

LA ACCION CIUDADANA en la Conservación de los Recursos Naturales

Por: José J. Villamil,
Catedrático Asociado

INTRODUCCION

El tema a tratarse es la acción ciudadana en la conservación de los recursos naturales. Aunque ofreceremos algunos comentarios breves sobre este aspecto de la problemática de recursos naturales en Puerto Rico, nuestros comentarios serán, en su mayoría, de tipo general y no necesariamente se aplican a nuestro país. Enfatizaremos los factores que afectan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, tanto en el área de política pública en general, como en la conservación de los recursos naturales.

* Trabajo presentado a la Conferencia sobre la Conservación de Recursos Naturales, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico, 10 de noviembre de 1967.

La participación ciudadana

Interpretamos el concepto de la participación ciudadana como la integración de los distintos grupos de la sociedad al proceso de toma de decisiones en aquellas áreas que se ven afectadas por o son parte de la política pública. Esta participación debe incluir la formulación de metas y el desarrollo de los instrumentos para alcanzar las metas propuestas. Desafortunadamente la interpretación que se le da a la participación ciudadana es, en la mayoría de los casos, muy limitada. En muchas áreas de la política pública solamente se le provee al ciudadano la oportunidad de aceptar o no aceptar decisiones hechas en una u otra agencia gubernamental. Se trata de que estas decisiones sean aceptables al público luego de haberse tomado. A nuestro parecer, esto no es participación ciudadana; más bien confunde el proceso democrático con las prácticas del mercado. El ciudadano no se debe considerar solamente como un consumidor de programas de gobierno.

La participación ciudadana se ve afectada por un sinnúmero de factores económicos, políticos y culturales. En estudios empíricos se ha encontrado que la participación aumenta con el ingreso y la escolaridad. Tumin y Feldman en su estudio sobre las clases sociales en Puerto Rico encontraron esta relación.¹ Además se encontró una participación más alta en áreas urbanas que en áreas rurales. Estas conclusiones son similares a las de Axelrod en su estudio de la participación social en Detroit.² Las razones por la cual existe esta relación entre clase social y la participación son obvias y no deben elaborarse aquí. La implicación que sí se desprende de esta relación es que la participación ciudadana en la mayoría de los casos se iniciará por miembros de aquellas clases sociales con niveles de ingreso y escolaridad más bien altos. Por ejemplo, el movimiento conservacionista de Estados Unidos estaba compuesto por miembros del "élite" de ese país y nunca fue un movimiento popular.

La facilidad con que se puede estimular una participación ciudadana efectiva y bien informada depende del tipo de decisión a tomarse. La organización de esta participación resulta mucho más sencilla cuando la decisión es del tipo de "bloques y concreto", o sea, cuando la comunidad desea un nuevo hospital, alcantarillado, o cualquier otro servicio o facilidad de este tipo. Son decisiones en que el individuo o la comunidad se identifican con el objetivo que se persigue y este objetivo es relativa-

¹ Tumin, M. y Feldman, E.; *Social Class and Social Change in Puerto Rico*, Princeton, 1961.

² Axelrod, M.; "Urban Structure and Social Participation", *American Sociological Review*, febrero 1956.

mente claro.³ Por ejemplo, en el caso de la organización de vecindarios para participar en los programas de la guerra contra la pobreza, el objetivo era concreto y claro: su mejoramiento económico. No hace falta gran sofisticación o conocimiento técnico en estos casos. Aún así en la "guerra contra la pobreza" no fue fácil organizar los vecindarios. Esto se debe a que las personas de ingresos bajos tienen en su mayoría lo que James Wilson y Edward Banfield han llamado un "private regarding ethos" y no un "community regarding ethos". Su posición económica les obliga a darle prioridad a la solución de problemas básicos tales como la alimentación, conseguir empleo y proveerse de un techo.

En muchas decisiones al nivel de política pública la falta de conocimientos técnicos lleva a la sociedad a delegar sus poderes de decisión a funcionarios políticos, a expertos o al mercado.⁴ Mientras más compleja sea el área de decisión más delegación del tipo mencionado ocurre. Es por esto que en la mayoría de los casos la participación ciudadana se limita a grupos organizados con un interés específico y con conocimientos técnicos en el área de decisión.

