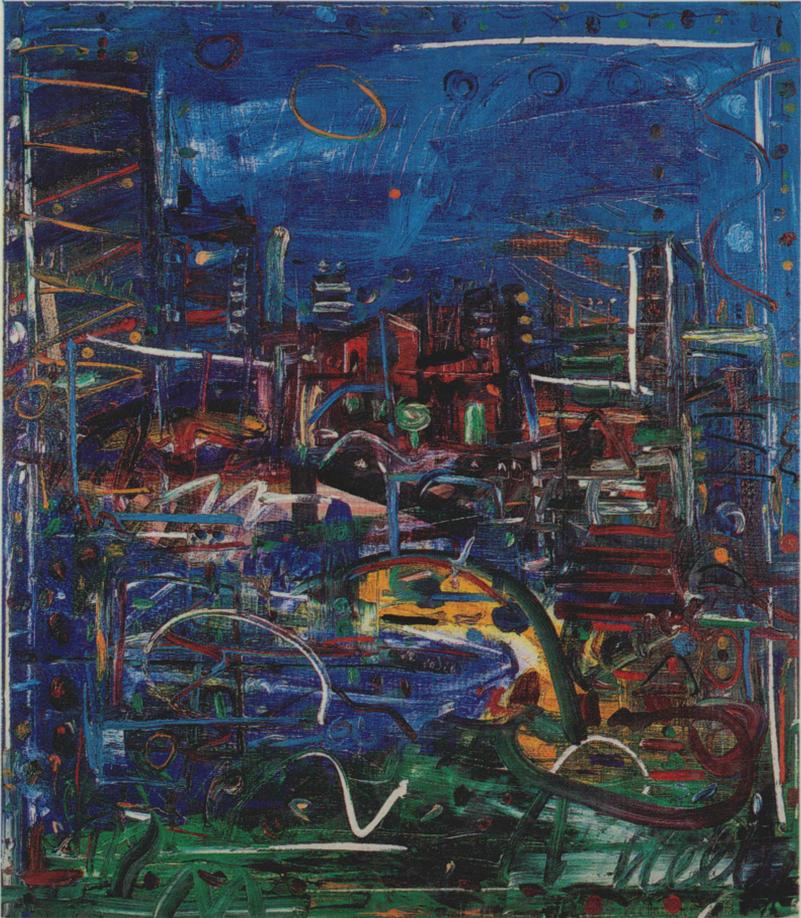


Primer Foro del Ajusco

DESARROLLO SOSTENIBLE

Y REFORMA DEL ESTADO

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



EL COLEGIO DE MÉXICO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE

**DESARROLLO SOSTENIBLE Y REFORMA DEL ESTADO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS AVANZADOS
EN DESARROLLO SUSTENTABLE
Y MEDIO AMBIENTE
(LEAD-MÉXICO)**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO**

**DESARROLLO SOSTENIBLE
Y REFORMA DEL ESTADO
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

**Ponencias presentadas en el
*Primer Foro del Ajusco***



**EL COLEGIO DE MÉXICO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE**

338, 9063

F727

1994

Foro del Ajusco (1 : 1994 : México, D.F.)

Desarrollo sostenible y reforma del estado en América Latina
y el Caribe : ponencias presentadas en el I Foro del Ajusco /
Foro del Ajusco. -- México : El Colegio de México : Programa de
Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995.

304 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0663-0

1. Desarrollo económico-Aspectos ambientales-Congresos.
2. Desarrollo sostenible-Congresos. 3. Política ambiental-
Aspectos económicos-Congresos.

Portada de Mónica Diez-Martínez
Ilustración: Oleo de Phil Kelly

Primera edición, 1995

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0663-0

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación. <i>Mario Ojeda</i>	9
Desarrollo sostenible y reforma del Estado. <i>Arnoldo José Gabaldón</i>	13
Las instituciones internacionales y la promoción del desarrollo sostenible. <i>Andrés Rozental</i>	67
Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. <i>Alicia Bárcenas</i>	85
El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sostenible. <i>Roberto Guimarães</i>	97
El nuevo papel del Estado. <i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>	143
Políticas públicas para la investigación científica y tecnológica relacionada con el desarrollo sostenible. <i>Carlos Ma. Correa</i>	151
Algunos dilemas de la descentralización en México. <i>Mauricio Merino Huerta</i>	167
La descentralización del Estado y el desarrollo sostenible. <i>Carlos Blanco</i>	191
La organización administrativa de la gestión ambiental en Colombia. <i>Manuel Santiago Burgos</i>	211
La reforma de la administración pública para la gestión ambiental. <i>Ricardo Martín Koolen</i>	233

El fortalecimiento del Estado de derecho frente al desarrollo sostenible. <i>Ramón Martín Mateo</i>	253
El desarrollo sostenible y la reforma del Estado en el Caribe. <i>Donald Mills</i>	281

PRESENTACIÓN

En la ciencia política se conocen dos tipos de acepciones respecto al término Estado. La primera, calificada como “concepto de Estado en sentido amplio”, lo define como un conjunto humano —una *población*— que asentado sobre un *territorio* determinado, se halla sujeto a un *régimen jurídico* que comprende determinadas reglas de convivencia, cuya violación genera una sanción, y la estructuración de un sistema de gobierno, un poder, una autoridad, pensada para actuar como garante y ejecutor del pacto social y jurídico fundacional de esa comunidad que se considera constituyente de un Estado. Es lo que denominamos el Estado mexicano, alemán, colombiano, etc. Es decir, el Estado como forma de organización, de identificación y de personalización totalizadora de un país, de una nación.

En sentido restringido, en cambio, el vocablo Estado nos remite a una forma de organización y de funcionamiento de ese tercer elemento del “Estado en sentido amplio”: el *poder*, la *autoridad* que gobierna, el llamado *aparato estatal*.

Si el ser humano superó los primitivos estadios de organización social, como la familia, la tribu, el feudo y la nación, para confluir en las actuales formas de “Estado en sentido amplio” fue porque visualizaba que éste presentaba un arco de posibilidades más amplio que las anteriores formaciones sociales, para satisfacer sus necesidades materiales y espirituales.

Sin embargo, más allá de ese sentido común de pertenencia, en el que ningún individuo reniega de la necesidad, conveniencia y vocación de ser ciudadano de un Estado determinado, prácticamente desde que nacieron los modernos Estados-países está instalada en la sociedad la discusión sobre las formas de organización, las atribuciones y los procedimientos de actuación del “Estado en sentido restringido”, o sea del Estado-poder, del Estado-autoridad.

Todos parten del supuesto, al menos en forma verbal, de que la función esencial del poder de la autoridad del "aparato estatal", es orientar al conjunto de la sociedad de un Estado-país hacia el bien común; en otras palabras, que todos tengan iguales condiciones para satisfacer sus necesidades, para ser felices. Asegurada esa base, la satisfacción de las necesidades, el alcance real y las modalidades de la felicidad son responsabilidad de cada individuo.

La diferencia se manifiesta desde hace siglos y especialmente en las últimas décadas, en cuanto intervención del Estado-autoridad se requiere para obtener ese objetivo común que justifica la pertenencia a una sociedad jurídicamente organizada bajo la forma de un Estado-país; cuánta libertad individual es compatible; qué espacios de relacionamiento con otros Estados-países u otros poderes fácticos económicos o culturales extranacionales deben regularse o dejarse libres; qué procedimientos de actuación de la autoridad son deseables o aceptables, etcétera.

En América Latina, durante la crisis de los años ochenta, la llamada década perdida, esta discusión afloró con particular vigor.

Para algunos, el marco de la misma lo constituye meramente la emergencia económica. Solamente en este contexto se plantean la reconfiguración del Estado-autoridad, del "aparato estatal".

Sin embargo, la década de los noventa agregó un telón de fondo novedoso, distinto al del reduccionismo economicista en el que los objetivos de la reforma del Estado son, solamente, los de remediar el estancamiento cuantitativo del producto bruto, los desequilibrios comerciales internacionales, el pago de la deuda externa, los procesos inflacionarios, entre otros.

En el contexto de los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992), y en el evento mismo, se instaló en el escenario mundial, regional y nacional de cada país, una nueva aspiración, un nuevo ideal de la humanidad: el del *desarrollo sostenible*, con el que se comprometieron, en representación de sus pueblos, los más de 130 jefes de Estado signatarios de la Declaración de Río.

El desarrollo sostenible, en cuanto ideal, encierra la aspiración de construir un mundo en que todos los seres humanos

y todos los países, y no sólo algunos de aquéllos o de éstos, puedan satisfacer sus necesidades materiales y espirituales y puedan mejorar sustancialmente su calidad de vida, o al menos tengan igualdad de oportunidades para lograrlo, sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para alcanzar idénticos objetivos.

Es en ese escenario futuro, imaginado y deseado por la mayor parte de la humanidad, que una importante corriente del pensamiento latinoamericano y caribeño se viene planteando, en los últimos años, el tema de la *reforma del Estado* y no en el de la mezquina óptica economicista señalada más arriba.

Es evidente que la consecución del desarrollo sostenible exige la puesta en práctica de muchas más cosas que la mera reforma del Estado: cambios de valores, variaciones de hábitos y conductas, modificaciones en las estructuras y las relaciones económicas y sociales, etcétera.

Pero es indudable que un ámbito que no puede estar ausente en la reflexión es el del Estado y, ello, a partir de ciertas interrogantes básicos: ¿Es idóneo el Estado, con sus actuales estructuras, formas de organización y procedimientos para cumplir el papel que corresponde a las autoridades públicas a fin de que el desarrollo sostenible sea posible? ¿Cuánta intervención del Estado en la vida económica y social se requiere? O, a la inversa: ¿Cuántos espacios de libertad individual son admisibles? ¿Qué formas debe tomar la intervención del Estado? ¿Cuáles son los campos que requieren la intervención estatal? ¿Dónde, cómo y cuánta participación ciudadana en los procesos decisorios del Estado? ¿Dónde y cuánta centralización y descentralización?

A fin de debatir esta rica temática, El Colegio de México y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC) convocaron a un seleccionado grupo de especialistas de la Región al "I Foro del Ajusco" sobre el tema de "La reforma del Estado y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Éste se celebró en la sede de El Colegio de México, en el Camino al Ajusco (México, D.F.) del 11 al 14 de abril de 1994 bajo la coordinación del doctor Fernando Tudela, por entonces director del Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de El Colegio de México.

El presente libro reúne los trabajos presentados al Foro por los especialistas convocados. El doctor Ricardo Martín Koolen ha tenido a su cargo la compilación y supervisión editorial de los trabajos.

En mi carácter de presidente de El Colegio de México agradezco a todas las personas citadas por el esfuerzo realizado, así como al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente por el generoso apoyo brindado a través de su oficina regional.

Personalmente y en nombre de la institución espero que esta obra que hoy ponemos en manos de los lectores sirva para enriquecer un debate, aún no terminado, de enorme interés para el futuro del desarrollo sostenible en nuestra región.

Mario Ojeda
Presidente de El Colegio de México

DESARROLLO SOSTENIBLE Y REFORMA DEL ESTADO

ARNOLDO JOSÉ GABALDÓN
Ex ministro MARNR
Ex senador de la República,
Caracas, Venezuela

INTRODUCCIÓN

En el proceso de comprensión de las complejas relaciones existentes entre el desarrollo y el medio ambiente, el llamado Informe Brundtland, titulado *Nuestro futuro común* (World Commission on Environment and Development, 1987), hizo contribuciones fundamentales. Quizás la más importante de ellas fue la formulación del concepto de desarrollo sostenible, definido, en su expresión más general, como aquel “desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

En un intento por hacer operativo este concepto, *Nuestro futuro común* explicó que dicho proceso debía ser capaz de generar un desarrollo, no sólo sostenible en términos ecológicos, sino también sociales y económicos. Esto es, que además de asegurar su armonía con el ambiente, eran inherentes a un desarrollo con este calificativo, transformaciones institucionales que permitiesen el cambio social gradual y un crecimiento económico autosostenido.

El desarrollo sostenible constituye, por lo tanto, la estrategia que se propone para corregir una trayectoria que no luce viable en el mediano y largo plazos y que con sus particularidades y matices, han venido siguiendo los países desde la revolu-

ción industrial, pero especialmente después de la segunda mitad del presente siglo.

Sin embargo, *Nuestro futuro común* planteó que no existe un diseño único para alcanzar la sostenibilidad, ya que los sistemas económicos y sociales difieren ampliamente entre los países y, por ende, cada nación tendrá que elaborar sus propias estrategias. Para enfrentar este reto, en América Latina y el Caribe se preparó el Informe *Nuestra Propia Agenda* (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1990); bajo un enfoque similar al de la Comisión Brundtland, en él se proponen las líneas maestras para alcanzar el desarrollo sostenible de la Región.¹

En el marco de esas estrategias, al abordar las cuestiones de carácter institucional, *Nuestra Propia Agenda* tuvo la lucidez de afirmar que “el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas en que el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo”. Además agregó que:

el desarrollo sustentable podrá ser un objetivo factible en la medida en que los Estados promuevan iniciativas de gran alcance, susceptibles de modificar tendencias que conducen a la modalidad de crecimiento vigente y que la sociedad civil pase a desempeñar un papel mucho más activo, haciéndose solidaria con el curso que finalmente hayan de tomar los acontecimientos.

En otras palabras, *Nuestra Propia Agenda* propone cambios muy importantes al interior de los Estados de la Región y en las relaciones entre éstos y la sociedad. De esta forma se llegó mucho más allá de los tradicionales procesos de modernización administrativa para facilitar el desarrollo, que se habían intentado anteriormente en varios de nuestros países.

Dichos cambios han sido bautizados con el título de la “Reforma del Estado” y se inscriben en el intento de construir una sociedad más moderna, democrática y eficiente (Comisión pre-

¹ De ahora en adelante escribiremos Región con mayúscula, cuando nos referimos a la América Latina y el Caribe, para diferenciar las regiones nacionales de los países que serán escritos con minúscula evitando así confusiones.

sidencial para la reforma del Estado, 1988). Surgen así en América Latina y el Caribe, inseparablemente unidos, el desarrollo sostenible y la reforma del Estado. El presente documento está orientado a tratar ambos aspectos y a motivar su discusión todavía a medio camino.

ALGUNAS CONDICIONANTES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Al abordar el tema del desarrollo sostenible y la reforma del Estado en la Región, aparecen dos aspectos de gran relevancia, que tenderán a condicionar esta discusión en el futuro por venir. Me refiero, en primer lugar, al contexto internacional dentro del cual se plantea esta temática. ¿Es este contexto favorable o desfavorable a las transformaciones institucionales que hacen falta para alcanzar un desarrollo sostenible? En segundo término, y obviamente también muy importante para orientar los cambios necesarios, está la visión que compartamos sobre cuál debe ser el papel del Estado en la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible. ¿Es viable el desarrollo sostenible dentro de nuestros Estados, o los de típico corte liberal, que se propicia establecer desde algunos de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera?

El marco institucional internacional

Los elementos conceptuales que, guardando las proporciones, aportaron *Nuestro futuro común* y *Nuestra Propia Agenda*, contribuyeron a preparar el terreno y constituyeron antecedentes valiosos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Durante la Cumbre de la Tierra, los Estados adoptaron el desarrollo sostenible como nuevo paradigma de la humanidad. Para inducir la transición hacia ese objetivo, se aprobó un Plan de Acción denominado la Agenda 21.

La Agenda 21 subraya la necesidad de acometer diferentes reformas institucionales para facilitar la integración de los aspectos del ambiente y el desarrollo en los planos internacional, subregional, regional y nacional, y para viabilizar su propia

implementación (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, vol. I, cap. 8). Entre los arreglos en el nivel internacional, cobra importancia la creación de la Comisión de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, con la función de vigilar los progresos que se realicen en la ejecución del Plan de acción por parte de las diferentes agencias del Sistema, examinar la información que presenten los gobiernos sobre este particular, y recibir y analizar los planteamientos provenientes de las organizaciones no gubernamentales en este mismo contexto.

Otra de las notas distintivas del proceso de la CNUMAD reflejado en la Agenda 21, es el consenso que logró crearse entre los países sobre la necesidad de abrir mayores espacios para la participación popular a través de los organismos no gubernamentales. Estas tendencias generarán seguramente en el futuro, nuevas formas de articulación entre los Estados y la sociedad civil.

Asimismo, está prevista una reestructuración profunda del Sistema de Naciones Unidas para que éste, más allá de velar por la conservación de la paz mundial, pueda jugar un papel determinante para que la comunidad de países alcance un desarrollo más equitativo y de mejor calidad que el que hemos presenciado en el pasado.

En una época signada por la globalización de la economía, cabe plantearse como interrogante la posibilidad de que se adelanten tales reformas en los próximos tiempos, sin que en los países industrializados ocurran cambios previos en las relaciones entre sus sociedades y el ambiente, así como en su papel determinante como forjadores de las relaciones político-económicas en el nivel mundial. Dichos países son los principales causantes de la crisis ecológica planetaria, pero también los que disponen del dominio tecnológico para superarla a través del cambio de sus patrones de consumo así como de medios económicos indispensables para promover un crecimiento mundial más equitativo y duradero.

Estas realidades no hacen sino revelar la necesidad de continuar una amplia agenda de negociaciones internacionales Norte-Sur y también Sur-Sur, en las cuales deben participar nuestros países en una forma creativa y coordinada. Están pendientes negociaciones muy importantes. En primer lugar, como se ha

dicho, hay necesidad de tomar decisiones conducentes a la reestructuración y revitalización del Sistema de Naciones Unidas, lo cual se considera básico para que todas sus agencias, pero especialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y para el Medio Ambiente (PNUMA) y las Comisiones Económicas Regionales, puedan contribuir coordinadamente a la instrumentación de la Agenda 21.

Como plantea la Agenda 21, es fundamental, además, negociar nuevos acuerdos que permitan generar un ambiente económico internacional propicio a la aceleración del desarrollo e inaugurar una nueva era de cooperación técnica y financiera mucho más generosa con el Tercer Mundo. La comunidad de países desarrollados está abiertamente en mora con este compromiso.

En general, también está pendiente elaborar un amplio instrumental jurídico que vaya conformando el nuevo derecho internacional para el desarrollo sostenible. No solamente las convenciones suscritas en Río de Janeiro, sino todo un conjunto de reglamentaciones que aún es necesario elaborar y aprobar.

Los acuerdos de integración económica que se están adelantando a nivel de Hemisferio, tales como el Nafta, Mercosur, el Pacto Andino y el de América Central entre otros, tienen amplias implicaciones ambientales que justifican discusiones sólo parcialmente avanzadas.

Toda esta extensa gama de negociaciones tendrán consecuencias de diverso orden en el marco institucional internacional. Pero sus efectos no se limitarán a este ámbito. Los cambios que comienzan a operarse tendrán seguramente repercusiones en lo interno de nuestros Estados. Por eso deben ser visualizados como causa de estos procesos, pero también como efecto de las reformas que en el nivel nacional hay necesidad de acometer.

En el plano nacional, la Agenda 21 propone específicamente que los Estados acometan reformas en múltiples direcciones (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, vol. III, cap. 38). En primer lugar sugiere mejorar o reestructurar los procesos de adopción de decisiones, de manera que se integren plenamente los aspectos ambientales a nivel de la planificación, de la formulación de las políticas públicas y de la gestión administrativa. Segundo, el establecimiento de mar-

cos jurídicos y reglamentarios eficaces en lo concerniente a la integración del ambiente y el desarrollo. Tercero, el empleo de instrumentos económicos e incentivos de mercado de forma que se incorporen los costos ambientales en las decisiones de los productores y consumidores y avanzar en la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas. Finalmente, en cuarto lugar, el establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada en los países.

Además de explicitar estas reformas, la Agenda 21 abarca cerca de un centenar de áreas programáticas, cuya implementación puede exigir también, de acuerdo con las realidades de cada país, la realización de una diversidad de cambios en sus enfoques, prioridades, estructuras organizativas y en los procedimientos que aplican. Para ilustrar este asunto, basta reseñar las exigencias implícitas en la formulación de nuevas políticas económicas y sociales para luchar contra la pobreza o las transformaciones que se proponen en los contenidos, cobertura y métodos para impartir la educación, o en las formas de promover la ciencia y la tecnología para un desarrollo sostenible, por solo mencionar algunas de las áreas programáticas cuya implementación conllevará reformas institucionales importantes.

Como es obvio, al proponer las reformas a efectuar, la Agenda 21 no podía hacer referencia a las particularidades de cada país.

Ahora bien, lo que debemos preguntarnos muy objetivamente en América Latina y el Caribe, es en qué medida están nuestros Estados en disposición de incorporar reformas del tenor de las señaladas, para poder implementar la Agenda 21, sin acometer otros cambios, algunos más profundos y previos, que realmente los habiliten para cumplir la misión que les corresponde en el curso hacia un desarrollo sostenible. Tengo la impresión de que las propuestas de reformas institucionales contenidas en la Agenda 21 presuponen una tipología de Estados mucho más modernos en su funcionamiento y democráticos en sus relaciones con la sociedad. De aquí que crea que la agenda de cambios a realizar en nuestros Estados será mucho más amplia y compleja que los previstos en aquellos.

Dentro de las complejidades de la situación antes esbozada, luce lógico esperar que como consecuencia de los cambios institucionales que están ocurriendo en el nivel internacional,

las reformas a lo interno de los Estados se verán estimuladas. La CNUMAD y el proceso post Río, sin duda constituyen un factor catalizador y orientador de las transformaciones en la dirección deseable.

El papel del Estado en una estrategia para el desarrollo sostenible

Otro factor condicionante de los cambios institucionales que en el ámbito nacional debe promoverse para lograr un desarrollo compatible con los valores ambientales, lo constituye el enfoque con que veamos el papel que en tal sentido debe desempeñar el Estado.

Estoy convencido que para poder alcanzar un desarrollo con el calificativo antes expuesto, al Estado le corresponde ser protagonista privilegiado de este proceso. Ahora bien, lo que es interesante discutir es ¿qué atributos deben poseer los Estados para poder llevar a cabo idóneamente tales funciones?

En mi opinión, los Estados deben tener capacidad para viabilizar un desarrollo que en lo político, social y económico, como ya dijimos, sea también sostenible. De eso se trata en esencia un desarrollo susceptible de llevar tal calificativo.

No obstante, tales solicitudes establecen la necesidad de disponer de Estados que sean genuinamente democráticos en cuanto a los modos de conformar sus estructuras y sus conductas frente a la sociedad. De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo “la infraestructura de la administración pública es determinada por el tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad”. La sustentabilidad política y social en el mediano y largo plazos, es sólo alcanzable dentro de un sistema democrático reiteradamente legitimado, que permita que la sociedad civil se fortalezca de manera constante. Pero para poder conducir un proceso de desarrollo sostenible en el amplio sentido del término, es necesario además, que los Estados sean eficientes. Esto conlleva entonces el tener el hábito de prever con suficiente antelación las situaciones que sobrevendrán, destreza para definir objetivos nacionales y coordinar las políticas acertadas para su consecución, y capacidad para llevar a cabo una gestión que permita alcanzar los fines preestablecidos.

Para abordar el tema de la reforma del Estado para un desarrollo sostenible, dentro del contexto de América Latina y

el Caribe, las preguntas que conviene entonces que nos formulemos, son las siguientes: ¿poseen nuestros Estados los atributos y capacidades antes señalados? o, en caso contrario, ¿cuáles deben ser las reformas fundamentales para que ellos sean posibles?

Un análisis panorámico sobre el funcionamiento de los Estados de la Región, conduce a exponer que sus estructuras institucionales no fueron dispuestas originalmente para adelantar un desarrollo sostenible. Son Estados, donde salvo raras excepciones, están presentes múltiples fallas. Sus mecanismos de funcionamiento no son genuinamente democráticos, no habiendo podido deslastrarse todavía de un largo pasado de autoritarismo y arbitrariedad. Han sido Estados asaltados por el clientelismo partidista o gremial que tienen una institucionalidad precaria, que fueron creciendo desordenadamente y en los cuales, por lo general, la corrupción campea, pero donde la expansión se ha realizado, sin alterar sustancialmente las relaciones Estado-sociedad. Se caracterizan por ser débiles para hacer cumplir las leyes y fuertemente centralizados, además de que no están entrenados para responder satisfactoriamente a los emplazamientos que les hace la sociedad civil. Son Estados que con sus políticas han contribuido a generar sociedades en las cuales la riqueza está muy mal distribuida. Para agravar esta situación, debido a la crisis de los años ochenta, han presenciado la erosión de sus mejores cuadros burocráticos y la reducción de sus asignaciones presupuestarias; por esta vía han visto disminuir su aptitud para pensar y poder formular las políticas públicas requeridas, pero además han quedado sin capacidad para implementarlas. Los Estados inválidos que existen en la Región, son otra de las tantas víctimas maltrechas que nos ha legado la crisis de la pasada década.

En el pasado se intentaron reformas administrativas de cierta envergadura al interior de algunos Estados de la Región. No obstante, cuando se hace una evaluación de dichos procesos, se encuentra que tales empresas tuvieron un alcance limitado y fueron obstaculizadas por factores que trascendían lo puramente tecnocrático y administrativo.

A veces, fue difícil identificar los escollos a las reformas pero, cuando se profundizó en esa indagatoria, se encontró generalmente la presencia de factores políticos que, cual mano invis-

ble, entorpecían los procesos de modernización institucional. En efecto, se han ido conformando estructuras de poder dentro de los Estados o bajo su cobijo, que tienden a perpetuar el autoritarismo, el peso inconveniente de intereses que vulneran la institucionalidad y otras desviaciones que pueden entorpecer las reformas deseables.

El calificativo que comúnmente se da a la administración pública latinoamericana de irracional, caótica y gerenciada ineficientemente, en verdad se debe a que el sistema ha sido construido sobre la base de una racionalidad de control político que, en el fondo, pretende mantener las características de las relaciones actualmente vigentes entre el Estado y la sociedad (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991a: 14).

De allí que sostenga que los pasos que hay que dar para desencadenar los cambios requeridos están básicamente en el plano político.

Frente a la incapacidad de nuestros Estados para orientar y conducir el proceso de desarrollo, en tiempos recientes se han desatado en la Región corrientes neoliberales que propician reformas estructurales dirigidas entre otros factores a elevar la eficiencia de la administración pública como vía para estimular el crecimiento económico. Dichas reformas han estado encaminadas preferentemente a reducir su tamaño, a cambiar el sentido e intensidad de sus intervenciones a través de las desregulaciones, y a promover la privatización de los servicios y empresas públicas.

Se le ha dado a la reforma un carácter reduccionista y cuantitativo, deteriorando con frecuencia la capacidad del Estado en sectores claves, entre ellos los sociales, y en general su capacidad para el diseño e instrumentación de políticas (Banco Interamericano de Desarrollo, 1993: 38). Se ha dado a entender que lo que tenemos por delante es un dilema entre estatismo o privatización. ¿Es este el verdadero dilema?

Aminorar el tamaño del Estado, lo cual es en muchos casos indispensable, y modificar su cultura intervencionista históricamente arraigada, que es también deseable, son cambios compatibles con el fortalecimiento de sus estructuras para poder coordinar las políticas públicas requeridas para un desarrollo

sostenible y adelantar así la misión que las sociedades realmente desean que cumplan.

Sin embargo, lo que está planteado es reformar nuestros Estados en un sentido mucho más amplio. Ello envuelve la modernización de la sociedad latinoamericana y la redistribución del poder social, con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los diferentes actores sociales (Comisión presidencial para la reforma del Estado, 1988: 21).

Con esta visión de la reforma del Estado en América Latina y el Caribe, acometemos el empeño de explorar y motivar una discusión sobre lo que consideramos deben ser sus líneas maestras, de cara al nuevo compromiso que tenemos para alcanzar un desarrollo sostenible. Éstas consisten en el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma de la administración pública, la descentralización, el fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de la ciencia y la tecnología para el desarrollo sostenible.

EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL: LA PUNTA DE OVILLO

La transición hacia un desarrollo sostenible, dados los niveles generales de educación de nuestra población, la racionalidad económica prevaleciente, las estructuras de poder existentes y los estilos de desarrollo que hemos entronizado, será posible en la medida en que nuestras sociedades se modernicen, se hagan más justas y puedan asumir un papel mucho más activo en la conformación de sus destinos. Esto pasa entonces, en forma obligatoria, por un proceso de fortalecimiento político de la sociedad, para que ésta pueda participar más ampliamente y exigir de los Estados la satisfacción de necesidades que deben resultarles básicas, así como la eliminación de privilegios inaceptables. Por eso sostengo que la punta del ovillo que hay que tirar para desatar los cambios requeridos está en el robustecimiento de nuestras sociedades.

Esta línea de argumentación nos lleva a un planteamiento central; el desarrollo sostenible hace imprescindible la democracia. La democracia es el sistema que puede garantizar la libertad necesaria para el fortalecimiento de la sociedad. Hacen falta Estados más democráticos que faciliten y motiven la orga-

nización social y no que la maniaten y terminen por neutralizar sus iniciativas. Los señalamientos de una sociedad consciente y bien informada son el estímulo más efectivo para una acción administrativa eficaz y efectiva.²

En la actualidad, uno de los puntos más importantes de la agenda latinoamericana y caribeña es lograr el establecimiento de democracias participativas estables y con alto contenido social. Es verdad que el camino hacia un funcionamiento más genuino de la democracia, ha incrementado en muchas circunstancias la ingobernabilidad de nuestros Estados, pero este riesgo no puede ser óbice, para que dichos mecanismos de funcionamiento democrático se queden larvados o no logren superar su etapa incipiente como ha sucedido en algunos países. De aquí que la reforma del Estado deba ser visualizada como un proceso de naturaleza eminentemente política, pues se trata de establecer la práctica de los valores democráticos a todos los niveles sociales y crear el hábito al cambio permanente sin trauma. A fin de cuentas en esto consiste la modernización.

Ahora bien, ¿cuáles son esas reformas que en el ámbito político pueden lograr la indispensable profundización de la democracia?

Se trata, en primer lugar, de perfeccionar los mecanismos con que se cuenta para dar cabida a las potencialidades de representación y participación de la sociedad, creando más recursos políticos de poder. Esto significa, entre otras cosas, *i*) revisar los mecanismos electorales para garantizar su transparencia; *ii*) el fortalecimiento del vínculo entre electores y elegidos y, por ende, facilitar su evaluación por parte de los primeros, y *iii*) la ampliación del número de autoridades elegidas por votación popular y el aumento de las instancias de valoración electoral. En síntesis, se requiere de procesos que conduzcan a modificar las relaciones Estado-sociedad, elevando la calidad de la representación en las instancias de gobierno parlamentario y ampliando la par-

² Francis Fukuyama en su libro "El fin de la Historia y el último hombre" dice sobre este particular "Las democracias permiten la participación y por tanto la presión y sin presión, los gobiernos siempre tenderán a favorecer a las grandes empresas que contribuyen de modo importante a la riqueza nacional, con preferencia a los intereses a largo plazo de grupos dispersos de ciudadanos particulares".

tipación en todas sus dimensiones, así como reformas que permitan establecer una relación entre el Estado y la sociedad, que faciliten alcanzar los consensos sociales para impulsar políticas que, como la de desarrollo sostenible, requieren de compromisos entre los diferentes actores para enfrentar los costos equitativamente, cuando los beneficios sólo pueden ser alcanzados a largo plazo.

Estas reformas incluyen además, otra serie de aspectos: *i*) la revisión de los mecanismos de funcionamiento de los partidos políticos, instrumentos por excelencia de intermediación entre el Estado y la sociedad; *ii*) la modificación de los canales de comunicación entre el público y la burocracia asegurando controles más efectivos sobre ésta; *iii*) la descentralización de la autoridad política para acercar más el Estado a los ciudadanos, y *iv*) el estímulo a la creación y reforzamiento de un cúmulo de organizaciones intermedias, o no gubernamentales, como suelen denominarse genéricamente, para canalizar las preocupaciones de la sociedad.

A este último aspecto se le dio una alta prioridad dentro de la Agenda 21. A las organizaciones no gubernamentales (ONG) se les asignó un papel relevante en la implementación del Plan de acción y sucesivos capítulos de él están referidos a las medidas que deben acometerse para fortalecer el papel de los principales grupos: la mujer, la juventud, las poblaciones indígenas y los sindicatos, entre otros.

La posibilidad de que los Estados cumplan estos compromisos, dentro de cada país, estará fuertemente condicionada por la calidad de su democracia. Los movimientos ambientalistas prosperan cuando se disfruta de un sistema amplio de libertades y prevalece un clima que permita la discusión democrática de todos los problemas que afectan a la sociedad.

En América Latina y el Caribe hemos sido testigos de este fenómeno. Podría establecerse un paralelo entre el proceso de democratización que ha venido ocurriendo durante la década pasada y el surgimiento de instituciones privadas y programas en defensa de las condiciones del medio ambiente patrocinados por ellas. A donde el reverdecer de la democracia ha llegado al último, es a los países que están más atrasados en este sentido (Gabaldón, 1992a).

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Implementar una política de desarrollo sostenible exigirá, además, que la administración pública en su conjunto se disponga al cumplimiento de esta misión y que dicho fin se constituya en eje ordenador de toda la acción del gobierno.

Lo ambiental debe perder su individualidad como tema político-administrativo, para insertarse hondamente en las relaciones internacionales de los países, en su economía, la educación y la salud, la defensa, la ordenación territorial y, en fin, en todos los niveles en que se toman decisiones (O'Riordan, 1991: 183). Se trata de incorporar una nueva dimensión o racionalidad en los procesos de gobierno que hasta ahora hemos conocido. Esto es lo que muchos no han comprendido todavía cuando centran su atención exclusivamente en la capacidad de los órganos de gestión ambiental. Lógicamente a estos les corresponde una responsabilidad muy grande, pero el desarrollo sostenible comprende aspectos mucho más amplios y, por ende, también cambios más profundos en el funcionamiento de los Estados.

Estos cambios serán posibles, como hemos dicho, en la medida en que se modifiquen las relaciones que se han establecido hasta ahora entre los aparatos administrativos, las estructuras de poder y la sociedad. Se trata de gobernar en sintonía con las demandas de la población, para lograr concertadamente entre los diferentes actores sociales, el desarrollo sostenible.

Para estos efectos, la reforma de la administración pública implica visualizarla como la modificación de un sistema complejo, en el cual interactúan además de sus estructuras, otras variables tales como: los objetivos y estrategias; los funcionarios que la integran; sus sistemas y procesos; sus recursos financieros y los mecanismos de participación entre otros elementos fundamentales (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991b: 14).

Sin embargo, antes de referirnos a este conjunto de elementos debemos formular una advertencia. Cada país constituye una realidad diferente en cuanto a su ordenamiento legal, el funcionamiento de su sistema político, sus tradiciones administrativas e idiosincrasia, entre otros elementos que determinan sus peculiaridades institucionales. No existe por lo tanto un modelo institucional ideal.

De aquí que, en lo que sigue, más que presentar una propuesta de reforma de aplicación general, lo que se trata es de aportar algunos de sus principales requisitos, señalando además las tendencias organizacionales que se vislumbran más insistentemente dentro de la Región, con el propósito de formular algunas conclusiones.

La coordinación de la política de desarrollo sostenible

Si partimos de la premisa de que el desarrollo sostenible debe constituirse en fin de la acción del Estado, hay que convenir que a la administración pública le corresponde un papel central en la coordinación e implementación de las políticas que en tal sentido se formulen.

Antes de abordar los aspectos organizacionales implícitos en este planteamiento, parece indispensable tener claro el concepto de lo que pensamos debe ser una política de Estado que cumpla dicha misión. Una política de desarrollo sostenible es aquella que tiene como objetivo general, elevar la calidad de vida de la población, en una forma sostenida y equitativa y sin detrimento de los valores ambientales. De la amplitud de esta definición puede inferirse que las diferentes políticas públicas sectoriales que formule y acometa la administración, deben ser concurrentes a tal propósito. "Las consideraciones ambientales tienen que ser algo intrínseco a la formulación de las políticas y no algo agregado como una ocurrencia tardía" (Banco Mundial, 1992: 24). Es el caso por ejemplo, de las políticas industrial, comercial, energética, agrícola y social, por solo citar algunas. Se requiere que haya coherencia entre las medidas e instrumentos que se seleccionen para adelantar estas políticas. Esto le plantea a los gobiernos, en cuanto a su funcionamiento y a los mecanismos de adopción de decisiones, efectuar una serie de reformas y tomar previsiones desde el punto de vista de su organización y hasta de su misma cultura burocrática.

Podemos ilustrar esta situación con referencia a un caso específico. La Agenda 21 propone que la lucha contra la pobreza constituya una de las estrategias principales en la consecución de un desarrollo sostenible. Tal propuesta había sido formulada también con anterioridad por Nuestra Propia Agenda, cuando definió las prioridades estratégicas para América Latina y el

Caribe. Esta lucha exigirá, por parte de los gobiernos, un esfuerzo especial de coherencia, coordinación y establecimiento de las estructuras pertinentes, pues ya sabemos la multiplicidad de políticas y acciones que están implícitas y los intereses contrapuestos que se activan cuando se decide enfrentar este problema como objetivo nacional.

