, la liberalización y apertura de los mercados han estimulado valores y pautas sociales diferentes, asociadas a un incremento del consumo y a aspiraciones de los grupos sociales emergentes⁸. El turismo ha constituido una de estas manifestaciones, particularmente en centros balnearios internacionales como Punta del Este en el caso uruguayo.

En este sentido, puede afirmarse que buena parte de los cambios sociales generados en los países subdesarrollados forman parte de un estilo ascendente a nivel mundial, que penetra las estructuras sociales, económicas y políticas a través de un proceso de difusión y profundiza-

ción de las actividades vinculadas al denominado "sistema transnacional"⁹. Este proceso que puede caracterizarse en función de la inversión extranjera, la tecnología importada, el consumo sofisticado, etc., está estrechamente asociado a las formas dominantes de acumulación de capital, de la distribución del ingreso, de la dependencia externa, así como a los valores e ideología de las clases sociales; en síntesis el "estilo de desarrollo" dominante¹⁰.

Dentro de un marco de referencia sociológica como el aquí propuesto, una de las dimensiones más importantes a evaluar se refiere al impacto y análisis de los beneficios y consecuencias no esperadas del turismo sobre la sociedad huésped¹¹. Esto implica que dicho fenómeno como expresión consumista y valor social a nivel de la demanda, tiene también consecuencias económicas y sociales a nivel de la oferta. En su relación a la problemática del medio ambiente, parece central la idea de que el consumo turístico, o sea el uso y apropiación de los recursos naturales (playas, bosques, etc.) guarda un potencial destructivo del equilibrio y mantenimiento del ecosistema, materia fundamental de la actividad turística. De manera que un interrogante fundamental por plantear es ¿en qué medida dicho consumo influye en el deterioro ambiental y en el agotamiento de recursos naturales no renovables? Así, el problema de los recursos limitados puede plantearse en función de la capacidad que el medio ambiente tiene para absorber distintos tipos de actividades o tensiones ambientales (contaminación, destrucción de bosques, etc.).

Una reconceptualización del turismo en estos términos resulta de indudable interés para lograr una visión integral y explicativa del proceso social correspondiente. Así, aún cuando para la mayor parte de los analistas los límites de la actividad turística están dados por la demanda; existen límites importantes a considerar en relación a la oferta¹². En particular, a través de la tensión ejercida sobre el medio ambiente.

Parece útil, entonces, enmarcar el problema en torno de los límites de su crecimiento. La polémica sobre los límites del crecimiento económico es conocida a partir de los trabajos del Club de Roma y del Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche, entre otros. Más recientemente se ha venido trabajando en torno de la idea de que existen no solamente límites físicos al crecimiento económico, sino "límites sociales" aún cuando es justo reconocer que ya los autores del Modelo Bariloche expresaban que las principales restricciones, en función de un tipo de sociedad más equitativa, eran de índole sociopolítica y no económica¹³.

La hipótesis acerca de la existencia de límites sociales al desarrollo surge del supuesto que los bienes materiales o culturales, en tanto metas socialmente deseables, están restringidos por límites físicos y sociales. Aquí es necesario distinguir entre bienes de consumo individual y social, a medida que el nivel de consumo aumenta cubriendo desde las necesi-

dades básicas hasta las más elaboradas, la satisfacción creciente depende cada vez más no del consumo individual, sino del consumo por parte de otras personas o grupo. Más aún puede postularse que la creciente demanda de bienes de este tipo ("*positional goods*"), constituye un freno para el bienestar económico y social¹⁴.

En este contexto, debe recordarse que el medio ambiente tiene una capacidad restringida para extender su ámbito de influencia, sin un deterioro en su calidad, lo cual impone límites sociales al consumo. Esto significa que el límite se refiere al goce o satisfacción que depende de las condiciones que rodean al producto. Así, la contaminación del medio ambiente es un buen ejemplo del conflicto existente entre oportunidades individuales y sociales.

La adquisición de una vivienda o terreno para actividades turísticas ilustra el problema de que el carácter privado de muchos bienes oculta su dimensión social; en efecto, la satisfacción brindada por su uso depende del grado en el cual otros individuos también lo usufructúan. En esta tesis, lo que importa en la obtención de propiedades y lugares de esparcimiento no es tanto el consumo presente de un individuo, sino el consumo de los otros.

En la competencia por la apropiación del medio ambiente turístico, aquellos que adquieren los bienes más temprano generalmente lo hacen en condiciones más ventajosas, ya que luego por el efecto demostrativo y el aumento del consumo y de la demanda se vuelven más caros. Pero la competencia excesiva en el sector turístico implica importantes costos externos; si estos costos continúan aumentando, se alcanzará un nivel donde el costo social será demasiado elevado para justificar la libertad individual de acción que produce tal deterioro. O sea que se llega a un punto donde la libertad individual, en la competencia por bienes "posicionales", resulta socialmente destructiva¹⁵. La especulación inmobiliaria que estimula el incremento desmedido del precio de la vivienda y de la tierra balnearia es un excelente ejemplo de esta acción socialmente regresiva.

Desde esta perspectiva, se postula que el medio ambiente y sus componentes son modificados tanto por la interacción desde el lado de la demanda turística (a través de la apropiación del territorio y de los recursos, etc.); como desde la oferta, dimensión en la cual los agentes públicos y privados adoptan decisiones favorables a sus intereses, con resultados no esperados sobre la sociedad circundante.

Pero los impactos del turismo no se limitan a esto, sino que los efectos de la demanda sobre el medio ambiente son consecuencia también del fenómeno de la "moda". Este es un hecho esencialmente social que se manifiesta en la cambiante y rápida pérdida de valor de los bienes materiales, objetos culturales, etc. En el caso específico de las áreas turísticas, se observa cómo lugares y zonas que eran atractivos pierden el prestigio y la identificación social de que gozaban antes. En definitiva,

el proceso de "masificación turística" corresponde a la movilidad y a las aspiraciones de consumo que reemplazan pautas y valores guardados para una élite, buscando ésta nuevos centros de atracción para dar paso a otros sectores sociales emergentes.

En muchas áreas ocurre este proceso, donde pautas de consumos se difunden a un ritmo veloz, absorbidas y estimuladas por ventajas comparativas, asociadas a la búsqueda de nuevos centros de recreación¹⁶. Surge entonces el problema de los efectos de esa cambiante búsqueda de ocio, por parte de una élite que sustituye y promueve nuevos "hábitat turísticos".

Por otro lado, la difusión del turismo internacional puede concebirse como una forma disfrazada de apropiación del espacio nacional, a través de la inversión, la especulación inmobiliaria y la explotación de los recursos turísticos¹⁷. En suma el turismo tiene consecuencias sociales y políticas que resultan inevitablemente ligadas al proceso de transnacionalización, apropiación del territorio y aculturación inherente a dicha actividad.

En todo caso y con grado variable es cierto que la apropiación del "producto turístico" tiene efectos sobre el medio ambiente que van desde el deterioro y destrucción del espacio ecológico hasta la modificación de la organización social del territorio (mediante la aglomeración urbana, la congestión y proliferación de nuevos centros, etc.).

En este sentido, deberían analizarse: el rol que juega la dependencia externa como demanda turística; las acciones que el Estado puede emprender para controlar la acción y el proceso de apropiación y modificación del medio ambiente; y el papel que le cabe a la oferta turística nativa y a los agentes privados ligados al sistema transnacional. La comprensión de estos temas ayudará a obtener una visión más precisa de la problemática y será particularmente útil para extraer conclusiones y formular políticas.

3. Medio ambiente y turismo en la costa balnearia uruguayo

En función de las consideraciones anteriores se analizan a continuación las principales características y especificidades del caso uruguayo, particularmente en relación al turismo en el área de mayor desarrollo reciente (Punta del Este). En este sentido cabe señalar que existen estudios anteriores que demuestran la importancia del fenómeno y sus implicaciones con respecto al medio ambiente¹⁸, a las políticas públicas¹⁹ y al desarrollo regional²⁰.

El concepto de área balnearia se emplea como sinónimo de "área turística" en el caso uruguayo, ya que el principal recurso explotable lo constituyen las playas y sus alrededores. Así, desde Montevideo hacia

el este, en su frontera con Brasil, se dispone de 350 km de costa con una cadena de playas utilizables en su mayor parte para fines turísticos.

Puede afirmarse que la interacción del eco-sistema con factores económicos, sociales y culturales influye en la localización costera desde fines del siglo XIX, con vistas a la residencia permanente en unos casos y a las vacaciones estivales en otros. Allí coinciden uruguayos y argentinos, que representan la principal demanda sobre el área hasta la fecha.

La demanda se concentró originalmente en los sectores de altos ingresos que impulsaron el desarrollo de centros balnearios como Punta del Este, Piriápolis y Atlántida. Luego, hacia mediados de siglo, se incrementa la incorporación de las clases medias, especialmente en los balnearios de Canelones, más próximos a Montevideo. Sin embargo, el deterioro de los niveles de ingreso de estos sectores hace difícil mantener las residencias de *week-end*, base de esta expansión balnearia, lo cual, unido al déficit de vivienda en la capital, configuró una expansión metropolitana al transformarse muchas de estas viviendas en permanentes. Paralelamente se ha producido un importante crecimiento del área turística de Punta del Este, como resultado de la demanda masiva de turistas argentinos, atraídos por las ventajas naturales y comparativas de dicha zona, y del efecto de demostración operado en la sociedad argentina.

Por consiguiente, una especificidad a resaltar del caso uruguayo es que el turismo balneario ha implicado la apropiación de un sistema ecológico natural, con el riesgo emergente de su explotación. El desarrollo balneario ha dado como resultado una forma específica de urbanización, en la cual el medio ambiente natural sufre masivas transformaciones artificiales motivadas por el desarrollo de la infraestructura y servicios destinados a la explotación de los recursos naturales (playa, bosque, etc.). Paralelamente, se ha dado un crecimiento sustancial de la población activa y residente en dichas áreas a través de importantes flujos de migración interna²¹.

En el caso uruguayo, por otra parte, han coexistido varios procesos ecológicos en la ocupación del área turística o balnearia. Estos procesos pueden considerarse en función de los conceptos de "expansión-agregación" e "invasión-sucesión"²².

Así, por ejemplo, los fenómenos de expansión y agregación se refieren al crecimiento del área, y al proceso de organización territorial balnearia. Generalmente los suelos sobre los que se desarrolla la urbanización balnearia uruguaya son superficiales, de bajo o nulo valor agrícola. En dicho proceso intervinieron factores tales como el crecimiento poblacional, la especulación y la acción de los agentes privados, dueños de dichas áreas, así como la expansión turística sobre la base de motivaciones culturales, de prestigio social y de posibilidades económicas de los sectores medios.

Estos procesos estuvieron indudablemente asociados al crecimiento, subdivisión y parcelamiento de los balnearios de Canelones, que tuvo-

ron una expansión acelerada en las décadas del 50 y del 60. En los años 70, sin embargo, influyeron otros factores (tales como el déficit de viviendas permanentes en Montevideo) que produjeron una segunda corriente expansiva hacia los balnearios más cercanos a la ciudad. Pero aquí el fin turístico propiamente dicho no fue el determinante, sino la posibilidad de acceder a una vivienda decorosa para un sector de la población montevideana.

Respecto de los fenómenos de "invasión y sucesión" del territorio, puede señalarse dos aspectos. Uno se refiere a los cambios producidos en el área balnearia como resultado de modificaciones en la localización de población y de actividades económicas, así como en la movilidad residencial. Un segundo aspecto tiene que ver con la ocupación de suelos originalmente agrícolas que se convierten en asiento de instalaciones turísticas puras o en combinadas con asentamientos rurales, como ser chacras, etc.

Estos procesos se han verificado recientemente en las áreas de Maldonado y Rocha, donde se combinan motivaciones económicas y turísticas en la ocupación del medio ambiente.

Ahora bien, las formas de apropiación del medio ambiente turístico permiten identificar, de acuerdo con el marco de referencia expuesto anteriormente, pautas de consumo y comportamientos de los agentes sociales tanto desde el lado de la demanda como desde la oferta.

El caso más interesante lo constituye el balneario internacional de Punta del Este, donde se ha verificado durante los últimos cinco años una expansión vertiginosa en la construcción de viviendas y en el número de turistas, que en 1981 alcanzaran la cifra record de 190.000 personas.

Entre los efectos más importantes que la apropiación del medio ambiente turístico ha producido deben mencionarse: la sobreutilización de ciertas áreas, asociada a la divergencia entre las alternativas urbanísticas propuestas y sus zonas de implantación, y la artificialización creciente del medio ambiente, como resultado de actitudes paisajistas incompatibles con el ecosistema.

También el proceso de deforestación de los últimos años, como consecuencia de la construcción de viviendas turísticas, representa otro de los impactos del turismo sobre el medio ambiente. El deterioro producido en el bosque como componente del microclima y la pérdida de un valor estético fundamental son índices claros del problema²³. También puede señalarse el impacto ocasionado por la creciente ocupación de suelos con problemas de drenajes, inversión en infraestructura que no siempre está disponible, etc.

En este sentido y por su incidencia en el medio ambiente pueden identificarse dos pautas o actitudes básicas con relación al producto turístico, por parte de la demanda, o sea del turista:

- a) Una pauta vinculada a una *imagen panorámica*, contemplativa,

que es la de mayor relevancia en el caso del turismo desarrollado en el Uruguay. Así, por ejemplo basta mencionar que el 90 % del área turística de Punta del Este se configura por chalets y viviendas individuales asimilables a esta actitud del turista. *Debe enfatizarse que a diferencia de otros países, el turismo balneario en el Uruguay se basa en un sistema de alojamientos en residencias privadas y no en hoteles.* Esto tiene implicaciones específicas en la apropiación del medio ambiente por parte de los turistas, ya que constituye un turismo familiar, de larga permanencia, etc.²⁴

b) Una pauta vinculada a una *imagen urbana*, en función de que se establece a través de la propiedad de vivienda en conjuntos habitacionales y departamentos en el área turística. En el caso uruguayo y específicamente en Punta del Este, esta pauta puede estimarse se correlaciona con un 10 % del área. Sus efectos ambientales se circunscriben a una zona reducida en el territorio, aún cuando puedan discutirse sus efectos en términos de las connotaciones sociales y culturales que una relativa "masificación" del turismo produce en conglomeraciones urbanas. En este sentido se ha polemizado sobre el concepto urbanístico que implican las torres de apartamentos y su valor estético, etc.