Todo lo mencionado hasta ahora indica que por una serie de factores resulta difícil organizar la participación ciudadana como la hemos definido. Sin embargo, debe añadirse que aún asumiendo que fuese posible organizarla, esto no necesariamente implica que las decisiones a tomarse van a estar de acuerdo a los deseos de una mayoría. Tampoco se puede asumir que la acción será más eficiente. Esto es así pues al existir posiciones conflictivas en torno a una decisión, aquellos grupos con mayores recursos económicos, con mayor poder político o con mejor organización pueden forzar la aceptación de su posición.⁵

El proceso de estimular la participación ciudadana tiene que tomar en cuenta la estructura social y política, ya que se corre el riesgo que grupos que cuenten con mayor poderío en relación a otros, puedan sobreponerse y que el resultado sea menos deseable que si el Gobierno hubiese actuado por sí solo en el interés público. O sea, la forma de organizar la participación ciudadana puede ser tan importante como el hecho de su existencia, sobre todo cuando existen grandes diferencias entre los grupos sociales en cuanto a ingresos y educación.

³ Wilson, J. Q.; "Planning and Politics: Citizen Participation in Urban Renewal", en el libro *Urban Renewal*, editado por el mismo autor, M.I.T. Press, Cambridge, 1966.

⁴ Dahl, R. y Lindblom, C.; *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York, 1953, Part II.

⁵ Bernard, J.; *American Community Behavior*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1962, véase los capítulos 6, 7, 20 y 22.

La conservación de recursos naturales

Hace poco más de 50 años, Gifford Pinchot, líder del Movimiento Conservacionista de los Estados Unidos, escribió: "the five indispensable, essential materials in our civilization are wood, water, coal, iron and agricultural products..."⁶ Su preocupación era entonces que estos recursos se iban agotando y que no podrían ser reemplazados. Su interés era extender la disponibilidad de éstos mediante un uso eficiente para así asegurarle a futuras generaciones el disfrute de estos recursos naturales. En particular le preocupaba el agotamiento del carbón.

El concepto de recursos naturales estaba limitado a depósitos minerales principalmente, aunque se incluían otras materias como agua y productos agrícolas. En términos generales, éstos tienen un valor económico y son tangibles. El problema de conservación es entonces el de uso óptimo en términos de eficiencia y de su ordenamiento temporal.

El concepto de recursos naturales ha ido evolucionando y con él ha cambiado también el de conservación. En la actualidad la conservación de los recursos naturales está dirigida hacia el mantenimiento de un ambiente libre de contaminación y el mantenimiento de ciertos balances ecológicos. Aunque se acepta que es imposible evitar toda contaminación, se pretende minimizarla hasta donde sea posible. El problema del ordenamiento temporal del uso de los recursos naturales como se definían anteriormente ya no es el único y quizás ni el más importante en la conservación.

Si aceptamos lo mencionado anteriormente referente a la evolución del concepto de recursos naturales, se deben estudiar las implicaciones que surgen en términos de las políticas a seguirse en la conservación. Ya no es, como mencionáramos, solamente un problema de ordenamiento temporal en el uso de recursos específicos. Si se piensa en un sistema ecológico complejo y con múltiples interrelaciones surgen además consideraciones de tipo espacial y de tipo cualitativo. Si lo que se persigue es el mantenimiento de un ambiente sano, definido éste, por ejemplo, de acuerdo a criterios de salud pública u otros criterios, las políticas a implementarse deben afectar un sinnúmero de áreas de decisión: el desarrollo industrial, la política de transportación, el desarrollo urbano y otros. En fin, el marco de referencia para las políticas a implementarse es mucho más amplio; no es suficiente formular políticas de conservación para un sector específico. Se tienen que tomar en cuenta todas las interrelaciones existentes en el sistema.

⁶ Pinchot, G.; *The Fight for Conservation*, Doubleday, Page & Co., New York, 1910, pp. 123-124.

En términos de la definición de conservación este nuevo enfoque dificulta aún más definir claramente y en forma cuantificable el concepto de conservación y sus objetivos. Como se mencionó anteriormente, la definición de objetivos en forma clara es de gran importancia en el estímulo a la participación ciudadana. No se implica por esto que las definiciones anteriores habían sido aceptables. En su mayoría, éstas eran muy generales y no ayudaban en la formulación de la política de conservación. Pinchot, por ejemplo, definió conservación como, "el uso de recursos naturales para el bien mayor, para el mayor número por el más largo tiempo posible".⁷ Aún así resulta más fácil especificar el uso eficiente de algún depósito mineral que definir el balance ecológico o un ambiente sano. Para esto se ha utilizado el concepto de niveles mínimos de calidad del ambiente.⁸ Aunque del punto de vista técnico esta manera de definir metas en relación al ambiente tiene algunas ventajas, no se aparta de la dificultad básica de que estos niveles mínimos son determinados arbitrariamente. Además existen áreas en que son prácticamente imposibles de determinar.