Aun cuando tantas veces ha sido demostrado que la lucha contra la pobreza tiene una relevancia especial para la sustentabilidad ecológica, sería un error, por ejemplo, pensar que su instrumentación fuese una responsabilidad de los órganos de gestión ambiental. Lo mismo podríamos decir en relación con la implementación de una política demográfica para estabilizar el crecimiento poblacional, cuya consecuencia sobre la ecología humana y natural sabemos que puede ser también muy importante.

Estas consideraciones, algunas de ellas obvias y conocidas, han sido hechas con el propósito de aclarar una situación que podría inducir a señalamientos erróneos, cuando se habla de las reformas necesarias de la administración pública para alcanzar un desarrollo en armonía con la naturaleza.

Lo que está previsto es diferenciar claramente dos instancias de actuación. Una primera, que se inicia al más alto nivel de gobierno, de formulación y coordinación de la política de desarrollo sostenible y de planificación de sus estrategias y otra correspondiente a la administración ambiental propiamente, integrada por los órganos de gestión. La administración ambiental debe ser vista entonces como integrante del concepto más amplio implícito en la gerencia de un desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1992).

Este planteamiento no debe confundirse con aquel orientado a destacar la transectorialidad de la gestión ambiental y, en consecuencia, la necesidad también de disponer de instancias coordinadoras y de planificación a este segundo nivel de actuación. A este aspecto nos referiremos en el próximo punto.

Con relación a la primera instancia, parece conveniente que los gobiernos establezcan los dispositivos de la mayor jerarquía necesaria, a los fines de coordinar la política y las estrategias de desarrollo sostenible. Un Gabinete ministerial *ad-hoc*, un Consejo de Gobierno o una Comisión para el desarrollo sostenible, fuertemente vinculada a los organismos de planificación nacio-

nal y donde obviamente participe el representante de los órganos de gestión ambiental, pueden ser la respuesta adecuada a esta situación.

De acuerdo con el espíritu de las determinaciones adoptadas durante la CNUMAD, es indispensable que estas instancias se definan convalidando la presencia de la sociedad civil organizada. La cultura administrativa que ha prevalecido en nuestras organizaciones públicas, por lo general determina una alergia a este tipo de arreglos, en los que se permite participar a actores que se consideran extraños a la esfera gubernamental. Estos son rezagos de tradiciones poco democráticas y del facilismo burocrático, ya que la participación de personas exógenas al entorno oficial, exige que las decisiones que se adopten hayan de ser construidas sobre consensos más amplios, lo cual demanda mayor capacidad de negociación y en muchos casos hasta profundos cambios de actitud. De aquí que esta sea una confrontación que haya que librar sobre los temas de verdadera trascendencia nacional, dentro del empeño de producir transformaciones genuinas en el comportamiento de nuestros Estados, muchas veces refractarios a la menor apertura para entablar diálogos con la sociedad civil.

Al nivel de un ente coordinador de estas características y con adecuada participación de la sociedad civil, deben analizarse las diferentes políticas públicas para verificar su consistencia con los fines de un desarrollo sostenible.

Es aquí donde deben integrarse los aspectos ambientales a nivel de la planificación, de la formulación de políticas públicas, de los proyectos sectoriales y de la gestión administrativa en general. Esta es la instancia adecuada para poner en práctica nuevas modalidades de diálogo para lograr una mejor integración entre el gobierno, la industria, la ciencia, los grupos ecológicos y la opinión pública en el proceso de establecer enfoques relacionados con el medio ambiente y el desarrollo, tal como lo sugiere la Agenda 21. Asimismo, es a este nivel donde deben analizarse los instrumentos económicos de mercado que hay que establecer para incorporar los costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores.

Esta es la instancia, además, para discutir y convenir la prioridad de las diferentes acciones que se realicen en beneficio de la sustentabilidad ecológica. Es el escenario propicio para apro-

bar un instrumento, al cual la Agenda 21 le da mucha importancia operativa. Me refiero a las Estrategias nacionales para el desarrollo sostenible. Finalmente esta instancia debe servir como una suerte de tamiz para evitar que se escapen iniciativas públicas contradictorias con un desarrollo sostenible.

Aun cuando es anticipado concluir que éste será el papel que jugará el Consejo para el desarrollo sostenible, que ha creado recientemente el presidente de los Estados Unidos de América,³ todo parece indicar que tal paso ha sido adoptado apuntando en esa dirección, aunque hay opiniones que muestran reservas sobre las posibilidades de que éste pueda influir efectivamente en la formulación de las diversas políticas públicas norteamericanas.

De igual forma, en la República Dominicana se tomó en noviembre de 1992 la decisión de crear una Comisión al más alto nivel que está orientada en sentido parecido.⁴ La "Comisión Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", presidida por el vicepresidente de la República, e integrada por los representantes de varias Secretarías de Estado, institutos descentralizados y comisiones nacionales, del Arzobispado, Liga Municipal y Asociación de Rectores Universitarios, entre otros, tiene como función principal la de "realizar las coordinaciones interinstitucionales a nivel nacional y con organismos y agencias de cooperación internacional para la buena marcha de los programas y proyectos que en lo sucesivo se pondrán en ejecución..." correspondientes a la Agenda 21 y otros acuerdos suscritos en Río de Janeiro.

Se considera, pues, que dentro de las reformas de la Administración Pública, independientemente de los órganos de gestión ambiental que puedan existir, hace falta una instancia en donde se planifiquen y se analicen las diferentes políticas públi-

³ En los Estados Unidos de América se ha tomado recientemente la decisión de crear al más alto nivel un consejo para el desarrollo sostenible donde están presentes ministros, representantes del sector productivo y de las ONG.

⁴ Decreto 340-92 del 18 de noviembre de 1992, mediante el cual se creó la Comisión Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Santo Domingo.

cas y se busque su concurrencia hacia el objetivo del desarrollo sostenible.

*Los órganos de gestión ambiental*⁵

Ahora nos referiremos a la segunda instancia de actuación, correspondiente a la administración ambiental propiamente dicha. Lo primero que hay que señalar es que se requiere que en nuestros países existan órganos de gestión ambiental con fuerza política y presencia al más alto nivel del gobierno, bien dotados de personal profesional y técnico, presupuesto adecuado, y un mandato claramente establecido. Para abordar esta temática nos ha parecido conveniente ilustrar y comentar sobre las tendencias organizacionales que se están concretando actualmente en la Región.

Creación de un órgano central encargado de la gestión ambiental

Dentro de esta modalidad, se inscriben los despachos ministeriales o agencias federales para la gestión ambiental que se han venido creando en los países desde corto tiempo antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972. Tales organismos han sido creados con la intención de concentrar en ellos la mayor parte de las actividades que conforman la gestión ambiental, pues debido a sus características, es imposible la concentración total en un sólo ente administrativo. En algunos casos éste comprende además la responsabilidad sobre alguna área administrativa importante afín a la gestión ambiental.

A esa orientación general obedecen, por ejemplo, las decisiones adoptadas por Brasil (1973)⁶ y más adelante por Vene-

⁵ A estos fines se adopta como definición de gestión ambiental "el conjunto de actividades del Estado dirigidas a la conservación, mejoramiento, recuperación y monitoreo del ambiente; las de intervención directa en el ambiente natural y antrópico, y las de control de las actividades de los particulares" (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1993).

⁶ En el Brasil se creó en 1973 la Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), adscrita al Ministerio del Interior. Posteriormente en 1981 se creó el Instituto

zuela (1976),⁷ y últimamente por Trinidad-Tobago (1989), Costa Rica (1990), Uruguay (1990), Argentina (1992), México (1992), Honduras (1993), Bolivia (1993) y Colombia (1994). Los próximos comentarios van dirigidos especialmente a estas últimas experiencias, por pensar que son las que reflejan las tendencias más recientes sobre la gestión ambiental en la Región.

En Trinidad-Tobago se creó en marzo de 1989 el Ministerio del Ambiente, sobre la base del antiguo Ministerio de Producción Alimentaria, Explotación Marina, Bosques y el Ambiente.

En Costa Rica, en 1990 se transformó el Ministerio de Industria, Energía y Minas en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, donde se concentran las actividades de gestión ambiental.

En el Uruguay, con el advenimiento nuevamente de la democracia, se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (República Oriental de Uruguay, 1992) en mayo de 1990. Este despacho, en lo que a esta última materia se refiere, tiene como función principal "la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente". Este nuevo Ministerio tuvo como antecedentes lejanos el Instituto Nacional para la Prevención del Medio Ambiente, creado por la Ley 14 053 del 30 de diciembre de 1971, adscrito al Ministerio de Educación y Cultura pero con funciones básicamente asesoras.

En la Argentina se creó a principios de 1992 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, adscrita directamente a la Presidencia de la República, con la función principal de "asistir al Jefe del Estado en las acciones relacionadas con la promoción, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables" (Decreto 177, 24 de enero de 1992). Dicha Secretaría tiene entre sus antecedentes la Secretaría de

Nacional del Ambiente (IBAMA), que incorporó a la SEMA y a las entidades federales responsables de la pesca y desarrollo forestal. Dicho instituto se ha transformado recientemente en un Ministerio del Medio Ambiente.

⁷ En Venezuela el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables fue creado en 1976 y a él están adscritos actualmente HIDROVEN, ente descentralizado encargado de los programas de agua potable y alcantarillado así como el Instituto Nacional de Parques.

Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, adscrita al Ministerio de Economía, creada en 1973. Esa Secretaría desapareció en 1976, por lo que dispersó sus funciones en otras dependencias oficiales.

En el caso de México, durante el mes de mayo de 1992, se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, creada en 1982, reuniendo una parte de los entes encargados de la gestión ambiental, en la Secretaría de Desarrollo Social. Esta última Secretaría tiene el amplio mandato de “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología” (*Diario Oficial de la Federación*, 1992).

En Bolivia al inicio de la nueva administración en 1993, en una reorganización de la estructura ministerial y, en incuestionable respuesta a los acuerdos de Río de Janeiro, surgió el Ministerio del Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Este nuevo despacho ministerial tiene las atribuciones generales de:

actuar en todo lo inherente al desarrollo armónico del país, articulando los aspectos humanos, la calidad ambiental, el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales renovables y el aprovechamiento económico racional (*Gaceta Oficial de Bolivia*, 1993).

En Colombia se aprobó la Ley “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones” (*Gaceta del Congreso*, 1993). Esta nueva entidad ministerial tiene como núcleo original al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (IRENA).

Creación de un órgano coordinador y normativo de la gestión ambiental y múltiples órganos ejecutores

Acorde con el criterio de que la gestión ambiental constituye una acción transectorial que debe realizarse dentro de cada una de las entidades públicas que adelantan actividades propias de un desarrollo sostenible, se ha venido manteniendo la conve-

niencia de que la administración ambiental o el Sistema Nacional de Gestión Ambiental esté tutelado desde entes puramente coordinadores y normativos, quedando la ejecución de los programas conservacionistas bajo la responsabilidad de las diversas organizaciones públicas centrales y descentralizadas territorialmente.

A esta tendencia obedecen las determinaciones adoptadas por Panamá, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Últimamente ha sido también la opción que ha tomado Chile, país donde se debatió por largo tiempo el tema, antes de adoptar recientemente una reforma en dicha dirección. En junio de 1990 el gobierno creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (*Diario Oficial*, 1990), como el “organismo superior interministerial, encargado de la coordinación del sector público para diseñar y poner en marcha los instrumentos básicos de una adecuada gestión ambiental: una política, una legislación y una institucionalidad que puedan, realista y gradualmente, promover un desarrollo sostenible, que integre crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental” (CONAMA, 1992).

Esta misma orientación fue adoptada en el proyecto de Ley Básica de Protección Ambiental y Promoción del Desarrollo Sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1993), que con el propósito de servir de modelo de Ley marco para los países Centroamericanos y Panamá, fue solicitada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD), y preparada bajo la dirección de la Oficina Regional para la América Latina y el Caribe (ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, después de un amplio proceso de discusiones con representantes de dichos países.

Esta propuesta comienza por recordar que:

la gestión ambiental tiene, en el Estado, dimensiones horizontales y verticales. La horizontalidad se expresa en la responsabilidad que cabe, en ella, a numerosos sectores de la administración pública. A diferencia de la mayoría de las funciones estatales, a la ambiental es imposible “departamentalizarla”, al menos en su globalidad.

Con base en este enfoque se propone concretamente la creación de un sistema nacional de gestión ambiental cuya autoridad superior es el presidente de la República. Además se propone la creación de una comisión nacional del medio ambiente, de naturaleza interministerial y con las funciones básicas de recomendar al presidente de la República los objetivos, metas y criterios de la política ambiental para el desarrollo sostenible. Está previsto que la comisión se apoye en comités técnicos ambientales sectoriales y comités técnicos ambientales territoriales, con la función de asistir y asesorar a la comisión nacional en la elaboración y ejecución de programas ambientales sectoriales y de ámbito territorial respectivamente.

Está prevista también una iniciativa que se considera altamente conveniente. Esto es, la creación de unidades técnicas ambientales en todas las áreas de la administración pública nacional y en las autoridades territoriales, con las funciones básicas de "incorporar los criterios ambientales en las políticas, planes, programas, proyectos y acciones del respectivo sector de gobierno o jurisdicción territorial".

Se propone que la comisión nacional del medio ambiente sea presidida por un funcionario con rango de ministro, asistido por una Secretaría ejecutiva, quien será la autoridad encargada de la aplicación de todas las políticas ambientales aprobadas y de las decisiones de la comisión o que emanen de las leyes y normas que se sancionen.

Comentarios sobre las tendencias organizacionales en marcha dentro de la Región

a) La mayoría de los países de la Región han adoptado modelos institucionales que se encuadran dentro de la categoría de un órgano central de gestión ambiental. Por otra parte, han sido estos países y especialmente los que tomaron sus iniciativas en esta dirección más tempranamente, los que han presentado la más amplia realización en el área del medio ambiente. Esta aseveración se desprende de las evaluaciones de los informes nacionales presentados en la Reunión de Alto Nivel sobre Gestión Ambiental en América Latina, celebrada en Caracas en 1988 (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1988) y en la Cumbre de la Tierra en 1992.

b) Entre los países que han adoptado la vía de crear un órgano central de gestión ambiental y, en especial, en los que han tomado esta determinación durante los últimos años, se aprecia la tendencia a asociar dicha gestión *strictu-sensu*, con otras actividades íntimamente vinculadas a un desarrollo sostenible. Costa Rica tomó la decisión de asociar lo ambiental con lo energético. En Uruguay se optó por vincular la administración ambiental a la vivienda y la ordenación territorial. México adoptó la determinación de inscribir la gestión ambiental dentro de la amplia gama de acciones que conforman el desarrollo social, ligándola con la lucha contra la pobreza y otras actividades que, como el equipamiento urbano y la ordenación territorial, constituyen elementos centrales de las estrategias de desarrollo sostenible aprobadas en la Cumbre de Río. Otro tanto puede decirse de Bolivia, en donde se le asigna al Ministerio del Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la función de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, lo cual lo coloca en una posición muy favorable para coordinar con otros entes públicos y privados las políticas de desarrollo sostenible, tomando además la responsabilidad de promover la ejecución de diversos proyectos de protección ambiental. En Colombia, el nuevo Ministerio del Medio Ambiente ha sido proyectado bajo la clara influencia de los acuerdos tomados en Río de Janeiro. Se le asignan una variedad de funciones atinentes a un desarrollo sostenible, dándosele especial relevancia a la ordenación territorial.

c) Si bien es cierto que existen una mayoría de actividades que pueden concentrarse en un órgano central de gestión ambiental, hay otras que por su naturaleza deben ser implementadas a través de reparticiones administrativas diferentes.

Esta realidad ha impuesto en los países que disponen de un órgano central, la necesidad de constituir además entes interministeriales con la función de coordinar la gestión ambiental. Son los casos del Consejo Nacional del Ambiente en Venezuela (1977); la Comisión Nacional del Medio Ambiente del Brasil (1981); la Comisión Nacional de Ecología en México (suprimida) y la Comisión Nacional de Política Ambiental de Argentina (suprimida). Por su parte en Colombia, junto con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, está prevista la del Consejo Nacional Ambiental.

d) La propuesta de establecer un órgano coordinador y nor-

mativo de la gestión ambiental y múltiples órganos ejecutores, contiene una serie de aspectos cuyas ventajas desde el punto de vista de la formulación e implementación de la política ambiental son incuestionables. No obstante, resulta precipitado formular un juicio sobre su eficacia, sólo con base en un análisis puramente teórico o sin los beneficios de apreciar su funcionamiento durante un periodo razonable.

No es nuevo señalar que una de las características que suele ser común de las administraciones públicas de los países en desarrollo es la dificultad para adelantar una gestión coordinada entre diferentes entes públicos. El Banco Mundial ha alertado sobre esta dificultad en lo referente a la administración ambiental (Banco Mundial, 1992: 95). De aquí que este factor pueda constituirse en un obstáculo muy serio para que puedan lograr su cometido aquellas organizaciones exclusivamente normativas y coordinativas. Para que la coordinación y las normas emitidas sean acatadas se requiere de organismos poderosos y con fuerza política.

e) Dado el marco político-administrativo en el que están inscritos los nuevos órganos de gestión ambiental en la Región, se ha dicho que en ellos prevalece una marcada centralización de sus funciones (Brañes, 1991: 56). Sobre este particular, como enfatizaremos más adelante, hay que señalar que la reforma del Estado para el desarrollo sostenible, privilegia en gran medida la descentralización administrativa. La máxima de "pensar globalmente, pero actuar localmente", tan en boga, encuentra su concreción fundamental a través de la descentralización. Por tales motivos hay que anticipar, que los organismos de gestión ambiental como los constituidos en la Región, con fuerte presencia política al más alto nivel y con mandato claro, van a estar sometidos en el futuro a potentes fuerzas descentralizadoras y desconcentradoras, que los obligarán a promover procesos de reorganización interna para atender esta solicitud.

f) Tanto en los órganos centrales de gestión ambiental como en los órganos coordinadores y normativos, pero más en los primeros, se hace notoria la ausencia de la sociedad civil organizada; puede decirse que es escasa o nula su participación en la gestión ambiental. Ésta constituye otra exigencia a la cual estarán sometidos dichos organismos si se van a poner en onda con las tendencias institucionales que emergen de la Cumbre de la Tierra.

g) A pesar de que las dos tendencias organizativas identificadas (un órgano central de gestión ambiental o un órgano coordinativo y normativo y múltiples órganos ejecutores) son aparentemente divergentes y tanto una como la otra tienen decididos partidarios, pareciera que la praxis administrativa podría conducir las hacia una mayor aproximación o eventual simbiosis. Este comentario se me ocurre observando las particularidades de la evolución administrativa que está siguiendo Colombia. En este último caso el Ministerio del Medio Ambiente ha sido diseñado como coordinador del sistema nacional ambiental. Para tales efectos se ha previsto una estructura central muy compacta y poco numerosa burocráticamente y la ejecución de la mayor parte de la gestión ambiental, a través de corporaciones autónomas regionales adscritas al despacho. En esto es coincidente con el proyecto, ya citado, de Ley marco elaborado para los países centroamericanos y Panamá, en el cual se prevé que la comisión nacional del medio ambiente a crear en cada país esté presidida por un funcionario con rango de ministro, lo cual le da mayor presencia política, siendo éste a su vez asistido por una Secretaría que tiene algunas responsabilidades ejecutivas.

Concluimos este punto señalando, entonces, que la reforma del Estado para el desarrollo sostenible en cuanto a la administración pública, demanda la creación de un sistema para realizar la gestión ambiental, estructurado a todos los niveles, desde el más alto hasta el local, que tenga fuerza política y un mandato claro, y que esté dotado de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para cumplir con sus fines.

Como hemos visto, estamos lejos de cumplir con este requerimiento en un buen número de los países de la Región. En otros se han ido creando órganos para realizar la administración ambiental, pero éstos por lo general carecen del respaldo político necesario y no disponen de los medios para adelantar sus funciones en una forma idónea.

Antes de continuar es conveniente subrayar que, cuando se aborda el tema de la reforma administrativa, se tiene la inclinación a concentrar la atención casi exclusivamente en las estructuras organizacionales. Tal enfoque, como dijimos, es incompleto, pues deja fuera otros aspectos que, como los recursos humanos, los medios presupuestarios, los sistemas y procedi-

mientos y los mecanismos de participación en la gestión ambiental, son también esenciales. A estos elementos van dirigidas las próximas consideraciones.

La profesionalización de la función pública

Progresivamente ha ido quedando claro que la gestión ambiental requiere de un funcionariado público, que además de estar bien capacitado en múltiples disciplinas, esté altamente motivado por comprender la trascendencia de su misión. Esto hace imprescindible contar con un clima organizacional que lamentablemente no es frecuente dentro de nuestras administraciones públicas. El diagnóstico más superficial que se haga de los cuadros que participan en estas gestiones muestra que, por lo general, están afectados por problemas muy serios que tienden a vulnerar su idoneidad: creciente clientelización partidista o gremial; poca preocupación por la elevación de los niveles de formación, e inadecuados niveles de remuneración y de seguridad social, entre otros problemas.

Es incuestionable que la crisis económica ha incidido durante los últimos años en esta panorámica, pero además existen factores de naturaleza política que a veces subyacen lo administrativo y que tienen consecuencias muy desfavorables sobre los recursos humanos para adelantar una gestión apropiada. Estos recursos son esenciales, ya que por bien diseñadas que estén las estructuras organizativas y expeditos y sólidamente legitimados sus procedimientos de actuación, si los equipos humanos no son los aptos, todo tiende a fallar.

De aquí que la reforma del Estado, deba asignarle la más alta prioridad a la conservación y el constante mejoramiento de los recursos humanos. Por esas mismas razones, dentro de cada país constituye un objetivo realmente estratégico, llegar a los acuerdos políticos conducentes al establecimiento de sistemas profesionalizados de función pública, mediante los cuales se asegure una carrera meritocrática adecuadamente remunerada, con constante mejoramiento profesional y ascensos basados en el rendimiento y la antigüedad. Esta empresa, a todas luces indispensable para la buena marcha de las administraciones públicas en general, es sobre todo necesaria dentro de la gestión ambiental. La complejidad de dicha gestión exige de cuadros y

especialmente de gerentes, bien calificados académicamente, que se beneficien de sistemas continuos de formación. Dentro de nuestros Estados no suele otorgársele a este aspecto la importancia que se merece; se requiere de una dirigencia capaz de valorarla. Será por eso muy alto el rédito que produzcan los programas de fortalecimiento institucional y capacitación profesional, como los que la Agenda 21 propone que se instrumenten con la ayuda de los organismos internacionales de cooperación técnica. El programa Capacidad 21 del PNUD, puede constituir un apoyo invaluable en esta dirección, si se le asignan los recursos financieros necesarios.

Los recursos financieros

La gestión ambiental requiere también asegurar su financiamiento, porque ella entraña costos que pueden ser importantes. El conocimiento de los mecanismos de funcionamiento del Estado muestran que los procesos de asignación presupuestaria están condicionados en todos los países por realidades económicas y políticas. Durante los últimos años la consecución de los recursos presupuestarios para la gestión ambiental ha estado muy restringida en la mayor parte de los países de la Región debido a la crisis fiscal. Pero más allá de este factor que debiera ser transitorio, la causa principal es la baja prioridad que todavía se le otorga a lo ambiental dentro de la agenda de nuestros pueblos. En la medida que la sociedad tiende a valorar como beneficiosa una cierta actividad administrativa se facilita la obtención de los créditos presupuestarios necesarios.

En consecuencia, la reforma del Estado debe tener entre sus preocupaciones la socialización del significado del desarrollo sostenible (Bárcena, 1988). Debe hacerse un esfuerzo creativo para que la sociedad pueda identificar los requisitos de un desarrollo que ostente este calificativo, con sus "necesidades sentidas". En esa medida los incorporará a su agenda política y estará, por ende, dispuesta a bregar porque se asignen los recursos necesarios para adelantar la gestión ambiental.

La reforma necesaria en el ámbito financiero debe tener entre sus objetivos asegurar un suministro de recursos suficiente para atender, además de la política de desarrollo sostenible, la gestión ambiental. Entre las reformas fiscales necesarias es

imprescindible empezar a abordar la cuestión de los impuestos a las actividades contaminantes; tasas por aprovechamiento de recursos naturales y tarifación de servicios públicos en donde esté de por medio la utilización de los mismos: agua, hidroenergía, transporte, etcétera. Estos son arbitrios fiscales, que conjuntamente con el producto de las sanciones pecuniarias, hay que aprovechar en la medida de lo posible para financiar la gestión ambiental.

Además veo la posibilidad de facilitar la asignación de recursos presupuestarios para la administración ambiental, cuando esta actividad se asocia con otras afines, pero más demandadas por la opinión pública (desarrollo social, equipamientos urbanos, vivienda, infraestructura hidráulica, etcétera), como es la tendencia que parece observarse en la Región. La asociación con entes con mayor clientela política puede facilitar efectivamente el proceso de asignación presupuestaria.⁸

Lo anterior, por supuesto, no debe inducirnos en ningún caso a pensar que en nuestros países habrá en el futuro abundancia de recursos para llevar adelante una gestión ambiental apropiada. Todo lo contrario. Aun contando con el respaldo de organizaciones sociales altamente concientizadas, que presionen intensamente por la asignación de mayores recursos, lo cierto es que continuarán existiendo profundas carencias, solo superables en la medida que fluyan recursos financieros nuevos y adicionales desde el Norte hacia el Sur, tendencia que todavía no se vislumbra, a pesar de las múltiples expresiones de buena voluntad y de los compromisos que adquirieron los países industrializados durante la Cumbre de la Tierra.

Los sistemas y procedimientos

Este es un tema muy amplio y por ello nos limitaremos estrictamente a lo que se considera que son los requerimientos fundamentales dentro de un proceso de modernización de los sistemas y procedimientos para la gestión ambiental.

⁸ Para un tratamiento más amplio del tema véase mi artículo "La incorporación del tema ambiental en la administración del Estado" (Gabaldón, 1984).

En primer lugar hay que señalar que la administración ambiental que requerimos debe estar capacitada para llevar a cabo idóneamente los sistemas y procedimientos que se consideran básicos. Estos son:

- El inventario e investigación de los recursos naturales.
- La planificación para la ordenación territorial.
- Los estudios de evaluación de impacto ambiental.
- El otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera.
- El monitoreo ambiental.
- La investigación y desarrollo de tecnologías ambientalmente idóneas.
- La educación ambiental.
- La aplicación de sanciones administrativas y penales.
- El estudio y ejecución de proyectos de aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
- La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental.
- Los procedimientos administrativos convencionales (presupuesto, personal, logística, etcétera).

Por la situación en que se encuentran las administraciones ambientales en nuestros países, sabemos que este conjunto de sistemas y procedimientos básicos no se están poniendo en práctica en todos los casos. Por lo tanto, lo primero que hay que lograr es su establecimiento, lo cual no es tarea sencilla dadas las limitaciones de recursos humanos y financieros existentes. En segundo lugar, cuando tales sistemas y procedimientos se realizan, con los defectos propios de una administración pública tradicional, hay que proceder a su modernización. El alcance de esta tarea dependerá del cumplimiento de, al menos, las siguientes condiciones:

- a) Sólida fundamentación jurídico-administrativa para que esté asegurada su legitimidad.
- b) Tener un basamento técnico actualizado y empleo de los instrumentos tecnológicos más avanzados.
- c) Reducción de la discrecionalidad de los funcionarios que los aplican o aprueban, y transparencia en los procesos

de toma de decisión, como vía para reducir la corrupción administrativa.

- d) Normas claras y de la mayor continuidad, compatible con el cambio técnico-administrativo.
- e) Definidos de cara a los administrados, para simplificar los requisitos, reducir los pasos y acortar los lapsos de ejecución.
- f) Democráticos, de manera que en la medida de lo posible estén previstos los mecanismos de participación de la sociedad civil en su implementación.
- g) Eficaces, para que cumplan con los objetivos que persiguen.
- h) Efectivos, para que su aplicación se logre optimizando el uso de los recursos disponibles.
- i) De aplicación justa y rigurosa, especialmente en el caso de los regímenes sancionatorios.

Lograr que se satisfagan estos requisitos representará en muchos casos una empresa modernizadora muy exigente, de la cual debemos tener conciencia. Esos sistemas y procedimientos, conjuntamente con los recursos humanos, constituyen los elementos que le dan presencia dinámica a la administración ambiental. De allí la atención que deben merecernos su realización en forma aceptable.

La participación en la gestión ambiental

Otro aspecto clave para poder realizar una gestión ambiental moderna es la institucionalización e implementación de los mecanismos que aseguren la participación de la sociedad civil en sus diferentes instancias.

Si recordamos los sistemas y procedimientos básicos de la gestión ambiental, anteriormente enumerados, es posible concebir una diversidad de modalidades en que la sociedad civil puede hacerse presente en su implementación y hacerlos más eficientes, y en circunstancias, hasta menos costosos. Desde su participación en las diferentes instancias de planificación, donde se adoptan decisiones fundamentales, hasta su militancia activa en la vigilancia de la normativa ambiental o en la denuncia pública de ser necesaria, pasando por su colaboración invalorable

en la realización de programas de investigación, de educación o de conservación de determinados ecosistemas.

Las reformas necesarias para cumplir tal cometido deben ir orientadas en dos sentidos. El primero, si se quiere formal y en cierta medida de más fácil realización, comprende la aprobación de los mecanismos que institucionalizan la presencia de la sociedad civil en las distintas instancias. El segundo, mucho más complejo, tiene que ver con el cambio de la cultura burocrática que prevalece en nuestras administraciones, no acostumbradas a gobernar de cara a los administrados y contando con la participación de la sociedad civil. Las reformas de esta naturaleza inevitablemente tienen que ir de la mano con el proceso de profundización de la democracia.

La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental presupone además dos requisitos: que la población en general logre adquirir un nivel aceptable de educación para el desarrollo sostenible, y que exista un flujo adecuado y oportuno de información desde la administración ambiental. Estas exigencias le imponen nuevas tareas al Estado el cual debe estar en capacidad de realizarlas, obligándolo también a concretar acciones con los medios de comunicación social, poderosos vehículos para educar e informar a las comunidades, de los cuales se espera una participación más amplia a los fines de dichos propósitos.

De aquí que sea imposible, y con esto concluimos esta sección destinada a la administración pública para un desarrollo sostenible, llevar a cabo una reforma que toque solamente algunos de los aspectos que hemos venido planteando. La administración pública eficiente y ecológicamente sensible que necesitamos, podrá lograrse sólo en la medida en que su modernización sea vista como parte de un proceso mucho más complejo, política y socialmente, de reforma del Estado.

Es por eso que tampoco debemos impacientarnos porque esto no pueda lograrse de un día para otro. Procesos de esta envergadura y complejidad deben ser vistos como empresas cuyos objetivos se alcanzan gradualmente. Lo que importa es generar una voluntad política nacional capaz de mantener una presión permanente para que se vayan obteniendo progresivamente los resultados que deseamos. No hay que teorizar. En todo momento las reformas deben hacerse con los pies puestos en la tierra. Lo contrario sería crear falsas expectativas.

LA DESCENTRALIZACIÓN PARA DEMOCRATIZAR Y HACER MÁS EFICIENTE AL ESTADO

Cuando se analiza el funcionamiento del Estado en los diferentes países de la Región, independientemente de sus estructuras federales o unitarias, se acusa más o menos de manera generalizada el exagerado centralismo predominante. Este fenómeno tiene remotos antecedentes históricos, originados en parte por las modalidades de gobierno colonial. Pero más allá de este factor, que está en las raíces de la cultura administrativa imperante, ha sido la precariedad del ejercicio democrático lo que ha consolidado más el centralismo en la Región. Mientras que los Estados tendieron a crecer rápidamente durante el último medio siglo, el autoritarismo constituyó la fuerza determinante del centralismo.

Aun cuando hay que reconocer que los procesos centralizadores fueron esenciales para la gobernabilidad y el afianzamiento de los nuevos Estados-naciones, surgidos durante el siglo XIX, o los que vieron su luz más recientemente en la zona del Caribe, su falta de evolución o en algunos casos su involución, ha traído anomalías en el desarrollo de los Estados y de la sociedad. Es común oír el señalamiento de que el centralismo es una de las causas principales de la ineficiencia de las pesadas estructuras administrativas que han ido emergiendo. En efecto, cada vez se hace más difícil y lento dispensar servicios públicos a todos los confines geográficos desde estructuras fuertemente centralizadas.

En el funcionamiento del sistema político y en la conformación de las articulaciones entre el Estado y la sociedad, las fuerzas centralizadoras han tenido consecuencias igualmente negativas. Los ciudadanos se sienten cada vez más distantes del Estado; la sociedad ha estado limitada en su crecimiento por las restricciones existentes para la organización social; la participación es muy débil en las decisiones locales y en el control de la representación y, generalmente, la vida política regional y local, indispensable para los procesos de conformación del liderazgo, ha sido menguada.

La vida económica de las regiones también ha salido perjudicada. Éstas han visto succionar sus recursos desde los centros metropolitanos donde se toman las principales decisiones eco-

nómico-financieras. Con ello se ha coartado la formación de sectores empresariales locales con capacidad de identificar nuevas oportunidades de inversión y crecimiento para hacer más equilibrado el desarrollo regional de los países.

Asimismo, el centralismo ha sido condicionante de los patrones de asentamientos humanos que se han ido conformando. No ha sido un fenómeno fortuito el surgimiento dentro de la Región de varias de las mayores megalópolis mundiales, con todos los problemas sociales y ambientales que ello ha acarreado. Su efecto sobre el poblamiento ha sido distorsionante, dando lugar a complejos y extendidos procesos de degradación ecológica.

De este panorama, esquemáticamente expuesto, se desprende el por qué la descentralización, en el sentido más amplio del término (política, administrativa y económico-financiera), ha sido vista dentro de la Región como uno de los caminos fundamentales para la modernización del Estado y de la sociedad. Los ciudadanos y las organizaciones sociales, académicas, empresariales y sindicales, han interpretado la descentralización como una justa reivindicación y una posibilidad de progreso. A través de ella se cree que es posible elevar la eficiencia de nuestras administraciones y, sobre todo, hacer más genuino el funcionamiento de la democracia. Desde este punto de vista se intentan restaurar canales más efectivos de comunicación entre el público y su administración, concediéndole al pueblo mayor poder de decisión y control sobre las políticas públicas a través de su participación en los gobiernos locales (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991: 21).

Dentro del contexto ambiental, se ha considerado que la descentralización puede servir de poderosa palanca para inducir la localización del poblamiento y de las actividades económicas y sociales de acuerdo con un proceso de ordenamiento del territorio que tome más en cuenta la vocación ecológica del entorno y las potencialidades de los recursos naturales de cada región. Por supuesto, la descentralización también ha sido calificada como indispensable para poder realizar una gestión ambiental más eficaz y efectiva.

Por todas estas razones es que la descentralización está llamada a convertirse en una de las líneas maestras de la reforma del Estado para un desarrollo sostenible.

Lo atractivo de este planteamiento no debe inducirnos a pensar, en modo alguno, que la descentralización constituya un proceso exento de riesgos. Se han destacado los peligros de encarar la descentralización como una medida meramente paliativa de la crisis fiscal, a través de la delegación de funciones en los niveles locales, que no van acompañadas de los medios financieros y técnicos necesarios. Igualmente es el caso cuando la descentralización se efectúa con una visión puramente tecnocrática, no ofreciéndose la oportunidad de ampliar los espacios para la participación, o cuando simplemente ha sido un traslado a las provincias de los viejos vicios administrativos de la administración central. Tampoco es descartable que un proceso de descentralización mal conducido pueda convertirse en un factor adicional de ingobernabilidad e ineficacia.

Las experiencias acumuladas en aquellos países de la Región que comienzan a transitar este curso con mayor vigor, como es el caso de Argentina (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990), Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Venezuela (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992) y México (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990) señalan que en el plano político, la descentralización está por lo general orientada al fortalecimiento de las instancias de gobierno provinciales y locales, a través de la elección directa de las autoridades; a promover nuevas organizaciones sociales; a estimular la participación en la toma de decisiones, ya que es mucho más fácil realizarla localmente, y a exigirles mejor rendición de cuentas a los representantes populares. Las estructuras partidarias, a veces también fuertemente centralistas, se han visto en la necesidad de abrirse más a la democracia interna.

El fortalecimiento político de los niveles provinciales y municipales en lo económico-financiero significa una mayor capacidad para exigir y promover estrategias de desarrollo económico más beneficiosas: el aporte de mayores recursos, liberar las ataduras para la autogestión de empresas públicas, la privatización, incrementar la presencia de los actores locales en la planificación económica y territorial, y el estímulo a las reformas fiscales municipales, entre otras ventajas. Con la descentralización se espera que las regiones tendrán una voz más fuerte durante los procesos de determinación de prioridades de inver-

sión entre el centro y la provincia. Pero los efectos positivos seguramente no se limitarán a estos. La animación de la vida regional a través de la ampliación de los mercados y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas que conlleva la descentralización, aportará seguramente un contexto mucho más favorable para que fructifiquen nuevas inversiones, así como la aparición de nuevas capacidades empresariales endógenas, que estarán más dispuestas a aprovechar las ventajas comparativas que ofrece el patrimonio de recursos naturales de cada región (Gabaldón, 1994).