No obstante lo anterior, y por su importancia en la problemática turística y medio ambiental en Uruguay, surgen como hecho social relevante las actitudes y conductas del turista asociadas a la *imagen panorámica*.

Una primera variante corresponde a la *imagen paisajista propiamente dicha*. Este tipo de demanda turística es la de aquellas personas que eligen áreas de bellezas naturales (Punta Ballena, Laguna del Sauce, etc.) para construir su vivienda. Estas áreas se encuentran relativamente alejadas del centro urbano y tienen su propio ambiente natural.

Una segunda variante corresponde a una *imagen centrada en el bosque* (amplias zonas de Maldonado, Punta del Este y Rocha), donde la apropiación del bosque como espacio ecológico implica un límite al desarrollo, en tanto constituyó un bien público, en el sentido que se discutió anteriormente en este artículo. Es claro que la demanda turística de este tipo de producto representa una amenaza potencial para el deterioro del medio ambiente natural, por los aspectos mencionados de deforestación y artificialización²⁵.

Una tercera forma de demanda se vincula a motivaciones y actitudes *aislacionistas*, por las cuales el turista valoriza el hinterland que rodea al área turística, buscando un distanciamiento de sus aspectos masificadores. Aquí confluyen dimensiones psico-culturales, tales como valorización de la "vida natural" y rechazo a la sofisticación urbana, evasión, etc. (Las zonas de chacras cercanas a Maldonado, José Ignacio, Aguas Dulces, etc. constituyen ejemplos correlacionables con esta actitud.)

En síntesis, de acuerdo con esta línea de análisis, se puede obtener una tipología de pautas y comportamientos turísticos correspondientes

a demandas sociales diversas, y en función de ellas examinar sus impactos. Naturalmente que estos aspectos deben ser profundizados para lograr una comprensión integral del fenómeno turístico y de su relación con el medio ambiente. En este sentido, sería importante evaluar el rol que han cumplido y que deberían jugar los agentes privados y el Estado (a nivel de la oferta), en tanto factores que influyen en la construcción, propiedad de la tierra y promoción del turismo. En definitiva, esto significaría examinar la competencia que las actividades económicas tradicionales y no-tradicionales del país (por ej. la pesca) suponen para el desarrollo turístico, en su apropiación de los recursos del medio ambiente.

Notas

¹ Graburn, N., "La enseñanza de la antropología del turismo", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXII, núm., 1, 1980.

² Lanfant, M. F., "El turismo en el proceso de internacionalización", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXII, núm. 4, 1980.

³ Smith, V., *Hosts and Guests: the anthropology of tourism* (dir. publ.), 1977.

⁴ Mac Cannell, D., *The Tourist: a new theory of the leisure class*, Schocken, Nueva York, 1976.

⁵ UNESCO-BIRF, "El impacto del turismo internacional sobre los países en desarrollo", Seminario, Washington, D.C., 1976.

⁶ Mihovilovic, M., "Ocio y turismo en Europa", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXII, núm., 1, 1980.

⁷ Wolfe, M., "Perspectivas del medio-ambiente en la palestra política", en Sunkel, O. y Gligo, N., *Estilo de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

⁸ Filgueira, C., "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", *Revista de la CEPAL*, núm. 15, 1981.

⁹ Sunkel, O. y Fuenzalida, E., *Transnationalization and its national consequences* en Villamil J., *Transnational Capitalism and national development*, Brighton, Havester Press, 1979; Sunkel, O., "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", en O. Sunkel y N. Gligo, ob. cit.

¹⁰ Graciarena, T., "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, 1er. semestre, 1976; Villamil, J., "Conceptos de Estilos de Desarrollo, una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo, ob. cit.

¹¹ De Kadt, E., "Planificación social del turismo en los países en desarrollo", en *Planificación social*, ILPES-UNICEF, Santiago, 1978.

¹² Villamil, T., "El turismo en el Caribe", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XII, núm. 47-48, 1978.

¹³ Herrera, A., et. al., *Catastrophe or new society, a Latin American World Model*, IDRC, Canadá, 1976.

¹⁴ Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, Routledge & Kegan, London, 1978.

¹⁵ Sería interesante confrontar estos argumentos con las formulaciones de David Harvey sobre la justicia social y las formas espaciales que adquieren los asentamientos humanos. Harvey, D., *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London, 1973.

¹⁶ En el caso de Punta del Este, esto ha ocurrido en los últimos años con el surgimiento de zonas privilegiadas como Barra de Maldonado, Manantiales, etc.

¹⁷ También Punta del Este constituye un caso digno de estudio por la presencia de capitales extranjeros, fundamentalmente argentinos durante estos últimos años.

¹⁸ Lombardi, M., *Urbanización y Medio Ambiente: el desarrollo turístico en la Costa Balnearia uruguaya*, CIESU, Montevideo, 1981.

¹⁹ Lombardi, M., y Veiga, D., *Estructura socioeconómica y Distribución espacial de la población en el Uruguay*, CIESU, Cuaderno núm. 33, Montevideo, 1979.

²⁰ Veiga, D., *Regional Development and Population Distribution in Uruguay*, CIESU, Cuaderno núm. 24, Montevideo, 1978.

²¹ Castells, M., *Problemas de investigación en sociología urbana*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.

²² Lombardi, M., *Los límites del crecimiento turístico*, CIESU, Montevideo, 1982.

²³ Barbé, R., y Nakasone, N., *Informe al Seminario de Evaluación*, Intendencia Municipal de Maldonado, 1981.

²⁴ De acuerdo con datos recientes el alojamiento hotelero fue descendiendo en los últimos años hasta representar solamente el 15 % de la modalidad turística. La vivienda propia representa el 28 % del alojamiento, la alquilada el 12 % y los turistas que habitan casa de familiares o amigos el 35 %, el 10 % restante corresponde a otras formas (camping, etc).

²⁵ Según estimaciones recientes de la Intendencia de Maldonado, una hectárea urbanizada de área boscosa pierde un 50 % de su dotación inicial de árboles.

Medio ambiente urbano: el caso de Santiago de Chile

Patricio Gross F.

1. Medio ambiente y asentamientos humanos: un marco de referencia

Si entendemos el medio ambiente como todo lo que nos rodea no hay duda de que la preocupación ambiental surge con la aparición del primer ser humano sobre la tierra.

Aunque la noción de medio ambiente sea altamente subjetiva, tampoco hay duda de que el problema del manejo y calidad ambientales está vinculado no sólo con los ecosistemas naturales, sino que también y en importante grado con la sociedad que transforma el entorno buscando satisfacer sus necesidades.

A partir de las denuncias formuladas por el Club de Roma respecto de las consecuencias que el estilo de desarrollo imperante ha provocado en la humanidad, la preocupación por el medio ambiente crece durante los últimos años, tanto a nivel de autoridades como de las instituciones especializadas y el público en general, que en tanto habitante de las áreas urbanas se ve afectado por las manifestaciones cada vez más dramáticas de la degradación de la biogeoestructura, el deterioro de la tecnoestructura y sus repercusiones en la sociedad.

En un comienzo esto se manifestó en los países industrializados y con un alto grado de crecimiento económico, extendiéndose a problemas de contaminación, congestión, agotamiento de recursos y destrucción de los valores estéticos y paisajísticos, generados fundamentalmente por la tecnología empleada, por los residuos resultantes de un consumo intensivo y de muy variados productos, como también por las imperfecciones de un mercado que en el análisis costo-beneficio no incorpora el costo del deterioro ambiental¹.

A partir de la reunión de consulta de Founex (1971)² y la Conferencia de Estocolmo (1972)³ se abren paso otras variables para considerar los problemas relativos al medio ambiente y se incorporan elaboraciones sobre la calidad de vida que afecta a todos los países, aunque de una manera diferente.

Así el mundo subdesarrollado introduce la noción de que el deterioro ambiental es en esta parte del planeta un derivado directo de la pobreza, del subdesarrollo económico, de la insuficiencia de recursos de capital y de la falta de conocimientos y reformas adecuadas para enfrentar la utilización de los recursos naturales, afirmando que la dimensión ambiental sólo pueda entenderse inserta en una visión integral del desarrollo.

A mi juicio, no se trata de la incorporación de nuevos temas al análisis de los problemas del habitat, sino de la aceptación a nivel mundial de la necesidad de que se integren todas las dimensiones planteadas por el desarrollo, a través de una planificación que concerte intereses y coordine acciones en los planes globales, sectoriales y espaciales y a los niveles de decisión nacional, regional y local.

En la propuesta de un nuevo orden de prioridad para los objetivos del desarrollo y en cuanto al objeto central del mismo, en el que se lograría la integración, radica la novedad e importancia del enfoque ambiental. El desarrollo sólo tiene sentido si junto al aumento de bienes y servicios se produce un crecimiento autosostenido que beneficie a las grandes mayorías mediante una redistribución de la riqueza y del ingreso, la eliminación de las disparidades regionales, nacionales e internacionales y la participación ciudadana en el poder.

Partiendo del supuesto de que la cantidad de recursos naturales que consume la sociedad cuando sus necesidades básicas no han sido todavía cubiertas es más o menos proporcional al PBN per cápita, una distribución radical de la renta reduciría entre tres y cinco veces el riesgo mínimo aceptable que implica el proporcionar un nivel de vida decente a cada ser humano⁴.

Lo anterior exige un cambio importante, tanto económico como social, en los sistemas de producción, los patrones de consumo, la estructura social y la relación del hombre con su medio. En definitiva nuevos estilos de desarrollo, apropiados a las condiciones específicas de cada ambiente, que suponen una nueva organización, otras metas y normas de conducta de la sociedad y la introducción de cambios importantes en los modelos de asignación de recursos, de propiedad de los bienes de producción y de gestión.

Si bien las ciudades son lugares que concentran los beneficios del desarrollo, por otra parte son núcleos en los que se manifiestan dramáticamente los efectos del deterioro ambiental, tanto físico como social, básicamente como resultado de las desigualdades provenientes de la situación de dominación y dependencia tanto en el interior de los países como entre los países⁵.

En América Latina el proceso de urbanización se manifiesta en un crecimiento explosivo que da lugar a tasas superiores al 4 % anual. Dado que a los asentamientos humanos cada año se agregan 7,5 millones de habitantes, estos albergarán hacia el año 2000 casi 500 millones de per-

sonas. Cuando se confrontan estas magnitudes con las ofertas de empleo y de servicios y con las condiciones del espacio físico se comprende la gravedad de la situación.

La marginalidad ecológica que observamos en nuestras ciudades se expresa en un exceso de asentamientos precarios, con un ritmo de crecimiento que a veces duplica con creces el de las ciudades respectivas, y sin capacidad para satisfacer umbrales mínimos en aspectos tan importantes como el jurídico, el urbanístico, el sanitario, el habitacional, el económico, el social y cultural. En algunas ciudades latinoamericanas tres cuartas partes de la población vive en viviendas precarias. Ciudades como Río de Janeiro, Santiago, Bogotá, Cali, Guayaquil, Guatemala, Tegucigalpa, México, Lima, Arequipa, Caracas, poseen porcentajes superiores al 25 % en esa situación coexistiendo con estructuras sociales de alto desarrollo⁶.

Las consecuencias de las situaciones anteriormente descritas sobre el ambiente físico son fáciles de observar en términos de la congestión y contaminación antrópica. Los residuos sólidos y líquidos se vierten al suelo y a las aguas prácticamente sin ningún tratamiento previo. El crecimiento expansivo no planificado provoca en cortos plazos destrucción de recursos naturales tales como la capa vegetal y la flora autóctonas, como también una exigua disponibilidad del espacio y la inaccesibilidad al entorno natural circundante. No obstante la enorme capacidad de adaptación del ser humano, las derivaciones de una situación de hacinamiento y promiscuidad en los sectores marginales son causa no sólo de serios trastornos en la salud física de la población afectada, sino pueden llegar también a destruir el equilibrio mental con su secuela de desorganización de las funciones sociales⁷.

Se han importado modelos institucionales y técnicos que aunque aceptables desde el punto de vista económico no lo son desde el ecológico, cultural y social, y causan enormes daños a la calidad del ambiente. Son los propios países en desarrollo los que aplican modelos paternalistas y tradicionalistas que impiden una respuesta propia y creativa de los sectores afectados⁸.

En términos de lo que debe constituir el objeto central de la gestión ambiental, pareciera que la atención debe centrarse en la relevancia del espacio como factor que incide diferencialmente en la calidad de la vida de la población, especialmente a través de la disponibilidad y localización del suelo urbano como insumo de la producción de vivienda, infraestructura y servicios y como materia prima por excelencia de la ocupación, organización y acondicionamiento de los asentamientos humanos.

En la Conferencia de Caracas (1975) se insiste en que la tierra es el recurso esencial de los asentamientos humanos, lo que hace indispensable considerarla como un recurso sujeto a control público, con el fin de lograr objetivos básicos de reforma social y económica y permitir

una adecuada realización de políticas nacionales de asentamientos humanos. Caracas recomienda dar a la propiedad de la tierra una clara función social, reformulando los conceptos tradicionales relativos al régimen de suelo para permitir a los gobiernos ordenar su uso y crecimiento, erradicar la especulación y asignar la tierra atendiendo a las necesidades de los sectores más postergados⁹.

La Conferencia de las Naciones Unidas realizada en Vancouver (1976)¹⁰ reafirma que los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico y social de los países y advierte que calidad de vida y condición de las áreas urbanas están íntimamente unidas, por lo que su mejoramiento se hace indispensable si se desea la satisfacción plena de las necesidades básicas. En la creación de asentamientos humanos más habitables, atractivos y eficientes, es preciso que se reconozca la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos.