La participación ciudadana en la conservación:

De lo anterior se desprende que la participación ciudadana en la conservación de recursos naturales no es fácil de estimular y hacer efectiva. Mencionaremos varios otros sectores que creemos dificultan la participación ciudadana en esta área.

En la toma de decisiones hay una tendencia a favorecer el presente y no el futuro. Mientras más largo es el período de referencia, mayores son los riesgos y la incertidumbre. Es por esto que el consumo es relativamente fácil de estimular pero no el ahorro. Implícito en la decisión de conservar hay una acción de ahorrar; hay una dimensión de tiempo. Se pospone el consumo de algo en el presente para asegurarnos de su disponibilidad en el futuro. Si las preferencias de la sociedad enfatizan el presente, como es demostrable, es razonable esperar que las decisiones en torno a la conservación se harán más difíciles de implementar.

La conservación de recursos naturales frecuentemente está en conflicto con el desarrollo económico. Por ejemplo, los controles de la contaminación implican costos adicionales a los sectores de la economía, sobre todo el sector industrial. En los casos en que existe este conflicto entre conserva-

⁷ Pinchot, G.; citado por Orris Herfindahl en su artículo, "What is Conservation?" en Burton and Kates, *Reading in Resource Management and Conservation*, University of Chicago Press, 1965.

⁸ Ciriacy-Wantrup, S. C.; "A Safe Minimum Standard as an Objective of Conservation Policy", en Burton and Kates, *op. cit.*

ción y desarrollo económico, este último tiende a ser determinante. Las razones por la cual esto es cierto no son difíciles de entender. Las metas de conservación son abstractas y lejanas; el desarrollo económico es algo concreto y fácil de definir. El individuo, sobre todo si éste pertenece a las clases de ingresos bajos, se identifica más definidamente con estas metas del desarrollo que con las de conservación. Estas últimas se pueden interpretar como una amenaza al individuo si se espera que una decisión favorable a la conservación afecte en forma negativa algún proyecto que, por ejemplo, crearía nuevos empleos en la región.

En la literatura sobre el desarrollo económico se le da gran importancia al desarrollo de valores que facilitan el desarrollo económico.⁹ Estos valores, que enfatizan el mejoramiento material del individuo, tienden a su vez a restarle importancia a otros aspectos del desarrollo, como por ejemplo, la conservación.

Hay, además, otros factores que hacen difícil la participación ciudadana en la conservación. Por la naturaleza del proceso político, el énfasis en los proyectos de desarrollo industrial es en los beneficios económicos de éstos. En muy raras ocasiones se mencionan los problemas de contaminación del ambiente y utilización de los recursos envueltos. Siendo estos problemas de naturaleza técnica y de gran complejidad es de esperarse que no exista una participación ciudadana bien informada. Como mencionáramos anteriormente, mientras más complejidad técnica existe en un área de decisión, más difícil se hace la participación ciudadana.

Otro factor que hace difícil estimular la participación ciudadana es la naturaleza de la contaminación. Si la contaminación es tangible e inmediata, como lo es la contaminación que resulta de utilizar ciertos combustibles orgánicos, se desarrolla una resistencia de la comunidad. El uso de carbón como combustible crea una contaminación del ambiente que se identifica rápidamente, ya que su efecto es visible. El progreso tecnológico ha disminuido este tipo de contaminación, pero ha aumentado un tipo de contaminación que es más difícil de identificar, ya que los contaminantes no son visibles, o por ocurrir la contaminación a través de un período de tiempo. Puede darse el caso en que desperdicios industriales estén afectando el balance ecológico de una región. El hecho que esto ocurre a través de un período de varios años lo hace menos identificable hasta que se llega a un punto en que quizás sea demasiado tarde. Este ha sido el caso de los Grandes Lagos en Estados Unidos. Otro ejemplo de este tipo de contaminación es el efecto de los gases que despiden ciertos procesos industriales sobre la vegetación. El efecto tarda varios años en manifestarse y en un momento dado es casi imposible poder medir el daño

⁹ Hagen, E.; *On the Theory of Social Change*, The Free Press, Glencoe.

que se está haciendo. Siendo este proceso uno lento y casi imperceptible, resulta difícil estimular el interés de la ciudadanía.

