

Facultad de Ciencias Sociales
VIII jornadas de investigación

“El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Dos enfoques
polares sobre el
desarrollo y la
gestión de la zona
costera. Una
aproximación al
caso uruguayo

Joaquín Cardeillac
Verónica Filardo
Ana Vigna

- a. Título de la presentación:** Dos enfoques polares sobre el desarrollo y la gestión de la zona costera. Una aproximación al caso uruguayo¹.
- b. Nombre del autor/a:** Cardeillac, Joaquín; Filardo, Verónica, Vigna, Ana.
- c. Resumen.**

La costa representa un espacio particularmente vulnerable, tanto por sus características naturales, su condición de ecosistema de “borde”, como por el uso intensivo que se hace de la misma, la presión a la que está sometida. El crecimiento del nivel de actividad no se da al margen del conflicto. De hecho, a medida que avanza, va afianzando posiciones encontradas en torno a un debate respecto a las posibilidades de articular el crecimiento económico con el cuidado ambiental. El centro de este debate consiste en las reflexiones acerca de hacia qué modelo de desarrollo deberíamos encaminarnos y cuáles son las prioridades, socialmente determinadas, que se impondrán.

Con el fin de ordenar las distintas tendencias que se enfrentan acerca de los problemas relativos al manejo integrado y ambientalmente sustentable de la zona costera y su desarrollo, es útil plantear dos enfoques polares que pueden considerarse como puntos extremos en el continuo de las reflexiones acerca del “desarrollo sostenible”. Por un lado, el modelo que resulta del paradigma de la economía ambiental y de los recursos, que parte de los supuestos de la economía neoclásica. En oposición al enfoque reseñado previamente, desde la economía ecológica se sostiene que los distintos tipos de recursos cumplen roles diferentes en el sistema económico, y, por tanto, más que como sustitutos casi perfectos unos de otros, deben ser considerados como complementarios. Esta ponencia tendrá como objetivo echar luz sobre dicho debate, a través del análisis de 50 entrevistas realizadas a distintos actores implicados en el manejo costero.

- d. Palabras clave:** Desarrollo sostenible, Gestión costera; Sociedad y medio ambiente
- e. Afiliación institucional:** Departamento de Sociología, FCS, UdelaR.
- f. Correo electrónico del autor/a:** filardo.veronica@googlemail.com; joaquin.cardeillac@gmail.com; anvigna@gmail.com

¹ Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009)

DOS ENFOQUES POLARES SOBRE EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DE LA ZONA COSTERA. UNA APROXIMACIÓN AL CASO URUGUAYO².

Ana Vigna

Verónica Filardo

Joaquín Cardeillac

1. Introducción

La costa representa un espacio particularmente vulnerable, tanto por sus características naturales, su condición de ecosistema de “borde”, como por el uso intensivo que se hace de la misma. A nivel mundial, la mayor parte de la población se encuentra asentada en torno a la faja costera, y Uruguay no constituye una excepción. Por el contrario, esta tendencia tiende a aumentar con el paso del tiempo, acompañada por el incremento e intensificación de diversas actividades económicas. Este crecimiento no se da al margen del conflicto: a medida que avanza, va afianzando posiciones encontradas en torno a un debate ya clásico respecto a las posibilidades de articular el crecimiento económico con el cuidado ambiental. En definitiva, el centro del debate consiste en las reflexiones acerca de hacia qué modelo de desarrollo deberíamos encaminarnos y cuáles son las prioridades, socialmente determinadas, que se impondrán.

Con el fin de ordenar las distintas tendencias que se enfrentan acerca de los problemas relativos al manejo integrado y ambientalmente sustentable de la zona costera y su desarrollo, es útil plantear dos enfoques polares que pueden considerarse como puntos extremos en el continuo de las reflexiones acerca del “desarrollo sostenible”³. Por un lado, se encuentra el modelo de la economía ambiental y de los recursos, que parte de los supuestos de la economía neoclásica. En un intento por caracterizar brevemente a este enfoque, cabe resaltar que asume una elevada sustituibilidad entre los diferentes recursos y, en particular, entre los diferentes tipos de capital: natural y humano. En oposición al enfoque reseñado previamente, desde la economía ecológica se plantea una posición menos confiada en la posibilidad de sustituir indefinidamente unos recursos

² Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009)

³ La construcción de estos dos enfoques polares se basa en la conceptualización desarrollada por autores como Goodland, Daly et al. (1997).

por otros, y en su lugar se sostiene que los distintos tipos de recursos cumplen roles diferentes en el sistema económico, y, por tanto, más que como sustitutos casi perfectos unos de otros, deben ser considerados como complementarios.