En cuanto a la reforma administrativa, la descentralización se está manifestando por la transferencia a los niveles de gobierno regional o provincial y municipal, de competencias que antes estaban atribuidas al gobierno central o federal, y estas transferencias van generalmente acompañadas de recursos presupuestarios. El anterior proceso está teniendo también repercusiones importantes en la transformación de las estructuras administrativas centrales, las cuales han visto la necesidad de reducirse y desconcentrarse a través de sus órganos territoriales. Por esta vía se espera que la administración central pueda aumentar su eficiencia, al concentrar sus recursos y atención sobre problemas nacionales realmente relevantes, y trasladar los asuntos propios de la gestión recurrente a las instancias regionales y locales.

Es dentro de este horizonte administrativo-territorial, que debemos analizar la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible y de la gestión ambiental en particular.

Con respecto a lo primero, ya dijimos que la formulación de una política nacional de desarrollo en armonía con el ambiente constituye una misión del Estado. Por ende, necesariamente debe ser atribución de éste a su nivel central y muy especialmente de la administración pública nacional. La implementación de las estrategias que concreten dicha política, no obstante, es generalmente competencia de una diversidad de instancias públicas, sectoriales, transversales y territoriales, y de la totalidad de la sociedad civil a través de sus múltiples iniciativas. La descentralización funcional y territorial, en cuanto a la implementación de las estrategias para un desarrollo sostenible adquiere, entonces, una diversidad de manifestaciones a las cuales sería prolijo referirse específicamente.

Sin embargo, existe una actividad que no podemos omitir al formular un comentario en este contexto, que es la planificación. Es a través de la planificación para el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental y realizada de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, como pueden realmente compatibilizarse las políticas nacionales con las demandas y ofertas de la sociedad, y encontrar respuestas a ellas que estén en armonía con la integridad del patrimonio natural.

La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo representa quizás el más ambicioso proyecto de utilización de los instrumentos generales de la política de desarrollo para la aplicación de la política ambiental (Brañes, 1991: 44).

La gestión de los recursos naturales difícilmente puede dissociarse del contexto territorial. Los ecosistemas constituyen realidades físico-bióticas emplazados sobre determinados espacios geográficos, cuyo equilibrio puede perturbarse por acciones producidas por el hombre o por la propia naturaleza. El aprovechamiento de los recursos en una forma sustentable, la vigilancia para que ello ocurra, la aplicación de sanciones, la ejecución de las acciones de restauración ecológica, cuando ese es el caso, son actividades que exigen la presencia local de la administración ambiental. Para motivar o acometer muchas de las acciones indicadas, es indispensable la participación de actores locales externos a la administración y tomar una serie de determinaciones, que si dependen de centros de decisión remotos, pueden no ser oportunas o no tener la intensidad deseable. A nadie se le ocurre, por ejemplo, que la administración de una ordenanza sobre ruidos molestos, pueda ser competencia de funcionarios nacionales y no un tema de policía local.

Mas el proceso de descentralización en referencia, dadas sus particularidades, debe ser analizado cuidadosamente para poder mantener la coherencia deseable de la gestión ambiental. En este sentido es necesario preguntarse ¿cuáles son las funciones descentralizables, las desconcentrables, las funciones que conviene mantener centralizadas, y aquellas que por su naturaleza deben ser concertadas entre los diferentes niveles de gobierno?

En el cuadro 1 se presenta un listado de las funciones singulares propias de la gestión ambiental, y una propuesta para la discusión sobre la distribución de competencias a nivel de las diferentes instancias territoriales: nacional, provincial-regional y municipal. Puede convenir también para ciertos programas, que la instancia territorial más apropiada la constituya una cuenca hidrográfica o un cierto ecosistema. Dicha propuesta tiene un carácter tentativo y requiere por lo tanto ser comentada.

a) La propuesta debe verse como un marco flexible, ajustable de acuerdo con el ordenamiento legal de los países y con otros factores que en la práctica pueden ser también muy importantes, como es la ausencia de las estructuras administrativas necesarias a un determinado nivel territorial, o incluso la carencia de recursos humanos adecuadamente entrenados.

b) Hay competencias que suelen ser concurrentes. Ello establece la necesidad de coordinar la realización de las diversas acciones entre las diferentes instancias territoriales. Puede ser el caso, por ejemplo, del otorgamiento de licencias, el monitoreo ambiental o la vigilancia.

c) Existen actividades que exigen la actuación concertada de las tres instancias territoriales, como es el caso, por ejemplo, de la planificación ambiental y de la participación de la sociedad civil organizada.

d) La función normativa regulatoria está por lo general atribuida a las diferentes instancias territoriales, según sea la materia. Se ha señalado en este sentido que los procesos de descentralización de la gestión ambiental que se están llevando a cabo en algunos países de la Región, le están restituyendo a los municipios algunas facultades que *de facto* o *de jure* les habían sido restadas (Brañes, 1991: 17). Esto se plantea, tanto para las regulaciones que tienen un origen legislativo, como administrativo. En estos casos lo que conviene es que cuando hay concurrencia de niveles sobre una materia en particular, se institucionalice por la vía que corresponda, una política mediante la cual los estándares ambientales mínimos sean fijados por el nivel nacional, pudiendo las otras instancias formular normas más exigentes, pero no viceversa.

e) Hay competencias que aunque pueden estar atribuidas exclusivamente a la administración central, ello no quiere decir que se realicen necesariamente a este nivel. En la mayor parte

de los casos lo deseable es que se produzca un alto grado de desconcentración administrativa.

La experiencia latinoamericana y caribeña en programas de descentralización es relativamente reciente. El modelo de política adoptado al respecto difiere de país a país, así como son muy diversos sus objetivos reales (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992). No obstante, en la mayoría de los casos pensamos que están motivados por el intenso deseo de cambio que están manifestando los pueblos de la Región. Su sentido general tiende a coincidir con las exigencias de un desarrollo sostenible que sabiéndose aprovechar puede activar una de las palancas más eficaces en esa dirección. De allí que haya que alentar estos procesos o adelantarse a ellos a través de la descentralización de la gestión ambiental, lo que no deja de ser importante desde una óptica política, como se demostró en alguno de los países de la Europa socialista, donde los movimientos ambientalistas surgidos durante la Perestroika, constituyeron después los núcleos primarios de los nuevos partidos democráticos.

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

Un desarrollo sostenible requiere que nuestros Estados estén institucionalmente dotados para implementar políticas que, además de mantener la integridad del capital natural, tengan un alto contenido social y sean capaces de dinamizar un crecimiento económico sostenido y equitativo. Esto entrañará, en la mayor parte de los países, profundas modificaciones en los sistemas legales vigentes, para actualizarlos de acuerdo con las necesidades que genera la adopción de este nuevo paradigma. Dichos cambios, además de versar sobre los aspectos directamente vinculados con la gestión ambiental, deben comprender otra variedad de asuntos de naturaleza socioeconómica que son igualmente determinantes de un desarrollo con estas características.

En tal sentido hay que tomar en cuenta que la posibilidad de que una serie de actividades económicas y sociales puedan efectuarse en una forma ambientalmente aceptable, dependerá de la adopción de nuevas políticas ambientales y de desarrollo

Cuadro 1

Propuesta para la discusión: cuadro tentativo de distribución de competencias de la gestión ambiental a nivel de instancias territoriales

<i>Funciones singulares gestión ambiental</i>	<i>Distribución de competencias en instancias territoriales</i>			<i>Observaciones</i>
	<i>Nacional</i>	<i>Provincial/ regional</i>	<i>Municipal</i>	
1. Dirección de la política ambiental	•			Competencia del poder ejecutivo nacional
2. Formulación de la política de gestión ambiental	•			Competencia del poder ejecutivo nacional
3. Compatibilización de políticas ambientales	•			Competencia del poder ejecutivo nacional
4. Coordinación política ambiental	•	•	•	A las diferentes instancias
5. Autoridad de recursos naturales	•			
6. Planificación ambiental	•	•	•	De necesaria concertación entre los tres niveles
7. Reglamentación	•	•	•	Se incluye la reglamentación por vía legislativa y administrativa
8. Otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, etcétera	•	•	•	Dependiendo de su naturaleza
9. Control y vigilancia	•	•	•	
10. Recopilación de información físico-natural	•			
11. Investigación	•	•		
12. Monitoreo ambiental	•	•	•	
13. Aplicación régimen sancionatorio	•	•	•	Por las autoridades que doten el correspondiente ordenamiento jurídico

Cuadro 1 (continuación)

<i>Funciones singulares gestión ambiental</i>	<i>Distribución de competencias en instancias territoriales</i>			<i>Observaciones</i>
	<i>Nacional</i>	<i>Provincial/ regional</i>	<i>Municipal</i>	
14. Construcción de obras de desarrollo sostenible de recursos naturales	•	•	•	
15. Estudios de impacto ambiental	•			
16. Planes de manejo de cuencas	•	•	•	
17. Administración de Parques Nacionales y otras áreas bajo régimen de administración especial	•	•	•	Dependiendo de la magnitud de cuenca En el caso de los Parques Nacionales es una tradición que ello dependa de la administración nacional
18. Educación ambiental		•	•	
19. Relaciones con sociedad civil	•	•	•	
20. Relaciones internacionales en el campo ambiental	•			

sustentadas por marcos jurídicos apropiados. Como hemos visto, hay también necesidad de establecer nuevas instituciones administrativas sólidamente fundadas desde un punto de vista legal, para poder adelantar la gestión ambiental. Asimismo, se requiere normar procesos propios del Estado y de las relaciones de éste con la sociedad, para que la dimensión ambiental sea realmente incorporada. Sobre estos compromisos es indispensable que nuestros Estados estén en capacidad de hacer cumplir el instrumental jurídico vigente, lo que precisa control y vigilancia adecuados, a la par que el funcionamiento eficiente de un poder judicial, garante del principio de la legalidad.

Cuando Gunnar Myrdal (1970) hace más de dos décadas caracterizaba el "Estado blando", que tendía a prevalecer en la mayoría de los países en desarrollo, destacaba como una de sus manifestaciones más notorias las deficiencias de la legislación y en particular en la observación y cumplimiento de la Ley, lo cual era determinante de una situación de indisciplina social que obstaculiza el progreso de dichos países. El cuadro descrito por Myrdal, en cuanto al funcionamiento del Estado de Derecho, es todavía bastante común dentro de la Región y especialmente en las áreas correspondientes al medio ambiente y sus relaciones con el desarrollo.

En primer lugar, hay que convenir que la legislación disponible sobre esta materia es todavía muy deficiente y en algunos casos prácticamente inexistente. Si bien en la mayoría de los países se han incorporado recientemente disposiciones con carácter constitucional que establecen: que la protección del ambiente es un deber del Estado y de toda la población, que todas las personas tienen derecho a un ambiente sano, y que es deber de ambos propiciar un desarrollo ambientalmente apropiado; esas directrices no han sido todavía interiorizadas por el cuerpo social, y a veces ni siquiera por los propios Estados.⁹ Tales disposiciones no han pasado todavía a formar parte de la constitución social en la mayoría de los casos, aunque debe reconocerse

⁹ Para un tratamiento integral de los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en la América Latina, ver la obra de Raúl Brañes: *Aspectos institucionales y jurídicos del Medio Ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental* (Brañes, 1991).

que significan un avance importante, pues sientan las bases constitucionales para el desarrollo de un derecho ambiental nacional e incorporan dentro de sus normas programáticas el cambio hacia un estilo de desarrollo en armonía con el ambiente.

Por otra parte, son prácticamente una excepción los ordenamientos jurídicos relativos al desarrollo económico-social que han incorporado el concepto del desarrollo sostenible en la fase de formulación de dichas políticas, o que sientan las bases para el establecimiento de instrumentos de mercado: subsidios fiscales o financieros e impuestos, para las actividades económicas que se adelanten en una forma sustentable o para promover un comercio ambientalmente idóneo. Estas son las

políticas que procuran aprovechar los vínculos positivos entre el desarrollo y el medio ambiente, corrigiendo o evitando las deficiencias de la normativa oficial, mejorando el acceso a los recursos y la tecnología y promoviendo el aumento equitativo del ingreso (Banco Mundial, 1992: 12).

La aprobación en cada país de legislaciones que sirvan de sustento para la implementación de políticas de esta naturaleza, constituye ahora una tarea derivada del cumplimiento de la Agenda 21.

Se considera que solo países como Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela disponen de una legislación ambiental con una concepción integral y sistémica, que establece un marco general para definir una política nacional en tal sentido. En los países restantes lo que tiende a prevalecer son instrumentos jurídicos sectoriales que tienen que ver con la conservación y aprovechamiento de algún recurso natural en particular, o con la protección del ambiente construido o la defensa de la salud pública. Existen también instrumentos jurídicos que han sido formulados sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que pueden incidir sobre su conservación (Brañes, 1991: 12).

Finalmente, hay que señalar que en muchos casos la normativa ambiental existente está dispersa entre múltiples instrumentos de diferente rango jurídico, lo cual dificulta su conocimiento y uso, y no es extraño encontrar incoherencia y contradicciones entre ellos.

En síntesis, puede decirse, citando a Raúl Brañes:

que la legislación ambiental vigente cumple insuficientemente con la función fundamental de definir una política nacional del medio ambiente y establecer los mecanismos jurídicos y las normas técnicas necesarias para su aplicación (Brañes, 1991: 41).

En segundo lugar, volviendo a Myrdal, si se evalúa en qué medida se está cumpliendo la legislación ambiental en los países de la Región, se llega a la conclusión de que el panorama no es tampoco optimista. Este tema ha sido planteado en términos de la eficiencia y la eficacia de la legislación ambiental, entendiéndose por lo primero, la idoneidad que tiene la norma jurídica para satisfacer el objetivo perseguido con su aprobación, y por eficacia el grado de acatamiento de la norma jurídica por quienes deben cumplirla (Brañes, 1991: 42).

Se ha dicho con frecuencia que el incumplimiento de las leyes depende de su ineficiencia, anotando entre sus causas más comunes:

la escasa presencia de la idea del desarrollo sustentable en la legislación ambiental y en el conjunto del sistema jurídico de que ésta forma parte; la falta de desarrollo de la legislación ambiental (incluido el derecho internacional); el enfoque equivocado asumido por la legislación ambiental para la regulación de los problemas que le son propios, y la heterogeneidad estructural de la legislación ambiental (Brañes, 1991: 50).

Pero además se señalan, como otros dos factores que por lo general subyacen el incumplimiento de las normas de derecho, el desconocimiento y la insuficiente valoración social de la legislación ambiental, y las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicarla administrativa y judicialmente.

Todas estas son manifestaciones diversas de las debilidades del Estado de Derecho que suelen estar presentes en nuestros países y que justifican por lo tanto reformas prioritarias si vamos a encaminarnos realmente hacia un desarrollo sostenible. ¿Sobre cuáles aspectos deben enfocarse las reformas en cuestión? En respuesta a esta interrogante se proponen las siguientes iniciativas.

Preparación de una nueva legislación

En la mayoría de los países está planteada una amplia agenda legislativa y de elaboración de normas técnicas. En primer lugar, es indispensable analizar la legislación a través de la cual se definen políticas públicas o las que rigen los procesos a partir de los cuales se formulan (planificación, presupuesto, fiscales, equipamiento, salud y educación, energía, etc.), para ver en qué medida deben aprobarse nuevos instrumentos o reformarse los existentes, a manera de incorporar los factores ambientales.

Segundo, como hemos visto, es muy necesario disponer de una Ley General del Ambiente, que además de definir la política ambiental para un desarrollo sostenible, sirva de base para adelantar la gestión ambiental y encuadre el conjunto de instrumentos jurídicos que, con distintos objetivos y rangos, deben disponerse para ese propósito.

Tercero, es muy importante la elaboración de una normativa técnica realista, susceptible de hacerse cumplir y con sólida base científica, producto, en lo que sea posible, de la investigación de los ecosistemas y condiciones propias de cada país y región. Sin la ayuda de estos reglamentos detallados, la mayoría de las leyes se convierte en principios generales de imposible aplicación.

Cuarto, en cuanto a la gestión ambiental, se hace necesario elaborar la legislación que legitime sus actuaciones y que permita adelantar los procesos de descentralización administrativa necesarios.

Quinto, hay que aprobar la legislación que institucionalice la participación de la sociedad civil en las diversas instancias de realización de la gestión ambiental, pero especialmente en el nivel local. En este contexto es muy importante la aprobación de las previsiones legales que posibiliten la "acción popular" que puede constituirse en un canal efectivo de participación para la prevención y sanción de los delitos ecológicos.

Finalmente, sexto, y por ello no menos importante, la aprobación de los instrumentos de derecho internacional relativos a los problemas ambientales regionales y globales, particularmente las Convenciones sobre Conservación de la Biodiversidad y Cambio Climático, compromisos adquiridos en Río de Janeiro en 1992.

La aprobación del instrumental legislativo mencionado, presupone a su vez la existencia en cada país de Parlamentos que sean copartícipes de la urgencia de legislar sobre materias relacionadas con el desarrollo sostenible y que además estén dotados de las asesorías técnicas requeridas.

En este sentido se han logrado ciertos avances. Ya existen comisiones permanentes que se ocupan de los aspectos ambientales en la mayoría de los Congresos. En Centroamérica se constituyó la Comisión Interparlamentaria de Ambiente y Desarrollo (CICAD). Mas la atención que finalmente se le dé a esta temática, dependerá en gran parte de la urgencia social que se le asigne. En esto los Parlamentos no son sino cajas de resonancia de las preocupaciones de las colectividades.

*Fortalecimiento de las instituciones coadyuvantes
al cumplimiento de la legislación ambiental*

En América Latina y el Caribe somos dados a pensar que los problemas, especialmente los más complejos, se resuelven exclusivamente aprobando leyes. A falta de una infraestructura administrativa adecuada, el nuevo ordenamiento legal no resolverá los problemas existentes. De aquí que para asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental se hayan propuesto una variedad de fórmulas (Cooper, 1992).

- Descentrar en los niveles regional y local las actividades de vigilancia.
- Implementar las autoregulaciones a través de la participación de los ciudadanos en las áreas cercanas a sus vecindarios.
- Sensibilizar a los miembros del Poder Judicial sobre la gravedad de los delitos contra el ambiente y exhortarlos a actuar diligentemente en esos casos.
- Utilizar mecanismos fiscales, con énfasis en el estímulo a las prácticas ambientales apropiadas.
- Desarrollar mecanismos intergubernamentales para hacer cumplir las leyes.
- Dotar de suficiente poder a las unidades encargadas de hacer cumplir las leyes.

—Aprovechar las ONG para que colaboren en los procesos de educación y monitoreo ambiental.

A estas propuestas agregaría la de fortalecer los entes responsables de la gestión ambiental, tanto en los niveles centrales como regionales y locales, especialmente aquellos que tienen que ver con las facultades normativas; los de control y vigilancia (policía ambiental), y los encargados de analizar los estudios de impacto ambiental, dotándolos de los equipos humanos, técnicos, laboratorios y presupuestos necesarios. Igual proceder hay que adoptar con los órganos encargados de ejercer la Procuraduría Ambiental para facilitar las acciones populares.

Reformas del Poder Judicial

Una de las bases del Estado de Derecho es un Poder Judicial verdaderamente autónomo, provisto de suficientes recursos humanos y materiales, dotado de una infraestructura técnica moderna y formado por jueces capacitados que reúnan elevadas condiciones de integridad moral, y por tribunales cuya organización y funcionamiento aseguren un rendimiento satisfactorio y la oportuna resolución de los juicios (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1988: 162).

Podemos decir que este párrafo sintetiza perfectamente el amplio espectro de reformas pendientes en la mayoría de nuestros países, para que se pueda disponer de poderes judiciales con los niveles de modernidad necesarios, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

Aun cuando recurrir al Poder Judicial para arbitrar sobre posiciones contrapuestas (las del Estado y determinados intereses económicos o las de personas privadas entre sí), debe ser un procedimiento que se adopta cuando se han agotado las vías administrativas u otras formas de avenimiento; ello no implica que los aspectos penales puedan ser subestimados dentro de la gestión ambiental. La política ambiental exige en primer término de dispositivos de inducción, básicamente educación y estímulos, que prevengan la comisión de delitos ecológicos. Pero la experiencia está demostrando casi universalmente que, además de las estrategias preventivas, es necesaria la aplicación de san-

ciones administrativas y penales para asegurar el cumplimiento del derecho ambiental. Es dentro de este último contexto, que son tan importantes los instrumentos jurídicos bien concebidos, como las actuaciones de una jurisdicción penal recta y dotada de la asesoría técnica indispensable. Si no se compaginan bien ambos aspectos, se corre el peligro de dar pábulo a un terrorismo judicial que perturba innecesariamente las actividades productivas, sin repercutir favorablemente en las condiciones ambientales.

Para concluir debemos insistir sobre una cuestión de suma importancia. El acatamiento del régimen jurídico ambiental por los entes del Estado y por los particulares, depende en alto grado de la valoración que hagan de él sus destinatarios. Ello va más allá de la idoneidad de los instrumentos jurídicos disponibles o de las instituciones dispensadoras de justicia. Lo que está planteado es un cambio profundo en la cultura democrática de nuestros pueblos, de modo que las colectividades, además de interiorizar los valores de un desarrollo sostenible, hagan suyos hábitos de vida caracterizados por el respeto a los intereses sociales y al acatamiento a la Ley. La transformación de las estructuras mentales que se requieren para que los cambios señalados ocurran masivamente, son sólo posibles dentro de un régimen de participación, de educación y de formación de opinión, al cual no se han habituado todavía nuestras incipientes democracias.

LA PROMOCIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Al analizar los factores que subyacen la degradación ecológica planetaria encontramos que las tecnologías que hemos venido utilizando juegan un papel fundamental; pero también se admite que la esperanza de poder establecer estilos de desarrollo sostenible, dependerá en gran medida de la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías que nos permitan aprovechar en forma mucho más racional los recursos naturales que poseemos.

Hasta ahora, el dominio de la ciencia y la tecnología ha estado mayoritariamente en manos de los países industrializados. Puede decirse que la brecha que se aprecia en este sentido, en

América Latina y el Caribe, constituye una de las manifestaciones más ostensibles del atraso en que nos encontramos. Éste se atribuye, entre otros factores, a que la educación que se imparte en nuestros países no motiva las carreras científicas, ni la sociedad otorga el reconocimiento que se merecen a los que dedican su vida al avance del conocimiento. Por otra parte, son escasas las instituciones públicas o privadas que realizan investigación y desarrollo, y no ha podido establecerse un vínculo orgánico entre dichas instituciones y el aparato productivo. Por esto es muy difícil orientar la ciencia y la tecnología de acuerdo con las verdaderas demandas nacionales.

De aquí que tengamos que depender en gran medida de tecnologías importadas, las cuales a veces son muy costosas, y lo que es peor, pueden no ser las que más se adecuen a las realidades socioeconómicas, ni a nuestra base de recursos naturales.

Frente a estas realidades hay que plantearse varias preguntas. ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la promoción de la ciencia y la tecnología para el desarrollo sostenible? ¿Qué reformas y estrategias hay que introducir para que el desarrollo científico tecnológico se constituya en aspecto prioritario para nuestras sociedades? ¿Qué acuerdos internacionales son necesarios para que la transferencia de tecnologías pueda hacerse en términos más favorables?

En relación con la primer interrogante, pareciese que en la Región comienza a tomarse conciencia de su importancia dentro de los aparatos públicos. En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 concede alta prioridad al impulso de las actividades científicas y tecnológicas en materia ecológica. En Colombia, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología incluye entre otros programas prioritarios aquellos relacionados con la agricultura, el medio ambiente, el hábitat y la biotecnología. Por su parte en Venezuela, dentro del III Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, se ha hecho el intento por primera vez de incorporar un programa para el área ambiental.

Sobre las reformas que hay que introducir, se ha puesto mucho énfasis en la necesidad de replantear y fortalecer los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para ampliar las capacidades endógenas. A tales efectos se han propuesto diferentes estrategias (Gabaldón, 1992b):

- Orientar la investigación a satisfacer las demandas presentes y futuras para un desarrollo sostenible.
- Cuidar los aspectos de calidad y excelencia, sobre los de cantidad y prestigio. Deberán concentrarse en áreas prioritarias.
- Recurrir a la cooperación técnica para recibir apoyo a través de fórmulas aceptables y convenientes.
- Asegurar el financiamiento necesario de origen interno y externo.
- Crear las oportunidades y estímulos a los recursos humanos capacitados.
- Establecer un vínculo orgánico entre la ciencia, el desarrollo tecnológico y el aparato productivo.
- Revisar las políticas públicas que puedan tener incidencia facilitando u obstaculizando el proceso.
- Crear unidades para investigación y desarrollo en las empresas públicas orientadas al aprovechamiento de recursos naturales.
- Establecer abundantes incentivos para que el sector privado participe directamente en programas de investigación y desarrollo.
- Promover la integración científica-tecnológica a nivel regional de Latinoamérica y el Caribe.

En relación con la transferencia de tecnologías ambientalmente idóneas, se hace imprescindible llegar a acuerdos internacionales que permitan promover y facilitar en términos menos onerosos estos procesos, y se requieren nuevos instrumentos de derecho internacional, así como la modificación del marco legal existente. Sin embargo, hasta ahora los países desarrollados no han mostrado mayor disposición en esta dirección. Pero como hemos señalado, estos esfuerzos, enmarcables dentro de los cambios que deben operarse en el régimen de cooperación internacional, en el sentido amplio del término, tienen que ir acompañados por reformas muy importantes al interior de los Estados. Ampliar la capacidad endógena en este sentido no solo implicará el poder generar tecnologías apropiadas a nuestras realidades sociales y ecológicas, sino además poder seleccionar en una forma mucho más inteligente las tecnologías que deban ser transferidas desde las naciones más avanzadas.

REFLEXIONES FINALES

La Agenda 21 tiene el propósito de fijarle un derrotero a los países para acercarse, progresivamente en el tiempo, a un desarrollo sostenible. Hemos mantenido que a los Estados les corresponderá jugar un papel principal en la consecución de este nuevo paradigma. En el contexto de América Latina y el Caribe, hemos dicho asimismo que para cumplir estos compromisos nuestros Estados, en diferentes grados, deben sufrir importantes transformaciones en su funcionamiento y estructuras y en cuanto a sus formas de articulación con la sociedad.

Si actuamos con sentido pragmático, una pregunta central que conviene formularse entonces es ¿cuál será la viabilidad de este proceso? ¿Estamos frente a una utopía o hay bases ciertas para un prudente optimismo?

A este respecto pienso que las perspectivas son buenas, aunque no están exentas de serios escollos. Tengo confianza porque veo que la Región, a pesar de la aguda crisis que todavía nos agobia, está embarcada en un proceso de cambio político y social que me parece imparable; un cambio con sentido primariamente democratizador, que habrá de reflejarse inevitablemente en la conformación de nuestros Estados; un cambio que tiene raíces históricas, motivadas en las necesidades de modernización de una sociedad que se había quedado rezagada, por múltiples causas que no es oportuno analizar ahora. Este cambio no fue, por lo tanto, decretado por la Cumbre de la Tierra, pero indudablemente que los acuerdos de Río de Janeiro, de ser honrados por la comunidad internacional y por nosotros, tendrán algún efecto catalizador de las reformas.

Ahora bien, es posible plantear qué cambios, del tenor de los que se vislumbran, no habrán de producir necesariamente un estilo de desarrollo menos agresivo sobre el rico patrimonio de recursos naturales que disponemos. Esto es, que la reforma del Estado que se realice no sea para alcanzar efectivamente un desarrollo sostenible. Ante esta eventualidad, posible en la medida que no logremos generar una sociedad ecológicamente más consciente, visualizo dos fuerzas contrarrestantes.

En primer lugar, los procesos de modernización de la sociedad latinoamericana y caribeña en marcha, inevitablemente repercutirán en la mayor valoración que los individuos hagan de

los factores que pueden incidir sobre su calidad de vida. Es difícil concebir una sociedad más educada y mejor informada que se mantenga neutra ante elementos que ostensiblemente dañan su salud y afectan sus posibilidades para producir.

Finalmente, en segundo lugar, porque la degradación ecológica en escala global y regional es de tal magnitud que la sociedad menos aprensiva terminará por reaccionar ante esas situaciones. De aquí que tenga la esperanza de que los cambios institucionales requeridos para lograr un desarrollo en armonía con la naturaleza, se desencadenarán en un tiempo futuro por el reclamo activo de sociedades con mayor entereza y presencia, mucho más sensibles ambientalmente y más participativas y solidarias. Esto supone que las reformas que se han señalado, en especial las políticas y las que tienen que ver con la educación, habrán hecho posible conformar un liderazgo en general mucho más lúcido para evaluar los problemas nacionales y adoptar las soluciones apropiadas.

Dentro de un escenario pesimista para la Región, cabría plantearse la frustración del proceso democratizador que se adelanta en la actualidad y la ocurrencia de un retroceso hacia etapas superadas. No veo la posibilidad de que esto suceda de manera generalizada, o de forma permanente, salvo algún caso en particular. Podría ser más realista esperar su estancamiento temporal si operasen condiciones adversas que sirviesen para revigorar las estructuras de poder vigente. Esta última posibilidad sería pasajera, pues son de tal magnitud las tensiones acumuladas que difícilmente podrán mantenerse nuestras actuales democracias, sin acometer cambios que les permitan ofrecer mayores niveles de bienestar y un disfrute más amplio de los derechos políticos, económicos y sociales de la población.

Sin embargo, otra cosa que podría suceder es que aun adoptada la firme determinación de los Estados y de las sociedades de encaminarse hacia estilos de vida sustentables, acometiendo las transformaciones que fuesen necesarias, ese fin no fuese alcanzable, por problemas relacionados con la racionalidad económica que tiende a prevalecer mundialmente. Ello pondría en discusión su viabilidad y este debate se convertiría en uno realmente existencial, pues el mismo comprometería la supervivencia de la propia humanidad, lo cual no está planteado por ahora y sería terreno para una discusión de otra naturaleza.

Este conjunto de planteamientos y propuestas tienen la intención de contribuir a una mejor comprensión de los procesos de cambio institucional que son indispensables adelantar en la América Latina y el Caribe para viabilizar un desarrollo sostenible, y constituyen requisitos básicos para ese fin. Como todo proceso civilizatorio su realización significa un reto especialmente importante.

Tengamos presente que para muchos, América Latina y el Caribe constituyen un proyecto histórico hasta ahora fracasado. La adopción de una trayectoria de desarrollo sostenible, no sólo deberá representar una oportunidad para sacar provecho en forma más racional del enorme patrimonio de recursos naturales de que disponemos; sobre todo puede constituir la vía para realizar nuestra ilusión secular de vivir civilizadamente, y la estrategia para darle la solidez que deseamos a nuestras democracias. Para entrar con éxito al próximo milenio necesitamos sociedades más equitativas y modernas y Estados más eficientes y democráticos. Recordemos a Simón Bolívar cuando expresó " Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez y sus instituciones consultarse para la estabilidad". Apostemos al éxito.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (1993), *Reforma social y pobreza*, Washington, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Banco Mundial (1992), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, mayo.
- Bárcena, A. (1988), *Políticas y evolución institucional del Medio Ambiente en los países miembros prestatarios del BID*, BID/CMA, septiembre de 1988.
- Brañes, R. (1991), *Aspectos institucionales y jurídicos del Medio Ambiente, incluida la participación de las Organizaciones no Gubernamentales en la Gestión Ambiental*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1990), A. Rofman, *Descentralización político-administrativa*, Caracas, Centro de documentación y análisis de información del CLAD, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública núm. 3.

- _____ (1991a), Paulo Roberto Motta, *Innovación y democratización de la gestión pública*, Caracas, Centro de documentación y análisis de información del CLAD, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública núm. 5.
- _____ (1991b), Marcel Antonorsi Blanco, *Guía Básica para Reorganizar*, Caracas, Centro de documentación y análisis de información del CLAD, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública núm. 4.
- _____ (1992), *La reforma del Estado. Descentralización político-administrativa*, Caracas, Centro de documentación y análisis de información del CLAD.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1990), "Nuestra Propia Agenda", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1988), *La Reforma del Estado*, volumen I, Caracas, Venezuela.
- Conama (1992), *Repertorio de la Legislación Ambiental de Relevancia ambiental Vigente en Chile*, Santiago, enero.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Programa 21 A/Conf. 151/26, vol. I, III, capítulo 8.
- Cooper, P.J. (1992), *Inside-Out Management: Public Administration, Sustainable Development and Environmental Policy. Role of Public Administration in Environmental Management*, vol. II, Nueva York, Naciones Unidas, Department of Economic and Social Development.
- Decreto 177 del 24 de enero de 1992, Publicación B.0 30/1/92, Buenos Aires.
- Diario Oficial* (1990), Decreto Supremo núm. 240 del 5 de junio de 1990, publicado el 8 de septiembre de 1990, Santiago, Chile.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976 y reformada por última vez por decretos del 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, México.
- Gabaldón, A.J. (1984), *Política ambiental y sociedad*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- _____ (1992a), *From the Brundtland Report to Our Own Agenda, Environmental Social Movements in Latin America and Europe: Challenging Development and Democracy*, vol. 12. núms. 4/5/6/7.
- _____ (1992b), *La Ciencia, la Tecnología y el Desarrollo Sustentable*, Caracas, Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, mayo.
- _____ (1994), *Democracia y descentralización. Encuentro y Alternativas*, tomo I, Venezuela, Conferencia Episcopal Venezolana, Universidad Católica Andrés Bello.
- Gaceta del Congreso de Colombia* (1993), Proyecto de Ley por la cual se

- crea el Ministerio del Medio Ambiente, Senado de la República. Año II, núm. 317, Bogotá, 13 de septiembre de 1993.
- Gaceta Oficial de Bolivia* (1993), Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo. Ley 1493, 17 de diciembre de 1993.
- Myrdal, G. (1970), *The Challenge of World Poverty*, Gran Bretaña, Penguin Books.
- Naciones Unidas (1992), *Role of Public Administration in Environmental Management*, Department of Economic and Social Development, vol. I, Nueva York.
- O'Riordan, T. (1991), "Stability and Transformation in Environmental Government", *The Political Quarterly*, Cambridge, vol. 62, núm. 2, Brasil, Blackwell, abril-junio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1988), *Informe Final*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, Caracas, 25-28 de abril de 1988.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1993), *Ley Básica de Protección Ambiental y Promoción del Desarrollo Sustentable* UNEP/LAC-IGWG, VIII/Inf. 17, 26 de enero de 1993.
- República Oriental del Uruguay (1992), *Política sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Uruguay y la Conferencia Mundial de Río de Janeiro, Montevideo.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

ANDRÉS ROZENTAL

Subsecretario de Relaciones Exteriores de México

LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA ERA

El fin de la guerra fría ha traído consigo cambios profundos en el orden internacional. Estos demandan un replanteamiento de las estructuras y formas de operación de las instituciones establecidas después de la segunda posguerra, a fin de promover el diálogo y la cooperación entre los miembros de la comunidad internacional.

La Organización de las Naciones Unidas ha ampliado su membresía con la incorporación de los Estados que surgen del desmembramiento del bloque de Europa Oriental. Este reajuste en la geografía política ha estado acompañado de conflictos regionales y guerras civiles que demandan notables esfuerzos de la Organización para el restablecimiento de la paz. Ésta se encontró, a principios de los noventa, ante una situación internacional volátil que requería de un involucramiento más amplio de su parte en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Hasta ahora se han establecido 17 operaciones para este cometido, cinco de las cuales cumplieron su función. En la primera mitad de 1992, el número de militares y de policías de Naciones Unidas creció cuatro veces (a principios de 1993 eran más de 50 000 elementos).

La economía mundial se ha globalizado en los últimos años. El aumento del comercio mundial de bienes y servicios, los

movimientos internacionales de capitales, la interconexión de los mercados financieros y el incremento de la parte que corresponde a las empresas multinacionales en el conjunto de la actividad económica han sido sustanciales. La liberalización de las economías nacionales se manifiesta en el desarrollo acelerado de las inversiones extranjeras directas, cuyo valor se ha triplicado en el último decenio.

Existe una convicción generalizada en torno a que la liberalización del comercio, las nuevas formas de división internacional del trabajo y el incremento de la competencia, habrán de estimular el crecimiento económico mundial. De ahí la importancia de los resultados logrados al término de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.

Se observa la creación paulatina de organizaciones regionales que se proponen reducir las barreras comerciales y establecer vastas zonas de libre comercio, como es el caso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Mercosur y la Asociación de Naciones de Asia Suroriental.

En este contexto de una comunidad internacional más plural y de una economía mundial más dinámica, existe una asignatura pendiente: el bienestar y la participación plena de los pueblos para desarrollar sus potencialidades. Ninguna de las dos aspiraciones puede concebirse sin la cooperación activa de los miembros de la comunidad internacional, encauzada y promovida por medio de las instituciones internacionales.