Por último, la filosofía de "laissez faire" y libre empresa favorece un proceso de toma de decisiones en que la función del individuo es básicamente pasiva y la función de la naturaleza es ajustarse a los cambios que determina el mercado y el sistema de precios. Cualquier acción que pretenda influenciar este proceso necesariamente contradice la base de esta filosofía. Por eso existe la oposición a la intervención gubernamental en algunas esferas de acción. Por esta razón también resulta difícil organizar la acción ciudadana en áreas como la conservación. Sin embargo, el mercado y el sistema de precios, con su énfasis en los costos y beneficios privados, no es un mecanismo eficiente en la toma de decisiones cuando existen efectos externos. De hecho, el problema de la contaminación surge en gran medida debido a que existen costos y beneficios externos que no son tomados en consideración por el mercado.

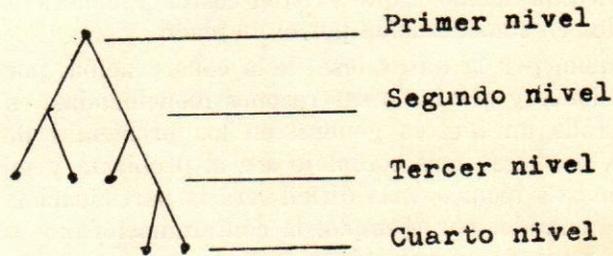
En resumen, por la naturaleza de la conservación, por el proceso de toma de decisiones y por las otras razones mencionadas, es poco probable que se desarrolle un interés general en los problemas de conservación. Por supuesto, mientras más complejo sea el problema y mientras más se requiera el análisis técnico, más difícil será la participación ciudadana. Lo mismo ocurre cuando, por ejemplo, la contaminación no es inmediata sino que ocurre a través de un período de tiempo.

Organización para la acción ciudadana:

La estructura política de un país ciertamente afectará la posibilidad de participación ciudadana. Sin embargo, nos preocupa otro aspecto de la estructura política más bien que si es o no democrática en el sentido amplio de la palabra. En todo sistema gubernamental, la distribución del poder y la influencia política responde a las necesidades imperiosas del país en un momento dado. Por ejemplo, en tiempo de guerra el Departamento de Defensa es el departamento de más importancia y sus metas se convierten en las metas del sistema. Cuando un país tiene como objetivo el rápido crecimiento económico, lo mismo ocurre con aquellas agencias que son los principales agentes en la promoción de este desarrollo económico. Estas agencias, sin embargo, están orientadas hacia un objetivo específico que del punto de vista de la sociedad en general, es solamente uno de muchos. Sin embargo, son los objetivos de estas agencias los que predominan por las razones mencionadas. Son sus valores los que influyen los valores sociales. Una vez existe un consenso en torno a las metas de la sociedad, hay presiones para crear uniformidad en las opiniones de

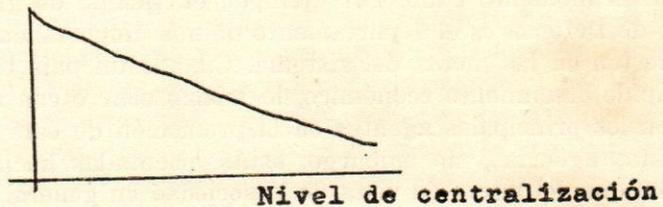
los distintos grupos. Festinger y otros psicólogos¹⁰ han escrito sobre este tema al nivel de grupos pequeños y Mills, Simon y otros en relación al proceso político.¹¹ En una situación como la nuestra son los valores favorables al desarrollo económico y a las agencias más directamente envueltas en este proceso las que prevalecen. Esto contribuye a que se haga más difícil crear un ambiente receptivo a la participación ciudadana en el campo de la conservación.