Allí se reitera que la tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos, por lo que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para fiscalizar su uso, posesión, disposición y reserva, planificando y administrando la utilización del suelo en el contexto de los objetivos básicos de la reforma social y económica de la tenencia de la tierra.

Como recurso limitado, la tierra no puede ser controlada por unas pocas manos y estar sujeta a las presiones y a la ineficiencia del mercado. La propiedad privada de la tierra es también un instrumento principal de acumulación y concentración de riqueza y por consiguiente contribuye a la injusticia social¹¹. Por lo mismo, el aumento del valor de las tierras de dominio privado como resultado de las inversiones públicas debe reintegrarse a la sociedad en su conjunto.

La tierra es también un elemento primordial del medio natural y adaptado y como tal, parte esencial del equilibrio ambiental, en el que también juegan un rol importante las áreas rurales que forman el entorno de la ciudad, cuyos suelos de primera clase deben resguardarse para fines agrícolas.

El manejo adecuado del suelo urbano debe permitir el diseño de un espacio bien estructurado donde se vinculen las diferentes funciones urbanas y se posibilitan las relaciones humanas, preservándose la identidad de los individuos, familias y grupos y evitándose el hacinamiento y el caos.

Tomando como referencia los puntos anteriores, se analizará el área metropolitana de Santiago a partir de algunos de los componentes que más significativamente determinan su calidad ambiental urbana.

2. El área metropolitana de Santiago: caracterización de algunas de las principales variables del medio ambiente físico

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en la capital se ha concentrado la mayor cantidad de habitantes urbanos. Comparando su población con la del país en su conjunto se advierte el extraordinario crecimiento que ha experimentado: en 1920 albergaba el 15,6 %, de la población chilena, en 1930 el 18,8 %, en 1940 el 21,2 %, en 1952, el 25,6 % y en la actualidad más del 35 %. En cifras absolutas, la población de Santiago ha pasado de 581.000 habitantes en 1920 a cerca de 4.050.000 hoy, estimándose que su crecimiento es en un 58 % vegetativo y el resto inmigratorio. Las proyecciones demográficas nos muestran un Santiago que llegará a tener 6.000.000 habitantes el año 2.000.

Más del 50 de la población urbana chilena vive en Santiago, y para gran cantidad de provincianos su mayor aspiración es residir permanentemente en la capital. "Así, en la capital, y en menor medida en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Concepción, se asienta el grueso de la población nacional y se concentra el mayor porcentaje de la actividad económica¹²". Ello unido a la altísima centralización político administrativa, ha constituido a ésta en el centro de gravedad, que no sólo concentra el mercado sino que se constituye en intermediaria en las relaciones de intercambio con el resto de las regiones.

Al no existir intercambio interregional directo sino a través de Santiago, el funcionamiento general del país presenta desequilibrios y deformación geoeconómica, lo que se traduce en un proceso marginador de las regiones alejadas del centro mayor y una extrema subutilización y desaprovechamiento del territorio y de sus recursos. Paralelamente, en el centro, dado su crecimiento, se ha producido devastación del recurso tierra, degradación forestal y, en general, destrucción grave del sistema ecológico, deterioro del medio ambiente y de las formas de vida urbana.

Lo señalado se ha traducido en tasas diferenciadas de crecimiento económico general y en marcadas desigualdades sociales entre las distintas regiones¹³. El "centralismo" tradicional no sólo concentró la actividad económica sino que, también, provocó notables disparidades en la inversión social per cápita. Este proceso de concentración, evaluado como negativo, conduce a la absorción acelerada y acumulación creciente de recursos económicos y humanos en las grandes urbes, en desmedro de las demás regiones y núcleos de población, provocando su marginación. Finalmente, traba la integración regional del país, la que, por otro lado, debe lograrse de modo artificial y costoso.

A continuación se señalan las principales variables que afectan la calidad del medio físico del gran Santiago, a partir de la selección a que se ha arribado en investigaciones recientes realizadas por el autor en conjunto con otros profesores del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile.

2.1. Expansión territorial

El crecimiento de la población del Área Metropolitana ha ido apareado con una gran demanda de los suelos periféricos de la ciudad y una enorme presión sobre su entorno natural, en buena parte debido a una preeminencia de la construcción individual de tipo horizontal, lo cual da por resultado una densidad media no mayor a los 90 hab/ha.

Así, entre 1930 y 1950 la expansión urbana significó un promedio anual de 200 nuevas hectáreas que se incorporaban al radio urbano, mientras que entre 1950 y 1960 esta cifra aumentó a 950 hectáreas, para decrecer en la década siguiente a un promedio de 700 hectáreas anuales.

La superficie de Santiago se triplicó en 40 años; pasó de 6.820 hectáreas en 1930 a 27.260 hectáreas en 1970, todo ello a expensas de las mejores tierras de cultivo agrícola del valle. Entre 1955 y 1975, la ciudad utilizó 20.700 hectáreas de riego y 840 de secano sin considerar los efectos indirectos de la urbanización¹⁴. Hacia 1980 se estimaba que la ciudad ocupaba 44.165 hectáreas.

Las cifras anteriores son muy significativas si se considera que el total de la superficie de riego en el Gran Santiago alcanza a 81.385 hectáreas, casi todas de I y II de riego con aptitudes para frutales, hortalizas y viñas.

De acuerdo con la política de desarrollo urbano de 1979 que modifica el Plan Intercomunal de Santiago y su Ordenanza¹⁵, se crea un área de expansión de 64.000 nuevas hectáreas aproximadamente y se abre la posibilidad de que la ciudad se extienda más allá de los límites urbanos.

Lo anterior podría llegar a significar para el año 2000, de acuerdo con las propias estimaciones oficiales, una superficie urbana de 74.883 hectáreas, quedando por lo tanto reducida la superficie de riego a sólo 6.722 ha.

Acorde con la lógica del mercado, operando sin restricciones, la extensión urbana busca, además de un buen precio, los suelos más planos, subsuelo liviano e infraestructura cercana, lo que en Santiago coincide plenamente con los mejores suelos agrícolas. No disponemos de estudios que permitan evaluar el impacto de la nueva política de desarrollo urbano entre el momento de su puesta en práctica y la actualidad, pero no caben dudas que ha traído apareada una fuerte expansión de tipo especulativo por grandes empresas inmobiliarias, especialmente en el área de expansión de las 64.000 ha y que corresponden a parte importante del entorno natural inmediato.

La extensión territorial sería, por lo demás, plenamente concordante con los enunciados de la política que considera que el incremento de la población de Santiago será absorbida en un 73 % por áreas de

expansión, con una densidad de 50 h/ha (en circunstancias que la densidad media durante los últimos años ha sido de 90 hab./ha) y sólo un 27 % por densificación de las áreas actualmente ocupadas, sea por remodelación o rehabilitación de las mismas.

La expansión urbana ha producido en la periferia de Santiago extensas zonas de desolación, debido principalmente a que los terrenos contiguos a la ciudad no se mantienen en cultivo ni se protegen en caso que se hallen en estado silvestre.

"Se trata de una especie de tierra de nadie: terrenos en espera de una valorización y alguna futura especulación inmobiliaria, campos que no se cultivan por temor a los merodeadores de la ciudad, sitios destinados a ampliación de patios industriales, basurales, grandes cavidades de antiguos pozos de ripio"¹⁶.

Por último, podemos mencionar el hecho de que la pérdida de superficie agrícola representa una menor fuente de trabajo, no reemplazada. Considerando una parcela promedio de 6 hectáreas de riego básico por familia, la pérdida de 31.000 hectáreas entre el año 1980 y el 2000 significaría que más de 5.000 familias podrían haber obtenido su sustento a través de la explotación agrícola.

2.2. Marginalidad urbana

El fuerte crecimiento que experimentó el Área Metropolitana de Santiago principalmente a partir de la década del 50 redundó en una disminución drástica de la calidad de la edificación, de la infraestructura y los servicios y en un aumento de los déficits de los mismos para un sector importante de sus habitantes.

Gran parte del crecimiento se llevó a cabo a través de asentamientos ilegales que invadieron sitios desocupados de la periferia, pertenecientes tanto al sector público como al privado. Este último, en muchos casos, alentó la "toma", ante la expectativa de ser expropiado por el Estado para regularizar la situación y recibir como indemnización un valor correspondiente a suelo urbano, en circunstancias que su propiedad pertenecía al área rural.

Se calculaba que hacia 1965 las poblaciones marginales, asentamientos precarios y viviendas que no cumplían con condiciones mínimas de habitabilidad albergaban al 25 % de la población, o sea alrededor de 540.000 personas, cifra que hoy se elevaría al millón de personas, no obstante los esfuerzos realizados, principalmente entre los años 1967 y 1973 para asignar terrenos urbanizados y semi-urbanizados y construir viviendas. Dado que la extensión territorial de los sectores marginales ha sido fuertemente controlada en los últimos años y no existen indicios de que el proceso migratorio o el crecimiento vegetativo se hayan reducido significativamente, es posible verificar el agravamiento

de la situación interna de los asentamientos por un aumento del hacinamiento, de la congestión y la promiscuidad.

No disponiendo de datos actuales, de acuerdo con el censo de 1970 cerca de un 14 % de los hogares presentaba hacinamiento. La misma información censal indicaba que en las comunas periféricas de Quilicura, Pudahuel y la Florida, las viviendas sin agua potable domiciliaria promediaban el 40 %, mientras que aquellas sin sistemas de eliminación de aguas servidas representaban un 62 % y las sin luz eléctrica un 8 %.

El actual gobierno ha considerado prioritario el tema de la extrema pobreza, la que ha quedado definida básicamente por las condiciones de vivienda, del equipamiento, el grado de hacinamiento y la disponibilidad de sistemas de evacuación de excretas.

Desde este punto de vista, la región metropolitana tiene una población de "pobres extremos" cercanos a los 600.000 en el área urbana y 53.000 en la rural, la que si bien en la provincia de Santiago sólo representa un 18 % según el censo de 1970, tomando en cuenta el total del país significa que en la región metropolitana vive el 33,7 % del total de chilenos en extrema pobreza.

"Santiago, así, no sólo concentra la población y la actividad económica, sino que además es el foco de mayor concentración de pobreza"¹⁷.

El problema de extrema pobreza y marginalidad social tiene por supuesto una correspondencia en lo espacial. Basta un somero reconocimiento de Santiago para que quede en evidencia que su realidad interna es profundamente diferenciada y con contrastes abismantes. En un estudio para detectar la calidad del medio ambiente físico en las 17 comunas del Gran Santiago, realizado el año 1977¹⁸, se comprobaron importantes diferencias entre las áreas analizadas, diferencias que reforzaban en la dimensión espacial los contrastes que es posible comprobar en lo económico y lo social.

En efecto, a partir de la selección de once variables detectadas como las de mayor incidencia en la calidad del medio ambiente físico del Área Metropolitana¹⁹, se ha podido establecer una jerarquización de las comunas, y, por lo tanto, comparar la situación de cada una en relación a las que experimentan la mejor o peor condición.

Se puede observar entonces que la calidad ambiental en el Gran Santiago se va deteriorando paulatinamente desde la comuna de Providencia hacia la periferia de la ciudad, estableciéndose por tanto cordones sucesivos de deterioro ambiental a medida que nos alejamos de esa comuna, los que alcanzaban los niveles más bajos hacia el norte, poniente y sur de la ciudad.

2.3. Deterioro y obsolescencia físicos

Junto a los problemas de marginalidad y extrema pobreza y a pesar del alto grado de concentración económica, el Área Metropolitana presenta vastas áreas de deterioro físico y de tugurización. De acuerdo con una investigación que analiza los factores de deterioro en áreas habitacionales en el año 1971, de un total de 24.000 hectáreas agrupadas, 11.800 muestran un estado avanzado de obsolescencia no recuperable, lo que representa aproximadamente un 50 % del total. La cifra anterior se descompone de la siguiente manera: 16,7 %, deterioro por antigüedad; 18,9 %, deterioro "premature" por insuficiencia de estándares. 15 %, deterioro marginal²⁰.

En la comuna de Santiago, vale decir en el casco más antiguo de la ciudad y donde se concentra la mayor cantidad de buenos ejemplos del patrimonio urbano y arquitectónico, según lo estimaba un estudio de 1972 realizado por la Dirección de Planificación de la Municipalidad, 2.800 hectáreas constituían una superficie de deterioro avanzado no recuperable, de un total comunal de 4.000 hectáreas. Lo anterior significaría, de aceptar los resultados del estudio y los estándares aplicados, que un 64 % de la comuna debería ser reconstruido sólo para reparar lo actualmente insalubre²¹.

Rescatar el patrimonio en el centro de Santiago es sin duda posible, pero a un altísimo costo. El patrimonio no sólo está amenazado por el paso del tiempo, sino en mayor medida por la ignorancia y la indiferencia, o por la ineficacia y ausencia de normas en beneficio de una propiedad privada irrestricta.

2.4. Contaminación atmosférica e hídrica

Santiago sufre en alto grado el fenómeno conocido como inversión térmica de altura, lo que impide que el aire contaminado que proviene de la ciudad puede perforar el aire más frío de las capas superiores de la atmósfera. Esta es la razón para que, con una emisión media de contaminantes, el smog alcance cantidades por encima de las aceptables. Así, sólo en un año, de acuerdo con un estudio realizado por INTEC, los niveles de monóxido de carbono superaron el límite máximo en 583 oportunidades²².

El monóxido de carbono es uno de los principales causantes de contaminación en Santiago, junto a los oxidantes fotoquímicos y el polvo en suspensión, siendo el primero de ellos la emisión más importante con cerca de 70 % del total de toneladas mensuales de contaminantes. Los vehículos motorizados son los mayores agentes de la contaminación por oxidantes fotoquímicos y monóxido de carbono. Este último es producido en más de un 98 % por la movilización, correspondiendo el resto a incineradores y calderas.