Según cifras de ONU, en 1960, el 20% más rico de la población mundial recibía treinta veces más que el 20% más pobre. En 1989, la diferencia era de 60 veces. Al interior de los Estados persisten también las desigualdades. En los países en desarrollo, en particular en África y América Latina, la pobreza se acrecentó en 1980, en parte debido a los efectos económicos negativos de la crisis de la deuda internacional. En la mayoría de los casos la ampliación de la pobreza no se debió tan sólo al descenso generalizado de los ingresos, sino también al aumento de la desigualdad.

Tal desigualdad entre los Estados y al interior de éstos hace imperativo concentrar los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales al logro del desarrollo económico y social con la debida protección al medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible.

El balance de las acciones de Naciones Unidas en lo que se refiere a la promoción del desarrollo es poco alentador, a pesar de que el propio Secretario General ha reconocido que “la estabilidad política no es un fin en sí mismo, es una condición del desarrollo social y económico y del desarrollo pleno del potencial humano. Al mismo tiempo, se deben reconocer y entender los vínculos entre la paz y el desarrollo”.

En este momento de cambios en los asuntos mundiales, cuando la reestructuración de las instituciones de las relaciones internacionales ocupa un lugar relevante en la agenda, hay demandas crecientes para que Naciones Unidas actúe con mayor decisión y efectividad en el campo del desarrollo económico y social. El llamado para que los propósitos en este ámbito sean perfectamente delimitados, proviene tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

La cooperación internacional es inevitable e indispensable porque ahora, más que nunca, los Estados y sus gobiernos no pueden resolver en forma aislada los problemas que enfrentan. En particular, es evidente que el desarrollo sostenible no puede darse como un proceso autárquico, de ahí que en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre de la Tierra, los Estados se obligaron a tomar en consideración las consecuencias globales de sus decisiones internas. Este reconocimiento es fundamental para dar plena vigencia a los acuerdos alcanzados y para orientar los esfuerzos internacionales hacia la promoción del desarrollo sostenible.

Desde la Conferencia de Estocolmo, en 1970, fueron necesarios veinte años para reunir el ímpetu político necesario para que la comunidad internacional concentrara su atención en los vínculos entre el medio ambiente y el desarrollo. Cabe reflexionar, entonces, sobre cómo deberían operar las *instituciones* y las *normas* de actuación convenidas internacionalmente, para lograr que el desarrollo sostenible se convierta en la estrategia de bienestar social y económico con plena protección del medio ambiente, y no se utilice solamente como elemento de la retórica internacional.

LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El capítulo 38 de la Agenda 21, adoptada por la Cumbre de la Tierra, establece que el proceso de seguimiento intergubernamental de las actividades a que dé lugar la Cumbre se hará en el marco del Sistema de Naciones Unidas. La Asamblea General será el foro normativo supremo encargado de proporcionar orientación general a los gobiernos, al Sistema y a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados.

También dispone que todos los organismos de este sistema tienen un cometido clave que desempeñar en la ejecución de la Agenda 21 dentro de sus respectivas áreas de competencia. Para lograr la debida coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos, deberá existir una eficaz división internacional del trabajo entre sus diversos componentes.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, en su 47 periodo de sesiones, la resolución 47/191, en la que se pide al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que en su próxima sesión de organización establezca la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), atribuyéndole, entre otras, las siguientes funciones:

- Velar por el seguimiento efectivo de las actividades derivadas de la CNUMAD.
- Promover la cooperación internacional y determinar el mecanismo intergubernamental de adopción de decisiones, a los efectos de integrar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo.
- Examinar los progresos realizados en la ejecución de la Agenda 21, en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el objeto de que todos los países logren un desarrollo sostenible.

Las actividades de la CDS se iniciaron con un periodo de organización en febrero de 1993, en el que se aprobó el “Programa de Trabajo Multianual” dividido en sectores temáticos de acuerdo con la estructura de la Agenda 21. Con ello se busca

dar racionalidad a los trabajos de la CDS y se propicia la atención de los países en cuestiones sectoriales específicas.

La Primera Reunión Sustantiva de la CDS tuvo lugar en junio de 1993, e incluyó un Segmento de Alto Nivel que sesionó los días 23 y 24 del mismo mes. En esta primera reunión sustantiva se adoptaron decisiones sobre la presentación de informes acerca del seguimiento de la CNUMAD; criterios respecto a la celebración de consultas intersesionales, y el formato y tipo de documento resultante del Segmento.

Los debates realizados en la primera reunión de la Comisión, ante la ausencia de las confrontaciones ideológicas típicas del periodo de la guerra fría, se caracterizaron por la configuración de posiciones opuestas entre el Norte y el Sur. Esto se debió en buena medida a que ni antes ni después de la Conferencia de Río fue posible llegar a un acuerdo en torno a los temas relativos a recursos financieros y transferencia de tecnología. Por lo tanto, la Comisión decidió convocar a consultas interesionales entre grupos de expertos que podrían ser nominados por los gobiernos independientes.

En la reunión, algunos países industrializados reconocieron la necesidad de abordar la cuestión relativa a los patrones de consumo y recursos financieros. Por su parte, los países en desarrollo denunciaron el incumplimiento de compromisos relativos a aportación de recursos financieros y transferencia de tecnología.

En el Segmento de Alto Nivel se insistió en dotar a la CDS de un perfil político; sin embargo, el debate dentro del mismo se ajustó al esquema tradicional de intervenciones individuales.

En las deliberaciones de la CDS, México subrayó la importancia de implementar acciones concretas para llevar a la práctica los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, desalentando los enfoques de evaluación o escrutinio internacionales sobre los esfuerzos que cada país realiza para lograr el desarrollo sostenible. En lo que hace a los recursos financieros y transferencia de tecnología, también postuló que el cumplimiento de los compromisos en ambos casos debe vincularse con sectores específicos.

Si bien la Comisión de Desarrollo Sostenible ha iniciado recientemente su labor, es evidente que constituye hoy por hoy el máximo foro ambiental de la comunidad internacional y hasta

ahora ha mantenido el ímpetu político mundial en torno a estas cuestiones. Con todo, el cumplimiento efectivo del mandato de la CDS depende de los avances que se registren en la solución de las cuestiones pendientes, relacionadas con las transferencias de tecnología y recursos financieros.

En este último ámbito, existían amplias divergencias entre las posiciones de los países desarrollados y las de los países en desarrollo, debido a la reticencia de los primeros a adoptar compromisos específicos de aportación de fondos y a su pretensión de vincular esta cuestión con la adopción de medidas de los segundos, para la protección de los recursos naturales y de su entorno ecológico.

Los debates respecto a los recursos financieros se han centrado en la reestructuración del Fondo Ambiental Global (GEF). Esta es una demanda de los países en desarrollo, a fin de que este mecanismo de financiamiento de proyectos ambientales se democratice, aplique procedimientos transparentes y permita su participación en la toma de decisiones. Estos objetivos se han cumplido en los acuerdos adoptados en la reunión celebrada en marzo de 1994 en Ginebra. El acuerdo sobre la reestructuración del GEF es un avance fundamental que seguramente va a favorecer la aplicación de los acuerdos de la Conferencia de Río.

La proliferación de instituciones que caracterizan el trabajo de Naciones Unidas en los ámbitos económico, social y ambiental han sido producto de décadas pasadas. Los países miembros frecuentemente presionamos para que se apliquen medidas que sólo representan una parte de la solución a los problemas. Algunas veces se establecieron burocracias como sustitutas de la solución a éstos y que sirvieron, en algunos casos, para disfrazarlos en vez de exhibirlos para dedicarles la atención debida.

En torno a los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y en particular a partir de la Agenda 21, se observa una movilización inusitada de ideas y propuestas de programa para incorporar al medio ambiente como elemento de las acciones de los organismos especializados. Este proceso es reciente y por lo tanto es difícil prever cuál será su destino. Sin embargo, podemos desde ahora observar los síntomas de duplicación de esfuerzos y la intención de actualizar convenciones superadas por recientes instrumentos internacionales.

La labor de las instituciones del Sistema de Naciones Unidas en materia ambiental tendrá que ser cuidadosamente evaluada en el marco de la CDS, a partir de los informes que presente el Secretario General como responsable del Comité Administrativo de Coordinación y la labor del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, recientemente creado.

EL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Las normas de convivencia y cooperación entre los miembros de la comunidad internacional, relacionadas con el medio ambiente, recibieron un impulso considerable con la celebración de la Conferencia de Río. Esto se comprueba con la adopción de las Convenciones sobre Cambio Climático y sobre Diversidad Biológica, ambas suscritas por México. Asimismo, se observa una tendencia en los foros de otros convenios internacionales ambientales que favorece la adopción de compromisos específicos, cada vez más estrictos, para reforzar el cumplimiento de los objetivos de dichos instrumentos internacionales. Las convenciones adoptadas en la Conferencia de Río se encuentran en vigor, hecho que resulta alentador, porque todos sabemos que en las últimas etapas de la negociación de estos instrumentos afloraron coyunturas de tensión que afectaron el alcance y la viabilidad de los mismos.

Lo anterior demanda de los países Partes un doble esfuerzo, tanto para la coordinación de actividades nacionales, como para adoptar actitudes más flexibles que permitan alcanzar un consenso en torno a las cuestiones pendientes, para la instrumentación de las Convenciones y la celebración de la Conferencia de las Partes.

El 21 de diciembre de 1993 se depositó el quincuagésimo instrumento de ratificación de la Convención sobre Cambio Climático. A partir de esa fecha entró en vigor la Convención. Conforme a lo establecido, tres meses después de la quincuagésima ratificación se llevará a cabo la Primera Reunión de las Partes, que se realizará el 21 de marzo de 1995 en Berlín, Alemania.¹ Es

¹ Respecto a las actividades encaminadas a la preparación de la Primera Reunión de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático, y a su entra-

importante recordar que, en la última reunión del Comité Inter-gubernamental que prepara esta reunión, los países participantes, en particular los países desarrollados, manifestaron su disposición para ampliar el horizonte de sus compromisos adecuándolos a metas y objetivos más rígidos, que suponen el incremento de los recursos financieros dedicados a tal propósito.

Las consultas para preparar la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes y promover la aplicación de las disposiciones de la Convención avanzan lentamente.

Por lo que hace a la Convención sobre Diversidad Biológica, el 30 de septiembre de 1993, ante el Secretario General de las Naciones Unidas, fue depositado el 30° instrumento de ratificación del Convenio, el cual entró en vigor a partir del 29 de diciembre de 1993. En efecto, después de aprobado y suscrito el texto del Convenio, el director ejecutivo del PNUMA convocó a una reunión de expertos designados a título personal, con el objeto de identificar las medidas necesarias para alentar la entrada en vigor de dicho instrumento. Con tal propósito se establecieron cuatro paneles temáticos, entre ellos el relativo a transferencia de tecnología y recursos financieros, preparándose la documentación base a ser utilizada en posteriores consultas inter-gubernamentales.

En mayo de 1993 se renovó el mandato del Comité Inter-gubernamental de Negociación (CIN) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a fin de preparar la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes.

Al término de la primera reunión del CIN y dado el surgimiento de algunos puntos conflictivos que no pudieron resolverse, la delegación mexicana propuso que en nuestro país se celebrara una reunión de expertos en abril de 1994, con el fin de superar diferencias que pondrían en riesgo las consultas de la segunda reunión del CIN, que se llevó a cabo en mayo de 1994.

Conforme al propio Convenio, los países están comprometidos a formular planes para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, haciendo inventarios de sus recursos e inte-

da en vigor, México está terminando de integrar el inventario de emisiones que establece el artículo 12 de la Convención.

grando dichos planes en sus estrategias de desarrollo. Asimismo, están obligados a promulgar leyes que protejan las especies en peligro y sus habitats, así como a expandir las áreas naturales protegidas.² En foros de otros convenios internacionales sobre cuestiones ambientales se ha emprendido una evaluación detallada del contenido de la Agenda 21, y se está promoviendo la adopción de medidas estrictas para hacer frente a problemas ambientales específicos.

De esta manera, en el marco del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, se aprobó la prohibición de exportación de desechos provenientes de países de la OCDE a países no miembros. Como parte del Convenio, México apoyó activamente la prohibición, convencido de que corresponde a los países generadores de estos desechos asumir la responsabilidad de establecer la infraestructura necesaria para el manejo de los mismos.

También se ha avanzado en el desarrollo de un protocolo sobre responsabilidad e indemnización, con la posibilidad de la inclusión de un Fondo Internacional para compensar los daños ambientales resultantes del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación. Se ha estimulado a los estados partes del Convenio a concluir arreglos bilaterales, multilaterales y regionales sobre el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas e instado a los países que lleguen a tales acuerdos a que notifiquen a la Secretaría sobre los mismos, en especial, tratándose de convenciones regionales. Cabe señalar que el Anexo 3 del Convenio de la Paz suscrito entre México y Estados Unidos regula el movimiento de desechos peligrosos.

Por otra parte, en el marco del Convenio sobre Prevención de la Contaminación por Buques, se ha ampliado el alcance de las disposiciones del Anexo V relativo a la prevención de la contaminación por basura en general vertida por los buques. Entre las disposiciones de este instrumento se encuentra el estableci-

² Para apoyar las medidas encaminadas a promover el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por México, se creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, según Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de marzo de 1992.

miento del Gran Caribe como zona especialmente protegida. Esta medida fue resultado de la recomendación formulada en el seno del Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe por un grupo de países caribeños encabezados por México.

Además, se está negociando el contenido del Anexo VI del Convenio MARPOL mediante el cual se trata de atacar el problema de la contaminación desde su origen. Esta propuesta prevé la conveniencia de regular la composición del combustible consumido por los buques. En la última reunión celebrada en Londres en la primera quincena de marzo de 1994, se consideraron diversas alternativas, pero no se adoptaron acuerdos específicos.

Por lo que se refiere al Convenio de Londres, ha concluido la primera fase en el proceso de enmiendas a dicho instrumento, en la que se ha debatido extensamente el tema relativo a la eliminación de los desechos radiactivos. Al analizar las propuestas formuladas, la mayor parte de las delegaciones se pronunció a favor de una prohibición de vertimientos hasta que las Partes determinen lo contrario.

El recuento de las acciones emprendidas para dar vigencia a las convenciones adoptadas en la Cumbre de la Tierra y las medidas adoptadas en el marco de diversos convenios internacionales para la protección del medio ambiente, permite constatar que se avanza con pasos firmes hacia la consolidación del derecho ambiental internacional.

Sin embargo, los avances en el desarrollo del marco jurídico para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, conllevan la afectación de intereses económicos e industriales tanto en países desarrollados como en desarrollo. Más aún, al evaluar las implicaciones de la aplicación de medidas cada vez más estrictas para la protección del ambiente, se constata que se trata de inducir cambios tecnológicos que están en manos de países desarrollados.

SEGUIMIENTO DE LOS ACUERDOS POSTERIORES A LA CONFERENCIA DE RÍO

Como parte del seguimiento de los acuerdos plasmados en la Agenda 21, y como resultado de resoluciones adoptadas en la Asamblea General de Naciones Unidas, se han emprendido consultas para la concertación de un convenio internacional sobre desertificación, y de un programa internacional de cooperación sobre desarrollo sostenible de los pequeños países insulares. Además, está por resolverse si la Conferencia de Naciones Unidas sobre Especies Transzonales y Especies Altamente Migratorias concluirá su labor con la adopción de un convenio o con una declaración de principios generales.

Los ámbitos de los que se ocupan estas negociaciones se relacionan evidentemente con intereses especiales de algunos grupos de países, que han aprovechado el momento político de la Cumbre de la Tierra para concentrar la atención internacional en cuestiones ambientales específicas.

Hasta antes de la conclusión de los acuerdos para la reestructuración del Fondo Ambiental Global, las deliberaciones tuvieron frecuentes referencias a los recursos financieros. En la mayor parte de los casos los países en desarrollo han expresado su inconformidad y desacuerdo ante la ausencia de voluntad política entre los países desarrollados para asumir compromisos concretos de aportación de estos recursos. En otros casos, como en el de la desertificación, se ha tratado de confinar el alcance del convenio a la región africana.

El estado actual de las consultas es el siguiente:

De acuerdo con lo establecido en la Agenda 21, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 47 periodo de sesiones decidió convocar la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares. La Conferencia, que se realizó en Barbados del 25 de abril al 6 de mayo de 1994, tiene dos objetivos principales; en primer lugar, aprobar planes y programas de apoyo al desarrollo sostenible de esos países, así como para la utilización de sus recursos marinos y costeros, en particular para satisfacer las necesidades humanas esenciales, mantener la biodiversidad y mejorar la calidad de vida de estos pueblos. En segundo lugar, tomar medidas que permitan a los Estados insulares en desarrollo hacer frente a los cambios am-

bientales de manera eficaz, creadora y sostenible, al tiempo que atenuar sus repercusiones y reducir las amenazas a los recursos marinos y costeros.

Hasta ahora, la agenda de cuestiones en las que los países insulares demandan cooperación internacional es extensa, lo que ha provocado una negociación difícil en torno al texto del programa. Además, en cuanto a los recursos financieros, ha habido resistencia entre los países donantes para otorgar garantías de asistencia técnica para su desarrollo.

México apoya los planteamientos de este grupo de países, habida cuenta de la importancia que el tema representa para éstos. Además, debe tomarse en consideración que algunas regiones de nuestro país pueden padecer el mismo tipo de impacto ambiental y, por lo tanto, se debe buscar un mayor entendimiento hacia dichos países.

Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 47 periodo de sesiones, decidió la creación de un Comité Intergubernamental de Negociación encargado de elaborar una Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en países afectados por sequía grave y (o) desertificación, particularmente África. El comienzo de las negociaciones no fue fácil, debido a la diferencia de opiniones entre África y países de otras regiones, en particular de América Latina, en torno a si el problema de la desertificación puede considerarse privativo de África, o bien, como problema mundial.

En los debates del Comité Intergubernamental, México ha planteado que el problema de la desertificación no tiene características regionales sino temáticas, ya que los efectos de la degradación del suelo, la sequía y la desertificación afectan a todos los continentes. Si bien ha prevalecido la tesis de México, el problema ha sido considerado de "dimensión mundial" y no de "carácter global", lo cual ofrece a los países donantes la posibilidad de determinar las modalidades de financiamiento.

En cuanto al aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos marinos vivos, el Capítulo 17 de la Agenda 21 contempla la celebración de una conferencia intergubernamental bajo los auspicios de la ONU, a fin de promover la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención sobre poblaciones transzonales de peces y sus especies altamente migratorias.

De esta manera, durante el 47 periodo de sesiones de la

Asamblea General de la ONU, se adoptó la resolución 47/192 para convocar en julio de 1993 a una Conferencia Internacional que tenía como mandato

promover la aplicación eficaz de las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y que deberá basarse, entre otras cosas, en los estudios científicos y técnicos de la FAO a fin de:

- a) Determinar y evaluar los problemas existentes en la relación con la conservación y ordenación de esas poblaciones de peces.
- b) Examinar los medios de mejorar la cooperación pesquera entre los Estados.
- c) Formular recomendaciones apropiadas.

En los debates celebrados en los dos periodos de sesiones de la Conferencia, se constató que continúan prevaleciendo profundas diferencias entre los países costeros y las naciones que pescan en zonas distantes.

Por lo anterior no se puede anticipar cuáles podrían ser los resultados de la Conferencia. Las opciones son la concertación de un Convenio o la adopción de lineamientos generales a ser ejecutados por organismos internacionales. Sin embargo, tal decisión no podrá adoptarse en tanto persistan diferencias sobre cuestiones sustantivas y hasta que se determinen las medidas de ordenación pesquera aceptables para todas las naciones participantes.

En síntesis, ha habido avances positivos en las negociaciones realizadas hasta ahora para dar seguimiento a las acciones previstas en la Agenda 21 sobre pequeños Estados insulares, desertificación y pesca en alta mar. No obstante, la polarización de los debates permite anticipar que los acuerdos en estos ámbitos tendrán un alcance limitado, quizás no a la altura de las expectativas de los países que promovieron que estas cuestiones fueran abordadas después de la Conferencia de Río.

EL ENFOQUE REGIONAL Y LA ACCIÓN DE AMÉRICA LATINA
HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La agenda ambiental internacional no ha sido ajena a la actuación de América Latina y el Caribe. En el documento bajo el título de *Nuestra Propia Agenda*, resultante de consultas regionales, se manifiesta que:

La problemática del medio ambiente nos afecta a todos. La búsqueda de soluciones ambientales debe involucrar al Norte y al Sur, ... la base de recursos naturales y las tecnologías para su explotación, no están distribuidas geográficamente en forma equitativa, lo que obliga a negociar permanentemente su utilización.

Nuestra Propia Agenda fue de particular utilidad para los trabajos de la Conferencia Regional preparatoria de la Conferencia de Río, convocada por la CEPAL y que tuvo lugar en México en marzo de 1991. La Conferencia Regional adoptó la Plataforma de Tlatelolco en la que Latinoamérica expresó su profunda preocupación porque a 20 años de la adopción de la Declaración de Estocolmo, ha habido un severo deterioro del estado del medio ambiente y una seria degradación de los ecosistemas, lo cual está estrechamente relacionado con modelos de desarrollo no sostenibles prevalecientes principalmente en países desarrollados. Ante ello, la Plataforma de Tlatelolco subrayó que la solución a los problemas ambientales y la promoción del desarrollo sostenible a nivel nacional dependen en gran medida de la cooperación internacional, incluido el financiamiento.³

Por otra parte, luego de haberse realizado la Cumbre de la Tierra, a iniciativa del PNUMA, la CEPAL y el PNUD, se llevó a cabo, en la ciudad de Santiago, Chile en marzo de 1993, la VII Reunión Ministerial sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe. En el encuentro se aprobó un esquema de coordinación de las tres agencias auspiciantes de éste, se establecieron algunas áreas de acción prioritaria, y se endosó la política de descentralización impulsada por la recién iniciada gestión de la

³ Los postulados de la Plataforma de Tlatelolco fueron puntos de referencia para la participación de los países latinoamericanos en las negociaciones previas y en las realizadas durante la Conferencia de Río.

directora ejecutiva del PNUMA. La puesta en marcha de esta política y el consecuente fortalecimiento de las oficinas regionales han sido objeto de amplios debates en los órganos de decisión del PNUMA.

El establecimiento de la Comisión de Desarrollo Sostenible ha implicado un importante cambio en el papel del Consejo de Administración, ya que la función que desempeñaba el PNUMA como foro de discusión de los problemas ambientales a nivel internacional, fue asumida por ésta. Dicha situación dio lugar a la circulación de propuestas en las que se sugería que el PNUMA se limitase a desempeñar funciones de cooperación técnica, o bien que las labores administrativas del Consejo fuesen cubiertas por consejos técnicos o por un órgano de composición limitada.

En este contexto, México manifestó su apoyo al esquema de coordinación entre el PNUMA y los organismos de Naciones Unidas en los términos establecidos en el Artículo 38 de la Agenda 21. Asimismo, se pronunció a favor de apoyar los esfuerzos en el área de América Latina y el Caribe, a través de la asociación PNUMA/CEPAL/PNUD.

El 17 periodo de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA fue el primero llevado a cabo después de la Conferencia de Río; la adopción de Agenda 21, la creación de la Comisión de Desarrollo Sustentable, y el nombramiento de la nueva directora ejecutiva del PNUMA al frente del organismo. La señora Elizabeth Dowdeswell ha señalado que el Programa se está ocupando de un número excesivo de temas, lo que motiva una dispersión de recursos financieros y genera un impacto limitado en los países en donde se aplica. Ante ello, ha propuesto concentrar la labor en un número limitado de temas y favorecer una mayor autonomía de las actividades de las oficinas regionales. Esta propuesta supone que las actividades del PNUMA a nivel regional no serían determinadas como resultado de los debates del Consejo de Administración, sino en el marco de los mecanismos establecidos en el área. Es difícil anticipar el destino de este proceso. No obstante, México ha comprometido su apoyo porque estamos convencidos que contribuye a la integración latinoamericana, la cual es fundamental para la promoción del desarrollo sostenible.

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

La naturaleza global de algunos de los problemas ambientales y el proceso de globalización que se observa en el ámbito económico, han propiciado el surgimiento de tesis que postulan la necesidad de un replanteamiento del concepto de soberanía. Se parte del supuesto de que los derechos de los individuos y de los pueblos constituyen una dimensión de la soberanía que reside en toda la humanidad, y que proporciona a todos los pueblos el derecho a involucrarse legítimamente en las cuestiones que afectan al mundo en su conjunto.

Para México, el Estado continúa siendo la entidad básica de las relaciones internacionales y el medio a través del cual los pueblos encuentran la unidad y la voz para expresarse ante la comunidad internacional. Para la cooperación y seguridad internacionales, continúa siendo esencial el respeto de la soberanía fundamental y la integridad del Estado.

Esto no se invoca en detrimento de las nuevas posibilidades de contribuciones compartidas, delegadas e interactivas que se pueden dar en el marco de las instituciones y organismos del Sistema de Naciones Unidas. En éstas participan un creciente número de asociaciones y agencias regionales y una extensa red de organizaciones no gubernamentales. México favorece una amplia participación de la sociedad civil en los foros ambientales de Naciones Unidas.

A continuación se reiteran algunas de las ideas ya expresadas en los párrafos precedentes:

—En este momento de cambios en los asuntos mundiales, cuando la reestructuración de las instituciones de las relaciones internacionales ocupa un lugar relevante en la agenda, hay demandas crecientes para que Naciones Unidas actúe en el campo del desarrollo económico y social.

—La cooperación internacional es inevitable e indispensable porque ahora, más que nunca, los Estados y sus gobiernos no pueden enfrentar o resolver solos los problemas actuales. En particular, es evidente que el desarrollo sostenible no puede darse como un proceso autárquico, de ahí que en la Cumbre de la Tierra los Estados se obligaron a tomar en consideración las consecuencias globales de sus decisiones internas.

—La Comisión de Desarrollo Sostenible constituye el máxi-

mo foro ambiental de la comunidad internacional y hasta ahora ha mantenido el ímpetu político mundial en torno a las cuestiones ambientales.

Con todo, el cumplimiento efectivo del mandato de la CDS depende de los avances que se registren en la solución de las cuestiones pendientes, relacionadas con las transferencias de tecnología y recursos financieros.

—El acuerdo sobre la reestructuración del GEF es un avance fundamental que seguramente va a favorecer la aplicación de los acuerdos de la Conferencia de Río, en particular la vigencia de las dos convenciones y la concertación de nuevos instrumentos en las instancias establecidas por la Asamblea General de Naciones Unidas.

—Las acciones emprendidas para dar vigencia a las convenciones adoptadas en la Cumbre de la Tierra, y las medidas adoptadas en el marco de diversos convenios internacionales para la protección del medio ambiente, permite constatar que se avanza hacia la consolidación del derecho ambiental internacional.

Sin embargo, el desarrollo del marco jurídico y la adopción de medidas estrictas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, conllevan la afectación de intereses e inducen cambios tecnológicos que están en manos de países desarrollados.

—Ha habido avances en las negociaciones realizadas hasta ahora para dar seguimiento a las acciones previstas en la Agenda 21 sobre pequeños Estados insulares, desertificación y pesca en alta mar; sin embargo la polarización de los debates permite anticipar que los acuerdos en estos ámbitos tendrán un alcance limitado, que tal vez no corresponda a las expectativas de los países promotores.

—La propuesta de descentralización de las actividades del PNUMA ha recibido un amplio respaldo de Latinoamérica y el Caribe. En particular, México ha comprometido su apoyo a este proceso, porque estamos convencidos que contribuye a la integración latinoamericana, la cual es fundamental para la promoción del desarrollo sostenible.

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

ALICIA BÁRCENAS I.
*Directora ejecutiva
Consejo de la Tierra
San José, Costa Rica*

Para mí, lo valioso de la Cumbre de la Tierra fue el proceso, no tanto el momento, no tanto los 15 días de Río de Janeiro, sino los trabajos de dos años de preparación, de toma de conciencia, de movilización a gran escala, fundamentalmente de actores externos a los gobiernos, a los que se ha llamado “no gubernamentales”, término que hemos cuestionado porque “no gubernamental” es un término negativo, que en realidad no refleja la riqueza de entidades y organizaciones que se encuentran fuera del gobierno. La expresión “sociedad civil” es un poco más justa, pero sigue siendo incompleta porque no engloba a muchos actores que están fuera de las entidades del Estado.

Quisiera comenzar reflexionando sobre las lecciones que nos ha dejado este proceso.

Cabe recordar, antes que nada, que el proceso pre-Río se desarrolló en un contexto político internacional signado por el fin de la guerra fría.

A veces me pregunto si los 120 jefes de Estado fueron a Río para reencontrarse en este nuevo panorama mundial, o realmente porque estaban convencidos del desarrollo sostenible; no estoy tan segura de que todos los líderes estuvieran tan convencidos de éste. Más bien pienso que fueron a encontrarse ahí para ver que seguía en este nuevo mundo, en esta nueva etapa mundial. La influencia del fin de la guerra fría en el proceso de

Río nos dio una oportunidad que perdimos pero que todavía podemos recuperar, especialmente desde las trincheras de la sociedad civil. Esa oportunidad es la revisión de las estructuras globales, porque aquí se ha hablado del Estado, pero éste, hoy día, está viviendo una crisis muy fuerte de su propio poder, pues lo está perdiendo y transfiriendo a instituciones globales.

Desde hace mucho tiempo, una década quizá, hemos visto la transnacionalización y la globalización en la toma de decisiones. Yo diría que son más importantes las políticas que marca la Nestlé en nuestros países, que los ministerios de agricultura; es decir, que lamentablemente tenemos una transnacionalización de poder que la Cumbre de Río nos hizo comprender muy a fondo. La oportunidad era revisar precisamente estos pilares globales que eran las instituciones de Benton Woods, Banco Mundial, Fondo Monetario, y las propias Naciones Unidas. No olvidemos la diferencia entre instituciones financieras donde 1 dólar es igual a 1 voto, y las Naciones Unidas donde 1 país es igual a 1 voto.

En este contexto se toma conciencia de que la participación social no puede circunscribirse solamente al ámbito nacional, sino que también tiene que salir de las fronteras nacionales y participar a nivel global. Entonces, una de las lecciones que la sociedad civil está asimilando profundamente es la necesidad imperiosa de participar en la agenda global.

Otra de las lecciones es, precisamente, la agenda global. ¿Qué es la agenda global? ¿Existe la agenda global? ¿Quién está poniendo énfasis en ella? ¿Es global o es universal? ¿Es universalmente aceptada o está fundamentalmente establecida por el grupo de los siete?

En Río se reconoció que la biodiversidad, el cambio climático, etc., eran prioridades globales, pero no se llegó a fondo, a reconocer a la pobreza como tal; se hizo evidente, sí, la necesidad de combatirla, pero de manera poco enfática, cuando menos con la misma fuerza que la biodiversidad o el cambio climático.

En la Cumbre, también se cambió totalmente el concepto de seguridad, la cual ahora toma una dimensión planetaria y ya no solamente militar, entendiéndose como seguridad ambiental y social, donde ingresan problemas transnacionales como la droga, las enfermedades, el militarismo y el terrorismo.

Otra lección importante en Río fue la inclusividad del proceso, la posibilidad de que los actores externos a los gobiernos pudieran participar de una manera diferente. En esto fue clave la participación del secretario general, Maurice Stron, ya que venció la barrera básica en el Sistema de Naciones Unidas. Hasta ese momento, solo aquellas organizaciones de la sociedad civil registradas o formalmente inscritas en el Ecosoc podían participar en conferencias internacionales; en la conferencia de Río, en cambio, se dio oportunidad, por primera vez, para que participaran todas aquellas organizaciones que tenían pertenencia en el tema, independientemente de si estaban o no inscritas formalmente en el registro de Ecosoc.

Fue un proceso muy complejo de negociaciones dentro de las mismas Naciones Unidas, que sentó un precedente irreversible para todas las conferencias internacionales: la cumbre social, la de población, la de mujeres, etcétera.

Cualquier organización social que sea pertinente al tema tendrá derecho a participar aunque no esté formalmente inscrita en el Ecosoc. El otro punto interesante es que esta participación ampliada llevó a una reflexión profunda, dentro del proceso, sobre si la Agenda 21 era una agenda de los pueblos o una agenda de los gobiernos.

En algunos casos los gobiernos negociadores sí consultaron a su sociedad civil para llevar exposiciones internacionales, pero muchos no lo hicieron. Por ello la Agenda 21, en verdad, se está convirtiendo más bien en un documento gubernamental.

Las organizaciones sociales civiles generaron su propia dinámica y sacaron una serie de "agendas propias". Surgieron, así, las agendas de las mujeres, de la juventud, la de los indígenas, la agenda, incluso, de los hombres de negocios y desde luego, culminó el proceso de Río con los 46 tratados de las ONG, los cuales fueron llamados "tratados alternativos". El Consejo de la Tierra ha editado un libro que compara los tratados gubernamentales con los tratados no gubernamentales.

Esto muestra cómo el proceso se suscitó de manera que la sociedad civil, en paralelo, va trabajando y va haciendo una interpretación de los acuerdos gubernamentales, y de esta forma, en los 46 acuerdos de las ONG puede verse fácilmente qué posición tienen los gobiernos en relación con la biodiversidad, la tecnología y diversos temas.

Allí se observa también que la Agenda de los gobiernos no contempla algunos temas que la sociedad civil vive como muy importantes; por ejemplo, el militarismo. Los gobiernos no se encuentran listos para tratar este tema en el marco del desarrollo sostenible, lo cual es trágico porque hoy día la agenda de la paz y la agenda del desarrollo resultan desvinculadas en el ámbito internacional. El militarismo era un tema evidentemente ligado al desarrollo sostenible, y sin embargo no se pudo incorporar en las discusiones gubernamentales por razones políticas, sobre todo.

Otro de los temas importantes, que tampoco pudo ser adoptado por los gobiernos, es el de las compañías transnacionales. Las ONG pedían que se hiciera un código de las mismas, que fueran actores incorporados como tales, porque su función, su poder y actividad son sumamente importantes hoy en día.

Pero lo que es importante, como anteriormente decía, es entender a Río, no como los cinco resultados gubernamentales y los 46 tratados no gubernamentales, sino como un proceso de discusión que hubo durante dos años; proceso e ímpetu que no deben perderse. Justamente la sociedad tiene por delante una tarea fundamental para que se preserve ese ímpetu de participación.

Obviamente, hubo temas no resueltos como fue el financiamiento, la tecnología y, uno de los más importantes, el de una carta ética, el de la "nueva ética".

Porque hoy se está aplicando una doble ética que consiste en que los países desarrollados están pidiéndole a los países en vías de desarrollo que abran su mercado, que se conviertan en no proteccionistas, que reduzcan el Estado, que acaben con el estatismo, mientras ellos mismos son proteccionistas, muchas de sus empresas son estatales, etc. Esto es un doble código que debemos vislumbrar, observar y combatir.

En ese ámbito, en este marco de análisis hemos visto pasar dos años. ¿Qué ha pasado en este lapso? ¿Qué tenemos realmente hoy día en las manos para trabajar?

Primero tenemos unos acuerdos fundamentales para la sociedad civil. ¿Por qué? Porque en ellas la sociedad civil tiene un instrumento valiosísimo para pedir cuentas a los gobiernos: son acuerdos que los gobiernos aprobaron, palabra por palabra.

La Agenda 21 es el programa nacional que se aprobó por

consenso y se negoció palabra por palabra. Hubo una coma que estuvo entre corchetes durante 6 meses; hasta una coma se negoció en la Agenda 21. Entonces quiere decir que es un instrumento de un valor político extraordinario porque permite hacer fiscalización, para decir al gobierno "ya no te pido más, sólo que hagas lo que tú dijiste que ibas a hacer; ya no voy a pedir, ni siquiera que hagas más; cuando menos vamos a empezar a ver si lo que dijiste que ibas a hacer, lo estás haciendo".

Ese instrumento poderosísimo tiene que llegar a la sociedad, ya que no lo ha hecho. Porque otro de los problemas de Río es que los actores que participaron allí no son todos ni los más importantes, inclusive para el desarrollo sostenible; faltaron muchos trabajadores, faltaron muchos campesinos, faltaron muchos de los que participan en la cadena básica de los procesos productivos. Nos falta entonces un proceso de internalización de esos acuerdos y a nivel de todos los ministerios del gobierno.

La sociedad civil debe usar esos acuerdos de Río como instrumentos de fiscalización, de revisión, de monitoreo; y si los vamos a utilizar, necesitamos conocerlos, necesitamos que lleguen a la sociedad en un plan fácil, que sean accesibles, que sean entendibles, que no estén en inglés, que estén en español, etc. Hay un profundo compromiso de comunicación e información que tenemos en nuestras manos.

Otro de los aspectos que quizá vale la pena contemplar, es que la sociedad civil, además de exigir el cumplimiento de todos estos acuerdos, tiene también la obligación de participar en la Agenda Global, porque no se puede permitir seguir dejando a los gobiernos solos ante el Banco Mundial y ante el Fondo Monetario, ante estas instituciones que están modelando nuestra vida. Existe la obligación fundamental de incorporarse en la discusión de estas organizaciones y de pedir a nivel internacional que esas mismas se democratizen, que se abran a la sociedad civil, que la información fluya, que nos digan que están haciendo en los países, que la gente más afectada por estos proyectos intervenga en la toma de decisiones, que se abra la participación.