Aún reconociendo lo anterior, hay alguna flexibilidad en la estructura gubernamental para permitir una mayor participación. Me refiero a que esta estructura puede ser descentralizada, tanto geográfica como funcionalmente y esto puede crear las condiciones para una mayor participación ciudadana.¹² La estructura gubernamental se puede visualizar en la siguiente forma:



En este esquema el primer nivel representaría el nivel del primer ejecutivo o la legislatura, el segundo nivel los departamentos de la rama ejecutiva, el tercer nivel representa divisiones subdepartamentales y así sucesivamente. En términos geográficos, los niveles representarían el gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos municipales y otros niveles de descentralización. Postulamos que existe una relación positiva entre la participación ciudadana y la descentralización de la toma de decisiones:

Participación

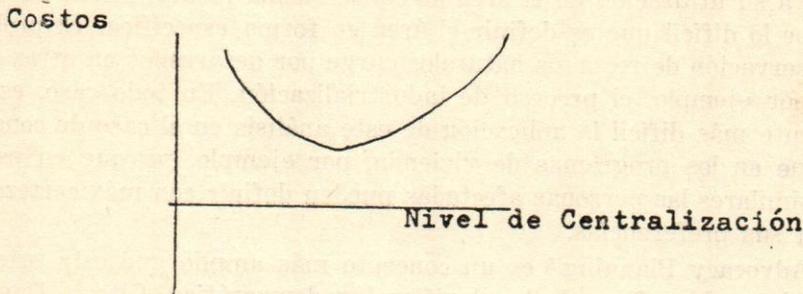


¹⁰ Festinger, Schachter and Back: *Social Pressures in Informal Groups*, Stanford University Press, Stanford, 1950.

¹¹ Simon, H.: *Models of Man*, Wiley, New York, 1961.

¹² Isard, W.: *Methods of Regional Analysis*, Wiley, New York, 1960, pág. 533.

Hay que tomar en cuenta que también existe una relación entre la eficiencia o niveles de costo y la centralización. Esta relación depende, por supuesto, del tipo de decisión a tomarse. Podemos postular como regla general que la relación es del tipo:



La forma de la curva dependerá del tipo de decisión. Lo que hay que reconocer es que si se descentraliza un sistema de toma de decisiones se puede incurrir en ineficiencia. Idealmente se persigue una solución óptima en que se maximice la participación sujeto a que se mantenga un nivel especificado en eficiencia (o costos). En algunas áreas se podrá alcanzar un nivel alto de descentralización manteniendo la eficiencia del sistema. En otros no será posible.

Todo parece indicar que en la conservación de recursos, sobre todo si se considera del punto de vista del sistema ecológico en general, las decisiones se harán a un nivel alto de centralización. Esto es así, pues las decisiones a tomarse y las políticas que éstas conllevan no van a ser limitadas a una localidad sino que tienen en su mayoría un impacto supra-regional. Además, muchas de estas políticas afectan programas que, por su naturaleza, son dirigidos a un nivel alto en la estructura decisional. No quiere decir esto que la descentralización sea imposible en todo lo relacionado a recursos naturales, existen áreas en que es posible alguna descentralización. Sí se debe entender que debido a que el sistema está íntimamente interrelacionado, decisiones en el área de conservación tiene implicaciones en muchos sectores del país. Para poder percibir el impacto de estas decisiones, se tienen que tomar en un nivel alto en la jerarquía gubernamental. Por supuesto, hay otras maneras de estimular la participación independientemente de la descentralización.

En la planificación se han desarrollado dos conceptos que resultan de interés para el tema que se está discutiendo. Me refiero al concepto de análisis de clientela y a lo que Paul Davidoff ha llamado "Advocacy Planning".¹³ El análisis de clientela trata de definir los grupos que serán los

¹³ Davidoff, P.; "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, November, 1965.

beneficiarios directos o indirectos de programas del gobierno y establecer si estos programas se ajustan a las necesidades y deseos de estos grupos. Aunque parece obvio, este análisis no se hace en muchos programas del gobierno y, por consecuente, se obtiene resultados poco deseables. En cuanto a su utilización en el área de conservación resulta difícil su aplicación por lo difícil que es definir el área en forma específica. El problema de conservación de recursos naturales surge por desarrollos en otras áreas, como por ejemplo, el proceso de industrialización. En todo caso, es relativamente más difícil la aplicación de este análisis en el caso de conservación que en los programas de vivienda, por ejemplo, ya que en estos y otros similares las personas afectadas pueden definir con más certeza cuáles son sus preferencias.