Las emisiones provenientes de los vehículos se producen en un 50 % en el sector céntrico de la ciudad, concentrándose allí por lo tanto la contaminación producida por monóxido de carbono y oxidantes fotoquímicos. En el sector de las avenidas Providencia y Las Condes y en Vicuña Mackenna, José Miguel Carrera e Independencia también se produce una alta densidad de emisión, pero en todo caso menor que en el área céntrica.

La política automotriz del actual gobierno, especialmente a partir de 1979, cuando se redujeron notablemente los derechos de internación de automóviles, significó que el parque automotriz pasara, en el Área Metropolitana, de 240.000 vehículos en 1979 aproximadamente, a 400.000 vehículos en la actualidad, sin mejoras significativas en la red vial urbana.

Las emisiones provenientes de las industrias se concentran en la zona de San Miguel, Ñuñoa, Puente Alto, Renca, Quilicura y el centro de la ciudad, mientras que las que tienen origen en calderas de calefacción e incineradores predominan en el sector céntrico, Providencia y Ñuñoa.

De acuerdo con información recogida en el Instituto de Higiene del Trabajo y Contaminación Atmosférica, en muestreos realizados durante el año 1976, el polvo en suspensión superó los niveles admisibles en las comunas de Conchalí, Maipú y Quinta Normal.

El smog ha deteriorado notablemente la visibilidad que existía en Santiago, siendo uno de sus efectos más funestos, junto a los problemas de salud de la población, la pérdida de la visión del marco natural cordillerano que rodea la ciudad.

Debido a los diferentes usos que se le da al agua en la ciudad de Santiago, ésta se convierte en una fuente de contaminación que mata la vida animal y vegetal que existe en los ríos y canales, impide su posterior utilización en regadío, o en un vehículo de contaminación bacteriológico y químico para los alimentos frescos. La principal causa de esta alteración son los desagües de alcantarillados e industrias sobre los recursos de agua que ingresa a la ciudad y que, siguiendo la pendiente natural, riegan las áreas agrícolas próximas, sin recibir depuración mediante sistemas de tratamiento.

En la hoya del río Maipo están exentas de contaminación las áreas de regadío cuyas bocatomas se encuentran aguas arriba de los desagües cloacales de Puente Alto.

El río Mapocho se contamina al recibir las aguas del canal San Carlos, en el que desembocan una gran cantidad de emisarios de aguas servidas; las de otros quince desagües a lo largo de su recorrido; y el impacto del Zanjón de la Aguada. Aproximadamente 30.000 ha agrícolas son afectadas por la contaminación de las aguas del Mapocho, y ellas son las que principalmente abastecen de hortalizas a la capital.

En forma esporádica se produce también contaminación en el curso superior del río por substancias químicas que provienen de las explotaciones mineras, lo que en todo caso no impide su utilización para fines recreativos hasta Lo Barnechea, donde se da una primera descarga de aguas negras.

Asimismo es posible el uso turístico del Mapocho en Peñaflores, donde las aguas se han filtrado naturalmente y han alcanzado un grado aceptable de limpieza.

Los estudios epidemiológicos han mostrado que la incidencia de las enfermedades entéricas infecciosas es muy alta en la región metropolitana y para algunas, como la fiebre tifoidea, es la más alta del país. El año pasado se registraron oficialmente en Chile 11.157 casos de fiebre tifoidea. Más del 65 % correspondió al área metropolitana, aunque su población representa sólo un 35 % aproximadamente de la población del país.

Sin duda, la diferencia entre estos porcentajes debe atribuirse a un factor especial de la misma región, siendo uno de los más probables la infección por el consumo de hortalizas regadas con aguas servidas, las que en el caso del Mapocho y Zanjón de la Aguada sobrepasan más de diez veces las 1.000 colonias de bacterias coliforme por 100 milímetros de agua, que es la norma chilena para las aguas de riego destinadas a cultivos de consumo crudo que se desarrollan a ras del suelo.

3. La actual política de desarrollo urbano en Chile

En el caso de la situación chilena actual, respecto del desarrollo urbano se ha ido imponiendo paulatinamente desde las esferas oficiales la formulación y ejecución de un enfoque liberal que responde a la noción de armonizar los lineamientos de la política sectorial a la política global de organización económica y social denominada formalmente "economía social de mercado".

Los objetivos centrales de dicha política, que desprenden del texto oficial, podrían sintetizarse en los siguientes cuatro aspectos:

- Garantizar el derecho a "disponer de privacidad, luz, aire y seguridad, para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana", dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades, la adecuada planificación de los recursos públicos y el "funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra urbana".
- "La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades..." las que deberán ser abordadas por el sector privado proveyendo el gobierno normas y estímulos tributarios.

- "La preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural" sin que "se vulneren los derechos de la propiedad particular..."
- "Contribuir a la erradicación de la extrema pobreza..." otorgando "incentivos diversos a los sectores afectados"²³.

Se señala en la política que sería el proceso de libre competencia el que operaría en el mercado del suelo, en este caso, y el que permitiría que la "rentabilidad" de las diferentes actividades defina los usos a los cuales debe ser asignado el suelo. En tanto, el Estado evitaría la normatividad que restrinja excesivamente el libre juego de dicho proceso, dirigiéndose el suelo urbano "por disposiciones flexibles".

Queda claro que lo que se pretende es definir la política de desarrollo urbano nacional como una política de suelo en la cual la instancia orientadora por excelencia sería el libre mercado de la tierra urbana. Esto, se supone, no sólo permitiría alcanzar espontáneamente el logro de los objetivos planteados, sino también un desarrollo "natural" de las ciudades debido a la ausencia de un cuerpo normativo de carácter coheritivo por parte del Estado.

Así, la política de desarrollo urbano establece en sus enunciados básicos que "el suelo urbano no es un recurso escaso. Su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas por las que se rige el proceso de desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario"²⁴. Es necesario que exista la opción de incorporar, en forma ágil, nuevos stocks de tierra, desestimándose el impacto que ello pueda producir sobre los terrenos agrícolas, dado que ello sólo representaría para el año 2000 alrededor del 2,75 % de la superficie cultivable en las regiones centrales del país, pérdida que sería recompensada con creces por las perspectivas del desarrollo económico que los centros urbanos pueden generar y la sustitución de la producción agropecuaria por un incremento de las tecnologías correspondientes.

No existe en el actual sistema chileno de planificación urbana una imagen objetivo a la cual se aspire alcanzar, pues se parte de la base que la libertad con que opera el mercado inmobiliario garantiza la satisfacción de los requerimientos de los consumidores en una expresión natural del desarrollo urbano. Dicho de otro modo, cualquier solución que otorgue el mercado sería la más eficiente desde todo punto de vista (física, funcional, social y económica) y, por lo tanto, la planificación pierde todo sentido e interés.

La gravedad que reviste esta última conclusión es de enorme trascendencia. La tierra urbana, la infraestructura y los servicios, es decir, la base material de los asentamientos humanos es de tal relevancia para la sociedad toda y en particular para aquellos grupos cuya capacidad de gestión es menguada, que hace que no pueda ser considerada exclusiva-

mente como producto transable en un mercado, sino que su goce debe estar garantizado a partir de un mínimo mediante una acción redistributiva del Estado. La política, representada por un conjunto de técnicas que regulan el mercado, descansaría en conceptos a veces refidos con el bien común. Este no solo implica los derechos de las personas, sino también necesidades y requisitos definidos a escala de toda la sociedad. El bien común trasciende y es diferente a la suma de los intereses individuales y su salvaguarda exige, por lo tanto, la presencia de una instancia pública que lo defina y represente, más allá de una mera "protección" del mismo.

Las razones expuestas hacen válido suponer que en el campo del desarrollo podrían generarse situaciones poco deseables. Esto comprendería, en determinados momentos, procesos especulativos que reportan ganancias a los propietarios —en rigor, los nuevos planificadores—, como de hecho ha sucedido en el Área Metropolitana de Santiago, y que significan, para una masa importante de personas, una serie de desventajas derivadas del inorgánico crecimiento de la ciudad, contribuyendo a una modificación de los valores que informan la relación del hombre con su habitat²⁵.

Conclusiones

La formulación de la actual política de desarrollo urbano, ejecutada a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se apoya en los conceptos básicos de "crecimiento natural, normas flexibles, reconocimiento del mercado como generador de referencias eficientes para la determinación de normas de zonificación, uso del suelo, edificación, urbanización y coordinación de las inversiones públicas en desarrollo urbano"²⁶.

Para lograr lo anterior se pretende que la política regule la localización de proyectos urbanos capaces de generar impactos que "afecten las características ambientales, la funcionalidad del sistema urbano o los valores inmobiliarios, en cuanto a provocar un deterioro en los precios del mercado"²⁶.

Los cambios negativos en las condiciones ambientales significarían "que cualquier proyecto que no pueda resolver satisfactoriamente y a su costo, situaciones que generan cambios sensibles en la tranquilidad, seguridad, ventilación y aislamiento del sector, o que provoquen contaminación de cualquier naturaleza de aire o agua, o produzcan polución dañina para el organismo humano o vegetal podrán ser objetados"²⁶.

A pesar de las afirmaciones anteriores pareciera que la aplicación de la política enunciada tendería a agravar algunos de los problemas ambientales de Santiago.

En efecto, hay razones para pensar que "la perspectiva economista en que se formulan las doctrinas planteadas tienden a agudizar los conflictos, aumentando la insuficiencia de los servicios, estimulando el interés de lucro de los particulares por sobre los intereses generales de la comunidad, abandonando a la gran masa de la población urbana, que no tiene recursos para entrar en este juego de la oferta y la demanda, distorsionando el crecimiento armónico de la ciudad y renunciando a regularlo y orientarlo. El resultado a corto plazo radicalizará aún más la profunda diferencia entre los dos Santiagos: el de la Plaza Italia hacia el oriente y el del resto del área urbana"²⁷.

La expansión territorial sin restricciones, tanto discontinua como en extensión no planificada, que se ha producido por la liberalización de los límites urbanos, implica una pérdida importante de los terrenos agrícolas y del entorno natural de la ciudad, ya sea porque se urbanizan, o por retenciones especulativas. La expansión urbana no planificada, puede, asimismo, llegar a convertirse en la forma más costosa de desarrollo residencial, en términos del consumo de recursos naturales, costos personales como el transporte y tiempo de viaje y costos que deben enfrentar los gobiernos locales, tal como lo demuestran estudios llevados a cabo en países que han aplicado una operatoria del mercado de suelo sin limitantes normativas.

Los aumentos en el parque automotriz para servir a las áreas más alejadas repercuten, en una ciudad como Santiago, en incremento del índice de contaminación atmosférica.

La especulación producida en las áreas de expansión urbana, en contra de lo esperado por el Estado, ha aumentado el valor del suelo, generando efectos que acentúan la segregación espacial de la población y aumentan el hacinamiento en áreas ya ocupadas de la ciudad.

La flexibilización de la normativa conduce a un aumento sustancial de los usos de suelo permitidos en la ciudad, restringiendo al máximo las prohibiciones, salvo que ello constituye un peligro para los habitantes. Así, en una misma área, pueden localizarse residencias, comercios, oficinas, industrias no nocivas, equipamiento administrativo, deportivo, etc., creando situaciones poco deseables desde el punto de vista de la legibilidad urbana, el aseo público, las facilidades del transporte, etc.

La marginación por parte del Estado de un rol activo en el proceso de desarrollo urbano conduce, además de lo señalado, a no poder contar con instrumentos eficaces que defiendan el patrimonio y áreas de interés general de la población, en la medida que la rentabilidad será la que defina sus destinos.

Por último, cabría señalar la brecha que pareciera existir entre las recomendaciones formuladas por parte de organismos internacionales respecto al desarrollo urbano, principalmente en lo que respecta al uso y manejo de la tierra urbana, y las afirmaciones básicas de la actual

política sobre el suelo como recurso no escaso y con un uso definido por la mayor rentabilidad. Entregar el desarrollo urbano al juego del mercado en un país en que una parte importante de su población resuelve sus problemas de alojamiento independientemente de las opciones rentables y la competencia económica, coloca a los sectores más pobres en fuerte desventaja y aumenta su marginalidad social y ecológica.

Notas

- ¹ Iglesias, Enrique, *Desarrollo y medio ambiente*, doc. A/B ILPES.
- ² Naciones Unidas, *El desarrollo y el medio ambiente*, Secretariado General de la Conferencia de la NU sobre el medio ambiente, Founex, Suiza, junio de 1971.
- ³ Naciones Unidas, *Declaración sobre el Medio Humano*, Estocolmo, junio de 1972.
- ⁴ A. Herrera y otros, "Catástrofe o nueva sociedad", en *Modelo Mundial Latinoamericano*, Ottawa, IDRC, 1976.
- ⁵ Véase Naciones Unidas, "Dubrovnik: un análisis de la crisis de los asentamientos humanos", Conferencia de la NU sobre Asentamientos Humanos, Secretaría del Habitat, mayo de 1975.
- ⁶ Véase Terra, Juan P., "Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, 1976.
- ⁷ Véase Calhoun, John B., *Population, density and social pathology*, en *The Urban Condition*, Basic, Inc. Publishes, Nueva York, 1963.
- ⁸ Véase *Dubrovnik...*, ob. cit.
- ⁹ Naciones Unidas, "Informe de la Conferencia Regional Preparatoria para América Latina", Caracas, junio-julio de 1975.
- ¹⁰ Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos*, A/CONF. 70/15, Vancouver, 1976.
- ¹¹ Naciones Unidas, Vancouver, ob. cit.
- ¹² Basta considerar que estos tres grandes centros urbanos concentran el 76 % del producto geográfico bruto, con una marcada importancia relativa de la Región Metropolitana (45,10 %); ocupan el 81,2 % del empleo industrial; tienen el 87 % de las inversiones nuevas y generan el 71,6 % del valor agregado.
- ¹³ Basta considerar los resultados obtenidos en el "Estudio de la extrema pobreza", que reafirma la existencia de desigualdades regionales, observándose grandes disparidades en el porcentaje de pobres sobre población total de cada región, que van desde un 29,9 % en la Cuarta Región a un 9,4 % en la Duodécima.
- ¹⁴ Newes, Felisa, "Evaluación de la Superficie de riego perdida por el crecimiento del Gran Santiago", tesis, Fac. de Agronomía, Universidad de Chile, 1972.
- ¹⁵ Decreto núm. 420 del 31 de octubre de 1979; decreto núm. 43 del 29 de enero de 1980; decreto núm. 345 del 9 de diciembre de 1980; decreto núm. 24 del 12 de febrero de 1981.