Esta ponencia tendrá como objetivo ilustrar dicho debate a través del análisis de 50 entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores pertenecientes a cuatro ámbitos implicados en el manejo costero (gobierno nacional, gobiernos locales, academia y sociedad civil) en el Uruguay. A partir de esta sistematización, se procurará contribuir a una comprensión del marco político, académico y social, en el que se sustentan los obstáculos y las potencialidades con las que se enfrenta la consolidación de una concepción del espacio costero en tanto “unidad”. Este manejo requiere integrar, desde el reconocimiento, discursos que coyunturalmente objetivan, de modo privilegiado, posiciones estructurales que remiten a dilemas centrales a la disciplina y al debate político actual.

A los efectos de estructurar los discursos relevados en el presente trabajo en torno a un eje común, fueron construidos – en base a los modelos reseñados más arriba - dos “enfoques de desarrollo”, denominados “*preservacionista*” y “*productivista*” respectivamente. Las opiniones de los entrevistados se distribuyen a lo largo de un continuo, que tiene como extremos estos dos modelos “típico ideales”.

2. Descripción de los enfoques.

El enfoque *productivista* parte de la existencia de una sustituibilidad casi perfecta entre los diferentes tipos de capital (natural y humano), asumiendo que el desarrollo trae aparejado *per se* impactos ambientales. Mientras los emprendimientos económicos se realicen bajo el cumplimiento de la normativa vigente, no serán considerados como una amenaza significativa para el medio ambiente.

En cambio, desde el enfoque *preservacionista*, se afirma la imposibilidad de sustituir indefinidamente unos recursos por otros, y en su lugar se sostiene que los distintos tipos de recursos cumplen roles diferentes en el sistema económico. Más que como sustitutos, los recursos deben considerarse complementarios.

La tipificación resultante a partir de este esquema analítico permite recorrer, de modo transversal, toda la pauta elaborada para las entrevistas aplicadas a más de 50

informantes. Además, se revela consistente tanto en lo que hace a los aspectos conceptuales, como en aquellos de corte empírico.

3. Horizontes temporales y espaciales en el marco de los dos enfoques presentados.

Uno de los principales elementos que distingue a un modelo del otro es el horizonte temporal desde el que se parte. Este aspecto relativo a las temporalidades que se manejan desde cada posición constituye un aspecto central para un abordaje sociológico de esta problemática. Retomando a Elías cabe considerar que: *“El tiempo es único porque utiliza símbolos (...) para orientar en el incesante flujo del acontecer, en la sucesión de los eventos, en todos los niveles de integración: físico, biológico, social e individual. (...) es, como se ve, una síntesis simbólica de alto nivel”* (1989: 24-26). Es el devenir, o más aún, la existencia de una pluralidad de secuencias en devenir, tanto sociales como físicas, biológicas o subjetivas, la que hace posible la noción de tiempo. *“Si todo estuviera quieto no podría hablarse de tiempo (...) tampoco podría hablarse de tiempo en un universo que sólo contara con una secuencia única de transformaciones”* (1989: 82).

A estas consideraciones debe agregarse el hecho constatado por distintos desarrollos científicos de que *“El tiempo, en la naturaleza y en la sociedad, parece ser específico de un contexto determinado: el tiempo es local”* (Castells, 1998: 466)

Así, entre las posiciones más cercanas al modelo *productivista* predominan claramente visiones de corto plazo, en cambio, entre los agentes cuyos discursos pueden ubicarse en el modelo *preservacionista* están implícitos diagnósticos contruidos desde enfoques de largo plazo. Para los primeros la dinámica temporal que parece imponerse a la hora de visualizar el ambiente todo, y en particular el costero, es una dinámica con tiempos asimilables a los del mercado –por ejemplo del mercado inmobiliario, o el de las demandas sociales en el marco de una competencia por adhesiones en términos de votos. Para los segundos, la temporalidad podría considerarse más cercana a la de quienes abordan los problemas ambientales y de la costa en particular, ya no desde la lógica de la gestión, sino desde una más equiparable a la de un observador “excluido” de la toma de decisiones.