En realidad aquí estamos hablando de dos aspectos; la sociedad civil debe formular una agenda nacional y una agenda internacional, que son muy diferentes, porque los problemas a nivel nacional y los problemas a nivel internacional exigen mo-

dos de participación y de compromiso muy distintos a los que voy a comentar. Pero antes de hacerlo, quisiera aludir a la gran crisis de gobernabilidad que existe hoy día en los niveles global, nacional e incluso local.

Yo creo que se requiere una profunda revolución pacífica, no una reforma del Estado; necesitamos un cambio estructural, no una reordenación. Porque la pérdida de credibilidad de la sociedad en este momento, frente a las estructuras de poder, es demasiado grande; la gente ha dejado de creer en los partidos como mecanismo de participación, en sus representantes ante los congresos, en sus instituciones. Esta pérdida de credibilidad es tan grave que ha generado una proliferación de organizaciones civiles que han tomado las cosas por su mano y que también generan problemas a los que yo quisiera referirme. Uno de ellos, que me parece el más delicado, es el de legitimidad. Porque las organizaciones no gubernamentales también nos hemos abrogado el derecho de hablar por otros que no nos han elegido, ni nos han pedido que lo hagamos, y eso también es muy delicado. Es decir, ¿cuánta autoridad moral, legal, formal y social están teniendo las organizaciones de la sociedad civil para hablar en favor de otros? ¿Cuánto podemos aprender de las experiencias de las organizaciones que sí provienen de una profunda democratización básica como son los sindicatos, y las organizaciones campesinas? ¿Qué tipo de alianzas, entonces, requerimos generar los actores de la sociedad civil, para aprender unos de otros y no caer tampoco en una dictadura de la sociedad, en donde ésta hable por otros, sin haber consultado, sin haber escuchado, sin tener realmente legitimidad para hacerlo? Este es un tema que, viéndolo desde un punto de vista autocrítico, la sociedad civil tiene que asumir y retomar para analizarlo con mucho cuidado.

Hay aspectos que necesitamos como pre-requisitos para una verdadera participación: primero, esta autocrítica interna debe ver dónde estamos las organizaciones de la sociedad civil, qué queremos hacer, en qué tipo de juego estamos y qué papel jugamos.

Otro pre-requisito básico es la información. La sociedad civil no puede participar sin ella, así la retórica diga "queremos más participación de la sociedad civil". Esa es una labor que nosotros tenemos que pedirle al Estado: una mayor transparen-

cia en la información, “acceso y transparencia”. Una vez que la tengamos, habrá que solicitar acceso a la comunicación, para la cual necesitamos contrapartes e instancias válidas.

Otro aspecto importante es que la sociedad civil también necesita capacitarse, ya que tampoco tiene todos los elementos para poder participar responsablemente ante los retos de hoy.

Y ahora sí paso a las Agendas. Una de las instancias que se ha formado para el seguimiento de la Agenda Internacional es la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), como parte del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU y que está integrada por 52 países.

Lo que me preocupa es la forma en que la Comisión institucionalizó la participación de la sociedad civil. Resulta que en ella solamente se dejan tres minutos después de los debates diarios para que hablen tres ONG; a eso se ha reducido su intervención en el desarrollo sostenido en ese Foro Internacional. Eso no lo podemos aceptar, tenemos que avanzar a otras formas de participación que deben comenzar en el ámbito nacional, y ahí es donde se vincula la Agenda Nacional a que me voy a referir enseguida. Las ONG y la sociedad civil no podemos llegar a Nueva York con la ambición de hablar cinco minutos después de que acabaron los debates gubernamentales y con eso sentir que ya expresamos lo que teníamos que decir, no puede ser. Necesitamos entonces prepararnos de antemano para llegar a una negociación previa con nuestros gobiernos y después participar en estos foros de otra manera.

Otro aspecto en la Agenda Internacional, consiste en definir claramente en qué forma vamos a solicitar paulatinamente o no, la democratización de los organismos globales; sobre esto hay una gran discusión en el Banco Mundial y en el Fondo Ambiental Global. ¿Cómo la sociedad civil va a participar directamente en la toma de decisiones de estas organizaciones y no sólo a través de un pequeño fondo que se está otorgando a las organizaciones civiles para que hagan sus pequeños proyectos o dándoles la posibilidad de analizar lo que pasa en el Fondo Ambiental Global? Nosotros también queremos conocer que está pasando en toda la Agenda del Banco Mundial, no nada más en ese fondo pequeño que se va a destinar a los problemas ambientales; también queremos saber todo lo que se está destinando a proyectos y cómo está afectando el desarrollo sostenible.

Una cuestión fundamental de la Agenda Global para las ONG es que la discusión del financiamiento de ayuda al desarrollo se ha circunscrito, desgraciadamente, a si esta será el 0.3% o 0.7% del producto nacional bruto de los países desarrollados. Cuando diariamente circulan en el mundo mil billones de dólares, nosotros nos estamos peleando por estos porcentajes del GNP, nos estamos peleando por 60 mil millones de dólares. Esto queda muy claro en el Informe para el Desarrollo de 1993; dice ahí que los países desarrollados destinan 15% de su producto nacional para atender las necesidades de los sectores más necesitados de sus propios países; mientras, en la Agenda de Río discutimos por el 0.3%. Ahora en los países desarrollados hay una crisis, porque dicen que “nunca los países ricos se habían sentido tan pobres”. Ahora ya no quieren siquiera llegar a esos niveles de cooperación y ayuda. Su misma gente está pidiendo que ese porcentaje se aplique en las políticas internas.

Otros aspectos financieros son más importantes, como por ejemplo los incentivos y los subsidios perversos que existen, hoy día, en energía, agricultura, etc., los cuales están afectando mucho más al desarrollo sostenible que lo que pudiera ayudar el 0.3% o el 0.7%. Este es un asunto que a las organizaciones civiles nos toca muy a fondo, porque las asociaciones civiles y las asociaciones de base son las que están sufriendo estos subsidios, que en Europa se mantienen en la agricultura, y son nuestros productores primarios los que más sufren sus efectos. Es por eso que la sociedad civil tiene que ser vigilante de que esto no suceda en la agenda nacional. Y a eso me quiero referir, porque en América Latina tenemos una gran oportunidad para trabajar en cuatro dimensiones.

Algunos países han tomado la decisión de formar Consejos de Desarrollo Sostenible, que tienen la característica de ser multisectoriales, es decir, que han invitado a las organizaciones civiles, a los grupos privados y al gobierno y se han sentado en una mesa para hacer seguimiento a los acuerdos de Río. Esto es importantísimo y lamentablemente en América Latina son pocos los que han tomado este camino, porque desde luego la crisis política de muchos de nuestros países ha impedido llegar a un diálogo más serio y a la formación de una instancia formal.

¿Por qué es tan importante este aspecto de los Consejos de Desarrollo Sostenible, donde se abre la participación de la so-

ciudad civil? Porque se está formalizando una instancia para que ésta dialogue seriamente con el gobierno, y que no solo se hagan consultas populares, sino que realmente sea un Foro Colegiado de toma de decisiones, en donde también la sociedad civil se responsabiliza de la negociación en la que está entrando con el gobierno, con el sector privado, etcétera.

Estos Consejos del Desarrollo Sostenible son fundamentales, son una instancia ideal para lograr una negociación y participación formal de las ONG. También necesitamos instituciones que nos garanticen la participación de la sociedad civil, y para eso estamos hablando de los defensores del pueblo, de los *ombuds man*, del papel tan importante que juegan estos garantes en dicha tarea. Generalmente hay conflictos muy profundos entre la sociedad civil y el gobierno, por lo cual se requieren instancias, defensorías y fiscalías que ayuden a la negociación y a la arbitración de problemas entre los actores de la sociedad y los gobiernos. Estos *ombuds man* han surgido fundamentalmente para proteger los derechos humanos, pero por ejemplo, en Centroamérica nos contaban un caso muy interesante de una transnacional que importa plaguicidas y pesticidas prohibidos, y los cuatro *ombuds man* han recibido esta queja basada en que doce mil trabajadores centroamericanos han quedado estériles por la acción de esta transnacional. ¿A quién recurren? Los mismos gobiernos están totalmente incapacitados para poder confrontar un problema de este tipo. Los cuatro *ombuds man* de Centroamérica que han empezado a conversar, han encontrado que es posible unir esfuerzos entre ellos, las defensorías, las ONG y la sociedad civil, tanto de medio ambiente como de derechos humanos, para luchar conjuntamente por causas que nos van a ayudar a avanzar en el desarrollo sostenible.

Por ello creemos que el de los *ombuds man* y las defensorías es uno de los puntos en que los países deben avanzar más y más. Estos cuatro *ombuds man* de Centroamérica nos decían que 70% de los casos que reciben son conflictos de medio ambiente y desarrollo: donde se va a construir una presa y van a sacar un pueblo de indígenas, donde se va a hacer un desarrollo forestal y la gente está afectada. Otro tema importante es lo que deben hacer los actores de la sociedad civil entre sí, cómo vincularse, cómo fortalecerse ellos mismos y cómo crear alianzas entre los sectores profesionales (las sociedades de ingenieros, de biólo-

gos, de abogados, etc.), con organizaciones contestatorias, con las comunidades de base, las comunidades que están viviendo problemas de cerca, las asociaciones de productores, los campesinos, los trabajadores, los comerciantes, etc., y, a su vez, con el sector académico. Porque en general ha habido un poco de divorcio entre este último y la sociedad civil y se critican un poco; el sector académico dice: “no saben nada, ellos son ecologistas, no ecólogos”, y la sociedad civil dice: “es que los académicos están en su torre de marfil y no hablan con nadie”. Hacen falta múltiples alianzas, porque la sociedad civil ha tenido éxito en fomentar una conciencia popular mientras que en verdad, las universidades han profundizado sus dos agendas y deben interactuar, deben modificarse entre sí. Esas alianzas deben también ampliarse a los parlamentarios para provocar ese cambio que deseamos, porque el cambio no lo van a hacer esos individuos visionarios que estén dentro de cada sector, sino que va a ser fruto del accionar conjunto de todos los que, desde diversos sectores, tienen un común objetivo final.

La sociedad civil tiene que encontrar nuevos pactos sociales y por ello estas redes deben combinarse, deben ayudarse; los grupos de mujeres, los grupos indígenas y los grupos de jóvenes tienen que empezar a interactuar entre sí.

Otro componente de la Agenda Nacional que es vital es el de financiamiento. La sociedad civil, para ser independiente, no puede depender de los fondos del Estado; no puede ser que dependa del financiamiento que le otorgan los gobiernos nacionales y las organizaciones intergubernamentales, porque le resta autoridad moral cuando debe hacer una acción. No sólo eso sino, más delicado todavía, es el problema de la represión que existe; la represión no necesariamente es violencia y balazos, también hay represión de empleo y de apoyo, etc. La sociedad civil tiene que tener espacios más libres e independientes de diálogo, y para ello tenemos que pensar en mecanismos de financiamiento de autogestión; no podemos seguir promoviendo una dependencia eterna de fondos extranjeros o locales; se requiere crear estrategias y fórmulas para crear fondos financieros.

Hay ejemplos importantes: en Colombia, se creó un “Ecofondo” con el apoyo del Estado. No hay ningún problema si se empieza con un capital básico para después crear fondos

revolventes y que la sociedad civil se comprometa también a retomar las ganancias del mismo para entonces recrear un fondo de autogestión. De esto hay ejemplos muy interesantes también en Chile y Honduras.

En síntesis, creo que la sociedad civil tiene un papel fundamental en la definición de la agenda internacional y también de las prioridades de la agenda nacional. Lo que necesitamos es vencer el gran reto de vincular las necesidades locales con las prioridades globales; necesitamos aliarnos de manera que aquellas organizaciones que trabajan lo local no pierdan de vista lo global y que aquellas que trabajan lo global no pierdan de vista lo local, así como recrear una nueva relación con el Estado.

Porque en apariencia, las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur están de acuerdo, y eso no es verdad. La realidad es que cuando uno va a los Foros Internacionales es necesario comprender que a veces compartimos mucho más las ONG con nuestros propios gobiernos que con las ONG del Norte, por ejemplo. Por lo tanto, tampoco debemos caer en ese idealismo consistente en creer que siempre es bueno aliarse con las ONG de los países desarrollados, porque no es así. Hay que crear, sí, una especie de Amnistía Internacional para el desarrollo sostenible, para que los gobiernos y las ONG dialoguen antes de ir a los Foros Internacionales y creen frentes solidarios que defiendan sus propios intereses locales y regionales de una manera más efectiva.

EL PAPEL DEL ESTADO EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE*

ROBERTO P. GUIMARÃES
*Comisión Económica de las Naciones Unidas
para América Latina y el Caribe, CEPAL
División de Desarrollo Social*

INTRODUCCIÓN: LA INSUSTENTABILIDAD DEL ACTUAL ESTILO DE DESARROLLO

Las reiteradas y cada vez más agudas manifestaciones de la precariedad en que se encuentran los sistemas naturales que permiten la vida en el planeta, han dado lugar a la percepción de que la humanidad atraviesa una crisis que es a la vez generalizada —económica, sociopolítica, institucional, ambiental— y global —cuyos efectos trascienden las fronteras nacionales—, percepción ésta que se ha consolidado a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en junio de 1992. Corresponde pues afirmar que la sociedad global de fines de siglo se ve enfrentada, no a una nueva crisis de las tantas que la han caracterizado, sino al *agotamiento de un estilo de desarrollo* que se ha revelado ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto, tanto nacional como internacionalmente (Guimarães, 1991a).

La crisis que subyace al agotamiento del estilo actual se ha visto proyectada en diversas dimensiones. Por una parte, ésta se revela en el ámbito ecológico (por ejemplo, el empobrecimien-

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

to progresivo del patrimonio natural del planeta) y ambiental (por ejemplo, el debilitamiento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas). Pero la evolución reciente de los problemas globales revela también el carácter ecopolítico (político-institucional) de la crisis, directamente relacionado con los sistemas institucionales y de poder que regulan la propiedad, distribución y uso de los recursos naturales. Por último, las situaciones de escasez absoluta de recursos naturales y de depósitos para almacenar los desechos de la sociedad industrial, cuyas manifestaciones han sido tradicionalmente descalificadas como “neo-malthusianismo” equivocado, se ven ahora agravadas por situaciones de profunda escasez relativa, es decir, por patrones insustentables de consumo o por iniquidades en el acceso a los recursos de la naturaleza.

Lo anterior, sostienen amplios sectores de opinión, conlleva a que el agotamiento del estilo todavía vigente, y la necesidad de tránsito hacia un estilo de desarrollo sustentable, implicaría un cambio en el propio modelo de civilización hoy dominante, particularmente en lo que se refiere al patrón de articulación sociedad-naturaleza. Incorporar, pues, un marco ecológico al proceso de toma de decisiones colectivas, de modo que se tomen en cuenta las implicaciones de las políticas públicas sobre el funcionamiento de los ecosistemas, constituye más que una aspiración conservacionista, una necesidad biológica para la manutención misma de los sistemas naturales. Sin embargo, lo que creemos que son únicamente las consecuencias ecológicas o ambientales de la forma como los seres humanos utilizan los recursos del planeta son, en realidad, predeterminadas por el patrón de relaciones entre los propios seres humanos.¹ Para discernir a cabalidad la actual crisis del desarrollo hay que partir por la comprensión adecuada del proceso social

¹ Lovelock (1979, 1988), contiene la versión más bien articulada de la teoría que sostiene que los seres humanos y los componentes orgánicos e inorgánicos de la naturaleza conforman un único ecosistema planetario. La noción de que el patrón de interrelacionamiento humano determina el patrón de incorporación de la naturaleza, ha sido magistralmente resumida por Lewis (1944), al indicar que lo que nosotros llamamos “el poder del hombre sobre la naturaleza” es, en verdad, el poder de algunos seres humanos sobre otros, utilizando la naturaleza como su instrumento.

que la ha detonado; y a las posibles soluciones vía desarrollo sustentable habrá que buscarlas en el propio sistema social, y no en base a alguna magia tecnológica —el *technological fix*— tan cara a los desarrollistas.

En síntesis, las propuestas hacia la sustentabilidad ponen en tela de juicio un estilo de desarrollo *internacionalizado*, lo cual ha sido determinado por la tendencia homogeneizadora de la economía mundial, en base a la adaptación del modelo tecnológico e institucional de las empresas transnacionales, y cuyas expresiones más salientes las constituyen los procesos de modernización de la agricultura, de urbanización, de apropiación extensiva del *stock* de recursos naturales, y de utilización de fuentes no renovables de energía. Para caracterizar, empero, el contexto actual de las propuestas de desarrollo sustentable y poner en relieve el papel del Estado en tales propuestas, se hace necesario revisar los cambios ocurridos en la agenda global de los problemas ambientales, así como destacar la especificidad de la realidad ambiental, social y política de la región.

La evolución de la agenda global sobre el medio ambiente

Transcurridas más de dos décadas desde la Conferencia de Estocolmo, ha cambiado considerablemente la percepción del mundo con relación a los problemas ambientales. El énfasis en Estocolmo estaba puesto en los aspectos técnicos de la contaminación provocada por la industrialización acelerada, por la explosión demográfica y por la intensificación del proceso de crecimiento urbano, todo lo cual imprimía un carácter nítidamente primermundista a la reunión. No sorprende el alto grado de resistencia demostrado por los países del Tercer Mundo en aquel entonces. Como lo resumió el representante del gobierno de India en una reunión preparatoria a Estocolmo, “los ricos se preocupan del humo que sale de sus autos; a nosotros nos preocupa el hambre” (citado en Enloe, 1975: 132-133). En cambio, la percepción dominante en las etapas previas y durante la Conferencia de Río fue la de que los problemas del medio ambiente ya no pueden ser disociados de los problemas del desarrollo.

Eso ya se había visto consolidado, por ejemplo, en el establecimiento por la Asamblea General de la ONU (Resolución 38/161), de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y De-

sarrollo, presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Brundtland, y cuyo informe publicado en 1987 grafica muy bien la nueva perspectiva. Desde luego, la comisión rehusó centrarse exclusivamente en los problemas ambientales en sentido estricto. Haciendo eco a lo que fue en su tiempo una postura claramente identificada con los intereses de los países subdesarrollados del Sur, los debates se centraron en los estilos de desarrollo y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas naturales. No es por otro motivo que todas las propuestas emanadas de esta Comisión se orientan hacia la sustentabilidad del desarrollo. Igualmente importante ha sido llamar la atención del mundo por la trascendencia de la cooperación y del multilateralismo para enfrentar los desafíos de finales del siglo. Por último, ha subrayado que los problemas del medio ambiente, y por ende las posibilidades de que se materialice un estilo de desarrollo sustentable, se encuentran directamente relacionados con los problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, de una nueva matriz energética que privilegie las fuentes renovables, y del proceso de innovación tecnológica.

En respuesta a una solicitud de la Comisión Brundtland se creó, en octubre de 1989, la Comisión Latinoamericana de Desarrollo y Medio Ambiente, cuyo informe, dado a conocer en el segundo semestre de 1990, hizo hincapié en los vínculos entre riqueza, pobreza, población y medio ambiente. Finalmente, el documento preparado por la CEPAL para la Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en 1991 en México y preparatoria para la Conferencia de Río, siguió también la misma huella de sus precursores, enfatizando empero la necesidad de armonizar los desafíos de tornar las economías latinoamericanas más competitivas, promover mayor equidad social y permitir la preservación de la calidad ambiental y del patrimonio natural de la Región.

La evolución de la Agenda Global sobre los problemas del medio ambiente parece pues, afianzar las condiciones para que la región pueda transformar la situación de crisis en nuevas oportunidades de desarrollo, tal como sucedió con la crisis económica internacional de 1929. Si Estocolmo-72 buscaba encontrar soluciones técnicas para los problemas de contaminación, Río-92 tuvo por objeto examinar estrategias de desarrollo a través

de “acuerdos específicos y compromisos de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, con identificación de plazos y recursos financieros para implementar dichas estrategias”. La propia Resolución 44/228, que convocó la Conferencia, afirmaba con claridad que “pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionados”, y que la protección del medio ambiente no podía ser aislada de ese contexto. Añadía también, que la mayoría de los problemas de contaminación son provocados por los países desarrollados, cabiendo a éstos “la responsabilidad principal en combatirla”; que habrá que destinar recursos y tecnología para que los países subdesarrollados puedan también revertir su proceso de degradación ambiental; y que se impone una solución “eficiente y urgente” para el problema de la deuda externa, requisito indispensable para una estrategia de desarrollo sustentable. La Resolución 44/229 fue igualmente tajante en otros aspectos, reafirmando, por ejemplo, que la integración de la dimensión ambiental en las políticas y programas de los gobiernos no debe dar cabida a la introducción “de una nueva forma de condicionalidad en la ayuda al desarrollo, o constituir un pretexto para barreras comerciales”. Enfatizó, por último, que el desarrollo sustentable “requiere de cambios en los patrones de producción y de consumo, particularmente en los países industrializados”.

Es a partir de este entendimiento específico de la crisis del desarrollo, en que los problemas globales del deterioro ambiental y del agotamiento del *stock* de recursos naturales constituyen nada menos que las manifestaciones más evidentes del agotamiento del estilo internacionalizado vigente en la posguerra, que conviene retener la especificidad de la realidad ambiental en los países subdesarrollados del Sur, particularmente en nuestra Región.

La asimetría ambiental entre el Norte y el Sur

No es difícil constatar la creciente vulnerabilidad ecosistémica del planeta.² Desde la mitad del siglo el mundo ha perdido una quinta parte de la *superficie cultivable* y una quinta parte de los

² Véase, entre otros, Brown (1990, 1992), PNUMA (1989), y Wilson (1992).

bosques tropicales. En efecto, cada año se pierden 25 mil millones de toneladas de humus (topsoil) a raíz de la erosión, salinización y de otros procesos de degradación del suelo, representando un área de uso agrícola equivalente al territorio total de los países del Caribe (excepto Cuba), mientras los bosques del mundo desaparecen a un ritmo de 20 millones de hectáreas al año, equivalentes a la superficie total de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador.

En lo que se refiere a la *disponibilidad de agua* para el consumo humano y para la agricultura, calcúlese que sólo a cuenta de la salinización, una cuarta parte de la superficie irrigada del mundo ya se encuentra comprometida, lo cual permite esperar la recurrencia de la hambruna que devastó muchos países de África en décadas pasadas, con su probable expansión a otras regiones del planeta.

Igualmente inquietantes son las proyecciones respecto de la *destrucción de la flora y fauna*, pues se espera que entre 15 y 20% del total de especies existentes en el planeta (entre 5 y 10 millones) estarán extintas en el próximo siglo, de las cuales 95% no han sido siquiera estudiadas.

Ocupan aun un lugar destacado en la agenda global del medio ambiente la lluvia ácida, el recalentamiento de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, la deforestación y la desertificación. La lluvia ácida, manifestación más visible de los problemas de contaminación atmosférica provocados por el uso de combustibles fósiles, afecta la vegetación, los ríos, lagos y edificios, además de aumentar las enfermedades respiratorias; y se estima que 650 millones de personas se encuentran diariamente expuestas a niveles dañinos de dióxido de azufre (SO₂), uno de los compuestos de la lluvia ácida.

La quema de combustibles fósiles contribuye también al *efecto invernadero*, es decir, el recalentamiento de la atmósfera provocado por la concentración de dióxido de carbono (CO₂) al atrapar los rayos ultravioleta que llegan a la Tierra. Se espera un incremento del orden de 1.5 a 5.5 grados Celsius en las temperaturas promedio del planeta en el próximo siglo, con el consecuente deshielo de las capas polares, el aumento del nivel de los océanos y cambios en el régimen de lluvias. A fines de la década pasada ya se habían identificado ocho regiones y 27 países en grave riesgo de inundaciones en las áreas costeras, gran parte de ello en los países del Sur.

La *destrucción de la capa de ozono*, provocada por la liberación de compuestos químicos industriales, denominados en su conjunto clorofluorcarbonos (CFC), estaría afectando 2% de la estratósfera, siendo que en la Antártida esa cifra oscilaría entre 3 y 10%. Para que se tenga una idea de lo que esto significa, sólo en los Estados Unidos se estima que por cada punto porcentual de disminución de la capa de ozono se producen 10 000 nuevos casos de cáncer de la piel.

Las estimaciones disponibles respecto de la *deforestación* son también motivo de alarma. En las regiones tropicales, donde se concentran los más importantes recursos forestales del planeta, se destruyen cerca de 12 millones de hectáreas cada año, equivalentes a la superficie de Nicaragua. En resumidas cuentas, por cada hectárea de bosque restaurado para fines económicos se están destruyendo 10 hectáreas.

Por último, la *desertificación* también sigue avanzando en forma impresionante, con una pérdida anual de 60 millones de hectáreas, equivalente al área total de Paraguay y de Uruguay (u 80% del territorio chileno). Como las regiones más expuestas a la desertificación se sitúan en los Andes, el Sudeste Asiático y en el Sahel, ello implica decir que 35% de la superficie terrestre del planeta (de la cual una quinta parte de la población mundial depende para su subsistencia) está seriamente amenazada por el avance de los desiertos.

Los procesos de deterioro ambiental indican no sólo la agudización de muchos problemas ambientales, sino la globalización de los mismos, lo cual conlleva la idea de que estamos todos, Occidente y Oriente, Norte y Sur, en un mismo barco, tal como lo sugería el propio título del informe preparado para la Conferencia de Estocolmo: *Una Sola Tierra* (Ward, 1972). Un enfoque sociopolítico impone precisar, veinte años después, las distintas ubicaciones de los países en esa llamada "nave Tierra". De hecho, menos de una quinta parte de la población del planeta, habitantes del Norte, ocupa la primera clase de la nave, consumiendo cerca de 80% de las reservas disponibles para el viaje y produciendo 75% de las emisiones más dañinas al ambiente global. El restante 80% de los pasajeros, en su mayoría provenientes del sur, viajan en los compartimientos de carga. Más de un tercio de éstos sufren hambre o desnutrición, y tres cuartos no tienen acceso adecuado al agua y a lugares dignos. Cada pa-

sajero de la primera clase produce un impacto en las reservas de la nave 25 veces más elevado que los que ocupan la bodega. Estos, a su vez, con escasas posibilidades de ser ascendidos a las clases superiores, empiezan a preguntarse porqué tienen que viajar en la bodega, lo cual hace temer la ocurrencia de rebrotes de insatisfacción que podrán poner en riesgo la estabilidad de los sistemas de sustento de la nave.

El alerón Norte-Sur de la nave Tierra materializa pues la metáfora. Si bien es cierto que estamos todos en un mismo barco, y el mismo ya ha dado suficientes señales de que hace agua por todas partes, algunos de nosotros ocupamos posiciones dramáticamente distintas en él. En las últimas décadas no sólo ha aumentado la brecha económica entre el Norte y el Sur. La brecha ambiental se ha incrementado con la misma magnitud, y los del Sur se encuentran sin duda en la punta más débil, sufriendo los impactos del deterioro global (Guimarães, 1991b). Tómese, por ejemplo, el deterioro progresivo de la base biogenética de las actividades humanas, con impactos de todo tipo para la manutención de la diversidad en el sistema ecosocial. Se ha indicado que entre 15 y 20% de todas las especies animales y vegetales podrán desaparecer en la vuelta del siglo. Ahora bien, cerca de 90% del patrimonio biogenético de la humanidad se encuentra en los bosques tropicales del Sur, sometidos a una devastación sin precedentes, provocada en buena medida por la acción de intereses económicos y comerciales del Norte. Existen, por ejemplo, más especies de aves en el Parque Nacional de Sangay, en Ecuador, que en toda América del Norte; y una única reserva natural en la región del Choco en Colombia preserva en potencial más especies de plantas que el total sometido a preservación en la historia de Estados Unidos.

En lo que dice en relación con la destrucción de la capa de ozono, si informes recientes dan cuenta que ya se habría reducido en 10% la concentración de ozono en la estratósfera, en la Antártida esta reducción habría alcanzado un alarmante 70%, con graves consecuencias para la salud humana y animal en países como Argentina, Chile y Brasil.³ Lo mismo se aplica a las

³ Cf. despacho de Reuters del 21 de febrero de 1994 ("Ozono ha declinado 10 PCT en los últimos 25 Años", por Paul Ben-Tzak).

consecuencias del efecto invernadero para la región, según previsiones recientes del Grupo Inter-Gubernamental sobre Cambio Climático (CEPAL, 1993b). Mientras se puede esperar una elevación de 1 a 3 grados Celsius en las temperaturas promedio del planeta hasta el año 2050, en América Latina las temperaturas observadas en los meses de diciembre a febrero podrían elevarse desde 2° en la Amazonia hasta 8° en el Cono Sur.

En contraste con lo que se ha señalado respecto del avance de los desiertos en el planeta, en nuestra región se ha podido determinar, por ejemplo, que 51% de la superficie de México y 35% de la superficie de Uruguay se encuentran total o significativamente erosionadas; y en la Cuenca del Plata 60% de la provincia de Entre Ríos (Argentina) sufre de erosión grave o moderada (CEPAL y PNUMA, 1990). En Brasil, además del Nordeste, las tierras más fértiles de la región sur del país se encuentran gravemente amenazadas. En Paraná, 20% de las tierras cultivables se ha vuelto improductivo y con riesgo de desertificación, mientras el "Desierto de los Pampas", en Río Grande do Sul, ya cubre una extensión de cerca de 5 000 hectáreas.

Considérense, finalmente, los problemas ambientales asociados a la urbanización. Si al iniciarse la década pasada 22 ciudades del Sur tenían una población superior a los 4 millones de habitantes, en el año 2000 deberán sumar 60. En cambio, en el mundo desarrollado, éstas se incrementarán de 16 a 25. Diez de las doce ciudades más pobladas del mundo en el año 2000 (sobre 13 millones de habitantes) estarán ubicadas en países del Sur, la mitad en América Latina, con México y São Paulo ocupando los dos primeros lugares. Para ese entonces, cerca de 40% de la población regional estará viviendo en ciudades con más de un millón de habitantes. Tomándose en cuenta que 60% de la población urbana de América Latina no tiene acceso a sistemas de alcantarillado, y más de 90% de las aguas residuales se descargan, sin ningún tratamiento, en los cuerpos de agua, se puede apreciar la magnitud del deterioro del ecosistema urbano en la Región.

Por otra parte, mientras la calidad del aire que se respira en Londres, Los Angeles o Tokio ha mejorado considerablemente en las últimas décadas, la atmósfera de México, Lima, Santiago, o São Paulo se ha vuelto casi irrespirable. Es así que si en 1974 hubo que declarar, por primera vez, "estado de emergencia" en

São Paulo; dos años más tarde se declararon 161 estados de "atención" y 2 de "alerta máxima", situaciones que se han repetido regularmente desde entonces. Cubatão, llamada "Valle de la Muerte", en el corazón industrial de São Paulo, es considerada una de las ciudades más contaminadas del planeta. Por último, las autoridades de la ciudad de México y Santiago se han visto obligadas a imponer desde severas medidas de restricción vehicular debido a niveles insoportables de contaminación del aire, hasta decretar "estado de emergencia", cuando las actividades industriales se reducen en un 30% y la restricción vehicular afecta a prácticamente la mitad de los vehículos automotores.

Pese a la grave situación ambiental latinoamericana, conviene recordar que es despreciable, por lo menos en la actualidad, la contribución del desorden ecológico regional en la agudización de los problemas ambientales del planeta. De hecho, la mayoría de los conflictos que acaparan la atención internacional, llámese lluvia ácida, efecto invernadero, destrucción de la capa de ozono o cambios climáticos, son de responsabilidad casi exclusiva de los países del Norte. En síntesis, los países latinoamericanos se ven enfrentados, no sólo al deterioro ambiental a menudo asociado con "exceso" de desarrollo (por ejemplo, contaminación y derroche de recursos), sino además con situaciones que son características de condiciones de "ausencia" de desarrollo, o de desarrollo trunco (por ejemplo, pobreza y desigualdad socioeconómica). Tal como lo ha dicho el director del PNUMA (citado en Simonis, 1984: 48), "las dos causas básicas de la crisis ambiental son la pobreza y el mal uso de la riqueza: los pobres del mundo son compelidos a destruir en el corto plazo precisamente los recursos en que se basan sus perspectivas de subsistencia en el largo plazo, mientras la minoría rica provoca demandas en la base de recursos que a la larga son insostenibles, transfiriendo los costos una vez más a los pobres".

Crisis social y especificidad del Estado latinoamericano

El análisis desarrollado hasta aquí indica la necesidad de sustituir enfoques ingenuos, exclusivamente "conservacionistas", acerca de la sustentabilidad del desarrollo, por el reconocimiento

de que los problemas ecológicos y ambientales revelan disfunciones de carácter social y político (por ejemplo, los patrones de relación entre seres humanos y la forma como está organizada la sociedad en su conjunto) como, asimismo, advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (por ejemplo, los patrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos). La singularidad de la evolución sociopolítica de América Latina refuerza aún más esa postura, pues la profunda crisis que ha afectado a la Región en décadas recientes, y por añadidura la crisis del Estado latinoamericano, impone límites precisos a las estrategias globales en pos de la sustentabilidad.

El contexto económico y social de la crisis latinoamericana proyecta un cuadro poco alentador respecto a las posibilidades de materialización de un estilo de desarrollo sustentable en la Región (Guimarães, 1990a). Como resume la CEPAL (1990: 1), "la crisis económica que ha afectado a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social". Por otra parte, las políticas de ajuste adoptadas a mediados de la década pasada para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad. Como lo sintetiza el PREALC (1988: 24), "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9%) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6%) en la inversión y en el consumo de los trabajadores".

Se revirtió, asimismo, la tendencia verificada en el periodo 1960-1980 de reducción de la pobreza (de 50 a 41%), pasando ésta a afectar 46% de la población (195.9 millones de personas) en 1990. De acuerdo con estimaciones de CEPAL (1993a), este incremento se ha concentrado, en su casi totalidad, en las zonas urbanas, que pasaron a albergar el 60% del total de pobres. Las cifras disponibles revelan indirectamente la profundidad de la crisis, puesto que en 1990, 93.5 millones de latinoamericanos (22% de la población total), vivían como indigentes,

es decir, en hogares que aun si gastaran todos sus ingresos corrientes en alimentación no lograrían adquirir una canasta básica de alimentos. De hecho, del incremento en el volumen de población pobre entre 1980 y 1990 (60 millones), 52% (31.1 millones) corresponde al aumento de la población indigente. Dicho de otro modo, a dos de cada cinco hogares latinoamericanos no se les permite actualizar los derechos más elementales de ciudadanía social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros; y uno de cada cinco latinoamericanos se encuentra no sólo al margen de la ciudadanía, sino además por debajo del límite de la supervivencia biológica como ser humano.

Si la experiencia dominante en América Latina demuestra que la relación entre crecimiento y justicia social ha sido, por decir lo menos, conflictiva, hoy estamos forzados a reconocer que no se ha logrado repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis. Por el contrario, las políticas “de ajuste” adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad; es más, sin al menos dar solución duradera a la crisis financiera que las había justificado. Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad social. Este carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado, en décadas recientes, por la exclusión absoluta —económica, social, política y cultural— de amplios sectores. Si la evolución histórica de la Región permitía, en la década pasada, el uso de imágenes como la de *Belindia*, para describir las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano (Bacha y Taylor, 1976), afrontamos ahora el riesgo de avanzar quizás hacia el modelo sudafricano. La desigualdad supone la existencia de, por lo menos, la posibilidad de su superación, pero supone a su vez la incorporación a la sociedad nacional. La desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los “incluidos”. En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del *apartheid* social, en que la subordinación se transforma en exclusión, produciéndose una ruptura

drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos y excluidos.⁴

Junto con el despertar amargo del desarrollismo, se produjo también una resaca netamente política. Además de la crisis económica y de sus secuelas de exclusión social, la propia formación social de la región y su evolución política reciente agrava los desafíos de la sustentabilidad (Guimarães, 1990b). La crisis del Estado y del sistema político tienen su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas y desarrollistas. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición orgánica en cuanto a un proyecto de sociedad, así como su orientación de cambio en el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El reformismo y el desarrollismo constituyeron hasta cierto punto intentos de afrontar las insuficiencias de la opción populista. En especial, se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento. A partir, en tanto, de los procesos de cambio en las estructuras socioeconómicas, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del sistema político para distribuir recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ésta.

América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en las

⁴ Es en ese sentido que debe ser entendida la afirmación de que se está produciendo una transformación de situaciones de *subordinación* a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre *clases* sociales diferenciadas, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza las vinculaciones entre *estamentos* o *castas*. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre estamentos o castas, basadas en una adscripción desigual de *privilegios*, no está presente esa posibilidad.

sociedades industriales y capitalistas de la actualidad. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial.⁵ Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo y a impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas de lo que serían de otra manera. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y seguirá imponiendo, sus propios límites a la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas. De tal suerte que a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo con los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de los conflictos sociales.