¹⁶ Gross, P., Pérez de Arce, M., Viveros, M., *Santiago, espacio urbano y paisaje*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1982.

¹⁷ Martínez, René, "Santiago, Metrópoli en crisis", en *Revista AUCA*, núm. 37, Santiago, agosto de 1979.

¹⁸ Gross, P., Matas, J., Otava de la Puente, P., *Diseño de indicadores para medir la calidad del medio ambiente físico en el Área Metropolitana de Santiago y su aplicación a nivel comunal*, Instituto de Planificación Urbana, CIDU-IPU, U. Católica de Chile, dic. de 1977.

¹⁹ Escasez de vivienda, hacinamiento en la vivienda, mala localización de áreas industriales, falta de servicios básicos de la vivienda, falta de áreas verdes, existencia de asentamientos provisionales, deficiencia en la recolección de basuras, insuficiencia de establecimientos de salud pública, áreas no servidas por la locomoción colectiva, falta de locales escolares, falta de redes de alcantarillado.

²⁰ Errázuriz, Joaquín, "Factores de deterioro en áreas habitacionales del Gran Santiago", 1971.

²¹ Riedl, Sebastián, "Proceso de metropolización y deterioro urbano", 1972.

²² INTEC, "Programa para el control de contaminación atmosférica en el Área Metropolitana de Santiago", CORFO, Santiago, junio de 1978.

²³ Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979; División de Desarrollo Urbano, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

²⁴ Política Nacional de Desarrollo Urbano, ob. cit.

²⁵ Véase, Trivelli, Pablo, "Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano", en *Revista EURE*, núm. 22, vol. III, setiembre de 1981.

²⁶ Política de Desarrollo Urbano, ob. cit.

²⁷ Farrú, Raúl, "La ciudad y su futuro", en *Revista AUCA*, núm. 37, Santiago, agosto de 1979.

Recursos naturales, rentabilidad social y criterios de evaluación

Antonio Elio Brailovsky

La aproximación del economista a la problemática ambiental se efectúa por dos vías concurrentes: las herramientas técnicas y las concepciones políticas. Por supuesto que las dos están interrelacionadas y se trata, en realidad, de niveles de análisis de una misma realidad. Las preguntas que cabe formularse son, entonces: ¿cómo influye el ambiente sobre la economía? ¿cómo influye la economía sobre el ambiente?

Cómo influye el ambiente sobre la economía: las herramientas técnicas

En el Primer Congreso Argentino Interdisciplinario "El Habitat y sus Condicionantes" (efectuado en Buenos Aires entre el 6 y el 10 de agosto de 1979) se recomendó "compatibilizar los criterios de preservación ambiental con los criterios económicos en la evaluación de proyectos y programas", agregándose que "la rentabilidad social del mediano y largo plazo deberá tener prioridad sobre criterios de rentabilidad privada del corto plazo"¹.

Esta propuesta se enmarca en un movimiento general de revisión de una serie de conceptos que habían constituido la base de la economía política tradicional. Tales criterios se hicieron insuficientes al plantearse nuevos requerimientos con la incorporación de la problemática ambiental. Dicho en términos de Alan Coddington: "el crecimiento económico provoca que muchas cosas queden obsoletas, y una de esas cosas es la teoría económica"².

Así, hay varias áreas de la teoría económica que comenzaron a considerarse obsoletas y se abrieron discusiones para reemplazarlas. Las más críticas de ellas son: los instrumentos de medición de las magnitudes económicas, y los criterios de toma de decisiones económicas.

Nuevamente, ambas son parte de la misma cosa, ya que los criterios de evaluación de proyectos apuntan a maximizar determinadas

variables económicas en desmedro de otras. Decidir qué es conveniente medir y qué es conveniente incrementar son cuestiones que se resolverán en una discusión sobre los objetivos globales de la política económica.

Los instrumentos de medición de las magnitudes económicas

El centro de estos instrumentos es el cálculo del producto bruto nacional, es decir, el flujo total de bienes y servicios producidos durante un período dado. Como cualquier otra herramienta, el PBI es eficaz para ciertos usos y posee limitaciones para otros. Básicamente, puede resultar insuficiente para orientar una estrategia de conservación y uso racional de los recursos naturales.

Ello se debe a concebir la riqueza exclusivamente como un flujo anual. Esta concepción ha sido tan aceptada por los economistas que difícilmente se la somete a crítica. Uno de los efectos más directos de ello es la ausencia de términos de comparación que permitan verificar si realmente el aumento del producto anual significa un incremento de la riqueza total de un país, o si ésta, por el contrario, disminuye.

Un ejemplo sencillo aclarará el concepto: durante la primera mitad de este siglo, los bosques de quebracho de la región chaqueña fueron arrasados por una explotación puramente extractiva, que no contempló el carácter renovable del recurso. Un análisis económico tradicional hubiera reflejado solamente cierto nivel de generación del producto bruto regional, sin mostrar que ese producto se obtenía a partir de la destrucción de un recurso; es decir, mediante la pérdida de un capital social básico.

Este fenómeno de empobrecimiento, disimulado por estadísticas que muestran una riqueza creciente, es más común de lo que parece a primera vista, y sólo requiere un cambio en las concepciones y metodologías de cálculo para ser revelado.

La noción de riqueza de un país vista exclusivamente como un flujo anual parece vincularse en forma demasiado estrecha con la adhesión a un modelo de desarrollo basado en el despilfarro.

Tales criterios tienden a privilegiar el rendimiento anual sobre cualquier otra consideración. De este modo, se deja de lado la noción de acumulación de riqueza a escala social y se la reemplaza por el único indicador del producto anual.

Esta concepción no es la que surge de los clásicos de la economía política. Por ejemplo, para Adam Smith, ambas nociones debían definirse interrelacionadas. Considera a la riqueza de la nación como "tierras, casas y objetos consumibles de diferentes clases"³, lo que constituye el "poder anual de su suelo y su trabajo"⁴.

Es decir que la riqueza se mide por el capital productivo y los

bienes de consumo durable disponibles, con los que se compara la producción generada anualmente. Pero también la riqueza incluye los recursos naturales que el país posee, como el suelo.

Esta cuestión —que parece puramente académica— conduce a replantear en términos políticos nociones tales como productividad o eficiencia. Una verdadera contabilidad social tendría que computar, en forma comparable, tanto lo que se produce anualmente como la riqueza que existe a escala nacional. Este cálculo debería incluir:

- 1) los recursos naturales que el país posee, valuados según su calidad, accesibilidad, posibilidad de explotación y tiempo de duración (o ritmo de renovabilidad) estimado;
- 2) el capital productivo acumulado, y
- 3) los bienes de consumo durables y semidurables, se encuentren en poder del público o en el circuito comercial.

La comparación entre los cálculos del producto y los de la riqueza nacional ayudan a medir en qué casos se genera un incremento de la producción a costa del despilfarro de recursos y en qué ocasiones se efectúa un uso racional de los mismos. Ello requiere que, al efectuarse el cálculo de los insumos y el detalle de las tecnologías utilizadas, se compute hasta dónde este proceso de producción implica un agotamiento de determinados recursos naturales, o fenómenos tales como la contaminación de un río, todo lo cual representa una serie de quitas a la riqueza nacional.

La técnica podría semejarse a una suma algebraica que computara las adiciones y las sustracciones a la riqueza nacional, efectuadas por determinado proceso productivo. Un ejemplo aclarará la idea.

Una serie de tecnologías utilizadas en la producción agropecuaria pueden provocar graves deterioros del recurso suelo. Debido a un uso irresponsable, "en los últimos 150 años, sólo en el territorio de los Estados Unidos, más de 120 millones de hectáreas han sido atacadas por la erosión"⁵. A la erosión se agrega la lixiviación, es decir, la pérdida de nutrientes, que se filtran y son arrastrados por las aguas subterráneas.

Al respecto presentamos un cálculo efectuado para los Estados Unidos en 1938. Lo hacemos con el objeto de recordar que la preocupación por el tema ambiental es muy anterior al momento en que éste se pusiera de moda. En el año indicado, "las pérdidas minerales (nitrógeno, fósforo, potasio, calcio, magnesio, azufre) comprenden 19,5 millones de toneladas consumidas anualmente por las cosechas y el pastoreo y 117 millones de toneladas que la erosión y la lixiviación arrebatan al terreno cada año"⁶.

Es decir que en este ejemplo cuantitativo, las cosechas y el pastoreo son responsables de la pérdida de un 14 por ciento de nutrientes, supo-

niéndose que las técnicas de cultivo son, a su vez, responsables de buena parte del 86 por ciento restante que se pierde.

Para el cálculo tradicional del PBI estos deterioros no se computan. Sin embargo, sería necesario efectuar un balance del estado del suelo antes y después de cada año agrícola, para determinar en qué medida los incrementos de producción se corresponden con reducciones en la calidad —y valor— del recurso.

Esta valuación puede efectuarse por medio de dos aproximaciones concurrentes, que de alguna manera son conceptualmente comparables con las utilizadas en los cálculos del PBI: 1) *a precios de mercado*: implica medir la variación del valor de mercado de un recurso (en este caso, la tierra), provocada por el deterioro producido. Esta aproximación —como cualquiera que tome en cuenta los datos del mercado— debe ser ajustada para evitar las distorsiones producidas por los movimientos especulativos en el precio de la tierra; 2) *a costo de factores*: implica computar el costo de restablecer artificialmente la fertilidad perdida, mediante la introducción de correctivos.

Con respecto a las técnicas de cálculo posibles pueden adelantarse algunos lineamientos conceptuales. Deberían computarse, entre otros*:

- Los cambios en las propiedades de los recursos, que obligan a modificar su utilización. Por ejemplo, el pasar de un bosque aserrable a uno que sólo puede producir leña. O pasar de tierras agrícolas a tierras que sólo pueden tener un uso ganadero extensivo.
- Las variaciones de la producción física obtenida en el ecosistema, a igualdad de subsidios energéticos y a igualdad de tecnología. Por ejemplo, la introducción de semillas híbridas en la región pampeana enmascaró un proceso de erosión, ya que tierras cuya calidad empeoraba estaban produciendo más que antes.
- El aumento de plagas y malezas, como indicadores de la degradación de un recurso.
- Los casos de dilapidación de recursos. Por ejemplo, talar un bosque sin dar un uso productivo a la madera.
- Los recursos que el país pierde por catástrofes naturales, incluido el mal manejo de estos sucesos.

Estos conceptos pueden extenderse a los distintos sectores productivos de bienes y servicios, tomando en cuenta no sólo el deterioro de los recursos naturales, sino también el deterioro de todos aquellos bienes (inclusive la salud humana o la dotación de profesionales y técnicos) que pueden considerarse formando parte de la riqueza nacional.

*Agradezco a Jorge Morello sus comentarios y sugerencias respecto de este punto.

Es evidente que un esquema de estas características representaría por lo menos el mismo volumen de trabajo y estaría sujeto al mismo orden de imperfecciones que el cálculo del PBI. Esto significa que se requieren aproximaciones concretas efectuadas sobre determinados recursos en áreas geográficas limitadas, a fin de permitir poner a punto una metodología de cálculo mediante aproximaciones sucesivas.

Los criterios de toma de decisiones económicas

A la cuestión de qué es lo que se mide agregamos la forma en que se toman las decisiones económicas. Precisamente, los criterios de evaluación de proyectos —y, en general, de toma de decisiones— son una de las áreas de la teoría económica sujetas a más rápida obsolescencia.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, la constitución de los organismos internacionales de crédito actuó como dinamizador de una amplia bibliografía sobre evaluación de proyectos de inversión. Estas publicaciones reflejaban implícitamente la opinión de sus autores sobre las causas del subdesarrollo.

Pensaban que el atraso de los países subdesarrollados se debía en una medida muy alta a la ignorancia y a la escasez de recursos. Por ende, se esperaba solucionar ese atraso con el aporte de capitales externos y mediante la transferencia de tecnología.

En consonancia con esta concepción, se elaboraron manuales de evaluación de proyectos de tipo pedagógico tendientes a explicar y transferir las técnicas de evaluación a los profesionales y gobiernos de los países subdesarrollados. La tecnología transferida no era neutral, sino que incluía una amplia gama de supuestos ideológicos no explicitados completamente en ninguna parte y que pueden resumirse en los siguientes principios:

1) Todo proyecto de inversión pública puede y debe ser evaluado con criterios similares a los utilizados por las empresas privadas para evaluar los suyos.

2) Estos criterios apuntan a la maximización de la rentabilidad monetaria del proyecto. Los aspectos no monetarios adquieren una importancia puramente marginal.

3) La rentabilidad de corto plazo debe privar sobre la de mediano y largo plazo.

4) Debe evaluarse el proyecto en forma lo más aislada posible del conjunto de la economía y la sociedad regional.

5) Las alternativas de índole social o de conservación de recursos deben ser consideradas si —y sólo si— no afectan la rentabilidad del proyecto, con el criterio restringido enunciado más arriba.

6) Los costos del proyecto son solamente aquellos gastos monetarios que debe afrontar la autoridad encargada de ejecutarlo.

7) Los beneficios del proyecto son solamente aquellos beneficios directos cuantificables en términos monetarios.

8) Tanto beneficios como costos deben ser estimados a precios de mercado, o a precios lo más parecidos posibles a los del mercado.

9) Los beneficios y costos, distribuidos en el tiempo, deben ser comparados, actualizándolos por medio de una tasa de descuento que sea igual a la tasa de interés del mercado.

10) En el caso de proyectos que tengan un financiamiento internacional, los costos y los beneficios deben ser descontados utilizando una tasa equivalente al interés que se cobrará por el préstamo que financia la obra.