Esta diferencia que se acaba de marcar respecto del manejo de la temporalidad, se identifica también en relación al espacio. De modo similar a lo que sucede con las miradas de corto y largo plazo, desde las visiones enmarcadas en el modelo *productivista* la costa suele remitir a secciones de un continuo definidas políticamente. Para los entrevistados que se posicionan más cerca del abordaje que hemos dado en llamar *preservacionista*, la problemática costera trasciende no sólo las fronteras políticas internas, sino incluso, las fronteras nacionales.

El análisis que se realiza a la luz de los tipos ideales construidos permite detectar también una conceptualización diferencial de las posiciones discursivas más cercanas al tipo *productivista* o al *preservacionista* respecto de qué elementos constituyen la costa y fundan el diagnóstico que se da respecto de su estado ambiental. Mientras para los primeros la costa se reduce básicamente a la calidad del agua, y aún más, a la posibilidad de que sea utilizable en tanto esparcimiento. Para los segundos, la costa constituye un espacio complejo que termina siendo desmembrado y analizado desde cada uno de sus elementos constitutivos: agua, aire, tierra, etc. A su vez, cada uno será juzgado en función de parámetros específicos, en el marco de un ejercicio cuyo rendimiento en términos de diagnóstico especializado es directamente proporcional a su incapacidad para incidir en los modelos de intervención y gestión aplicados.

Estas discordancias al ordenar la conceptualización en términos espaciales y temporales dificultan lograr la convergencia entre los enfoques hacia la definición de estrategias de acción. Además, esta conceptualización “local” del tiempo, deriva en reflexiones acerca del carácter “irreversible” de ciertas acciones, por ejemplo las relacionadas a la antropización del territorio, los procesos de urbanización, y la expansión e instalación de la población a lo largo la faja costera. Las consecuencias que estos procesos generan en algunas zonas hacen que las mismas sean consideradas por varios entrevistados como habiendo perdido irremediablemente su carácter “natural”. Este debate está claramente ejemplificado en el dilema relativo al camino que debería elegir la administración en Rocha: si continuar con el esquema implementado en Maldonado (claramente identificado con el aprovechamiento intensivo del modelo “sol y playa”), o por el contrario, apuntar a un tipo completamente distinto de desarrollo, poniendo en valor el grado de naturalidad y de diversidad ambiental de la zona.

Por otro lado, es posible identificar referencias relativas al carácter irreversible de otro tipo de acciones, particularmente a las relacionadas con la normativa implementada en el pasado, cuando la costa no era valorada como lo es en la actualidad. Así, la forma y distribución de los fraccionamientos realizados a mediados del siglo XX en zonas ambientalmente complejas, son visualizadas como impedimentos para una adecuada gestión territorial en la actualidad. Estas cuestiones “saldadas” por la normativa del pasado, representan hoy en día una importante limitación en la capacidad de acción sobre el territorio de los gobiernos locales.

4. Percepción de la gestión sobre el territorio.

Surge de las entrevistas analizadas un contexto en el que se perciben las actuaciones relativas al cuidado ambiental de los organismos del gobierno central como ambiguas y de trayectoria errática. Un ejemplo de esto son las apreciaciones que genera la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT). Si bien se reconoce que la aprobación de esta ley es indicativa de una preocupación por parte del gobierno, no está claro cómo se conducirá su implementación, qué capacidades se requieren para ello, cuáles son los recursos de los que se dispone y qué conflictos hará emerger. Lo que se sugiere entonces es que la LOT no zanja ni resuelve el debate entre perspectivas o enfoques sobre los modelos de desarrollo y tampoco parece haber sido capaz de promover, hasta el momento, un debate más amplio ni dirigir a la ciudadanía información suficiente para potenciar la participación sobre lo que está en juego. Esta situación se vive como una fuente de incertidumbre por los distintos actores, pero principalmente desde los gobiernos locales, que aún no parecen estar lo suficientemente involucrados en la discusión. La situación actual está caracterizada por una “conflictividad latente”, que seguramente emergerá cuando comience a implementarse la reglamentación de la Ley.