La situación actual de América Latina, si bien es consonante con su formación social, representa, además, la culminación de un proceso de *crisis de competencia* del aparato público en

⁵ No todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países (Costa Rica) en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros (Argentina) donde su inserción en la economía mundial impidió que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una *crisis de legitimidad* del Estado.⁶ Por crisis de competencia, se entiende la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar de los años sesenta. La crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste. No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, más que representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación.⁷ Parafraseando las interpretaciones sobre la caída del imperio romano, se podría decir que el desmoronamiento de los regímenes autoritarios se debe en menor grado a la revitalización de las instituciones civiles y políticas, —si bien éstas cobran importancia en la actualidad— sino que se vienen abajo “por la presión de su propio peso” (Gibbon, 1909, 4: 173).

En síntesis, el dinamismo económico de América Latina ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social, y muchas veces a costa incluso de la democracia. Como es sabido, a costa también de su patrimonio natural. Por otro lado, las instituciones públicas se han revelado incapaces, no sólo de hacer frente a los problemas propios de la modernización, sino de

⁶ Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Guimarães (1984). Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis *coyuntural* (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y *orgánica* (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Debrun (1983).

⁷ Los acontecimientos recientes en países como Venezuela (intento de derrocar al gobierno desde afuera del sistema político) y Perú (la suspensión *de facto* del orden democrático, pero desde adentro del sistema político), así como la inestabilidad “congénita” de construir un orden democrático en algunos países de Centroamérica y del Caribe (Nicaragua, Haití) deben ser entendidos como manifestaciones de la aludida crisis de legitimidad.

promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no es menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aun caracterizados por la atomización y dispersión organizativa.

En esas circunstancias, las alternativas de solución de los graves problemas que afectan al medio ambiente latinoamericano a través de estrategias de desarrollo sustentable, que no tomen en cuenta la crisis de legitimidad del sistema político, a raíz de los verdaderos abismos sociales existentes en la Región, sólo perpetuarán las insuficiencias del estilo vigente. Nunca estará de más recordar que en situaciones de extrema pobreza el ser humano empobrecido, marginalizado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona.

EL PAPEL DEL ESTADO EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Pese a la importante evolución del pensamiento mundial respecto de la crisis del desarrollo que se manifiesta en la crisis del medio ambiente, una evaluación general de las alternativas propuestas —entre ellas la de desarrollo sustentable— revela que no han habido grandes avances en la búsqueda de soluciones definitivas, ni tampoco novedosas. El recetario continúa obedeciendo a la farmacopea neoliberal, y sigue incluyendo los programas de ajuste estructural, de reducción del gasto público, y de mayor apertura en relación con el comercio y las inversiones extranjeras. La verdad de los hechos es que, con mayores o menores niveles de sofisticación, las alternativas de solución de la crisis suponen cambios todavía marginales en las instituciones y reglas del sistema económico y financiero internacional. Adquiere relevancia, por eso mismo, descomponer el discurso de la sustentabilidad en sus dimensiones y criterios operacionales, para identificar posibles contradicciones entre éstos y las propuestas para la reforma del Estado, y para precisar el papel que el Estado debería, o podría desempeñar para promover la sustentabilidad en la Región.

Los diversos (y ambiguos) significados de "sustentabilidad"

La noción de desarrollo sustentable tiene su origen más remoto en el debate internacional iniciado en Estocolmo y consolidado en Río. Sin embargo, la fuerza que ha cobrado en el discurso actual encierra múltiples paradojas (Guimarães, 1994). Desde luego, el desarrollo sustentable asume importancia en el momento mismo en que los centros de poder mundial declaran la falencia del Estado como motor del desarrollo y proponen su remplazo por el mercado, mientras declaran también la falencia de la planificación gubernamental. Al revisarse con atención la noción de sustentabilidad, o por lo menos a lo que hay de común en las más de cien (!) definiciones identificadas en la literatura (por ejemplo, la mantención del *stock* de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras) constátase, en tanto, que la sustentabilidad del desarrollo requiere precisamente de un mercado regulado y de un horizonte de largo plazo para las decisiones públicas. Entre otros motivos, porque actores y variables como "generaciones futuras" o "largo plazo" son extrañas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo. Lo mismo se aplica, con mayor razón, al tipo específico de escasez actual. Si la escasez de recursos naturales puede, aunque imperfectamente, ser afrontada en el mercado, elementos como el equilibrio climático, la biodiversidad o la capacidad de recuperación del ecosistema, trascienden a la acción de éste. La primera paradoja se resume, a si estamos delante de una dicotomía sólo aparente o si se trata, en efecto, de una propuesta cuyos requisitos no corresponden a la realidad actual y sólo se logran armonizar a nivel retórico, constituyéndose, por tanto, en una propuesta desprovista de cualquier contenido social relevante.

Por otra parte, y en cierta medida fortaleciendo lo que se afirmó recientemente, es en verdad impresionante, por no decir contradictoria desde el punto de vista sociológico, la unanimidad respecto de las propuestas en favor de la sustentabilidad. Resulta imposible encontrar un sólo actor social de importancia en contra del desarrollo sustentable. Si ya no fuera suficiente el sentido común respecto del vacío que normalmente subyace a consensos sociales absolutos, el pensamiento mismo sobre de-

sarrollo, como también la propia historia de las luchas sociales que lo ponen en movimiento, evoluciona en base a la pugna entre actores cuya orientación de acción oscila entre la disparidad y el antagonismo. Es así, por ejemplo, que la industrialización se ha contrapuesto, durante largo tiempo, a los intereses del agro, deslocando el eje de la acumulación del campo a la ciudad, del mismo modo como el avance de los estratos de trabajadores urbanos provocó efectos negativos para la masa campesina. No se trata de sugerir aquí una visión de la historia en que los antagonismos entre clases o estratos sociales se cristalicen a través del tiempo. De hecho, el capital agrícola se ha vinculado cada vez más fuertemente al capital industrial, mientras el campesino se ha ido transformando gradualmente en trabajador rural, con pautas de conducta semejantes a las de su contraparte urbana. Así y todo, hay que plantearse la pregunta: ¿Cuáles son los actores sociales promotores del desarrollo sustentable? No es de esperar que sean los mismos que constituyen la base social del estilo actual, los cuales tienen, por supuesto, todo a perder y muy poco a ganar con el cambio.

Resulta inevitable sugerir, principalmente a partir de la realidad en los países subdesarrollados del Sur, que el desarrollo sustentable sólo se transformará en una propuesta en serio en la medida en que sea posible distinguir sus componentes reales, es decir, sus contenidos sectoriales, económicos, ambientales y sociales. No cabe la menor duda de que uno de los pilares del estilo actual es precisamente la industria automotriz, con sus secuelas de congestión urbana, quema de combustibles fósiles, etc. Ahora bien, lo que podría ser considerado sustentable para los empresarios (por ejemplo, vehículos más económicos y dotados de convertidores catalíticos) no necesariamente lo sería desde el punto de vista de la sociedad (por ejemplo, transporte público eficiente). Lo mismo ocurre en relación con los recursos naturales. Para el sector productor de muebles o exportador de maderas, podría ser considerada sustentable la explotación forestal que promueva la sustitución de la cobertura natural por especies homogéneas, puesto que el mercado responde e incentiva la competitividad individual fundada en la rentabilidad óptima de los recursos. Mientras, para el país, puede que sea sustentable precisamente la preservación de estos mismos recursos forestales, garantizando su diversidad para investigacio-

nes genéticas, para la manutención cultural de poblaciones autóctonas, etc., otorgándose de paso una menor rentabilidad a la exportación de maderas o mueblería.

Otra ilustración de esta disyuntiva, en este caso internacional, se refiere a los recursos financieros. A partir de la Conferencia de Río, el principal gestor financiero internacional de la estrategia de desarrollo sustentable sería el Banco Mundial, responsable por el financiamiento del llamado Programa 21, una especie de programa mundial de acción para orientar la transición hacia la sustentabilidad, con 40 capítulos y 115 áreas de acción prioritaria. Es suficiente con comparar los 2 millones de dólares que el Banco ha destinado a financiar programas de reducción de CO₂ en la China con los 310 millones de dólares que el mismo Banco se propone destinar a la construcción de centrales generadoras de energía en base a carbón, o bien los mil millones de dólares que pretende asignar a sistemas de transporte basados en combustibles fósiles (Rich, 1994). En verdad, los estudios del *Environmental Defence Fund* indican que de los 46 préstamos concedidos por el Banco Mundial a programas de energía, con un total de recursos que asciende a los 7 mil millones de dólares, sólo dos incorporan criterios de eficiencia energética o de conservación. En resumen, que se haya elegido uno de los pilares financieros del estilo actual como promotor del cambio pareciera ser tan “insustentable” como otorgar a la Agencia Internacional de Energía Atómica el liderazgo de programas de reconversión de fuentes nucleares de energía a fuentes renovables.

Una aproximación más bien lógico-formal al interrogante de los “actores” detrás de una estrategia de desarrollo sustentable, sería la de utilizar los propios fundamentos económicos del proceso productivo: capital, trabajo y recursos naturales. Históricamente, cada uno de esos elementos ha gozado de una base social directamente vinculada a su evolución, es decir, “portadora” de los intereses específicos a ese factor. Es así que la acumulación de capital financiero, comercial o industrial, pudo nutrirse y, a su vez, sostener el fortalecimiento de una clase capitalista, mientras la incorporación de la naturaleza a través de las relaciones de producción pudo favorecerse y, a su vez, favoreció la consolidación de una clase trabajadora. Para no alargar demasiado el argumento, baste con recordar que el desarrollo de las

luchas sociales se ha dado, en términos históricos, a través del embate entre socialismo y capitalismo, aun cuando algunos historiadores confundan el agotamiento del autoritarismo y la victoria de la democracia con el “fin de la historia” de las luchas sociales.

El dilema actual de la sustentabilidad se resumiría, por consiguiente, en la inexistencia de un actor cuya razón de ser social fuesen los recursos naturales, fundamento al menos de la sustentabilidad ecológica y ambiental del desarrollo. Esto se vuelve aún más complejo al considerar otros elementos. Ocurre que en lo que dice relación con el capital y el trabajo, sus respectivos actores detentan la propiedad de los respectivos factores, mientras la propiedad de los recursos naturales y de los procesos ecológicos es, por lo menos en teoría, pública. Tal realidad permite incluso una disgresión necesaria, puesto que subyace a dicho dilema la tendencia de algunos sectores en tentar “privatizar” la naturaleza, bajo el supuesto de que la actual crisis radica precisamente en la ambigüedad de los derechos de propiedad sobre los recursos ambientales. Según ese razonamiento, la sustentabilidad del desarrollo estaría garantizada a partir del momento en que fuese posible atribuir un precio a la naturaleza, una noción que las limitaciones de espacio no permiten ahondar en su crítica. Me limito a indicar que tal lógica obedece mucho más al avance ideológico del neoliberalismo que a la lógica de funcionamiento de los ciclos vitales de la naturaleza.

Por último, el debate internacional reciente acrecienta la confusión vigente, además de las paradojas ya señaladas: la contradicción entre el discurso anti-estatista y los requerimientos del desarrollo sustentable, la unanimidad en torno de la sustentabilidad, la ausencia de actores “portadores” de ésta, y el intento de atrapar las propuestas en el discurso economicista. En efecto, la propia reunión de Río, que debería haber sido el escenario para los acuerdos básicos para el cambio de estilo, ha frustrado las expectativas, contribuyendo para enredar aún más el debate sobre sustentabilidad (Guimarães, 1992c).

La convención sobre Cambio Climático, que debería lanzar las bases para el cambio de la matriz energética mundial, se evaporó a tal punto durante las discusiones que ha resultado una simple declaración de intenciones, tan sólo “recomendando” la estabilización de las emisiones de CO₂ a los niveles existentes en 1990, sin siquiera fijar plazos para que ésta se haga efectiva.

La convención sobre Biodiversidad, que tenía por objeto garantizar la protección y el uso racional de los recursos genéticos del planeta, si bien es cierto que recomienda medidas concretas para garantizar que los países del Sur, "productores" de biodiversidad, compartan los beneficios científicos, tecnológicos y económicos de su explotación con los países "consumidores" del Norte, todavía presenta demasiados calificativos del tipo "siempre que esto sea posible o adecuado", lo cual debilita sobremanera el texto original.

La que había sido formulada originalmente como una convención sobre Bosques acabó transformándose en una simple Declaración de Principios, en buena medida gracias a la visión estrecha de los países del Sur. Aun así, ha prevalecido la posición del Norte, puesto que han sido excluidos del texto los mecanismos de compensación a los países en desarrollo por la preservación de sus bosques tropicales.

Temas como el de la deuda externa, cuya solución la Resolución 44/228 consideraba condición *sine qua* para el desarrollo sustentable, destacaron por su ausencia, como también estuvo ausente la deuda ecológica del Norte para con el Sur, tan vehementemente defendida por actores tan distintos como las ONG, el BID, la CEPAL y otras instituciones regionales (Guimarães, 1993). Por último, las empresas transnacionales, con un impresionante aparato propagandístico, lograron salir incólumes de Río, pese a su responsabilidad por el desorden ecológico mundial, y pese a ser responsables por prácticamente el 80% del comercio mundial y por una parcela equivalente de las tierras cultivadas para productos de exportación. Lo mismo sucedió con las prácticas de libre comercio, al parecer tan caras en los días de hoy, ya que muchos se aprestaron a desconocer las relaciones de causa y efecto entre, por ejemplo, deterioro de los términos de intercambio y sobreexplotación de recursos, o entre libre comercio y exportación de industrias y tecnologías contaminantes.

A modo de conclusión, podría decirse que convivimos todavía con dos realidades contrapuestas. Por un lado, todos concuerdan que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable, no sólo desde el punto de vista económico y ambiental, sino que, principalmente, en lo que se refiere a la justicia social. Por el otro, no se adoptan las medidas indispensables

para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas que dieron sustentación al estilo vigente. A lo más, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación capitalista, sin afrontar todavía los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales. Tampoco se hacen evidentes las acciones indispensables para cambiar los patrones de consumo en los países industrializados, los cuales, como es sabido, determinan la internacionalización del estilo. Hasta el momento, lo que se ve son transformaciones sólo cosméticas, tendientes a “enverdecer” el estilo actual, sin de hecho propiciar los cambios a que se habían comprometido los gobiernos representados en Río, un fenómeno por lo demás conocido de los sociólogos y politólogos, que lo clasifican como de “conservadurismo dinámico”. Antes que ser una teoría conspirativa de grupos o estratos sociales, se trata simplemente de la tendencia inercial del sistema social para resistir al cambio, promoviendo la aceptación del discurso transformador precisamente para garantizar que nada cambie.⁸

El Estado frente a los desafíos globales y regionales

La evolución del debate mundial sobre la crisis supone cambiar nuestra forma de encarar los desafíos socioambientales. Ya no se trata, en la actualidad, de acomodar nuestros números, nuestras aspiraciones y nuestras necesidades a la capacidad de sustento del planeta, puesto que los seres humanos han demostrado a través de su historia una capacidad impresionante de adaptación a las más diversas y adversas condiciones ambientales. Lo que está en juego es, más que la capacidad humana de “sintonía fina”, la posibilidad de imprimir un cambio dramático en su forma de organización social y de interacción con los ciclos de la naturaleza. Se ha popularizado una analogía bastante elocuente a ese respecto, y que describe un experimento de escolares con una rana. Cuando la sumergieron en una olla hir-

⁸ Para una visión de cómo operan los principios del conservadurismo dinámico en el proceso de formulación de políticas públicas, véase Schon (1973) y Guimarães (1990: 44-66).

viente, ella saltó inmediatamente —rechazo instantáneo a un ambiente que le era hostil—. Pero cuando los escolares la echaron en una olla con agua fría, y calentaron el agua poco a poco, la rana se puso a nadar alegremente, adaptándose a la subida gradual de temperatura e hirviéndose feliz hasta la muerte.

La persistencia de la temática Norte-Sur en el debate mundial permite indicar que los países en desarrollo sufren las consecuencias de los dos extremos de la crisis; situaciones de deterioro agudo del medio ambiente humano, características del “exceso” de desarrollo provocado por procesos de industrialización y de urbanización acelerados, y al mismo tiempo, un estado de subdesarrollo generalizado, que provoca demandas crecientes al patrimonio natural. La globalización de la economía y del medio ambiente inviabilizan, en tanto, las propuestas autárquicas de desarrollo (Guimarães, 1992b). Pareciera estar superado el falso dilema sobre si el desarrollo debe ser “hacia afuera” o “hacia adentro”. La presente disyuntiva plantea, en definitiva, el “no quedarse afuera”, lo que presupone la incorporación de las economías y de las sociedades nacionales a las tendencias de cambio mundial, en el contexto de un estilo de desarrollo que, sin orientarse únicamente por las necesidades internas, debe respetar el potencial, las limitaciones y los desafíos específicos de la realidad ecosocial de cada país.

La búsqueda de soluciones a los problemas ambientales en escala mundial requiere nuevas formas de cooperación y de concertación entre los países de la región, puesto que los países más desarrollados han demostrado una inclinación permanente para actuar coordinadamente en la identificación y defensa de sus intereses. Al contrario de lo sucedido durante las negociaciones respecto de la deuda externa, las cuales, al permitir la individualización de deudores y acreedores socavaron las bases de una negociación multilateral, la crisis actual sólo podrá ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo para los países de la Región si éstos actúan en forma concertada. Esto significa, por ejemplo, que la Región debe rechazar los intentos de introducir en los organismos financieros internacionales, condiciones y restricciones crediticias en los proyectos de los países en desarrollo, bajo el pretexto de criterios ambientales que traducen exclusivamente las preocupaciones del mundo desarrollado y que no incorporan su realidad social. Hay que construir, mediante

estrategias negociadas, nuevas modalidades de transferencia de recursos y de tecnología que permitan revertir los efectos de la crisis y transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo.

Considerando, asimismo, que América Latina, con 9% de la población mundial, concentra 23% de la tierra potencialmente arable, 31% del agua disponible, 23% de los recursos forestales, 46% de los bosques tropicales, 40% de las especies vegetales y animales, 20% del potencial de generación de energía renovable como la hidroelectricidad, así como una parte significativa de las reservas de minerales, las soluciones a la crisis deben necesariamente hacer justicia al aporte estratégico de la Región para el desarrollo sustentable en escala mundial. Ello implica que las modalidades de negociación antes sugeridas, deben otorgar prioridad a aspectos como: la utilización de la información contenida en la biodiversidad; las condiciones de uso de nuestro potencial genético en biotecnologías desarrolladas en los países industrializados; los criterios de importación de tecnologías adaptables a nuestros ecosistemas, así como los precios de materias primas de la región que incluyan externalidades y los costos de regeneración de los recursos naturales exportados.

La crisis ambiental impone, además, reconstruir la estructura institucional que media las relaciones internacionales. Su evolución antecede al consenso actual, cuando todavía no se constataba la interdependencia que caracteriza la sociedad-mundo de fines de siglo, y cuando se creía posible compartimentalizar los problemas (energía, salud, pobreza) a través de organizaciones burocráticas. Hay que internacionalizar en los hechos los organismos intergubernamentales, que tienden a cristalizar la distribución de poder entre naciones, y dotarlos del conocimiento necesario para enfrentar problemas interrelacionados con enfoques igualmente multidisciplinarios. Lo anterior implica también reforzar los foros multilaterales, para contrarrestar propuestas de establecimiento de autoridades supranacionales para vigilar el uso de los recursos naturales.

Algo similar ocurre con el uso de los espacios comunes como los océanos, comprobado por el hecho de que los países del Norte todavía no se han adherido a la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, y resisten la adopción de mecanismos eficaces de control que posibiliten la adopción de una convención sobre movimientos tranfronterizos de desechos tóxicos.

No se puede perder de vista, por tanto, que los problemas ambientales, antes de constituir desafíos tecnológicos o financieros, advienen de situaciones de inequidad social y desigualdad en la distribución de poder inter e intranacional. A nivel internacional, los únicos antídotos conocidos para esas condiciones son todavía el multilateralismo (hacia el mundo) y la concertación (hacia la región). A nivel nacional, ocupan un lugar destacado el ataque frontal a la pobreza y la incorporación a la ciudadanía plena —política, social y económica— de amplias mayorías excluidas, así como la revisión de patrones de consumo insustentables, dictados por la demanda de estratos sociales que reflejan el consumo de la élite mundial.

Los problemas que componen la Agenda Global presentan, en resumen, desafíos sin precedentes para América Latina en su conjunto, y para cada país en particular. Desgraciadamente, la crisis sorprende a América Latina en una situación igualmente desfavorable en muchos otros ámbitos. Recuperar el proceso de crecimiento supone el fortalecimiento de la democracia, pero al mismo tiempo, la necesidad de estabilizar la economía, incorporarla a las corrientes del intercambio tecnológico mundial, implantar patrones más austeros de consumo y mejorar la distribución de la riqueza. Si esto ya no constituyera un desafío sin precedentes para la Región, los problemas del ambiente global colocan a los países latinoamericanos ante la disyuntiva de replantearse frente al mundo, y a la vez, repensar sus relaciones internacionales y la cooperación regional.

Un nuevo paradigma de desarrollo para la región debe permitir una revisión profunda en las prácticas actuales de incorporación del patrimonio natural, a través de nuevas formas de organización social y de nuevos patrones de producción y de consumo. Antes de todo, no se puede concebir una estrategia de desarrollo que pueda ser ambientalmente sustentable sin incluir una solución para los graves desequilibrios provocados por las situaciones de pobreza extrema y de desigualdad socioeconómica que caracterizan la sociedad latinoamericana de fines de siglo. Pese a que la región ha experimentado cambios verdaderamente espectaculares en los tres últimos decenios, donde se destaca el alto dinamismo de sus economías, sus recursos se han concentrado aún más desde el punto de vista geográfico y social. Cualquiera que sea el punto de partida desde el cual se

aborde la situación en nuestros países, el 60% de la población infantil que duerme mal alimentada todas las noches o los 196 millones que quedan por debajo de la línea divisoria de la pobreza, constituyen un claro indicio de los resultados perversos de las estrategias de desarrollo adoptadas hasta el momento.

Las implicaciones de ese legado, que actúa como una hipoteca sobre las perspectivas de desarrollo sustentable en América Latina, han llevado a la estructura social a convivir con tensiones en proporciones dramáticas. No sólo la riqueza y el patrimonio natural se han concentrado en los países de la Región. El acceso a los centros de decisión también se caracteriza por la inequidad. Perfilase, pues, como indispensable el perfeccionamiento de la democracia, de modo de enfrentar el divorcio entre la sociedad y el Estado, y superar así las situaciones de pobreza política, que agravan y perpetúan la desigualdad socio-económica. El primer aspecto a destacar es, por consiguiente, el de que la simple recuperación del crecimiento no bastará para dar solución a estos graves desequilibrios. El cambio de las estructuras productivas de nuestros países, indispensable para recuperar el dinamismo económico, debe estar entrelazado con políticas que aseguren mayor equidad social respecto de las generaciones actuales y venideras.

Antes de perfilar el papel del Estado en tales propuestas, conviene hacer un alto en la discusión, para destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea “la cuestión del Estado” en América Latina. Eso se justifica también porque el discurso sobre el Estado, además de la confusión conceptual que lo caracteriza —a tal punto que uno termina por no saber a que “Estado” se están refiriendo los defensores de ésta o aquella postura— se ha distinguido, como nos recuerda Alfredo Costa Filho (1988: 45-46), por tratarlo como una nueva “Geni”, ese personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su *A Opera do Malandro*, que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra. De acuerdo con esta interpretación, se viene dando un tratamiento maniáco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maniáca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien

exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público. Concluye Costa Filho que, “en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos”. El resultado de ello es la pérdida de significado del Estado, reduciéndose el debate a un problema de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico. La propia definición de ese aludido “papel del Estado” también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado, como complementar las acciones de los demás agentes. No sorprende que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra Región a un problema de tamaño.

El proceso de formación social y del Estado latinoamericano apuntan que ese enfoque, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agotan todas las dimensiones del tema, no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal “agente económico”, independiente de inclinaciones personales o ideológicas. Por consiguiente, éste será un Estado “grande” en cuanto a su presencia económica, social y política, independientemente de las recomendaciones que se hagan en pos de su reducción. Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en “corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado”. Tiene sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en que, sí, existe un mercado, y sus mecanismos, sí, satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

Si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la Región, una comparación entre la situación en América Latina y las economías más desarrolladas del mundo capitalista refuerza aún más lo señalado. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países avanzados con los países latinoamericanos, se constata una mayor presencia del Estado en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal,

Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8%, mientras que para una muestra de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8%. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países de la muestra aumentaron los gastos del gobierno central en relación con el PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países desarrollados. Vale resaltar también que aun en un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en toda América Latina —en verdad el único país que logró disminuir los gastos del gobierno central entre 1972 y 1982 (-10 puntos)—, aun así, en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo.

En resumen, se propone achicar el Estado y pasar al sector privado y al mercado el liderazgo del proceso de cambio, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado y del mercado para asumir un papel protagónico en la asignación de recursos. Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal —principalmente en su papel empresario— si bien constituye una tarea necesaria y hasta urgente, tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponer una expansión de las actividades estatales, ni tampoco de extender la reducción de sus proyecciones empresariales a todas las esferas de la vida social, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

Por otra parte, la superación institucional planteada por la crisis se basa, a nivel micro, en la democratización de la sociedad; y a nivel macro, en la democratización del Estado. El pri-

mer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la privatización de los monopolios estatales, de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, de la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. Huelga decir que tales desafíos presuponen un mínimo de estabilidad en la conducción de las políticas públicas.

No son pocas, sobre este último aspecto, las dificultades institucionales para la materialización de un nuevo estilo de desarrollo en la Región. Utilizando el caso de Brasil como ejemplo, se constata que a partir de mediados de la década pasada, el país ha conocido diez planes de estabilización, su moneda ha cambiado su nombre en siete oportunidades, la política cambiaria ha sufrido veintiséis alteraciones, han sido probadas más de sesenta políticas de precios, y el número de políticas salariales ya supera a veinte. La gestión ambiental ha experimentado también su cuota de inestabilidad. La Secretaría Ministerial de Medio Ambiente, creada en 1972, ya ha ocupado cuatro "nichos" distintos en la estructura gubernamental, y su nombre fue cambiado en tres oportunidades. Si desde 1972 y hasta 1986 tuvo un mismo secretario, desde entonces nada menos que trece titulares ocuparon su timón.

Para países con un cuadro de inestabilidad político-institucional tan pronunciado como Brasil, la búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo que permita una relación más armónica entre las actividades económicas y el funcionamiento de los sistemas naturales no deja de ser un ejercicio que requiere de osadía y de imaginación creadora de las élites económicas, de los dirigentes políticos, de la clase trabajadora y de la ciudadanía en su conjunto. Si le agregamos a la evolución reciente las características de nuestra formación social, con sus secuelas de burocratización del conflicto social, clientelismo y fragmentación de intereses, resulta fácil identificar la magnitud de los obstáculos institucionales que se anteponen a la formulación e implementación efectiva de estrategias de desarrollo sustentable en países cuya trayectoria no difiere de esta realidad.

Lo anterior conlleva a sostener la necesidad de diversas reformas en el frente institucional. Hay, por ejemplo, que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas que componen una estrategia global en favor de la sustentabilidad, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, a modo de eliminar posibles contradicciones y de asignar prioridades en función de los actores que constituyen la base social del desarrollo sustentable. Eso supone, además, una adecuada definición precisa de "grupos-objetivo" para quienes se dirigen políticas específicas, sean individuos o grupos, sean áreas territoriales o ecológicas. De igual modo, se requiere determinar el espacio estatal, público, comunitario y privado. Igualmente esencial es determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos de los intentos de cambio, como lo comprueban los programas de reforma agraria. Corresponde también determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es contradictoria con los objetivos no sólo de sustentabilidad en términos generales, sino en términos de los programas específicos que se quiere implementar. En lo que se refiere a la relación con los grupos sociales y su posición relativa en la sociedad, la preocupación institucional obliga a precisar la naturaleza del grupo de interés que surgirá con la implementación de los programas, así como el grado de intervención que éstos podrán ejercer en su ejecución. Habrá que cuidar, por último, que el interés creado por la implementación de los programas represente a amplios sectores y no permita el surgimiento de clientelas, muchas veces como verdaderas oligarquías, cuyos objetivos de largo plazo suelen contrariar las acciones propuestas.

El Estado y las distintas dimensiones de sustentabilidad

Se ha señalado anteriormente la paradoja de cómo el concepto y las propuestas de desarrollo sustentable surgen en un momento en que se declara el triunfo de la lógica del mercado sobre el Estado y la planificación gubernamental, en circunstancias en que la manutención del *stock* de recursos y de la calidad de vida requiere de un mercado regulado y de una visión de largo pla-

zo. Se han destacado, además, las paradojas de una propuesta de ingeniería social sin contrapartida en las luchas sociales, evidenciadas por la ausencia —resultado de la retórica— de conflictos entre la base social del estilo dominante y los intereses de los actores sociales supuestamente portadores de la propuesta de sustentabilidad. Antes de descomponer el concepto de desarrollo sustentable en dimensiones que le confieran sentido real, conviene subrayar las insuficiencias de la propuesta neoliberal para resolver los desafíos de la crisis.

En efecto, el agotamiento del estilo vigente, particularmente en los países del Sur, implica el reconocimiento de que este es el resultado de insuficiencias *estructurales* de las estrategias de crecimiento adoptadas en esos países, estrategias en las cuales el alto dinamismo económico ha sido acompañado de elevados niveles de desigualdad social, agravadas en la última década por procesos de exclusión absoluta. Este carácter estructural de la desigualdad en el Sur (y entre el Sur y el Norte) constituye, en verdad, una forma específica, *periférica*, de reproducción capitalista. No tiene sentido, por tanto, proponer, en lo que se refiere a la sustentabilidad *social* del desarrollo, el rescate de la “deuda social” provocada por el patrón de acumulación todavía vigente, o aún la corrección de “distorsiones” de un proceso de modernización social trunco. Lo que existe es un proceso de construcción de ciudadanía en donde la incorporación de algunos sectores se produce a costa de la mayoría y a costa de los ecosistemas.

La sustentabilidad del desarrollo exige, desde luego, la democratización del Estado, y no su abandono y sustitución por el mercado. Que la falencia del Estado autoritario dé lugar a propuestas de desmantelamiento del aparato regulador público equivale al dicho popular de “echar al bebé junto con el agua del baño”. Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de acumulación capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado, aún más en mercados imperfectos como los de los países periféricos. El Estado, en esas condiciones, sigue siendo el único actor capaz de hacer frente al poder de las transnacionales, así como al complejo proceso po-

lítico que subyace al comercio internacional y a las reglamentaciones internacionales de índole ambiental.

Si no bastara el consenso sobre este aspecto, y que resultó en la realización de la Conferencia de Río, como sugieren muchos autores, “si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado librado a sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron las crisis de los años treinta —con sus secuelas de fascismo y de guerra— y varias otras anteriores”. Algunos llegan al extremo de afirmar que “democratizar” el mercado sería simplemente un *nonsense*, puesto que “en ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva” (Guimarães, 1990b). Por otra parte, si el Estado omnipresente puede provocar despilfarros dramáticos en materia de degradación ambiental, como lo comprueba la experiencia de los países hasta hace muy poco bajo la órbita del llamado “socialismo real”, la verdad de los hechos es que los países de libre mercado del Norte son los campeones de la degradación. En definitiva, el mayor desafío es “destronar” a ambos, Estado y mercado, subordinándolos a los intereses de las comunidades y de la sociedad civil.

En síntesis, las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas *individuales*, constituyendo de hecho problemas *sociales*, colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades. Si bien es cierto que no se puede esperar la recuperación del proceso de crecimiento en los países del Sur sin que se incremente la disponibilidad de recursos productivos, resulta también irreal imaginar que tal recuperación adquiera un signo de sustentabilidad si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en el acceso y distribución de los recursos naturales, económicos y políticos, intra y entre naciones. Pareciera oportuno, bajo esta lógica, delinear algunas dimensiones y criterios operacionales de sustentabilidad. Además de los fundamentos ya indicados (por ejemplo, dotar de contenido real las propuestas en boga), tal procedimiento permite diferenciar actores e intereses de un modo más preciso, quedando aún más claro el papel del Estado. Por limitaciones de espacio, la

presentación estará limitada a la enunciación no exhaustiva de dichos criterios, con el objeto de sugerir la dirección que el debate sobre desarrollo sustentable debería seguir en nuestros países.⁹

La sustentabilidad *ecológica* del desarrollo se refiere a la base física del proceso de crecimiento y objetiva la manutención del *stock* de recursos naturales incorporado a las actividades productivas. Haciendo uso de la propuesta inicial de Daly (1990, véase también Daly y Townsend, 1993) se pueden identificar por lo menos dos criterios para su operacionalización a través de las políticas públicas. Para el caso de los recursos naturales *renovables* la tasa de utilización debiera ser equivalente a la tasa de recomposición del recurso. Para los recursos naturales *no renovables*, la tasa de utilización debe equivaler a la tasa de sustitución del recurso en el proceso productivo, por el periodo de tiempo previsto para su agotamiento (medido por las reservas actuales y la tasa de utilización). Tomándose en cuenta que su propio carácter de "no renovable" impide un uso indefinidamente sustentable, hay que limitar su ritmo de utilización al ritmo de desarrollo o de descubrimiento de sustitutos. Esto requiere, entre otros aspectos, que las inversiones realizadas para la explotación de recursos naturales no renovables deben ser proporcionales a las inversiones asignadas para la búsqueda de sustitutos.

La sustentabilidad *ambiental* se relaciona con la manutención de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, con la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas. Haciendo uso del mismo razonamiento anterior, el de *ilustrar* formas de operacionalización de concepto, dos criterios aparecen como obvios. En primer lugar, las tasas de emisión de desechos como resultado de la actividad económica deben equivaler a las tasas de regeneración, las cuales son determinadas por la capacidad de recuperación del ecosistema. A título de ilustración, el alcantarillado doméstico de una ciudad de 100 mil habitantes produce efectos dramáti-

⁹ En Guimarães (1992a y 1992b) se ha profundizado este tipo de análisis, en base al caso brasileño, para los sectores productivos (industrial, agrícola, extractivo y otros).

camente distintos si es lanzado en forma dispersa a un cuerpo de agua como el Amazonas, que si fuera direccionado hacia una laguna o un estero. Si en el primer caso el sumidero podría ser objeto de tratamiento sólo primario, y contribuiría como nutriente para la vida acuática, en el segundo caso ello provocaría graves perturbaciones, y habría que someterlo a sistemas de tratamiento más complejos y onerosos. Un segundo criterio de sustentabilidad ambiental sería la reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de la energía y las fuentes renovables. Lo anterior significa que tanto las “tasas de recomposición” (para los recursos naturales) como las “tasas de regeneración” (para los ecosistemas) deben ser tratadas como “capital natural”. La incapacidad de manutención de estas tasas debe ser tratada, por tanto, como consumo de capital, o sea, *no* sustentable.

Corresponde destacar, refiriéndose todavía a la sustentabilidad ambiental, la importancia de hacer uso de los mecanismos de mercado, como son las tasas y tarifas que incorporen al costo privado los costos de preservación ambiental, por medio de mecanismos que integren el principio del contaminador-pagador. Entre muchos mecanismos se pueden citar los “mercados de desechos”, donde las industrias de una determinada área transaccionan los desechos de sus actividades, muchas veces convertidos en insumos para otras industrias; y los “derechos de contaminación”. Pese a importantes limitaciones de tales mecanismos —entre estas el problema de las externalidades futuras inciertas y la dificultad de adjudicarse derechos de propiedad—, mayormente cuando se les atribuye un carácter generalizado como solución de todos los problemas ambientales, los derechos de contaminación poseen la ventaja de permitir, a través de su transferencia intra-industria, que el Estado disminuya la regulación impositiva vía el establecimiento de límites de emisión por unidad industrial, y pase a regular límites regionales de desechos, en base a la capacidad de recuperación del ecosistema. De este modo, una parte significativa de la manutención de la calidad ambiental pasaría al mercado, en la medida que la comercialización de tales derechos incentiva la modernización tecnológica y deja de penalizar a las industrias que, en el nivel tecnológico actual, no poseen las condiciones de reducir sus niveles de emisiones. En el sistema vigente, en que se privilegia

las multas, además de dificultar la internalización de los costos de degradación del medio ambiente, son penalizadas las industrias que, aunque utilizando la tecnología más avanzada disponible en el mercado, siguen excediendo los límites establecidos, mientras se premian aquellas que, aun operando dentro de los límites, se abstienen de perfeccionar sus procesos productivos.