“Advocacy Planning” es un concepto más amplio que está orientado a toda la problemática de la planificación democrática. Cito a Davidoff:

“If the planning process is to encourage democratic urban government then it must operate so as to include rather than exclude citizens from participating in the process. ‘Inclusion’ means not only permitting the citizen to be heard. It also means that he be able to become well informed about the underlying reasons for planning proposals, and be able to respond to them in the technical language of professional planners.”

“Advocacy Planning” parte de la premisa que la planificación no es neutral en términos de valores, ya que ésta responde a los objetivos de la sociedad y éstos son el resultado de los valores existentes. El planificador no debe ser solamente un técnico que se mantiene en una posición neutral. Las decisiones en muchas áreas de la planificación y la política pública están basadas en valores individuales y de la comunidad y no son el resultado de un proceso estrictamente técnico de análisis de las alternativas.

La recomendación que se hace es que se sustituya el sistema actual, en que solamente una agencia prepara planes, por uno en que los distintos grupos de la sociedad preparan planes de acuerdo a sus intereses. La función del planificador cambia, ya que es posible ahora que éste abogue por los intereses o grupos que estén más de acuerdo con sus valores. A la vez, se le provee a los distintos grupos la asistencia técnica que en la actualidad no tienen. La ciudadanía estaría en una posición de presentar alternativas basadas en conocimientos técnicos. Esta propuesta proveería al go-

¹⁴ Marshall, D.; “Who Participates in what?”, *Urban Affairs Quarterly*, vol. IV, No 2, diciembre 1968.

bierno un mayor número de alternativas y a la vez una planificación más democrática.

Se han presentado solamente los rasgos generales de este concepto. Obviamente hay un número de problemas con este concepto que habría que resolver y preguntas que contestar. Por ejemplo, ¿debe el gobierno proveer los servicios de asesoramiento técnico, así como provee servicios legales a los indigentes? Sin embargo, "Advocacy Planning" contiene los elementos para una participación ciudadana mejor informada. Donde existen problemas técnicos, la acción ciudadana tiene que estar debidamente asesorada para ser efectiva. Se tiene que modificar la estructura gubernamental para permitir que la ciudadanía pueda participar más eficazmente en la formulación de la política pública.

Conclusiones:

1. La participación ciudadana es difícil de estimular excepto en aquellos casos en que hay un interés directo de parte de los ciudadanos, en que los objetivos se pueden definir claramente y en que los requisitos de conocimientos técnicos no son tan importantes.

2. El concepto de conservación es difícil de definir en términos que hagan posible que el individuo se identifique con él. Los objetivos de conservación frecuentemente están en conflicto con objetivos de desarrollo económico y estos últimos prevalecen.

3. El proceso de toma de decisiones individual favorece lo presente y no lo futuro, lo medible en términos cuantitativos y lo que conlleva beneficios económicos.

4. La participación ciudadana en la conservación de recursos es, por lo tanto, difícil de estimular y hacer efectiva.

5. Existen, sin embargo, posibilidades de mejoramiento en términos de la estructura del gobierno y de la filosofía de la planificación que deben ser estudiadas como medios de estimular la participación ciudadana.

El caso de Puerto Rico:

En los últimos veinte años Puerto Rico se ha beneficiado de un programa de desarrollo económico que ha aumentado el nivel de ingresos del país rápidamente y lo ha transformado en una economía industrial. Este proceso de rápido desarrollo y la importancia que se le asignó al desarrollo industrial, nos hizo olvidar en gran medida la necesidad de conservar nues-

tros recursos naturales. Se creó una mentalidad que miraba al desarrollo económico como un fin, como un objetivo de mayor importancia que otros. Sin duda, la condición económica del país era tal que su mejoramiento en el corto plazo era urgente. Sin embargo, el tamaño de la Isla y su alta densidad poblacional hacen necesario que se le asigne una alta prioridad a la conservación de nuestros recursos naturales y a la protección de nuestro ambiente.