Vale recordar que la polarización discursiva entre los dos modelos de desarrollo presentados aquí transversaliza los ámbitos considerados para la selección de entrevistados (academia, gobierno central, gobiernos nacionales y ONG’s ambientalistas⁴). Asimismo, este conflicto entre modelos trasciende las afiliaciones

⁴ Los resultados de una investigación son producto de las decisiones metodológicas adoptadas y en este sentido vale hacer referencia a lo siguiente: los entrevistados del gobierno central y de los gobiernos locales ocupan posiciones disímiles, y en algunos casos, no son autoridades con poder de decisión. En el conjunto de entrevistas de estos dos ámbitos se cuentan técnicos, asesores e incluso personal contratado para tareas puntuales que, aunque vinculados directamente a la temática estudiada, carecen de autoridad para la toma de decisiones políticas. Esta “dificultad”, no obstante, se considera revela elementos

partidarias, “no es un asunto que se corte por derecha-izquierda, ni de empresarios y trabajadores”, sino que establece un clivaje mucho más difícil de identificar y especialmente de “estructurar”. Los departamentos costeros en su mayoría tienen gobiernos locales de la misma fuerza política que el gobierno nacional. A pesar de ello, se concentran en las Intendencias gobernadas por el Frente Amplio las críticas más duras al funcionamiento de los diversos organismos del gobierno central. Dado esto, se percibe que las discrepancias surgen de diferencias en las lógicas prevalecientes en los diferentes ámbitos, que inclinan a los entrevistados a ubicarse más cerca de uno u otro de los modelos de aproximación a la problemática del ambiente costero construidos para el presente análisis.

El posicionamiento en relación a los paradigmas de desarrollo de los entrevistados produce diferencias y distancias eventualmente irreductibles, sobre temas tales como cuáles son las actividades “motores de desarrollo” a promover en la franja costera nacional. En las respuestas se aprecia claramente el privilegio en algunos casos de aquellas que “*generan crecimiento económico o proveen de divisas*”, mientras otros tienden a enfatizar actividades que minimicen los impactos del crecimiento económico sobre el ambiente o sobre la sociedad.

Además del criterio de lectura de los discursos según “tipo de actor”, es posible identificar lógicas propias según los distintos departamentos. Por ejemplo, mientras que en Colonia y San José el desarrollo está asociado a actividades que no implican necesariamente una cercanía con la costa (turismo histórico y patrimonial, diferentes tipos de industrias, actividad agropecuaria), en Montevideo y Canelones las actividades destacadas cubren una gama mayor, resaltándose la costa por su valor residencial, paisajístico, turístico y en cierta medida por la actividad industrial. Por último, desde Maldonado y Rocha se realiza una valoración del recurso indisociablemente ligada a su potencial turístico, y particularmente a un tipo específico: el de “sol y playa”. De este modo, los discursos provenientes de los diversos departamentos pueden verse como cualitativamente distintos, en tanto su valoración de la costa como territorio implica un énfasis en elementos diferentes, marcando un perfil identitario propio, en consonancia con la intensidad con que hacen uso del recurso.

centrales para entender la instalación del conflicto entre paradigmas al interior de organismos estatales y las ambigüedades que se producen en su seno.

Esta concepción diferencial del significado de la costa en tanto territorio, constituye un problema en cuanto a las posibilidades de gestionarla como una entidad específica. Del relevamiento realizado no surge con claridad que los actores vinculados a la gestión costera consoliden en sus discursos la idea de la costa como un territorio único. Si bien se detecta la aceptación de que la costa trasciende las fronteras político-administrativas que definen el accionar de los gobiernos locales, no se jerarquiza la idea de un espacio institucional de gestión autónomo y propio para la costa.

Desde los gobiernos locales, el hecho de que el espacio costero sea definido como una unidad que requiere una institucionalidad que trascienda sus competencias, es percibido como una fuente de tensión a la actuación específica de cada gobierno, en particular dado el discurso en que se reivindica mayor autonomía local para la gestión territorial y que cuestiona la capacidad de escucha del gobierno central. La pérdida de poder, autonomía y capacidad de gestión en un área relevante para la captación de recursos y que se percibe como generadora de identidad de los departamentos costeros, estaría visualizándose como una amenaza.