La sustentabilidad *social* del desarrollo tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para el caso específico de los países del Sur, con graves problemas de desigualdad y de exclusión social, los criterios básicos debieran ser los de la justicia distributiva, para el caso de la distribución de bienes y de servicios, y de la universalización de la cobertura, para las políticas globales de educación, salud, vivienda y seguridad social. En muchos países de América Latina, tales criterios deberían verse complementados por el de la discriminación positiva, es decir, el de privilegiar estratos excluidos en desmedro del avance de los ya incluidos. La puesta en práctica de una estrategia de desarrollo socialmente sustentable en base de tales criterios requiere, además, de otro tipo de criterio macro operacional, a través del cual se examinen explícitamente las vinculaciones entre distintas opciones económicas globales y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad y de disminución de la pobreza. A título tan sólo de ilustración, se podrían mencionar las opciones de integración latinoamericana *vis-a-vis* la reinserción de sus economías en la nueva división internacional del trabajo. Desde luego, y tal como ya se ha señalado, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes, porque América Latina no puede dejar de integrarse cada vez más a la economía mundial. Pese a ello, las opciones de apertura ponen el acento en el desarrollo tecnológico de los sectores más dinámicos, para no perder contacto con la dirección de los cambios a nivel mundial; pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo derrochador de recursos y excluyente en su base social. Una política económica que privilegie los mercados nacionales, la complementariedad entre éstos a nivel regional, y que esté, además, orientada a la satisfacción de necesidades básicas y a disminuir las disparidades en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación des-

de los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo o de hecho excluidos del desarrollo, pero presenta sin duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo distributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores subordinados, adquieren sentido en la medida en que se destinan específicamente a aumentar la producción y productividad de éstos, y a producir cambios significativos tanto en la estratificación social como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación; y requiere a la vez asignar prioridad al desarrollo del sector agropecuario. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano. La misma lógica se aplica a ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, revertir la tendencia de modernización agrícola en base exclusivamente de la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo. Nuevamente, una opción de esta índole requiere, además de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de la reforma agraria, de cambios profundos en la política crediticia, una política fiscal de eliminación progresiva de subsidios y, en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras, y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas, centros de salud, y vivienda), se requiere otorgar prioridad a los equipamientos de uso colectivo, teniendo como eje el desarrollo comunitario, y privilegiando la participación de capitales privados

por encima de recursos estatales. Por último, la sustentabilidad social del desarrollo impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como la desconcentración industrial que permita, además, detener el proceso de metropolización. Eso tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos para reducir la pobreza y la distancia económica entre los grupos sociales exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le dé fundamento.

Finalmente, la sustentabilidad *política* del desarrollo se encuentra estrechamente vinculada al proceso de construcción de la ciudadanía y busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo. Tal como se ha destacado con anterioridad, ésta se resume, a nivel micro, a la democratización de la sociedad, y a nivel macro, a la democratización del Estado. Hay que reiterar, asimismo, que el primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de la información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones; mientras que el segundo se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y por la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. Ambos procesos constituyen desafíos netamente políticos, los cuales sólo podrán ser enfrentados a través de la construcción de alianzas entre diferentes grupos sociales, a modo de proveer la base de sustentación y de consenso para el cambio de estilo.

Han sido señaladas las tensiones resultantes de la formación del Estado latinoamericano: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Las repercusiones de la crisis fiscal demuestran, ade-

más, que se ha ahondado la ruptura entre Estado y sociedad. Considerándose, por último, las distancias económicas y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses, orientar el proceso de desarrollo y para que se pueda, en definitiva, forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad. Privilegiar, por tanto, la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado, se debe, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática. Tal como se ha indicado en la sección anterior, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado.

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace indispensable, en primer lugar, *fortalecer la capacidad política* del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de intereses sino, a raíz de las debilidades del sistema partidista, buscar corregir las distorsiones más evidentes en la distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos escasos, como el acceso a la propiedad y a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la toma de decisiones.

En segundo lugar, corresponde también el *fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado*. Para esos fines, la descentralización del proceso de toma de decisiones constituye, sin duda, un instrumento clave, siempre que sea entendida no sólo como la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino como el poder para tomar decisiones e incluso reformarlas. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone por tanto la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es

decir, de recursos, de activos y de competencias. Pero, por otra parte, para que la descentralización pueda imprimir mayor eficiencia a la acción estatal, ésta debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización de decisiones, especialmente las que dicen relacionarse con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que respondan a la necesidad de transformación de las relaciones sociales y de consolidación de un nuevo padrón de incorporación del mundo natural en las actividades económicas.

En tercer término, los desafíos actuales requieren *el fortalecimiento de la capacidad de regulación y de planificación* por parte del Estado. Una estrategia de desarrollo sustentable se dirige precisamente a promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. Hay, por tanto, que huir de los esquemas rígidos de formulación de políticas, lo cual perdió sentido con la pérdida de legitimidad del Estado empresario de antaño; y considerando que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política en la resolución de conflictos, por la racionalidad técnica e instrumental, ya no tiene cabida. Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo, esa concepción extremada de la democracia ateniense, en que las ONG o "las bases" deben ser llamadas a decidir sobre cualquier asunto, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia integrada de desarrollo, para lo cual se requiere el fortalecimiento de los instrumentos existentes y la búsqueda de nuevos instrumentos. Destaca, entre estos, el establecimiento de un sistema de cuentas patrimoniales satélites que permita incorporar el valor económico de la dotación de recursos naturales a la planificación macroeconómica. Así como la planificación gubernamental solo pudo afianzarse en base a un sólido sistema de cuentas nacionales, sin el cual habría sido inviable señalar al sector productivo la asignación óptima de los recursos, así también una estrategia de desarrollo

que busque internalizar los costos ambientales de la actividad económica requiere de instrumentos de contabilización del patrimonio natural.

Finalmente, aunque no será posible profundizar este aspecto, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad. El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, cuando el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales. Pero, en cualquier caso, los problemas provocados por la creciente globalización de la economía y del medio ambiente se han complejizado sobremanera, imponiendo nuevos límites al ya reducido espacio de maniobra del Estado.

COMENTARIOS FINALES: LA REFORMA DEL ESTADO EN LA TRANSICIÓN HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

No cabe duda que entre la época de “Una Sola Tierra” y la actualidad del “desarrollo sustentable” el mundo ha cambiado sensiblemente su percepción respecto de la crisis. Ya no se la puede reducir a una cuestión de mantener limpio el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo que produce nuestros alimentos. Carece de sentido, a estas alturas del debate, oponer el medio ambiente al desarrollo, pues el primero es simplemente el resultado del segundo. Los problemas ecológicos y ambientales son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual para las sociedades humanas, y nocivo para los sistemas naturales. Si bien es cierto que las sociedades post-industriales han sido capaces de extender, en más de una

dimensión, los límites de los sistemas de apoyo a la vida en el planeta, no es menos correcto afirmar que la globalización de la economía agrava los desafíos actuales, al despojar a las sociedades nacionales de sus fundamentos ecológicos. La escasez absoluta o relativa —la falta efectiva de recursos o la falta de acceso a los mismos— afecta por igual al Norte y al Sur.

Ya es hora, pues, de que las instituciones sociales y políticas preparen el camino en dirección al futuro, para que nuestras sociedades puedan aprender a hacer frente, de modo sustentable, a la mala distribución de los recursos y a la vulnerabilidad del ecosistema.

Hemos tenido la oportunidad de señalar algunas ideas que se perfilan como prioritarias en la transición hacia el desarrollo sustentable. Los criterios de eficiencia económica, orientados exclusivamente por las fuerzas del mercado, no conllevan la reducción de las desigualdades sociales y regionales, y tampoco a la explotación racional de los recursos naturales. La experiencia mundial, y con mayor razón la regional, ha demostrado que la movilización intensiva de los factores productivos induce al uso predatorio de los recursos ambientales y tiende a reproducir, librada a las fuerzas del mercado, las condiciones sociales preexistentes. Por otro lado, el proceso de crecimiento no ocurre en un vacío social. Cualesquiera que sean los diagnósticos que fundamenten propuestas de política en favor de la sustentabilidad, se impone examinar las distintas opciones económicas globales para la superación de los desafíos actuales, por sus implicaciones respecto de los objetivos de equidad social, de ciudadanía y de calidad ambiental.

Se requiere, de igual modo, una revisión profunda de los paradigmas todavía dominantes. Además de los criterios económicos para la explotación de recursos y la manutención de la calidad del medio ambiente, aspectos ya mencionados cuando tratamos de la sustentabilidad ecológica y ambiental, habría que revertir la actual onda neoliberal o, más bien, poner sus postulados en su debido lugar. Que el Estado intervencionista, directamente actor económico, deba ser cada vez más una realidad pretérita, no debe dar cabida al primado exclusivo del mercado. Ya debería ser suficientemente cristalino, a estas alturas, que el desarrollo sustentable requiere un Estado aún más fuerte que el Estado intervencionista del pasado; pero que sea fuerte en su

capacidad *reguladora* y de *planificación*, dejando al mercado las actividades de naturaleza estrictamente productiva o de infraestructura, y privilegiando, en cambio, la complementariedad entre la regulación pública y los mecanismos de mercado.

En conclusión, el desafío de la sustentabilidad constituye un desafío eminentemente político. Antes de buscar los argumentos técnicos para decisiones racionales, debe encontrarse la alianza política correcta. En política, no hay tal cosa como la "racionalidad". Ésta se define de acuerdo con los intereses que se tienen en cuenta en una decisión. En América Latina todavía falta la "voluntad política" necesaria para formular y aplicar ecopolíticas. Aún no se han formado las alianzas necesarias, pero actualmente se dispone de todos los antecedentes a partir de los cuales se pueden forjar.

Es de esperar que los países latinoamericanos sepan aprovechar el *momentum* de la Conferencia de Río para iniciar la búsqueda de compromisos, tanto internos como entre naciones, que permitan el surgimiento de un estilo de desarrollo que cumpla los requisitos de sustentabilidad analizados en las secciones anteriores.

En ese sentido, el proceso negociador iniciado en Río indica que todavía queda un largo camino por delante. Resulta en verdad difícil no haber dejado Río con la impresión de que muchos países del Norte todavía insisten en comportarse como la rana de la metáfora utilizada en este ensayo: sea rehusándose a aceptar la grave situación en la que se encuentran los sistemas vitales del planeta, incluidos los de gobernabilidad, o solucionando los dilemas de la humanidad a nivel tan sólo retórico. Si retrocedemos, en cambio, a Estocolmo, cuando todavía creíamos que el dios tecnológico vendría a nuestro rescate, no cabe duda que el camino recorrido ha sido gigantesco. Si miramos, por último, hacia el futuro, a lo que aún tenemos que recorrer para transformar la retórica del desarrollo sustentable en una realidad sentida por los grupos hoy excluidos de una calidad de vida digna, el camino resulta ser todavía más largo.

Así las cosas, sobran evidencias de que el debate profundizado a partir de Río tuvo un significado político de proporciones, habiéndose constituido en un hito en la historia de las relaciones internacionales. Una vez definitivamente encendidos los reflectores del planeta sobre la precariedad de los sistemas na-

turales que hacen posible la vida, así como sobre la precariedad de la vida de inmensas mayorías como resultado de la sobrexplotación de dichos sistemas, será casi imposible apagar esa realidad. Está por verse si esta luz iluminará un nuevo estilo de desarrollo o servirá tan sólo como un instrumento multicolor del Norte, con la complicidad de un Estado vuelto impotente e inoperante, para enmascarar la pálida realidad del Sur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacha, Edmar y Taylor, Lance (1976), "The Unequality Spiral: A First Growth Model for Belindia", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 90 (mayo), pp. 197-218.
- Brown, Lester *et al.* (1990, 1992), *State of the World: A Worldwatch Institute Report on the Progress Toward a Sustainable Society*, Nueva York, Pergamon Press.
- Brundtland, Gro Harlem (1987), *Our Common future: From One Earth to One World*, Nueva York, Oxford University Press.
- Costa Filho, Alfredo (1988), *Planificación y Construcción del Futuro*, San José, Jiménez y Tanzi.
- CEPAL (1990), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, núms. 494/495, julio-agosto.
- (1991), *El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente*. Santiago de Chile, CEPAL (LC/G.1648 (CONF.80/2) Rev.1, 12 de febrero).
- (1993a), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social (LC/G:1768, 21 de septiembre).
- (1993b), *Cambio Climático y Gestión del Agua en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía (LC/G.1765, 5 de agosto).
- CEPAL y PNUMA (1990), *El Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y Caribe (1990), *Nuestra Propia Agenda*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Daly, Herman E. (1990), "Operational Principles for Sustainable Development", *Ecological Economics*, vol. 2, núm. 1 (abril), pp. 1-6.
- Daly, Herman E. y Townsend, Kenneth N. (1993), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

- Debrun, Michel (1983), *A. Conciliação e outras Estratégias*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- Enloe, Cynthia H. (1975), *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*, Nueva York, David McKay.
- Gibbon, Edward (1909), *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, Londres, Methuen, siete volúmenes, editado por J. B. Bury.
- Guimarães, Roberto P. (1984), "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (¡Quién lo diría, que Marilyn Monroe iba terminar sus días en Pudahuel!)", Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social (mimeo.), julio.
- (1990a), "Desarrollo con equidad ¿Un nuevo cuento de hadas para América Latina?" *Síntesis*, núm. 10 (enero-abril), pp. 15-68.
- (1990b), "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina", *Estudios Internacionales*, núm. 63 (abril-mayo), pp. 45-81.
- (1991a), *The Ecopolitics of Development in the Third World: Politics and Environment in Brazil*. Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- (1991b), "A Assimetria dos Interesses Compartilhados: América Latina e a Agenda Global do Meio Ambiente", *Ecología e Política Mundial*, Héctor R. Leis (coord.), Río de Janeiro, Editora Vozes, pp. 99-134.
- (1992a), "Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil", *Revista de la CEPAL*, núm. 47 (agosto), pp. 49-65.
- (coord.), (1992b), *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República.
- (1992c), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: Una evaluación impresionista de la Conferencia de Río", *Nueva Sociedad*, núm. 122 (noviembre-diciembre), pp. 86-103.
- (1993), *Deuda externa y desarrollo sustentable en América Latina: Una perspectiva sociopolítica*, Santiago de Chile, Instituto de Ecología Política.
- (1994), "Da Oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: Uma Perspectiva do Sul", *Temas de Política Externa Brasileira*, II (1993), Sérgio H. Nabuco de Castro (coord.). Brasília: Ministério de Relações Exteriores/IPRI.
- Lewis, Clive S. (1944), *The Abolition of Man*, Nueva York, MacMillan Publishers.
- Lovelock, James E. (1979), *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford, Oxford University Press.

- _____ (1988), *The Ages of Gaia: A Biography of our Living Earth*, Nueva York, W. W. Norton.
- PNUMA (1989), *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, Nairobi, UNEP.
- Rich, Bruce (1994), *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Boston, Beacon Press.
- PREALC (1988), *Deuda Social: ¿Qué es, Cuánto es, Cómo se Paga?* Santiago de Chile, PREALC.
- Schon, Donald A. (1973), *Beyond the Stable State*. Nueva York, W. W. Norton.
- Simonis, Udo Ernst (1984), "Environmental Crisis: The Missing Dimension in the North-South Dialogue", *Economics*, núm. 30, pp. 48-64.
- Ward, Barbara y Dubos, René (1972), *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet*, Nueva York, W. W. Norton.
- Wilson, Edward O. (1992), *The Diversity of Life*, Nueva York, W. W. Norton.

EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO

LUIS F. AGUILAR
Presidente de la Fundación Mexicana
"Luis Donaldo Colosio, A.C."

1. Las corrientes conceptuales acerca de las razones, funciones y ámbito de acción del Estado son cambiantes. Alguna vez llegó a ser dominante en algunos medios intelectuales y políticos la idea de éste como una realidad extingible, condenada a desaparecer. En contraste, en otros momentos, muy nuestros, se le pensó (a decir verdad, al gobierno) como la instancia ordenadora que tenía a su cargo modernizar, desarrollar e integrar una sociedad tradicional, rezagada, fragmentada y vulnerable. Y más recientemente, se pensó que su necesidad y potencia no tenía porqué significar un gran número de funciones, un dilatado espacio de acción, mediante sobreregulaciones, empresa pública, programas consumidores de recursos públicos escasos. Y se habló entonces de adelgazamiento, Estado mínimo, modesto o redimensionado.

Son pues las corrientes políticas e intelectuales, con sus choques, sus fusiones y sus diversas direcciones, las que, frente a los problemas colectivos de las sociedades y su capacidad de respuesta, determinan vez por vez el sentido y las funciones del Estado. Hablar entonces de su nueva función es algo muy puntual y relativo: es nuevo respecto del pasado (inmediato), pero tan cambiante como el entendimiento de su función pasada. Sin embargo, creo que hay algo que permanece, un núcleo de valores políticos básicos. Y el crecimiento o la disminución de las funciones del Estado tiene que ver directamente con la realización de esos valores, con la manera como se entiende que van a ser en específicas circunstancias de época.

2. Esto nos lleva a una segunda consideración. Dos esquemas de pensamiento —dos tradiciones político-intelectuales— se disputan el entendimiento del Estado. Una es de carácter más estructural, más constitucional, digamos así. Con base en una visión del individuo o de la sociedad, racionalmente argumentada (por ejemplo, derechos humanos, libertades individuales, igualdad de oportunidades o seguridad social), se hace el diseño constitucional e institucional de las funciones del Estado y se considera que esa y no otra forma es la válida. Es decir, se formula argumentativamente un núcleo de valores humanos propios y esenciales de toda vida colectiva, y se estructura la actividad del Estado en función de ellos. La razón de existir de éste consiste en garantizarlos y promoverlos. Las ideas (neo)contractualistas de un pacto fundador del Estado, que vincula y limita además su acción, son las principales autoras de este entendimiento.

Pero hay una segunda manera de entender la existencia, el sentido y el funcionamiento del Estado. Es una visión histórica de la organización política que considera que su forma, estructura y funcionamiento, están determinadas por el tipo de arreglo social existente, por el carácter y complejidad de las relaciones sociales y la manera de entenderlas, así como por sus dificultades y conflictos... En este enfoque el Estado es una forma histórica cambiante, un orden histórico.

En ambas visiones el Estado es un recurso colectivo, el más poderoso y universal con el que cuenta una sociedad para resolver sus conflictos y problemas. Es la forma de organización superior con la función de articular las otras formas de organización social y, sobre todo, de complementarlas. La distinción de los dos enfoques consiste en que el primero, pone el énfasis en una estructura o conjunto de funciones básico y permanente, mientras el segundo cuestionaría (como ideológicos o resultante de intereses dominantes) que algunos de los valores políticos considerados permanentes sean realmente tales y, por ende, que existan funciones estatales estables.

3. Con ello entramos a una tercera consideración. Lo que es afirmado como una necesidad o valor colectivo permanente del que debe hacerse cargo el Estado, resulta de opiniones, reclamos y debates (a lo largo del tiempo) que se estabilizan y sedimentan en una cultura política específica, compartida o mayoritaria. Nuestro entendimiento y elaboración del Estado está

culturalmente condicionado. En el asunto de las funciones y responsabilidades de éste se trata, entonces, no sólo de un entendimiento argumentativamente correcto sino de uno culturalmente significativo; de ideas que sirven para comunicarse, comprenderse y avenirse y no de ideas en abstracto, tal vez racionalmente defendibles.

Nuestros conceptos sobre la función del Estado, forman parte de una cultura social en la que hemos crecido y a la que hemos hecho nuestra como lenguaje para entendernos y para acordar. Obviamente esta cultura se ha desarrollado como respuesta colectiva a los problemas, conflictos, amenazas y oportunidades que la sociedad ha ido enfrentando. La forma que el Estado guarda en este momento, su estructura y funcionamiento, expresa y recapitula las respuestas estratégicas que una sociedad considera idóneas para sus cuestiones internas y externas. Es, además, una estrategia de acción colectiva considerada racional (racionalidad cultural, limitada) para sus propósitos.

4. Las funciones sustantivas del Estado tienen relación directa con la afirmación y promoción de los valores políticos fundamentales de una sociedad. Hoy, entre nosotros, se trata de derechos humanos, propiedad, libertades individuales privadas y públicas y justicia social. En suma, el modelo de democracia liberal, con sus variantes. Estas funciones sustantivas han desplazado otras funciones (¿“instrumentales”?) que tienen que ver con el proceso de realización de esos valores. Se trata de la conocida “cadena medios-fines”, donde muchas cosas se quieren no por sí mismas sino por su capacidad para producir las cosas que se quieren. Al querer los fines se quieren los medios y, obviamente, los otros medios y las otras condiciones que producen o conducen a esos medios. Las funciones del Estado, se han expandido a la realización de las condiciones de realización de esos valores, a los instrumentos que generan los instrumentos para realizar esos valores... A este recorrido por los eslabones de la cadena medios-fines (con un eslabón siempre atrás) obedece en mucho el crecimiento de las funciones y actividades del Estado. En pos de tener o crear instrumentos idóneos y conducentes para realizar sus fines, éste no supo dónde detenerse en la cadena, y se sobrepuso a otras iniciativas y organizaciones sociales; sobrerreguló, controló sin reglas, aumentó la exacción fiscal, se sobreendeudó... e hizo crisis.

No voy a repetir la crisis fiscal, administrativa y política del Estado asistencial ni en su forma desarrollada ni en su forma desarrollista, social o populista, de régimen democrático o autoritario. La crisis ha dejado muchas enseñanzas y ha provocado el regreso a las funciones sustantivas del Estado, deteniéndose sensatamente en algunos eslabones instrumentales estratégicos, sin recorrer toda la cadena o, mejor aún, revisando la pertinencia y eficacia de los instrumentos utilizados.

La redefinición de las relaciones entre el Estado y las organizaciones económicas, el descarte de las empresas públicas inútiles y de las regulaciones inconducentes, el recorte de personal público, la liberación del mercado y la liberación democrática de la política... han sido el arsenal instrumental, utilizado en los últimos años.

Hemos asistido a una redefinición de las funciones accesorias e instrumentales del Estado más que a un cambio en sus funciones sustantivas. Pero aún en este punto hay debate.

5. En efecto, la redefinición de la acción del Estado ha ido ocurriendo en tres planos, que llamaría *a)* el redimensionamiento, *b)* la modernización, y *c)* el cumplimiento posgubernamental de la función pública. Puede ser que *a)* haya sido entendido como cambios en el entendimiento de la función pública del Estado; en realidad tiene que ver más con el cumplimiento o proceso de realización de la función pública.

a) El redimensionamiento ha tenido dos interpretaciones. Una, la más espectacular, más ideológicamente cargada, la más socorrida por sus críticos y buena ocasión para la expansión del pensamiento conservador o liberal, es la interpretación que considera que la reducción del tamaño del Estado, en sus intenciones o en sus resultados, es un cambio en el balance Estado-mercado, Estado-mayorías sociales, nación-individuo... etc., de corte *neoliberal*. Ha sido muy caricaturizado este tema y ha envenenado tanto el ambiente, que merece un seminario y no el apartado de una conversación. La otra interpretación más pragmática y más administrativa, simplemente pone el acento en que recortes de gasto, supresión de programas, retiro de actividades y derogación de leyes son un cambio en los instrumentos más que en las funciones, y en la manera de cumplirlas más que en sus objetivos últimos. No hay reducción de funciones sustantivas.

Tanto por la vertiente ideológica como por la pragmática,

el argumento explicativo y justificador para esta concepción del Estado, fue el consenso que rápidamente creció alrededor de la teoría “neoclásica” del mismo, basada en los teoremas de las “fallas del mercado”. Función del Estado era hacerse cargo de aquellas zonas de acción social, donde el mercado no tenía incentivos para actuar (y encontrar los equilibrios de relación social) o donde generaba problemas que su lógica de acción (intereses no compartibles) no podía resolver.

Con toda limpieza se enumeró residualmente el campo de la acción estatal: provisión de bienes públicos y administración de las externalidades, las asimetrías de información y los monopolios naturales. Algún autor (Olson), llegó a definir muy circunscribientemente al Estado como “una organización que provee de bienes públicos a sus miembros”.

Desde estas posiciones aceptables se han levantado complementaria o críticamente otras teorías. Tal vez el punto sólido y aceptable de la teoría neoclásica sea el reconocer que, junto al Estado, existen otras estrategias de acción colectiva que tienen rendimientos positivos, limitados si se quiere para el bienestar colectivo perdurable, pero efectivos. Junto al Estado como estrategia de acción basada en la regulación y la coacción, existen por lo menos otras dos lógicas de acción colectiva, que filosófica y culturalmente han sido denotadas con el concepto de “sociedad civil”. Esta conceptualización que destaca la existencia de otras estrategias de acción social, particularmente el mercado y las formas solidarias de las comunidades de vida (familia, iglesias, barrios, colegios...), tuvo siempre un sentido de diferenciación y autonomía respecto del Estado, más que un sentido hostil y rival en contra de éste, el gobierno o la política. Sin embargo, en mucho —en el caso de México—, la denotación autonomista de la sociedad civil ha sido enfática en un reclamo polémico y hasta escéptico respecto del Estado.

La lógica del mercado y la lógica comunitaria o solidaria de los grupos sociales, son consideradas capaces y pertinentes para encontrar puntos de equilibrio, acuerdos, soluciones a conflictos y a problemas. Esta visión, enteramente defendible, muestra que hay un conjunto de funciones sociales, privadas y públicas, que pueden ser desarrolladas por el mercado o por las comunidades de vida. Sobre este supuesto se levanta hoy la nueva manera de entender el número y el cumplimiento de las funciones

estatales. Y esta visión es, en cierto sentido, contraria a la idea dominante en muchos países, según la cual las organizaciones competitivas del mercado y las organizaciones sociales voluntarias son insuficientes para enfrentar exitosamente los puntos vulnerables endógenos y exógenos de un país. En México y otros países, el rezago económico, la incomunicación territorial, la estratificación social o étnica de las comunidades, la coexistencia de ideas modernizantes e ideas tradicionales, y la presión extranjera, hicieron y hacen que la sociedad civil sea tan vulnerable que requiera ser estructurada, conducida e integrada por la acción estatal. Aquí puede estar la principal razón y justificación de la amplitud de las funciones del Estado en nuestro medio.

6. Hoy me parece encontrar un consenso dominante sobre la función del Estado, que recapitula y combina lo más sólido y significativo de la tradición liberal y social con todas sus variantes. La teorización neoclásica ha ganado la punta, pero entre las "fallas de mercado" hay que enlistar la de la distribución de oportunidades, condiciones e ingresos. Ya Musgrave nos había hablado de tres responsabilidades propias del Estado: la estabilización de la economía, la provisión de bienes públicos y la distribución de la riqueza. Y aquí entramos en otro debate fino: ¿Hay bienes sociales y no sólo públicos? o, dicho de otra manera, ¿Los bienes sociales o "meritorios" deben ser considerados públicos, en el sentido de responsabilidad estatal?

Ahora bien, la cuestión de fondo, tal vez no conceptual pero sí operativa, no consiste tanto en saber con claridad, de una vez para siempre, cuáles son las funciones del Estado sino cómo llevarlas a cabo exitosamente. En efecto, los muchos fracasos de la acción gubernamental han dado pie a considerar que éste debía reducir o modificar sus funciones, las cuales serán determinadas por el cómo hacer las cosas. Parece absurdo considerar insistentemente como propias del Estado funciones que no puede cumplir. Esto vale en particular para las de tipo social.

El mejor argumento en defensa del ámbito y materia de las funciones estatales es el éxito en su cumplimiento, pues también hay "fallas de gobierno" y a partir de esta premisa se levantó la crítica al Estado. Obviamente, qué es éxito en el desempeño gubernamental y cuáles sus criterios e indicadores, es algo de difícil acuerdo bajo condiciones de democracia activa, en la

que están presentes diversos puntos de vista y diversas preferencias valorativas.

Esto es particularmente importante en la función social del Estado. Ciertas maneras de abocarse a la solución de los problemas de la justicia social en nuestros países o de promover el desarrollo nacional-regional, pueden de nuevo afectar nuestra defensa del Estado.

Algunas líneas:

- Superar el abordaje económico o sociológico de la cuestión social. Empatar justicia social con justicia legal (privada y pública).
- Vincular la *distribución* con la conciencia fiscal; la idea de la *contribución* y la conciencia de la limitación de los recursos públicos.
- Vincular la lógica de la acción regulatoria y compensatoria del Estado, con la competencia del mercado y la cooperativa de las comunidades, y de la responsabilidad personal. Alianzas estratégicas. Sinergias.
- La idea de que las funciones públicas pueden ser realizadas mediante organizaciones y procedimientos no gubernamentales: contrataciones y concesiones, pero también el trabajo de organizaciones sociales (con apoyo fiscal y técnico por parte del Estado).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA RELACIONADA CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS MA. CORREA
*Director de la Maestría en Política
y Gestión de la Ciencia y Tecnología
Universidad de Buenos Aires, Argentina*

INTRODUCCIÓN

El Estado ha jugado un papel clave en la formulación y financiamiento de las actividades científicas en América Latina en los últimos treinta años. Ha influido también sobre las actividades tecnológicas locales, pero más como resultado del impacto de las políticas macroeconómicas e industriales, que de la instrumentación de políticas tecnológicas explícitas.

Los cambios en curso en las economías latinoamericanas, particularmente los procesos de apertura externa y liberalización, inciden —en una manera aún poco estudiada— en el papel de la política pública en ciencia y tecnología. Como en otras áreas, se hace evidente la necesidad de una reforma del modelo prevaleciente a fin de ajustarlo a las nuevas condiciones internas, así como a los cambios que se verifican en el escenario internacional. Al mismo tiempo, la aplicación de un concepto de desarrollo sostenible requiere de una redefinición de objetivos e instrumentos.

Esta ponencia examina algunas de las cuestiones relevantes para una reformulación del papel del Estado en ciencia y tecno-

logía en América Latina. La primera sección analiza brevemente el papel del Estado en ciencia y tecnología en el pasado reciente y la situación actual de la infraestructura de éstas en la Región. La segunda sección aborda las nuevas cuestiones planteadas desde la doble perspectiva de políticas de mercado y de objetivos de desarrollo sostenible. La tercera sección enumera y examina brevemente los principales temas que requieren una revisión conceptual o la adopción de nuevos esquemas de política pública. La cuarta sección contiene las principales conclusiones.

LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y EL MODELO LINEAL

En concordancia con el papel asignado al Estado en el desarrollo económico y social durante la etapa sustitutiva de las economías latinoamericanas, aquel asumió en ese periodo diversas funciones en el campo de la ciencia y la tecnología.

En primer lugar, se realizaron considerables esfuerzos para planificar las actividades científicas y tecnológicas. Con algunas excepciones notables —como los planes de desarrollo científico y tecnológico del Brasil— esos esfuerzos carecieron generalmente de eficacia, dada la ausencia de instrumentos efectivos y la variabilidad del contexto en el cual debían aplicarse. Además, el campo de acción efectivo de los planes, en el mejor de los casos, quedó limitado al ámbito de lo científico con escasa relevancia en el desarrollo tecnológico.¹

Segundo, los Estados asumieron, de manera directa o indirecta, el financiamiento de las actividades científicas. Tal financiamiento fue concebido como una función básica del Estado y, en general, se sustentó en la concepción de que la inversión en ciencia se traduciría en aplicaciones tecnológicas, de un modo más o menos lineal. Como se verá más adelante, el esfuerzo global en investigación y desarrollo en la Región ha estado, empero, lejos del efectuado en países industrializados y, compa-

¹ Sin embargo, existen ejemplos de planificación tecnológica ejecutada con continuidad en el tiempo, como el caso de desarrollo nuclear en Argentina.

rativamente, mucho más centrado en investigación básica y aplicada que en desarrollo experimental.

Tercero, el Estado intervino en muchos países en la regulación de la importación de tecnología vía inversiones directas extranjeras y contratos de licencia y similares. El Estado regulador de la transferencia de tecnología logró algunos resultados en cuanto a la reducción de precios, eliminación de cláusulas restrictivas y reforzamiento de las garantías otorgadas al receptor. Pero no tuvo mayor éxito en la selección de tecnologías apropiadas o la desagregación de "paquetes" tecnológicos. La falta de personal especializado, la resistencia de las empresas del Estado a modificar sus prácticas contractuales y, en el curso de la década pasada, las políticas de liberalización, minaron la capacidad del Estado para orientar el flujo de tecnología externa.

Cuarto, en el plano tecnológico hubo también políticas para favorecer la innovación local mediante instrumentos diversos. La orientación y preferencia en las compras públicas —poderoso mecanismo de acción en el área tecnológica— fueron utilizadas de manera desigual, mas en algunos países (Argentina y Brasil) contribuyeron significativamente a la creación de capacidades tecnológicas en áreas específicas.

Para el diseño e instrumentación de las políticas apuntadas se desarrolló, en la mayoría de los países de la Región, una trama institucional integrada por consejos de ciencia y tecnología, institutos tecnológicos, y más recientemente, secretarías o ministerios de ciencia y tecnología. Si bien se presumió la existencia de un "sistema" de ciencia y tecnología, integrado por diversos actores funcionalmente interrelacionados y actuando bajo una lógica común, la acción pública no logró, en general, dar coherencia al accionar de sus propias instituciones, mismas que actuaron conforme a sus propios objetivos e intereses. La fragmentación, cuando no la superposición de actividades y dispersión de esfuerzos, fue la característica resultante. Por otra parte, sector productivo y científico-técnico se desarrollaron en una mutua y respetuosa ignorancia. En ocasiones, con el mayor ánimo de promover la vinculación entre ellos, se pretendió hacer de cada investigador un tecnólogo, confundiendo los papeles diferenciados que cabe a uno y a otro en un proceso innovativo (Correa, 1989).

Cualesquiera que hayan sido las limitaciones del modelo de política científico-tecnológica aplicado, está claro que bajo el predominio del "modelo lineal" el Estado debía desempeñar un papel central en las actividades científicas y, en menor medida, en el campo tecnológico.

Cuán exitoso fue el Estado en sus misiones que éstas no han sido estudiadas aún suficientemente. Los indicadores generales disponibles señalan que los resultados del modelo han sido, empero, modestos. Tanto el número de investigadores como los recursos asignados están muy por debajo de cifras comparables de los países industrializados o de industrialización tardía. La Región cuenta con alrededor de 150 000 investigadores, un número similar al de Italia, e inferior al de Francia, la ex-Checoslovaquia o Ucrania. El total invertido en América Latina, en todas las áreas de ciencia y tecnología,² en alrededor de 2 300 centros de investigación, alcanzaba el orden de los 5 300 millones de dólares anuales en 1990, menos que el gasto de IBM o aproximadamente la mitad del de General Motors.

El sector público tiene, por otra parte, un peso decisivo en el total del gasto en investigación y desarrollo (ID). En promedio, los Estados financian más de 75% del total. Esta participación se refleja en la naturaleza de las actividades encaradas, las que en un elevado porcentaje (alrededor de 70%) corresponden a investigación básica y aplicada, y 30% a desarrollo experimental. Ello está en marcado contraste con la situación en los países industrializados, en los que los gastos en desarrollo experimental se ubican en el orden de 60 por ciento.

Las limitaciones de la infraestructura científica y tecnológica creada no sólo se expresan a través de los indicadores de insumos referidos. También se manifiestan en la débil participación en las publicaciones científicas (alrededor de 1% del total mundial), así como en la obtención de patentes de invención (aproximadamente 2.4% de dicho total).

Queda aún por esclarecer la medida en que la limitación de los resultados indicados es atribuible a deficiencias en las políti-

² Esta cifra mide sólo la "investigación y desarrollo" definida según el concepto tradicional de la OECD y UNESCO, y no los gastos en innovación tecnológica a nivel de planta, mejoras y adaptaciones. Las cifras indicadas aquí y en el párrafo siguiente se basan en UNESCO, 1993.

cas en ciencia y tecnología en sí, a la falta de condiciones políticas para su ejecución, o a parámetros más generales del modelo económico prevaleciente. Parece claro, al menos, que en un modelo agroexportador y de sustitución de importaciones, basado ampliamente en el uso de bienes de capital importados y de licencias del exterior, el sector productivo generó una escasa demanda al “sistema” científico-tecnológico interno. Ello explica también la mencionada desvinculación entre los centros de ID y las empresas.

REVISIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Varias circunstancias han concurrido para transformar las percepciones sobre el papel del Estado en ciencia y tecnología y su grado de actuación en el área. La revisión de ese papel es impulsada desde dos frentes. Por una parte, por el avance de la concepción basada en los mecanismos del mercado como regulador de la asignación de recursos, con un mínimo de intervención estatal, tal como se expresa en las políticas hoy prevalecientes en la Región.

Los cambios en el marco macroeconómico y el proceso de liberalización iniciado en la región en la década pasada, han tenido importantes repercusiones sobre el papel del Estado, así como en las condiciones de contexto en las que se desarrollan las actividades científicas y, sobre todo, tecnológicas.

En primer lugar, la recesión económica y las políticas de ajuste fiscal se reflejaron en el estancamiento, cuando no caída, de los presupuestos oficiales para investigación y desarrollo. Si bien ello puede ser observado como un resultado transitorio de las políticas macroeconómicas, también puede reflejar nuevas orientaciones sobre el papel del Estado en el financiamiento de las actividades de ciencia y tecnología.

Segundo, la importancia creciente de la tecnología para competir en mercados abiertos, ha corrido el eje de interés desde la ciencia a las aplicaciones tecnológicas. Nuevos instrumentos de política pública (por ejemplo, la creación del Fontec en Chile y la ley de promoción de la innovación tecnológica en Argentina) procuran facilitar el desarrollo tecnológico o la interacción entre los centros de ID y las empresas.