Hasta el presente, la contaminación ambiental no ha alcanzado un nivel crítico. Sí existen problemas en la conservación de algunos recursos naturales, como por ejemplo, el uso ineficiente de la arena de playa y de nuestros escasos terrenos. Aún así nuestra posición, comparada con la de otros países industriales, es favorable en cuanto a la contaminación. En parte esto se debe a que el tipo de industria que se enfatizó en el programa de industrialización no afectaba grandemente el ambiente y el sistema ecológico. Nuestra posición geográfica también nos favorece. Sin embargo, los cambios que están ocurriendo en la estructura industrial favorecen un tipo de industria que, por su naturaleza, tiene un impacto mayor sobre el ambiente. Me refiero específicamente a los complejos petroquímicos y a la actividad minera.

Estas industrias conllevan importantes beneficios económicos, pero también implican costos sociales altos en términos de la contaminación del ambiente. Dado el caso de lo pequeño que es Puerto Rico y de su alta densidad poblacional, estos costos sociales deben ser incluidos en el cálculo de costos y beneficios. Es importante crear los empleos necesarios pero se deben investigar todas las alternativas posibles. La decisión no es necesariamente una en que se escoge entre desempleo y contaminación, sino la de escoger los medios de creación de empleos y de desarrollo económico que permitan mantener cierta pureza ambiental.

Si los beneficios de estas nuevas industrias son tales que hacen imprescindible su promoción, se deben tomar las medidas que minimizen la contaminación que éstas causan. Estas medidas aumentan los costos de operación y, a falta de uniformidad entre países y regiones en cuanto a estos reglamentos, se convierten en un factor de ubicación. Por ejemplo, si el estado de Pennsylvania tiene un reglamento estricto de control de la contaminación y Puerto Rico no, obviamente este último se convierte en una localización más atractiva, al igual que si hubiese una diferencia en cualquier otro costo. Personas activas en la promoción industrial sostienen que Puerto Rico no debe imponer una reglamentación muy estricta en el control de la contaminación, pues esto puede disminuir el atractivo de la Isla como localización industrial. En otras palabras, debemos permitir un nivel mayor de contaminación que las otras áreas con que com-

petimos en la atracción de industrias. Dadas las condiciones de nuestra Isla que se han mencionado, las implicaciones de esta forma de pensar son sumamente serias. Sin duda, un costo de la industrialización es el aumento en la contaminación, pero no podemos permitir que éste asuma proporciones exageradas. Puerto Rico puede y debe tomar las medidas para evitar tener que confrontarse a un problema de contaminación como el existente en Estados Unidos y otros países.

En cuanto a la participación ciudadana en la conservación de los recursos naturales, hay varias razones por la cual ésta ha sido limitada. Mencionamos que se ha aceptado el desarrollo económico como un fin, algo que no es conducente a un interés ciudadano en aspectos de conservación. Además formamos parte de una nación que, en las palabras de W. W. Rostow, llegó a la etapa de "consumo masivo". La implicación de esto es que estamos sujetos a todas las presiones comerciales a que están sujetos los consumidores de Estados Unidos, a pesar de que nuestros ingresos son mucho menores. Puerto Rico es una economía orientada al consumo. Esta es una orientación poco conducente al interés de la conservación.

Hay otros factores que afectan el interés ciudadano en la conservación y que no permiten una participación efectiva. Por ejemplo, en la política de industrialización los planes y programas no están sujetos a vistas públicas como lo están los planos reguladores de la Junta de Planificación. Varias agencias en nuestro Gobierno mantienen una actitud en torno a sus programas que rechaza la participación ciudadana. En vez de proveer la oportunidad a los ciudadanos de participar en la formulación de los programas, éstos se mantienen excluidos. Se hacen estudios que no salen a la luz pública y que en muchos casos son la base de decisiones que nos afectan en forma decisiva.

Recientemente se creó un organismo para establecer la política del país en cuanto a los recursos materiales. Dicho organismo, el Departamento de Obras Públicas, y Recursos Naturales, está muy limitado en lo que puede hacer. Esto es así, pues los problemas de la contaminación son el resultado de decisiones en muchos otros sectores sobre los cuales tendrá relativamente poca ingerencia el departamento. Sería más efectivo que fuese la Junta de Planificación la que asumiera la responsabilidad por la política de conservación de los recursos naturales, aún cuando la implementación se delegase a otras entidades del gobierno. Sin embargo, el organismo central de planificación ha demostrado renuencias en asumir esta responsabilidad.

A falta de una planificación adecuada en la conservación de los recursos naturales, adquiere especial importancia el que los planificadores y otros técnicos asuman la responsabilidad de ésta ante situaciones que puedan ser desfavorables al interés público.