Este decálogo refleja una concepción que podríamos llamar ortodoxa y que ha sufrido suficientes críticas, en especial, las provenientes de CEPAL, como para que se haya intentado relativizarla. Al respecto, en 1978, el titular del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanza la idea de desarrollar metodologías para utilizar el análisis de costos y beneficios en la gestión ambiental⁷. Este trabajo intenta responder a las siguientes cuestiones: a) si los beneficios sociales logrados a través de políticas ambientales son mayores que los costos de esas políticas; b) si el gasto efectuado en políticas ambientales produce mayores beneficios que el gasto efectuado en otras áreas, y c) si estas políticas son económicamente factibles.

"Es obvio que estas cuestiones necesitan ser contestadas", se afirma. También se señala que en la mayor parte de los casos se tiende a subestimar los beneficios de las políticas ambientales.

En el trabajo se afirma que generalmente se define a los beneficios ambientales como el menor costo monetario asociado a un menor daño ambiental. Aclara también que hay beneficios que no son cuantificables en forma monetaria. Acepta, además, que se trata de una aproximación parcial, pero señala que posee las siguientes ventajas: es un método eficiente para integrar diferentes elementos y es "un argumento convincente de decisión".

De hecho, el argumento no llegó a ser todo lo convincente que hacía falta, en vista de los escasos resultados obtenidos. Enfoques de esta índole parecen ser consecuencia de tendencias recientes en la política de los países industrializados, en el sentido de otorgar una baja prioridad a los problemas ambientales. Mediante enfoques como el del costo-beneficio se trata de hacer frente a la idea de que la lucha contra la inflación, el desempleo y los desequilibrios del balance de pagos obligan a dejar de lado la perspectiva ambiental.

Como respuesta a esa idea, se intenta introducir la cuantificación

económica en los proyectos ambientales. La idea implícita es que, si se logran cuantificar los efectos económicos de los daños provocados sobre el medio ambiente, se conseguirá llamar la atención de las autoridades y modificar las prioridades políticas.

La actitud más corriente entre los economistas es de rechazo hacia estos enfoques. En un trabajo de CEPAL se afirma que "la cuantificación de los beneficios es un problema de información que, en especial tratándose de los aspectos ambientales, parece ser prácticamente insuperable y difícilmente se justifican los esfuerzos por tratar de realizar una cuantificación exacta"⁸.

Paradójicamente, esta discusión soslaya el centro del problema, que no es la cuantificación de beneficios. En última instancia, es posible cuantificar casi cualquier cosa, con un grado razonable de precisión. El problema es cómo se unifica toda esa información, o dicho de otra manera, cómo se introduce el tiempo en la economía.

Tradicionalmente, la forma de comparar beneficios esperados para años diferentes consiste en llevarlos a un año cero, *descontándolos* mediante el uso de una tasa de interés. En proyectos de rentabilidad privada, es evidente que dicha tasa de interés será la del capital que financia la obra. Ese interés mide la preferencia en el tiempo del constructor y administrador del proyecto.

Pero cuando la obra no se propone un beneficio privado sino un beneficio social, los criterios deben cambiar, y el que cambia con mayor nitidez es el que introduce la variable temporal.

Al respecto, señala Viladrich que "el concepto económico de tasa de interés es totalmente distinto del de tasa de descuento y no hay razón alguna para equipararlos en términos estrictamente económicos"⁹. En otras palabras, la tasa de interés es el precio del capital y la tasa de descuento es una medida que permite comparar beneficios presentes con beneficios futuros. No tienen por qué coincidir, salvo por casualidad.

Por una simple cuestión de matemáticas financieras, los costos (medidos antes del momento cero del proyecto) van creciendo al acercarse a ese momento cero; los beneficios van decreciendo de año en año, por aplicación de la tasa de descuento. Cuanto más alta sea dicha tasa, menores serán los beneficios futuros.

Pero en un proyecto de interés social (como los referidos al medio ambiente) no existe, no debería existir, la preferencia en el tiempo que refleja el uso de determinada tasa de descuento. Desde un punto de vista ambiental nos interesa tanto el bienestar de la presente generación como el de las generaciones futuras. Esto significa simplemente que un río limpio vale hoy para nosotros exactamente lo mismo que un río limpio dentro de cien años. Luego, los beneficios futuros de la gestión ambiental no deben ser descontados de año en año, sino simplemente

sumados, porque el bienestar que generan no vale menos porque ocurra dentro de algún tiempo.

Dicho en términos de Maurice Dobb: "los gobiernos deben salvaguardar el interés de las generaciones futuras y superar la miope conducta de los individuos, para lo cual *no* se deben descontar, en absoluto, los beneficios futuros"¹⁰.

Pero una vez llegados a este punto, es necesario detener el conocimiento de la teoría y confrontarlo con la realidad.

Cómo influye la economía sobre el ambiente: el avance de la crisis mundial

El debate estaba planteado de este modo, cuando repentinamente la discusión pareció agotarse: los diarios y revistas dedicaron cada vez menos espacio al tema, los programas fueron haciéndose cada vez más lentos, las agencias internacionales disminuyeron el aporte de fondos para el tema ambiental, las nuevas leyes de protección ambiental quedaron durmiendo en las carpetas. El último debate amplio en torno de un problema ambiental fue el suscitado por el accidente sufrido por el reactor nuclear de Harrisburg. Después el tema ambiental cayó en letargo y ni siquiera lo sacó de allí un atentado cometido por terroristas españoles contra una central nuclear en construcción¹¹.

¿Qué había pasado? Por qué el tema ambiental parece haber perdido actualidad, sin que los problemas se hayan solucionado?

La respuesta sólo puede ser preliminar. Es posible que el enorme interés que despertaron hace unos años los temas ambientales haya estado vinculado de alguna manera con el largo período de expansión por el que atravesó la economía internacional a partir de 1945. En una época de creciente bienestar económico y social, la opinión pública se orientó hacia temas que apuntaran al mejoramiento de la calidad de vida. Así, las alternativas ambientales ocuparon un lugar similar a los proyectos de semana laboral de cuatro días, realizados en los países desarrollados con el objeto de aumentar el ocio y el tiempo libre.

Pero en la actualidad las personas se conforman con tener algún trabajo, de la clase que sea, y la chimeneas sin humo no indican contaminación sino simplemente fábricas paradas. La economía mundial se encuentra en una crisis profunda, ante la cual los gobiernos y los expertos se confiesan impotentes. Y si nos referimos a la crisis es porque sus causas parecen tener una estrecha vinculación con el aparente agotamiento sufrido por el tema ambiental.

La causa final de la crisis parece ser terriblemente sencilla: la expansión dejó de ser rentable¹². Los salarios y el nivel de vida crecieron más rápidamente que las ganancias de las corporaciones hasta que se

planteó el objetivo de detener esta expansión para forzar una redistribución regresiva del ingreso a escala mundial. El instrumento utilizado fue la difusión en gran escala de las políticas monetaristas.

Esto significó un cambio de óptica completo con respecto a las propuestas de unos años atrás. A fines de la década del 70, el uso depredatorio de los recursos naturales se consideraba un despilfarro. A comienzos de la década del '80, son los gastos en el bienestar general y en la conservación de la naturaleza los que se califican como despilfarro.

Al mismo tiempo, el avance de la crisis dejó atrás una de las polémicas que había signado las discusiones ambientales durante la década pasada, a saber, la referida al traslado de industrias contaminantes a los países en desarrollo. A lo largo de la década, este tipo de recomendaciones fueron casi un lugar común en documentos y reuniones internacionales¹³. Se suponía que los países subdesarrollados absorberían un poco de contaminación y un poco de desarrollo, en proporciones variables. Pero al detenerse los flujos de inversión extranjera directa, este tipo de sugerencias perdieron sentido.

Paralelamente, la presión de la crisis hizo disminuir las exigencias de preservación ambiental en la mayor parte de los países industriales. Un ejemplo interesante es el referido a la contaminación industrial en los Estados Unidos. Primero se hizo oír la opinión de sectores ligados al capital financiero, para quienes los gastos destinados a aumentar el bienestar de la población se consideraban indeseables, por su eventual efecto inflacionario. El siguiente párrafo —tomado de un estudio de Merrill Lynch y otros— nos da una síntesis de esta concepción. Obsérvese que sólo se mencionan los gastos con finalidad social, sin ninguna referencia a temas como el creciente presupuesto militar de los Estados Unidos:

"Cada vez —dicen— se advierte un mayor reconocimiento del peligro que significan, para la estabilidad económica, los programas gubernamentales cuyas metas excesivamente irreales, si bien pueden servir para obtener votos en una campaña electoral, son de imposible realización práctica. Podría mencionarse en tal sentido un crecido número de leyes, por ejemplo, las destinadas a la erradicación de la pobreza, a la disminución del desempleo, a la protección del ambiente ecológico, entre otras, que sólo sirvieron para avivar las protestas de grupos de activistas políticos, facilitar la corrupción de los funcionarios y aumentar la estructura deficitaria de la administración pública, todo lo cual, en última instancia se refleja sobre la presión tributaria y la desvalorización del signo monetario"¹⁴.

Protegidas por estas afirmaciones generales, aparecieron reclamos sectoriales, como el de la industria siderúrgica, cuyos directivos afirmaron que las leyes ambientales de los Estados Unidos eran más exigentes de lo que se justifica desde el punto de vista de la protección a la salud pública. "Si se modifican esas leyes y regulaciones —agregaron— para

reducir los gastos de capital, ello ayudaría a las compañías de acero norteamericanas a modernizarse y revitalizarse"¹⁵.

Es decir, se pedía que la capitalización de la industria fuera pagada a costa de la salud y la vida de la población. En cambio, la opinión de las organizaciones de consumidores fue que la protección ambiental formaba parte de los costos de producción y que resultaba inadmisibles efectuar ahorros sobre el nivel y la calidad de vida de la población: "El costo de un producto debería reflejar el costo necesario para asegurar la calidad del producto, un salario decente y un medio ambiente adecuado para la fuerza de trabajo y el beneficio del industrial" (...) "Los consumidores pagan el precio de los estándares ambientales y de seguridad laboral" (...) "Permítannos no dejarnos seducir por las llamadas soluciones a la crisis, soluciones tales como: flexibilización de los estándares ambientales y de seguridad laboral, y flexibilización de las leyes antitrust"¹⁶.

Como vemos, se trata de un paquete de cosas que resultan atacadas en nombre de una pretendida eficiencia económica: las leyes contra la desocupación y la pobreza, las regulaciones antimonopólicas, los niveles salariales decentes y las regulaciones ambientales. Sabemos cuál fue el resultado: el gobierno de Ronald Reagan redujo las prioridades sociales en la economía, disminuyó los controles sobre contaminación industrial y centrales nucleares y bloqueó otros aspectos de la política ambiental. En consecuencia, el crecimiento del producto bruto norteamericano se corresponde actualmente con una creciente reducción del total de la riqueza nacional, debido al avance del deterioro ambiental. Ante esta realidad, se comprende que no exista interés en computar ese deterioro, efectuando los cálculos que se comentan en la primera parte de este trabajo.

Al mismo tiempo, el avance de la crisis hace acortar los tiempos en los que se piensa la economía. Esto se debe, en parte, al crecimiento de la incertidumbre y en parte al aumento de las tasas de interés, impulsado en todo el mundo por las políticas monetaristas originadas en algunas grandes potencias. En la Argentina, estas tasas alcanzaron niveles inverosímiles, al superar a las tasas de inflación en más de cincuenta puntos porcentuales. Su efecto más notorio fue la difusión de las operaciones bancarias a plazos muy cortos, inclusive de pocos días.

Como vimos, las tasas de interés elevadas son incompatibles con la planificación de recursos en el largo plazo. Porque la concepción ambiental implica pensar en términos de las generaciones futuras, en plazos de varias décadas para repoblar un bosque o reordenar una cuenca hídrica. Pero, ¿quién va a pensar en lo que va a ocurrir dentro de treinta años cuando todos piensan en los próximos treinta días?

Ante esta situación, se generó una literatura que intenta argumentar que los gastos ambientales pueden tener una finalidad de reactivación, al aumentar la demanda, las inversiones y el empleo¹⁷. A pesar de la

elegancia y coherencia de estos razonamientos, su efecto político es dudoso y lo previsible es que sean rápidamente olvidados.

En síntesis, hemos visto cómo la introducción de la perspectiva ambiental obliga a pensar la economía de otra manera, modificando los criterios de medida de las magnitudes económicas y los de toma de decisiones económicas. Básicamente, nos lleva a pensar en cuantificar la riqueza nacional en forma compatible con las cifras del producto bruto anual, y a pensar en abandonar el uso de la tasa de interés para contabilizar los beneficios de las generaciones futuras.

Pero, recíprocamente, la actual situación económica del mundo impide que estas propuestas se lleven a la práctica. Ante el avance de la crisis se produce un retroceso de las concepciones ambientalistas y, en general, de los programas destinados a mejorar el nivel y calidad de vida de la población. La pregunta es si pueden encontrarse formas operativas de compatibilizar estos aspectos, o si habrá que esperar al final de la crisis para que reaparezca la preocupación por el medio ambiente. Lo que sería especialmente grave si nos encontráramos, como todo parece indicarlo, en la fase descendente de un ciclo de larga duración, de los que fueran descritos por Nicolai Kondratieff¹⁸. En tal caso, será muy largo el período durante el cual la economía conspira contra el ambiente.

Notas

¹ Primer Congreso Argentino, "El Habitat y sus condicionantes": Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, Buenos Aires, 6 al 10 de agosto de 1979.

² Coddington, Alan, *The Economics of Ecology*, en *New Society*, 19 de abril, 1970, pág. 596.

³ Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, tomo I, libr. IV, cap. 1, Fondo de Cultura Económica, México.

⁴ Idem, tomo I, libr. I, cap. XI.

⁵ Pavan, Mario, *La difesa del suolo nella conservazione della natura*, Ministerio de Agricultura y Bosques, Roma, 1970.

⁶ Lord, Russell, *To hold this soil*, U.S. Dept. of Agriculture, publicación Nº 321, Washington, 1938, pág. 321.