Además, los gobiernos locales tienden a expresar una visión crítica de las relaciones con algunos organismos nacionales, (yuxtaposición de competencias, desfasaje en el *timing* de resoluciones, aprobaciones de permisos y toma de decisiones, diferencias en las lógicas desde la que se opera, etc.). La estrategia de distanciarse de los espacios institucionales que pueden eventualmente restringir la capacidad de decisión de las intendencias en el territorio de su competencia, se entiende como lo “razonable” en muchos de estos discursos. No obstante, en general se acuerda en la necesidad de “coordinaciones” o espacios de intercambio. En consecuencia, la estrategia defensiva de las autonomías locales parecería ser uno de los elementos a tener en cuenta como potencial obstáculo en el proceso de institucionalización del espacio costero.

Sin embargo, sería ingenuo no reconocer que lo que está en debate es el modelo de desarrollo pretendido, que decanta en esta investigación sobre la costa. Detrás de la idea de la existencia de una figura institucional con competencias sobre este territorio - concebido como una unidad de gestión que trascienda las fronteras político / administrativas de los departamentos y sus gobiernos locales-, se ubica sin duda la lucha simbólica por la hegemonía de modelos de desarrollo distintos. Casi en todas las entrevistas se identifica esta “dicotomía”, “conflicto” o “enfrentamiento”. Para algunos

entrevistados la dualización de las posiciones se percibe en estado de latencia, mientras que para otros es francamente explícito, con acusaciones cruzadas y referencias mutuas.

A pesar de lo anterior, este debate no alcanza trascendencia como punto específico de la agenda pública, no adquiere condiciones para su tematización efectiva por parte de la ciudadanía, y queda como un espacio relativamente acotado para “entendidos”, o “iniciados”.

5. El cuidado del ambiente como valor post material.

Estas reflexiones ponen de manifiesto el carácter “post material” que revisten las preocupaciones acerca del medioambiente, y sus implicancias en términos sociológicos. A este respecto, existe evidencia empírica a nivel internacional⁵ de que la valoración de los recursos naturales queda habilitada sólo conforme se hayan satisfecho las necesidades de tipo inmediato, relativas a la capacidad de supervivencia definida en términos individuales: *“The unprecedented wealth that has accumulated in advanced societies during the past generation means that an increasing share of the population has grown up taking survival for granted”* (Inglehart, 2009). Este cambio es el que habilita resituar el énfasis de las preocupaciones y a pasar de valores relativos a la supervivencia hacia valores que remiten a lo que este autor denomina auto-expresión (*self-expression*). Justamente, y de acuerdo a los resultados de estos estudios, uno de los elementos que distingue a nivel mundial a las sociedades en las que priman valores post materiales es la preocupación de sus ciudadanos por la protección del medio ambiente. *“Self-expression values give high priority to environmental protection, tolerance of diversity and rising demands for participation in decision making in economic and political life”* (Inglehart, 2009).

Si se acepta la evidencia que estos estudios aportan, resulta bastante comprensible que las posiciones discursivas más próximas al tipo ideal *preservacionista* tiendan a manifestarse con más intensidad en los sectores de la academia y de las ONG’s ambientalistas y no entre las instancias de gobierno –ya sean de carácter nacional o local-, así como tampoco a nivel de la ciudadanía, especialmente si se mantiene presente el contexto específico de “salida de la crisis” que signó el último cambio de gobierno.

⁵ La principal fuente de la misma es The World Values Survey. (www.worldvaluesurvey.org)

Estos obstáculos quizá podrían salvarse en la medida en que se consolide un marco común desde el que aproximarse al problema del medioambiente en general y de la costa en particular, elemento para lo cual la educación juega un papel central. No obstante, la educación ambiental se juzga, en general, ausente, escasa y/o con carencias. Esto, a su vez, tampoco favorece la consolidación del tema en la agenda pública, ni tampoco en tanto demanda de la sociedad civil.

6. Reflexiones finales.

Por todos los elementos reseñados más arriba, el momento actual resulta crucial. La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y la inminencia de su reglamentación catalizan un proceso de enfrentamiento discursivo que se traducirá necesariamente en normativas y acciones. A estos efectos, se considera que los modelos construidos para dar cuenta de la heterogeneidad de opiniones y enfoques acerca del desarrollo, constituyen herramientas útiles para quienes se encuentran trabajando en la temática.

7. Bibliografía

Castells, M. (1998) *La era de la información: La sociedad red*. Alianza editorial, Madrid.

Elías, N. (1989) *Sobre el tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México

Goodland, Daly et al. (1997) *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*. Ed. Trotta, Madrid.

Inglehart-Welzel (2009), “*Cultural Map of the World*”. www.worldvaluessurvey.org

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