⁷ PNUMA, *The Role of the Benefit Evaluation in Environmental Quality Management*, Nairobi, 1978.

⁸ CEPAL, "Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina", E/CEPAL/L. 148, 1º de marzo de 1977.

⁹ Vitadrich, Alberto, "Nuevos criterios para evaluar sistemas de aprovechamientos de recursos naturales", IV Seminario Nacional de Grandes Obras Hidroeléctricas, IGUAZU, noviembre de 1975.

¹⁰ Dobb, Maurice, *Planning Water Resources Development*, part. II, Water Resources Series Nº 37, ECAFE, ONU.

¹¹ Brailovsky, Antonio Elio, "El medio ambiente: diez años y una magra cosecha", en *Clarín*, Buenos Aires, 8/6/1982.

¹² Brailovsky, Antonio Elio, "Historia de las crisis argentinas", Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

¹³ "El desarrollo y el Medio Ambiente", informe preparado por un grupo de expertos convocados por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1971.

Tomassini, Luciano, "Implicaciones internacionales del deterioro ambiental", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 1973.

"Estudios del Desarrollo Industrial", volumen especial para la Segunda Conferencia General de la ONUDI, Lima, 12-26 de marzo de 1975.

Estudio efectuado por expertos de la CEE sobre el abastecimiento de materias primas en la década de 1980. Cit. en *Europe*, Agence Internationale d'Information pour la Presse, Bruselas, 12/6/1980, Nº 2926.

¹⁴ "Prevén recesión en Estados Unidos", informe especial de Merrill Lynch, Pierce, Fenner y Smith International, en *El Economista*, Buenos Aires, 4/8/1978.

¹⁵ Foy, Lewis W., *Steel at the Crossroads: The American Steel Industry in the 1980's*, publicación del American Iron and Steel Institute, 1979.

¹⁶ O'Reilly, Kathleen, Executive Director, Consumer Federation of America, "Steel in the 1980's: an OECD Symposium", en *The OECD Observer*, París, marzo de 1980, núm. 103.

¹⁷ Véase especialmente *Boletín CIMA*, Centro de Información del Medio Ambiente, Madrid, enero-marzo de 1982.

¹⁸ Idem ref. 12.

Comentario sobre el trabajo de Antonio Brailovsky, "Recursos naturales, rentabilidad social y criterios de evaluación", por Carlos H. Filgueira*

Para comenzar con estas breves consideraciones sobre el trabajo de Antonio Brailovsky me parece necesario efectuar algunas precisiones de rigor. La primera que se trata de un estudio económico que sobrepasa por su especialidad mi capacidad de crítica, limitando los alcances y la utilidad que podrían tener mis comentarios. Optaré en consecuencia por una "lectura sociológica" del trabajo procurando desentrañar los nexos o puntos de contacto que pueden enriquecer el enfoque económico en una perspectiva interdisciplinaria.

En segundo término, se trata también de un trabajo que alude sólo indirectamente a la temática específica del turismo y que en mi opinión deja abierto un campo inexplorado y sugerente de potencial aplicación al tema que nos ocupa.

En términos generales comparto plenamente la óptica adoptada por Brailovsky para el desarrollo de su trabajo, y, limitaciones técnicas al margen que me impiden una crítica más profunda en los aspectos económicos, creo distinguir tres áreas concretas de la ponencia presentada que merecerían algunas consideraciones particulares.

En primer lugar, en su discusión de los instrumentos económicos para la medición de las magnitudes económicas, Brailovsky presenta un pormenorizado análisis de las técnicas —y los sesgos— de aquello aceptado más o menos consensualmente como "indicadores de la riqueza", destacando la importancia de los conceptos de productividad, eficiencia, capital productivo, etc. Se trata sin duda de un análisis planteado a nivel del instrumental teórico-empírico y desarrollado alrededor de los "indicadores" y de su significación. En otros términos yo diría que se trata de un análisis claramente colocado en términos de "validez", o sea en qué medida un instrumento de medición refleja un concepto, y si es así, qué tipo de concepto.

* CIESU, Montevideo.

Como lo que está en cuestión es el concepto de riqueza o PBI, ahora llamado desarrollo económico, creo entonces que el trabajo se ubica plenamente en una temática por demás relevante que viene preocupando desde hace tiempo a los analistas de los "estilos de desarrollo".

Recuerdo al respecto el trabajo ya clásico de Marshall Wolfe, que se preguntaba desde la CEPAL: "Desarrollo ¿para qué?" y de la misma forma otros que siguiendo esta misma línea, cuestionaban la ubicuidad de las nociones generales —y de validez universal— de desarrollo. El trabajo de Brailovsky también nos recuerda en este punto las paradojas del crecimiento de algunas naciones más desarrolladas, caso de Estados Unidos, dónde analizado en detalle el extraordinario crecimiento de su PBI, mostraba en su composición un saldo nada positivo: gastos de armamentos, defensa del medio ambiente, y propaganda superflua, como los componentes más importantes del crecimiento del PBI. (Hirsch, F., *Los límites sociales al crecimiento*).

El trabajo que comento creo que aporta, desde la perspectiva adoptada, muy buenos argumentos para reafirmar la conveniencia de abandonar una idea ingenua de "desarrollo" a través de la medida del PBI. Aunque por momentos arriesga centrarse excesivamente en un objetivo de perfeccionar una metodología de cálculo —lo que no se discute— y se otorga menos énfasis a la cuestión del PBI en relación al concepto o a los conceptos de riqueza que necesariamente deben estar en la base de cualquier discusión instrumental o metodológica. Creo que Brailovsky coincidiría conmigo en que el creciente proceso de crecimiento del PBI desencadenado en gran parte de los países productores de petróleo no podía confundirse *per se* como un proceso de desarrollo. Incluso admitiendo que no exista "despilfarro" o agotamiento de recursos naturales, el crecimiento importante que han experimentado estos países en términos de su PBI, no los coloca por ello en el "Club" de los países más desarrollados ni tampoco en una transición hacia ellos.

El dominio o la capacidad de creación de ciencia y tecnología, la disponibilidad de recursos humanos calificados, la infraestructura organizacional e informativa, el "know how" financiero, para sólo mencionar algunos aspectos, parecen ser también medidas relevantes para evaluar la riqueza o pobreza relativa de un país.

En este sentido, el PBI perfeccionado en sus mejores posibilidades, siempre y en el mejor de los casos podrá ser solo una dimensión de la riqueza en un conjunto multidimensional que comprende la noción de desarrollo.

En segundo lugar, y también en relación a la ponencia discutida anteriormente, me interesa referirme a la discusión del "horizonte temporal" de la empresa privada y de los gobiernos. Brailovsky discute muy bien la transferencia de los criterios privados a la esfera pública (manuales de evaluación de proyectos) a través del decálogo, los conceptos de bene-

ficio y descuento y la cuestión de cómo pensar el problema a través de la sucesión de generaciones.

Me parece que cuando se discute el decálogo de la empresa privada y su extensión al Estado, como si el Estado fuera otra empresa privada, y se señalan cómo se aplican aquellos criterios de la racionalidad privada, se omite una precisión importante. En realidad, el "modelo" de beneficios, costos y descuentos en la empresa privada, se asienta sobre mecanismos que tienden a internalizar los beneficios y externalizar los costos por parte de la empresa privada. Estos costos los financia "la sociedad" y puede hacerlo, como es bien sabido, a través de múltiples mecanismos. En cuestiones ambientales —por sólo referirme a cierto tipo de costos— es reiterado el conflicto entre los intereses públicos y privados, y como norma general la empresa privada trata de disminuir los costos transfiriéndolos al Estado o a los servicios públicos, lo que dicho de otra manera significa una externalización de los mismos.

Pero si la empresa privada puede externalizar costos, la "empresa-Estado" o sociedad no puede hacerlo. De ello se deriva que los problemas de transferir el decálogo de lo público a lo privado es mucho más complejo y tiene implicaciones aún más graves. Tal vez bajo la forma de localización de "industrias sucias" en los países en desarrollo, podrían encontrarse casos de externalización de costos de un país desarrollado que los transfiere hacia otro cuyos cánones o patrones de definición de los niveles de vida ambiental son más bajos.

En tercer lugar, el trabajo hace una discusión bastante exhaustiva sobre las consecuencias coyunturales de la crisis. Yo agregaría que lo más interesante que pone en evidencia el análisis de las situaciones de crisis es que el fenómeno o las posibilidades de consenso a nivel social y político son relativamente más fáciles cuando hay condiciones económicas favorables o cuando hay menos problemas o angustias de competencia. Que ello no esté presente me parece que tiene profundas consecuencias sobre dos aspectos: por un lado en cuanto a las presiones políticas y a las dificultades consecuentes de imponer desde afuera o desde la sociedad, al sector privado, trabas o controles para mejorar los problemas del medio ambiente, de otro lado me parece que también tiene profundas consecuencias en cuanto a la predisposición favorable para aceptar más altos costos en el deterioro de los niveles de vida. Ello dependerá del grado en que valores muy asentados de consumismo y de participación en el mundo de los objetos materiales puedan relegar, también en la situación de crisis, opciones de defensa del medio ambiente que requieren perspectivas de más largo plazo. Dicho de otra forma, cuando mayor la angustia del corto plazo, de acuerdo con los criterios de productividad y eficiencia del "decálogo", más superfluos son los costos de defensa y protección ambiental.

Por último, una breve mención para establecer un nexo con la temática del turismo. Como dije antes, el trabajo que comento no se re-

fiere al turismo, pero tiene proposiciones de mucho interés que merecerían una discusión más detenida, que no puede hacerse aquí. En el Uruguay existe y existió siempre la convicción de que turismo es una ventaja comparativa del país. Se ha sostenido que el turismo es una fuente de ingresos importante y normalmente se ha medido esa ventaja en términos de su contribución al producto bruto. Yo creo que el trabajo de Brailovsky ofrece elementos precisamente para repensar ese problema en otros términos y sobre los que ya existían algunas interrogantes. Nos podríamos preguntar, por ejemplo, en qué medida, la presencia de un turismo masivo creciente, a la vez que incrementa el PBI, no estará elevando los costos en algunos rubros estratégicos, como consumo de petróleo (en un país cien por ciento dependiente de la importación de petróleo). O si la cuestión del turismo no aparece como un elemento que tiene que ser visto como algo mucho más integral, no sólo en tanto fenómeno sectorial en competencia con la pesca, o con otros sectores productivos, sino también respecto de la utilización o destrucción del medio ambiente.

¿Por qué es imprescindible y urgente incorporar las preocupaciones ambientales en la problemática del desarrollo?

Osvaldo Sunkel

Presentaré aquí en muy breve síntesis los resultados preliminares de las investigaciones que estamos llevando a cabo en la CEPAL —con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente— sobre el tema de las interrelaciones entre el desarrollo y el medio ambiente.

Pero tal vez sería necesario explicar antes por qué una institución como la CEPAL, que se preocupa básicamente por el desarrollo económico y social de América Latina, considera importante, y hasta prioritario en los últimos años, el tema ambiental. Las razones son dos: la primera es que los efectos negativos del desarrollo sobre el medio ambiente repercuten a su vez negativamente sobre el propio desarrollo; la segunda es que una adecuada consideración de los recursos naturales y el medio ambiente en las estrategias, planes y políticas de desarrollo constituye una rica fuente de oportunidades para un mejor desarrollo económico y social, especialmente en lo que concierne a la indispensable perspectiva de largo plazo.

En relación con el primer aspecto —los efectos ambientales negativos del desarrollo que a su vez repercuten negativamente sobre el propio desarrollo— permítaseme dar algunos ejemplos.

Las numerosas referencias que se han hecho sobre los procesos de deterioro y pérdida de los recursos naturales y de suelos por deforestación, desertificación, erosión, salinización, etc., permiten ver cómo ellos contribuyen al desempleo y a la emigración rural, agravando esos problemas tan característicos del subdesarrollo. Por otra parte, los deterioros ambientales, tanto en zonas rurales como urbanas, afectan en particular a los sectores pobres, agravando su precaria situación, y por consiguiente inciden seriamente sobre el problema de la pobreza y de las desigualdades e injusticias del desarrollo económico y social. Otro ejemplo se encuentra en el agotamiento de los recursos no renovables de alta calidad y en el deterioro de los recursos renovables, que significan limitaciones a las

posibilidades de desarrollo futuro, o por lo menos incrementos de costos para poder asegurar un desarrollo sostenido a largo plazo.

Además, el agotamiento o deterioro de los recursos aumentan los costos económicos del crecimiento, porque es necesario compensar la pérdida de productividad natural de los recursos naturales con subsidios energéticos, mientras por otra parte es necesario subsanar eventualmente los efectos negativos del deterioro ambiental sobre la salud y los niveles de vida. Por último, los daños ambientales y de los recursos naturales contribuyen a acentuar el desequilibrio de la balanza de pagos en América Latina; debilitan las exportaciones por el agotamiento y los costos crecientes de los recursos naturales, a la vez que dinamizan las importaciones por las necesidades crecientes de importaciones de energía, materias primas y tecnología que se requieren para compensar las pérdidas de productividad de los recursos. Dinamizan además las importaciones por la imitación de los estilos de vida de los países desarrollados que tiene lugar entre nuestras clases medias y altas, y crecientemente en los propios sectores populares.

Pero no sólo hay costos ambientales que inciden sobre el desarrollo; también hay oportunidad para un mejor desarrollo que se podría derivar de un uso más racional y un aprovechamiento ambiental más inteligente de los recursos. Es posible ampliar el potencial de aprovechamiento de los recursos mediante la creación y desarrollo de "nuevos" recursos, es decir, mediante la transformación del medio ambiente en recursos naturales a través de la investigación científica y tecnológica de las potencialidades que encierra la oferta ambiental. Los recursos naturales no son un dato geográfico estático como comúnmente se piensa. Los crea la sociedad en la medida que los requiere y los sabe aprovechar. El problema es que nosotros hemos sido hasta ahora muy poco creativos para aprovechar nuestros propios recursos. Nuestro desarrollo científico y tecnológico no ha estado orientado a aprovechar los recursos ambientales de América Latina en forma adecuada, ni se ha dedicado al mejoramiento de la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía, ni mucho menos a la utilización de desechos y residuos.

Otro aporte que la consideración de la dimensión ambiental puede hacer al desarrollo es el aprovechamiento integral de los recursos creados por grandes proyectos de inversión. Estos muchas veces se utilizan en forma parcial y sectorial, dejando de aprovechar las economías externas positivas creadas por esos grandes proyectos de inversión.

Reconocida la importancia del tema ambiental y de los recursos naturales para las estrategias y las políticas de desarrollo, ¿cómo lograr que se los tome en cuenta en las esferas públicas y privadas donde se deciden las políticas y las acciones de desarrollo? Quisiera referirme en lo que sigue a algunos elementos básicos de una estrategia para lograr la incorporación de la dimensión ambiental en las estrategias, planes,

políticas y acciones de desarrollo. Una estrategia de este tipo requiere naturalmente una multiplicidad de acciones, pero me voy a limitar a señalar unas pocas que me parecen prioritarias.

Se requiere en primer lugar demostrar empírica e irrefutablemente cómo el deterioro ambiental deriva en un perjuicio para el desarrollo, y cómo una inteligente incorporación de la dimensión ambiental en los planes y políticas de desarrollo lo favorecen. Por ejemplo, es preciso demostrar que una inversión adicional modesta, en un proyecto de construcción de una gran represa destinada a generar hidroelectricidad, podría permitir la prevención de riesgos y así evitar gastos posteriores mucho mayores, necesarios para contrarrestar los efectos negativos resultantes de ese proyecto, o podría permitir el aprovechamiento de las economías externas generadas por la obra en materia de irrigación, acuicultura, navegación, etc., generando beneficios adicionales a un costo mínimo. La clave en todos estos casos es tomar como base de evaluación un horizonte de largo plazo en el que tengan tiempo de manifestarse todos los principales efectos positivos y negativos.

En segundo lugar se requiere un cambio conceptual, un cambio de enfoque teórico, de paradigma del desarrollo. Este tiene que basarse por lo menos en dos elementos. Por una parte, en una integración de las ciencias naturales y de las ciencias sociales, tan dramáticamente separadas desde hace un siglo y sin lenguaje común alguno; los científicos naturales tienen que aprender a entender el funcionamiento de la sociedad y los científicos sociales tienen que aprender el funcionamiento de la naturaleza, y ambos grupos tienen que aprender las interrelaciones entre sociedad y naturaleza. Creo que además se requiere una reintegración de disciplinas y profesiones tan excesivamente especializadas que han perdido toda capacidad de formulación de una visión de conjunto, de percibir el rol de su particular conocimiento dentro de una interpretación global, dentro de una visión totalizadora no sólo de la sociedad, sino también de la interacción entre sociedad y naturaleza.

En el trabajo en la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente en la CEPAL hemos estado explorando una definición de desarrollo y una concepción de las interrelaciones entre desarrollo y medio ambiente que nos resulta útil para los propósitos de avanzar hacia una visión más integrada¹. Hemos estado sugiriendo que *el desarrollo debe entenderse como un proceso de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente construido, artificializado y especializado*. Esa transformación se logra por la interacción de cuatro elementos fundamentales: la energía, la tecnología, la organización social y la cultura. El conjunto de estos elementos constituye lo que hemos denominado "estilo de desarrollo", o sea la forma específica en que diferentes sociedades, en distintos tiempos y lugares, se conforman en la interacción con el medio ambiente. La sociedad se ajusta y adapta en parte al medio ambiente y a su vez el medio ambiente es transformado en ese proceso de ajuste mutuo de sociedad y naturaleza. Los elementos claves en el proceso de

transformación —la energía, la tecnología, la organización social y la cultura— adquieren en ciertos períodos del proceso histórico un alto grado de coherencia, lo que llamamos entonces un estilo de desarrollo.

Nuestra hipótesis de trabajo central es que justamente en las décadas de posguerra ha ido generalizándose un estilo de desarrollo ascendente que denominamos "transnacional", con origen en la sociedad norteamericana pero que ha penetrado profundamente en las restantes sociedades industrializadas, parcialmente en las subdesarrolladas, y en alguna medida incluso en las socialistas. Este estilo transnacional emergente tiene como base energética el petróleo; una tecnología intensiva en el uso de capital y petróleo caracterizada por industrias de punta como la automotriz, la petroquímica y la electromecánica, todas con economías de escala y por consiguiente con tendencia al gigantismo y la concentración; una organización social esencialmente urbana, fuertemente estratificada y burocratizada, donde la tecnocracia desempeña un papel clave; y una cultura que exalta los valores del consumismo materialista.

Esta manera de aproximarnos al fenómeno de la interacción entre sociedad y naturaleza, entre desarrollo y medio ambiente, nos permite trabajar con un esquema muy simple pero que es bastante útil para avanzar hacia la incorporación de la dimensión ambiental en la política de desarrollo. El proceso de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente construido consiste en la aplicación de energía, tecnología y trabajo a los recursos naturales —agua, tierra, espacio, flora, fauna, minerales, ecosistemas— para extraer materias primas y transformarlas en los bienes y servicios necesarios para la reproducción y expansión de la sociedad, generando inevitable y simultáneamente un conjunto de residuos y desperdicios. Un elemento clave a tener en cuenta en este proceso de transformación es su despliegue en el espacio, es decir, su localización geográfica, los grados de concentración o dispersión de la actividad de transformación, etc. Con este esquema muy simple en mente (que requeriría sin duda un examen detallado) podemos desarrollar algunos criterios orientadores, prácticos y empíricos para la política de desarrollo, para que una oficina de planificación, las empresas, las municipalidades y otros grupos o instituciones que tienen que ver con la acción del desarrollo lleven a cabo su acción en forma más inteligente, con la consideración debida de la dimensión ambiental.

Se requiere mejorar la asignación actual de los recursos económicos y humanos escasos al aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente, que en la mayoría de nuestros países son abundantes, diversificados y están muy interrelacionados. Se argumenta frecuentemente que América Latina es una región extraordinariamente rica en recursos naturales y energéticos y por consiguiente no tiene problemas para el futuro. Creo que esa es una visión característica de los especialistas en recursos naturales; pero los recursos naturales no se pueden poner en producción, son mero paisaje si no se les aplica inversiones,

tecnología, trabajo, organización social. Pero como estos últimos son relativamente escasos y están fuertemente sesgados en favor del estilo ascendente, es necesario introducir criterios más racionales de prioridad y asignación de recursos para elegir cuáles de todos esos múltiples recursos disponibles en la naturaleza aprovechar ahora, cuáles después, con qué intensidad, etc. Creo que esa es un área en la cual la colaboración entre economistas, especialistas en ciencias sociales, tecnólogos y científicos es indispensable para poder generar criterios racionales de asignación de recursos económicos, sobre todo porque es un área en que el mercado por sí solo resulta un mecanismo particularmente ineficiente e inapropiado.

Es necesario también una acción muy consciente y deliberada para mejorar la eficiencia con la cual se transforman los recursos naturales en productos finales. Esa mayor eficiencia no sólo tiene ventajas económicas pues nos permite ahorrar recursos, sino también ambientales, pues reduce el deterioro ambiental en la fase extractiva y nos permite producir menos desperdicios en la fase de transformación, y por consiguiente evitar deterioros ambientales, mientras mejora la oferta de bienes y servicios.

Además es preciso fomentar el reciclaje de desperdicios y desechos, aprovechar la basura, los abonos orgánicos, la energía de biomasa, etc.; todo lo que en una economía de gran desperdicio como la que hoy tenemos resulta un desecho o un desperdicio, pero que tiene un potencial como materia prima que no está siendo debidamente aprovechado. En realidad, el volumen de desechos, desperdicios, y la consiguiente contaminación, generada por una economía, podría considerarse como un indicador de su grado de irracionalidad e ineficiencia en el aprovechamiento de su base ambiental.

Se necesitan también criterios para una mejor localización geográfica de las actividades humanas y económicas. Buena parte de los problemas del deterioro ambiental relacionados con el desarrollo tienen que ver con la excesiva concentración de actividad económica y población o con su radicación en ambientes inapropiados. Hay que diseñar estrategias a largo plazo para lograr un adecuado reparto de actividades económicas y población en el territorio nacional. Se podrían lograr de esta manera ahorros en materia de energía y transporte, mejor aprovechamiento de la capacidad de reciclaje natural de ciertas áreas del país, y en general una mayor eficiencia en el uso de los recursos y con ello una menor producción de desechos y desperdicios deteriorantes.

Tal vez más importante que cada uno de los criterios de acción anteriores, incluso que todos ellos juntos, es realizar una revisión crítica muy profunda de los actuales estilos de desarrollo: nuestros patrones energéticos, tecnológicos, de localización geográfica, de consumo y estilos de vida, que son particularmente devoradores y desperdiciadores de recursos y generadores de desperdicio, y por consiguiente atentan contra

las posibilidades de desarrollo y de mejoría de los niveles de vida, sobre todo de los sectores más necesitados.

Creo que este conjunto de criterios generales —que desde luego habría que especificar mucho más, y a los que habría que agregar otros— podría llegar a convertirse en un instrumento práctico y empírico para influir en aquellos centros de decisión públicos y privados que en definitiva son los que deciden cómo el proceso de desarrollo interactúa con el medio ambiente.

Después de esta brevísima y muy resumida presentación de algunas de las orientaciones de nuestro trabajo quisiera llegar a algunas conclusiones fundamentales.

Creo que en primer lugar es necesario reconocer que las transformaciones ambientales son inevitables e inherentes al desarrollo; por tanto una posición conservacionista o ecologista extrema es sencillamente inaceptable; la actividad social es, entre otras cosas, una actividad de transformación de la naturaleza.

En segundo lugar hay que reconocer, y este es un reconocimiento que corresponde en especial a los "desarrollistas" —ingenieros, economistas, científicos sociales, políticos, empresarios, sectores de la opinión pública— que el costo del actual estilo de desarrollo es exageradamente elevado y envuelve riesgos graves en especial para los sectores más pobres de las generaciones actuales y para las generaciones futuras.

En tercer lugar creo que a esta altura del avance del conocimiento, a diez años de la Conferencia de Estocolmo, también debe reconocerse que se sabe cómo minimizar con políticas adecuadas los efectos negativos del proceso de desarrollo. Mediante el conjunto de criterios, políticas y acciones a que me he referido sobre el estilo de desarrollo, la tecnología, la localización industrial, y a través de normas de conservación y otras, no hay duda ninguna de que se puede reducir considerablemente el costo ambiental del desarrollo.

Sin embargo, después de dicho lo anterior es necesario reconocer al final que aún cuando se logre un desarrollo ambientalmente apropiado, aún entonces habrá costos inevitables en la transformación del medio ambiente. Aquí se plantea una cuestión muy importante; ese costo irreductible en cualquier estilo de desarrollo alguien lo tiene que pagar. Hay pues un problema político fundamental, a saber, el de la distribución de los costos y beneficios del desarrollo en términos ambientales. ¿Quién paga el costo ambiental: las propias empresas productoras o los consumidores que lo generan; el Estado; algunas de las clases sociales, en particular generalmente las más pobres o las generaciones futuras?

Necesitamos crear en nuestras sociedades mecanismos políticos de solución de este conflicto inevitable. Hay que distribuir con justicia los costos y beneficios del progreso y los costos y beneficios del aprovechamiento y deterioro ambiental. Se necesitan normas y procedimientos

legales, instituciones y modos de solución socialmente justas de este conflicto inevitable. Siempre que se plantea un problema ambiental subyace un conflicto entre grupos de interés, empresas y personas, ricos y pobres o entre regiones o países, y ello es de la esencia de la interrelación entre desarrollo y medio ambiente. Creo que es importante que se reconozca esta realidad conflictiva del tema ambiental, porque hay que arbitrar los medios para que la sociedad pueda tratar de una manera inteligente la compatibilización de intereses en este conflicto.

Notas

¹ Véase: *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, selección de O. Sunkel y N. Gligo, Serie Lecturas N° 35, Fondo de Cultura Económica, 1981; "La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina", de O. Sunkel, E/CEPAL/G. 1143, julio 1981; "Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana", de N. Gligo, E/CEPAL/G. 1117, junio 1981; "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina", de H. Durán de la Fuente, E/CEPAL/G. 1196, enero 1982.

Índice

<i>Introducción</i>	7
Apuntes sobre el impacto del turismo: la experiencia del Caribe <i>José J. Villamil</i>	11
¿Cómo el turismo distorsiona el desarrollo africano? <i>Jacques Bugnicourt</i>	27
Turismo y ordenamiento ambiental <i>Héctor Sejenovich</i>	39
Ecología, preferencias turísticas y ambientes extraurbanos <i>Jorge Morello</i>	55
Planificación y estilo de gestión en un proyecto turístico múltiple <i>Rubén Pesci y Nora Prudkin</i>	73
Actividad turística e industrial. Conflictos e influencias recíprocas <i>Sara Rietti</i>	93
Comentario por <i>Ernesto González Posse</i>	104
Dos enfoques para el análisis de externalidades: examen de la interacción pesca vs. turismo en La Paloma <i>Edgardo Favaro</i>	107
Comentario por <i>Antonio Ebaldo Commune</i>	119
	207

Paisaje y medio ambiente: Algunas consideraciones sobre las áreas costeras en el Uruguay <i>Mariano Arana</i>	123
Comentario por <i>Jorge E. Hardoy</i>	152
Medio ambiente y turismo en la costa balnearia uruguaya <i>Daniilo Veiga</i>	155
Medio ambiente urbano: el caso de Santiago de Chile <i>Patricio Gross F.</i>	167
Recursos naturales, rentabilidad social y criterios de evaluación <i>Antônio Elio Brailovsky</i>	183
Comentario por <i>Carlos H. Filgueira</i>	195
¿Por qué es imprescindible y urgente incorporar las preocupaciones ambientales en la problemática del desarrollo? <i>Oswaldo Sunkel</i>	199