Tercero, la necesidad de participar en mercados abiertos y de acceder a tecnologías competitivas, plantea condiciones diferentes a las del pasado para la adquisición de éstas. Los licenciarios carecen ya de las "ventajas compensatorias" que les permitían operar con tecnologías maduras en contextos de protección arancelaria. El acceso a tecnologías más modernas implica una mayor proximidad con la frontera tecnológica y requiere, por tanto, una articulación mayor con las capacidades científico-tecnológicas locales.

Cuarto, la expansión y fortalecimiento de la propiedad intelectual genera nuevas reglas para el acceso a conocimientos científico-tecnológicos, así como para las relaciones sector público-privado. Universidades y otras entidades generadoras de conocimiento, crecientemente procuran valorizar los resultados de sus investigaciones mediante la protección por la propiedad intelectual y la ulterior licencia o cesión de los derechos respectivos.

Por otra parte, la revisión del papel del Estado en ciencia y tecnología está siendo impulsada desde una perspectiva distinta: la que reconoce la insuficiencia del mercado para asignarle óptimamente recursos, particularmente en relación con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible y a la generación y difusión de tecnologías ambientales racionales.

Desde esta última perspectiva se advierte, entre otros aspectos, la insuficiencia de los recursos públicos asignados a ID; los problemas de acceso a tecnologías; la necesidad de concentrar esfuerzos en tecnologías aptas para la preservación del medio ambiente; la valorización del conocimiento de comunidades locales, y el abordaje interdisciplinario de las actividades científicas.³

No es el propósito de esta nota discutir ambas concepciones en profundidad ni su interrelación.⁴ Resulta claro, sin embargo, que las dos reclaman una revisión del papel del Estado en la ciencia y la tecnología, en ciertos casos en direcciones convergentes, pero con diferencias importantes en otros. También es claro que hoy se hacen sentir con más fuerza las demandas

³ Véase, en particular, el capítulo 35 de la Agenda 21.

⁴ Para una discusión general de la problemática del desarrollo sustentable y sobre la necesidad de una nueva concepción económica, véase Bergel, 1992.

emergentes de las concepciones de mercado, más que las derivadas de una visión de largo plazo sobre un desarrollo ambientalmente racional y sustentable.

A continuación se abordan algunas de las cuestiones que deberían examinarse al encarar una revisión de las políticas públicas sobre ciencia y tecnología desde una perspectiva que, sin ignorar los mecanismos de mercado, tome en cuenta las necesidades de largo plazo asociadas con un desarrollo sustentable.

TEMAS PARA EL DEBATE

Financiamiento de la ciencia

Pocos cuestionarían la necesidad de realizar actividad científica. Sin embargo, la limitación de los recursos disponibles en los países en desarrollo y la velocidad del avance científico han generado, una y otra vez, interrogantes y dudas sobre la medida del esfuerzo que aquellos países deben realizar. Salam (1992), Bunge (1980) y otros, han argumentado que es precisamente porque esos países son pobres, que ellos deben intensificar su esfuerzo científico, el cual contribuye de manera directa al desarrollo cultural y a la formación de recursos humanos. En cambio, los beneficios económicos de la actividad científica son más aleatorios y suelen requerir largos plazos de maduración (si bien éstos tienden a acortarse en las áreas de "alta tecnología").

El punto que parece requerir un nuevo análisis es la justificación económica de la investigación básica en los países de la Región. Parecería conveniente volver al trabajo seminal de Nelson (1958), quien demuestra, con un sólido análisis, cómo en una economía de mercado la inversión pública es necesaria para compensar la que, de otra manera, será una inversión subóptima. "Si queremos conservar nuestra economía empresarial", argumentó Nelson, "la investigación básica debe ser una cuestión de política social consciente". Las externalidades y alto riesgo que envuelven a la actividad científica excluyen la participación de actores privados, salvo de las grandes empresas capaces de apostar al futuro.

Este análisis es particularmente relevante para el caso de áreas de interés social y ecológico en las que el sector privado

no tiene un interés inmediato, o en las que se plantean fuertes externalidades. También lo es en el caso de áreas más próximas a la aplicación, como la biotecnología o la informática. En estos campos se asiste a una creciente protección de los conocimientos en los países industrializados, aun de los producidos en el ámbito científico, sea para cumplir con convenios de colaboración establecidos con empresas privadas o para beneficiarse de los eventuales resultados económicos de su explotación.

La inversión pública en ciencia básica debe, por lo tanto, verse no sólo desde la óptica de su aporte al desarrollo cultural y de formación, sino como uno de los componentes necesarios de la acción del Estado en la economía. De hecho, los países industrializados están aumentando actualmente su compromiso con la investigación básica, particularmente en el rubro general de "Avance del conocimiento" (OECD, 1992).

Definir prioridades científicas

Admitida la necesidad de invertir en ciencia básica, restan, sin embargo, problemas de política relevantes. Uno de los principales se vincula con el grado de libertad disponible para definir los temas de investigación.

La postura tradicional ha sostenido que corresponde al investigador tal definición, siéndole exigible sólo excelencia académica en la realización de sus tareas. Gana espacio, sin embargo, y especialmente en los países industrializados, la definición por parte de los gobiernos de las prioridades de investigación. Los gobiernos apoyan preferentemente áreas consideradas "estratégicas" u "orientadas a aplicaciones", es decir, aquellas en las que la investigación puede generar resultados aplicables (OECD, 1992). Ilustrativo de esta tendencia es el nuevo enfoque expresado por el National Science Technology Council, creado en Estados Unidos en noviembre de 1993, con el fin de definir la agenda de la investigación financiada con recursos federales.⁵

Según los datos disponibles, los países de la OECD invierten sumas relativamente pequeñas en ID sobre cuestiones ambientales. En 1990 la protección del medio ambiente sólo represen-

⁵ Véase Elmer-Dewitt, 1994.

taba en Estados Unidos 0.6% del total de las asignaciones presupuestarias del gobierno a dicho destino; en el Reino Unido 1.4%, y 1.8% en Canadá. Los esfuerzos fueron mayores en Nueva Zelanda (4.8%), Alemania (4.2%) y en los Países Bajos (4.0%). En contraposición, la llamada "industria del medio ambiente" podría invertir de 8 a 10% de sus ingresos estimados en alrededor de 185 mil millones de dólares anuales (OECD, 1992: cuadro 10).

No existen informaciones comparables para América Latina. El *World Science Report -1993* de la UNESCO señala que del total de unidades de ID, 60.9% se dedican a temas de la biología, 12.7% a química, 10% a geociencias, 9.6% a física y 6.8% a matemáticas. Estudios en mayor profundidad son necesarios para determinar en qué medida la agenda de investigación en la Región es consistente con las demandas que puedan surgir de una estrategia de desarrollo sostenible; por ejemplo, cuánto se destina al estudio de la biodiversidad, particularmente a la conservación de especies marinas y especies vegetales de valor agronómico o medicinal, o a problemas de contaminación generados por la pobreza, la urbanización y la disposición de desechos industriales.

La definición de prioridades, supone determinar criterios de pertinencia de los proyectos de investigación en una evaluación ex-ante, con el riesgo de frustrar iniciativas que podrían generar resultados tan inesperados como importantes para la sociedad. Está claro, al mismo tiempo, que las sociedades latinoamericanas crecientemente demandarán que se justifique a qué se destinan sus recursos y en qué medida sus resultados contribuyen a resolver los problemas básicos de salud, empleo y sustentabilidad del desarrollo. La conciliación del principio de libertad de investigación con el de pertinencia, en una perspectiva socioeconómica de largo plazo, es uno de los grandes desafíos que debe enfrentar la política científica en América Latina.

Política de desarrollo tecnológico

El contenido y alcance de una política científica, como queda dicho, requieren aún un considerable debate y profundización. Similar es el caso de la política tecnológica. Para este último, los aportes de la teoría de la innovación en los últimos veinte años pueden brindar bases sólidas y convincentes. Como lo ha seña-

lado Cooper, la mayor parte de las conclusiones de los estudios sobre innovación realizados en los países industrializados son aplicables a los países en desarrollo, incluyendo particularmente aquellas referidas al carácter acumulativo de la capacidad tecnológica y al papel de los procesos de aprendizaje (Cooper, 1993).

La experiencia de los países industrializados evidencia que las políticas de mercado son compatibles, y que requieren políticas tecnológicas activas para hacer frente a diversas "fallas del mercado" (*market failures*), generadas por imperfecta información, inapropiabilidades y otras barreras a la generación e incorporación de tecnologías. Estas pueden expresarse en el apoyo a la ID en las unidades empresarias, como en el fomento de la difusión de estándares y de tecnologías.⁶

La política tecnológica debería, en particular, tener en cuenta que las cuestiones ambientales —en buena medida como resultado de la aplicación de legislación protectora (Fuchs, 1993)— generan una demanda por el desarrollo de tecnologías ambientalmente aptas, que puede modificar las propias trayectorias tecnológicas. Ello es así en la medida que se sustituye el énfasis en soluciones *end-of-the-pipe* por respuestas tecnológicas integrales que incorporan rasgos racionales desde el punto de vista del ambiente (por ejemplo, reducción de insumos energéticos, reemplazo de elementos contaminantes, etc.). Es posible, por lo tanto, promover un paradigma de ID en el que la preocupación por el medio ambiente se internaliza desde la fase de diseño hasta el desarrollo de procesos y productos. Como se observará más adelante, este proceso parece estar ocurriendo ya en los países industrializados, al menos en ciertos sectores industriales.

Por otra parte, la difusión de tecnologías aptas para el ambiente debería ser objeto de particular atención. Ello supone no sólo atender a los problemas de oferta de esas tecnologías (sea mediante desarrollo propio o adquisición), sino a los problemas de utilización de técnicas disponibles. De acuerdo con un estudio de la Office of Technology Assessment citado por Bhalla (1994), 50% de todos los desechos industriales podrían

⁶ Para una revisión de políticas en los países industrializados, véase OECD, 1992.

ser eliminados con la tecnología que estaba disponible en 1986 y otro 25% con ID adicional.

Transferencia de tecnología

La importancia de la tecnología para la competitividad, los costos crecientes de su desarrollo y la globalización de los mercados, han generado fuertes tendencias a un "proteccionismo tecnológico" en los países industrializados. Este se expresa en la reticencia a transferir tecnología, particularmente cuando el potencial receptor puede generar una amenaza competitiva en el mercado internacional, y en la importancia creciente atribuida —por los gobiernos y empresas de los países industrializados— a la protección vía propiedad intelectual.

Este nuevo escenario requiere de nuevos enfoques de política, diferentes sin duda a los que prevalecieron en la década de los setenta. Acceder a la tecnología para competir en la economía global será más difícil y costoso y, en ocasiones, fuera del alcance de los países en desarrollo. Las políticas públicas deberían cuidar que la propiedad intelectual no ahogue la posibilidad de competencia y de acceso a tecnologías clave (ver el punto siguiente), y favorecer empresas conjuntas o alianzas tecnológico-productivas con las firmas más avanzadas.

Un tema particularmente relevante se refiere a la transferencia de tecnologías que no perjudiquen el medio ambiente. Considerando las asimetrías Norte-Sur en cuanto a capacidad de innovación, así como el alcance global de los problemas ambientales, el acceso a dichas tecnologías por parte de los países de la Región constituye un tema crucial a tener en cuenta en una acción global y efectiva. La posibilidad de acceso a las tecnologías mencionadas ha sido el centro de recientes negociaciones internacionales en las que se han enfrentado las posiciones del Norte y del Sur.

Los países en desarrollo han enfatizado la necesidad de asegurar el acceso a las últimas tecnologías disponibles, y la importancia de que se realicen transferencias en condiciones concesionales y de financiamiento apropiado. La Plataforma sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Tlatelolco, adoptada en 1990, estableció que la "promoción del desarrollo sustentable es incompatible con el acceso restringido a la tecnología" y que los paí-

ses en desarrollo deberían tener asegurado el acceso a tecnologías ambientalmente sanas "sobre una base no comercial" y con la mayor base de los costos de transferencia aportados por los países industrializados, para lo cual el documento recomendó que se constituya un fondo internacional especial que además fortalezca su capacidad endógena. De manera similar, la Declaración Ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Beijing (junio 1991), enfatizó la necesidad de "asegurar la transferencia de tecnologías ambientalmente sanas a los países en desarrollo en términos preferenciales, más favorables, concesionales y no comerciales".

La posición del Norte, en cambio, ha defendido la necesidad de asegurar una compensación apropiada a las innovaciones en términos no concesionales (comerciales) y de limitar el espectro de las tecnologías a ser consideradas, particularmente de aquellas concernientes al recalentamiento del planeta.

A pesar de las mencionadas divergencias, se han hecho ciertos progresos hacia una expansión de la cooperación internacional en la transferencia de tecnología en áreas específicas. Este progreso se ha visto facilitado⁷ en los casos en que:

a) las tecnologías relevantes no están protegidas por patentes: en muchos casos las soluciones involucran tecnologías que están en el dominio público o se trata de tecnologías "blandas" (por ejemplo, conocimiento gerencial);

b) los problemas y las alternativas tecnológicas pueden ser limitadas y por lo tanto los costos de posibles acciones deben ser estimados con mayor precisión, y

c) las causas de los cambios ambientales están científicamente comprobadas.

La Convención sobre Diversidad Biológica, particularmente en sus artículos 15 y 16, contiene disposiciones sobre el acceso a la tecnología que utilice los recursos genéticos del país donante. Esas disposiciones deben ser aún adecuadamente instrumentadas. Parece necesaria una clarificación de los alcances de la Convención en este aspecto, y de los mejores medios para poner en práctica el texto convencional.

⁷ Este párrafo y el siguiente están basados en el estudio más amplio de Rath y Brent-Copley, 1992.

Propiedad intelectual

Si bien buena parte de la tecnología ambientalmente racional es del dominio público, una buena porción no lo es. Como se ha indicado, en la medida que la preocupación ambiental se internaliza al proceso de desarrollo tecnológico, esa tecnología es parte de un "paquete" más complejo, antes que un elemento aislado adquirible con independencia de los procesos-productos a los que se refiere.

Así, en la oficina de patentes alemana hay más de 9 500 patentes registradas sobre tecnologías relativas a tratamiento de desechos acuosos para la industria textil y del teñido. Las mayores innovaciones en tecnologías limpias se originan en grandes empresas químicas proveedoras de insumos, y vienen "empaquetadas" en procesos más complejos. También juegan un papel importante los fabricantes de equipamiento, los que incorporan tecnologías limpias que contribuyen al mismo tiempo a reducir costos (Fuchs, 1993).

El acceso a tecnologías patentadas depende, en principio, de la voluntad del titular de los derechos exclusivos. Para asegurar, en ciertos casos, la posibilidad para terceros de utilizar la tecnología, las leyes de patentes han previsto la figura de las licencias no voluntarias⁸ bajo las cuales un interesado puede utilizar una invención aun sin el consentimiento del titular. El capítulo 34 de la Agenda 21 (punto 34.18 e.iv) prevé este mecanismo para evitar "abusos" de derechos de propiedad intelectual. Las futuras reformas legislativas de las leyes de patentes de la Región (algunas actualmente en curso), deberían prestar especial atención a esa figura e instrumentarla en el derecho interno.

Relación universidad-empresa

La vinculación universidad-empresa en el nuevo contexto competitivo de los años noventa, no puede ser vista sólo como un aprovechamiento ocasional de las capacidades universitarias ya acumuladas. Requiere de estrategias activas para la construcción

⁸ Reconocidas también en el reciente Acuerdo sobre Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) negociado en el GATT.

conjunta de ventajas competitivas y la solución de problemas básicos de la sociedad. Así considerada, la vinculación se presenta como un conjunto de acciones de carácter formal (por ejemplo, contratos de investigación) o informal (contratos con profesores y cátedras, participación en seminarios, etc.). La evidencia empírica, tanto en países industrializados como en desarrollo, sugiere que la vinculación informal puede ser tan o más importante que la formal, y que ella puede ser una condición previa para vínculos más formalizados y estables (Senker y Faulkner, 1992).

La importancia de la contribución universitaria al proceso innovativo en la empresa dependerá, ante todo, de sus fortalezas o debilidades en la investigación y formación. En consecuencia, cualquier política activa de promoción de la vinculación debe combinar una acción hacia adentro de la universidad (fortalecimiento de sus capacidades básicas) y hacia afuera de ella (promoción de la interacción con la empresa).

Una amplia bibliografía ha abordado los aspectos organizativos, económicos, sociológicos y de política tecnológica de la vinculación universidad-empresa en Latinoamérica.⁹ Es escasa, sin embargo, la evidencia empírica sobre los contenidos y resultados de aquella. La información disponible parece indicar que la vinculación formal (contractual) es en general modesta, tanto en términos cuantitativos como por el tipo de actividades comprometidas (servicios antes que investigación). Se sabe poco, por otro lado, sobre la manera en que el aporte universitario formal e informal contribuye al proceso de innovación en la empresa de distintos tamaños y en diversos sectores de la tecnología.

En suma, es necesario mejorar nuestro conocimiento sobre el aporte efectivo que la universidad puede hacer al proceso innovativo y sobre los medios para orientarlo y estimularlo de manera más efectiva. Se impone un cambio de enfoque; no sólo mirar la oferta y los mecanismos de enlace, sino tener más presente el lado de la demanda.

⁹ Para una revisión bibliográfica véase Correa *et al.*, 1993, ss.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El análisis efectuado procura demostrar que el papel del Estado en ciencia y tecnología se encuentra actualmente en proceso de revisión en América Latina. Ese proceso se alimenta, por un lado, de los cambios introducidos por el nuevo marco macroeconómico que prevalece en la Región y de la influencia de concepciones basadas en el mercado. Por el otro, y parcialmente en tensión con esas concepciones, la necesidad de revisión surge de la creciente conciencia sobre lo indispensable que es definir agendas de investigación y senderos de desarrollo tecnológico conducentes a un desarrollo sostenible.

Las cuestiones a resolver incluyen el papel de la inversión pública en ciencia básica y el modelo de desarrollo científico socialmente deseable. Esa inversión, justificada en un puro análisis de economía de mercado, requiere, empero, orientaciones según los recursos disponibles y los objetivos que cada sociedad priorice.

En el campo tecnológico, el mercado es igualmente insuficiente como mecanismo de asignación de recursos y prioridades. Un nuevo "paradigma ecológico de ID" puede emerger a partir de la acción gubernamental y de la demanda por tecnologías más racionales desde el punto de vista ambiental que, al mismo tiempo, lo sean desde el económico. La política pública debe abordar una multiplicidad de aspectos instrumentales, incluyendo la definición de un marco para el acceso a tecnologías y su difusión. En el plano legislativo, adquieren particular importancia la instrumentación de la Convención sobre Diversidad Biológica y del capítulo 34 de la Agenda 21.

La ciencia y la tecnología pueden, ciertamente, ser puestas al servicio de un desarrollo sostenible. Mas ello exige un esfuerzo de conceptualización y diseño instrumental que los países de América Latina deben encarar sin demora.

BIBLIOGRAFÍA

- Bhalla, A.S., "Clean, green and all that. Some aspects of cleaner technologies and production", ILO, Geneva (mimeo.).
Bergel, Salvador D. (1992), "Desarrollo sustentable y medio ambien-

- te: la perspectiva latinoamericana", *Revista del Derecho Industrial*, año 14, núm. 41, Buenos Aires.
- Bunge, Mario (1980), "La función de la ciencia básica en el desarrollo nacional", *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, 4 (2), Bogotá.
- Cooper, Charles (1993), "Relevance of innovation studies to developing countries", Maastricht (mimeo.).
- Correa, Carlos M. (1989), *Tecnología y desarrollo de la informática en el contexto Norte-Sur*, Buenos Aires, Eudeba.
- Correa, Carlos M. et al. (1993), "La vinculación universidad-sector productivo en la bibliografía latinoamericana", Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la tecnología, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Delmer-Ewitt, Philip (1994), "Don't tread on my lab", *Time*, enero 24.
- Fuchs, M. (1993), "Acquisition and transfer of environmentally-sound technologies: access. Opportunities and barriers for developing countries. An executive summary", Vienna (mimeo.).
- OECD (1992), *Science and technology policy. Review and outlook-1991*, París.
- Salam, Muhammad Abds (1992), *Science and technology Challenge for the South*, The Third World Academy of Sciences, Trieste.
- Senker, Jacqueline y Faulkner, Wendy (1992), "Industrial use of the public sector research in advanced technologies: a comparison of biotechnology and ceramics", *R&D Management*, vol. 22, núm. 2.
- UNESCO (1993), *World Science Report-1993*, París.

ALGUNOS DILEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

MAURICIO MERINO HUERTA
Profesor-investigador
Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México

TRES PREMISAS PARA INTRODUCIR EL TEMA

La descentralización es un proceso reciente en el lenguaje y en las prácticas de la administración pública mexicana. Comenzó a plantearse en los años setenta y no se convirtió en asunto de interés nacional sino hasta ya bien entrados los ochenta.¹ Tema relativamente joven, que además nació como una reacción frente a las dificultades planteadas en el país por el proceso contrario —el de la *centralización* de las decisiones políticas y administrativas—, que duró mucho más tiempo: tanto como la formación y la consolidación del Estado nacional mexicano.² En cambio, la

¹ La idea de la descentralización nació en México atada a la necesidad de una mayor y mejor coordinación de esfuerzos entre niveles de gobierno. Fue una decisión administrativa más que una demanda política la que motivó ese principio, que se concretaría en los primeros acuerdos de coordinación firmados entre el gobierno federal y los estados de la República, sobre la base de una serie de experiencias previas que, sin embargo, nunca hasta entonces intentaron abarcar un conjunto de políticas públicas. Un buen relato oficial de ese proceso puede encontrarse en: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México. Los primeros intentos de planeación en México*. SPP/FCE, 1985, pp. 15-134.

² La bibliografía sobre este punto es muy abundante, si bien no toda se ocupa de manera explícita del problema de la centralización de las decisiones. Recomiendo, sin embargo, dos libros de ensayos que han compilado bien las

idea de revertir aquel largo proceso de concentración de las decisiones, no cobró carta de identidad nacional sino hasta el momento en que se agotó el modelo de desarrollo que —una vez instaladas las redes finales del Estado mexicano del siglo XX— había operado por décadas. De modo que la idea de la descentralización nació ligada a la palabra crisis y a la necesidad de afrontarla con opciones inéditas hasta entonces. Fue así, al mismo tiempo, un proceso de innovación pero también de reconocimiento de los errores acumulados por una administración pública federal que intentó abarcar más de lo que podía. Un proceso nuevo que, sin embargo, iba en contra de la estructura política del Estado que intentaba impulsarlo.³

La descentralización se planteó, en consecuencia, como una más de las soluciones disponibles para afrontar una crisis que venía de atrás, pero también como un desafío nuevo para las estructuras políticas y jurídicas del Estado. No fue una decisión administrativa aislada, sino algo más profundo que atravesaba por un entramado institucional diseñado desde sus orígenes de manera centralista. De ahí que brotara, desde los primeros pasos que se ensayaron en favor de ese proceso, una larga lista de contradicciones políticas y legales que tomaría tiempo comenzar a dismantelar: en contra de la descentralización no sólo pesaban las inercias políticas de un régimen atrapado por la hegemonía indiscutible de un solo partido —inercias que se traducían a su vez en formas específicas de control y de disciplina partidis-

distinas visiones del tema: Blanca Torres (coord.), *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, 1986; y Brigitte Bohem de Lameiras, *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987. Nótese, sin embargo, que ambos pertenecen a la década de los ochenta, cuando el tema ganó importancia nacional y comenzaron a revisarse todas sus vertientes posibles.

³ Ese proceso no fue exclusivo de México. En casi toda América Latina la descentralización se presentó en los años ochenta como una de las opciones para afrontar la crisis del modelo de desarrollo que permeó a toda la Región. Véase, por ejemplo, Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Madrid, Síntesis/Ed. Nueva Sociedad, Madrid, 1991. También hay una excelente explicación en los mismos términos en Reinaldo Maia, "Reforma del Estado en América Latina: Descentralización o Decadencia del Estado Nación", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992. Desde el punto de vista de las tradiciones centralistas que llevaron a ese punto común en América Latina, véase Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona, Ariel, 1984.

ta entre gobernadores y presidentes municipales—, sino muchos años de prácticas administrativas dirigidas, implantadas y evaluadas desde las oficinas del gobierno de la República. Inercias y tradiciones que habían producido, a la postre, leyes nuevas y también nuevas formas institucionales de relación entre la Federación y las autonomías formales de estados y municipios. La otra cara del presidencialismo como sistema, que no sólo se manifestaba en las decisiones fundamentales del gobierno de la República, sino también —y de una manera muy palpable— en las relaciones intergubernamentales que suponía un federalismo sometido a la realidad política del país.

La acumulación de atribuciones, funciones y recursos —de decisiones, para decirlo en una sola palabra— en las instancias centrales de la administración pública mexicana tenía su correlato, en consecuencia, en la ausencia equivalente de instituciones políticas sólidas en los estados. No es una exageración decir que éstas solían mudarse con cada nuevo sexenio ni que las únicas realmente estables eran, acaso, aquellas ordenadas desde el centro de la República. Basta revisar las constituciones de los estados y sus leyes principales, para constatar la homogeneidad a pesar de todas las diferencias: la identidad de principios con las instrucciones enviadas desde el gobierno federal; una identidad forzada, sin duda, en la medida en que cada entidad ha conservado, a pesar de todo, sus rasgos propios, pero que resultó funcional a la etapa del desarrollo administrativo mexicano en la que todo —o casi todo— se originaba, efectivamente, en el centro.

La debilidad de las instancias locales, sin embargo, se convertiría más tarde en un nuevo obstáculo. Paradójicamente, cuando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso humana para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que ello suponía. Cuando quedaron definidos los primeros procesos favorables a una mayor autonomía y participación de las entidades, la prudencia aconsejó ir más despacio, pues muchos carecían de los medios más elementales para atender con verdadera eficacia asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos. En los años ochenta, en efecto, se quiso descentralizar de prisa, pero no se pudo: detrás de las

inercias y de las instituciones generadas desde el gobierno central, estaba un amplio vacío institucional. Y en algunos casos, algo peor: viejas estructuras políticas de poder local, bien arraigadas y muy distantes de las bondades aparentes que anunciaba la descentralización. Guardadas todas las proporciones, ocurrió entonces algo parecido a lo que pasaría más tarde con el proceso paralelo de la privatización. El Estado quería descentralizar y quería vender ¿pero, a quién, si detrás del Estado mismo todo era precario?

Esa ausencia evidente de instituciones locales sólidas y diferenciadas originó, entonces, un nuevo cauce de reglamentaciones federales y generales que buscó remplazar las carencias con nuevas definiciones de alcance nacional. Se siguió así una lógica simple: para descentralizar políticas y decisiones, había que diseñar un formato común para todas las entidades. Leyes nuevas que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogenización. Más allá de las diferencias obvias entre cada estado de la República —y con mayor rigor, entre cada uno de los 2 392 municipios—, la Federación optó por aplicar políticas homogéneas. Desde su punto de vista, ayudaba así a crear las instituciones que hacían falta sin complicar la operación administrativa de las decisiones tomadas; sobre la práctica, en todo caso, saltarían las diferencias. Comenzó entonces una descentralización finalmente diseñada en el centro y auspiciada por la legislación federal.

En suma, la descentralización en México no se entendería a cabalidad sin tomar en cuenta, al menos, tres premisas fundamentales: *a)* Es la primera que se trata de un proceso relativamente reciente, claramente ligado a las reformas que el Estado emprendió desde los años ochenta, pero forzado por la crisis del modelo de desarrollo seguido hasta entonces; una descentralización reactiva y, al mismo, contraria a las viejas tradiciones del sistema político. *b)* La segunda, es que la paradójica ausencia de instituciones locales no sólo obstaculizó el proceso desde sus primeros atisbos, sino que obligó al diseño de leyes nuevas, nacionales todas, que trataron de llenar ese vacío y de dotar a los estados de recursos útiles para afrontar las responsabilidades inéditas que suponía la propia descentralización. *c)* Y de aquí, en fin, la tercera premisa: a pesar de la juventud del pro-

ceso, puede apreciarse ya su tendencia a la homogeneidad, ya que los estados han de aprobar leyes comunes y aceptar formatos iguales para acceder a las ventajas políticas y administrativas de la descentralización. Los rasgos peculiares de estados y municipios, en cambio, se han convertido en trabas legales y administrativas que complican todo el proceso. De modo que para impulsar la mayor descentralización posible sería preciso, en una nueva paradoja —y quizá la más grave de todas— igualar las condiciones de los gobiernos locales. ¿Pero no produciría esa igualación forzada algo opuesto a los propósitos mismos de la descentralización?

LAS ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Sin perder de vista aquellas premisas, se han sucedido por lo menos tres etapas durante ese proceso que ha cubierto ya las dos últimas décadas. La primera etapa se ocupó primordialmente de la coordinación entre los ingresos fiscales y los presupuestos de egresos de la Federación y de los estados. Tuvo dos fechas de inicio: de un lado, la creación del primer Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (COPRODE) en el estado de Yucatán, en 1971; y del otro, el establecimiento del Primer Convenio de Coordinación Fiscal —relativo al desaparecido Impuesto sobre Ingresos Mercantiles—, en 1973. Era una primera etapa, tímida todavía, que ensayaba los primeros caminos de las relaciones intergubernamentales en México.⁴ Todavía no se hablaba de descentralización sino de *coordinación* entre niveles de gobierno, ni se trataba tanto de disminuir el ámbito de competencias del centro, como de incorporar a los estados a una nueva dinámica favorable, sobre todo, al desarrollo social del país. Fue, sin embargo, una etapa rica en experiencias útiles para el futuro y también particularmente respetuosa de las formas legales.

De hecho, los primeros esfuerzos de coordinación en materia fiscal y de inversiones partieron de la necesidad de replantear

⁴ Esa es la hipótesis compartida por la mayoría de los estudios sobre el tema. Véase, por ejemplo, a uno de los pioneros: Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP/Banobras, 1992.

los criterios de autonomía que estaban vigentes en ese tiempo, tanto para evitar las cargas sobre la economía, que suponía una doble tributación, como los despilfarros del desconcierto en la inversión pública nacional. Había, en efecto, que *coordinar* el cobro del impuesto más importante de México y la orientación de los gastos. Con aquel primer acuerdo fiscal de 1973 nació así el sistema de participaciones que habría de regir en adelante la distribución de recursos entre la federación y los estados, mientras que el Comité creado como experiencia piloto en Yucatán se reproduciría ya hacia 1975 en todos los estados del país. Cargas fiscales e inversiones —ingresos y gastos—, entraron de ese modo en una dinámica que no habían conocido antes. Los estados obtuvieron más recursos y comenzaron a contar realmente en las principales decisiones de gasto tomadas por el gobierno central.⁵ Eran buenos tiempos para el erario: el modelo de desarrollo todavía no agotaba sus innumerables promesas, y la coordinación fue vista entonces como un buen camino para sumar a las administraciones locales de México a la fiesta de los dineros.

El auge petrolero auspició el incremento indiscriminado del gasto público, pero también exigió un sistema de coordinación fiscal mucho más sofisticado, que se instauró finalmente en 1980, con una nueva legislación sobre la materia. En ese año se modificaron también las bases tributarias del país, y se eliminó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para dar paso al Impuesto al Valor Agregado (IVA). La coordinación en materia fiscal, en consecuencia, se expandió a la mayor parte de los ingresos tributarios del país y los ingresos de los estados quedaron sujetos a una fórmula de redistribución de recursos entre entidades, que les hacía participar del ingreso fiscal total no solamente a partir de su población y de sus condiciones de mayor o menor pobreza, sino de su propia capacidad impositiva, la nueva coor-

⁵ Deil S. Wright afirma, en ese sentido, que la clave de bóveda de las relaciones intergubernamentales es, en efecto, “la obsesión fiscal”. De ella parten el resto de las redes que generan las relaciones entre gobiernos. Cfr. *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks/Cole, 1988. Para una visión general sobre el mismo autor: “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

dinación premiaba a los mejores y no sólo a los más pobres,⁶ pero también depositaba en la federación las decisiones sobre el destino final que tomarían los ingresos recaudados entre todas las entidades.⁷

Tres años antes —en 1977— se habían firmado los primeros Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que sirvieron, por su parte, como base para planear inversiones conjuntas entre la federación y los estados sobre la base de un instrumento programático homogéneo. Con el llamado CUC —y los comités promotores creados antes— los gobiernos federal y estatal comenzaron a extender las bases de las relaciones intergubernamentales de México. Dineros aportados por ambas partes, a través de un ramo específico del presupuesto de egresos, permitieron iniciar proyectos nuevos de desarrollo social —el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), entre otros—, pero también ensanchar, simultáneamente, los ámbitos de dirección y de control del gobierno de la República sobre las administraciones locales.

Aquella primera etapa, la etapa de la *coordinación*, fue de una indiscutible trascendencia. Sus ecos todavía perduran. Pero no fue una etapa de descentralización propiamente dicha. Sentó las bases de la coordinación fiscal que prevalecen hasta nuestros días, y abrió las puertas para que la federación y los estados pudieran definir e instrumentar —implementar, se dice ahora— políticas públicas de consumo; estableció los comités y los convenios que le dieron sentido administrativo y jurídico a las relaciones entre gobiernos, y fijó también el cauce programático de las inversiones conjuntas. Abrió las puertas de la descentraliza-

⁶ Hay una buena explicación del procedimiento fiscal vigente —por breve y clara— en José Mejía Lira, *Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México*, México, CIDE, 1991.

⁷ Este tema se ha discutido con amplitud. Pero la clave del debate está en fórmulas manejadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; son tres partes las que integran el Fondo General Participable, a partir del Convenio de Coordinación Fiscal: “la primera se distribuye en relación directa con la población; la segunda, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal (basado a su vez en la verdadera recaudación de cada entidad), y la tercera, en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad federativa por habitante”. Cfr. Mejía Lira, *op. cit.*, p. 53.

ción: le dio instrumentos nuevos, pero no la promovió. En esta etapa, por el contrario, el gobierno de la República instauró nuevos vínculos de control.

Los estados, en efecto, comenzaron a cobrar impuestos homogéneos bajo la vigilancia federal, para obtener la mayor parte de sus ingresos a través de las participaciones que les eran asignadas, posteriormente, de la bolsa fiscal general. Y al menos una porción de sus gastos, al mismo tiempo, pasaba a formar parte del otro convenio anual, suscrito con la federación para emprender programas de gasto diseñados, en la gran mayoría de los casos, en las oficinas del gobierno central. No está de más recordar, en ese sentido, que en aquella primera etapa nació también la Secretaría de la Presidencia —más tarde convertida en Secretaría de Programación y Presupuesto y actualmente en Secretaría de Desarrollo Social—, como la instancia administrativa federal encargada de coordinar todos los esfuerzos nacionales en materia de planeación. Una secretaría fundamental para entender este proceso, pues en ella han descansado, desde los años setenta, las relaciones de la Federación con los estados de la República. Y no es casual que de ella hayan salido los tres últimos candidatos del PRI a la presidencia de la República.

Sin embargo, la descentralización no vendría sino hasta una segunda etapa, que comenzó con el sexenio que afrontaría la crisis: el del presidente De la Madrid. Fue una etapa mucho más intensa que la anterior —a pesar de su corta duración de apenas seis años—, sobre todo en cuanto al empleo de aquellos instrumentos de administración pública diseñados con anterioridad. En 1983, en efecto, los CUC se convirtieron en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), mientras que los comités promotores dejaron de ser presididos por el gobierno de la República para volverse parte de las administraciones locales como Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Fue la etapa de la *planeación del desarrollo*, cuando todavía se creía que el desarrollo podía controlarse con planes. Y sobre esa base, se produjeron al menos tres cambios de relevancia: en primer lugar, la descentralización se asumió plenamente como una política del Estado y se verificaron, en consecuencia, los primeros esfuerzos serios y sistemáticos para trasladar atribuciones, funciones y recursos de la federación a los estados. Ya no se trataba sólo de coordinar tareas, como en la etapa anterior, sino de aprovechar

los instrumentos creados con el propósito de descentralizar la vida nacional; propósito explícito desde la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, que se convertiría en un decreto presidencial hacia junio de 1984: el primero que conoció la historia de México en esa materia.⁸ Y a partir de ese decreto, hubo también un Programa Nacional de Descentralización puesto en marcha en enero de 1985, que permitió incluir a los gobiernos estatales en no pocas de las decisiones que solían tomarse de manera exclusiva por las secretarías federales.

Aquel programa estableció —bien instalado en la moda de la planeación nacional— tres vertientes paralelas de ejecución: la redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados; la desconcentración de facultades a las propias dependencias regionales de la administración pública federal, y la reubicación de organismos y empresas o de unidades administrativas del sector central de la administración pública, fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México. Fue entonces cuando comenzaron los intentos de descentralización de los servicios educativos y de las funciones asignadas a la Secretaría de Salud; cuando se descentralizaron las decisiones en materia de construcción de carreteras locales y cuando una larga lista de empresas paraestatales pasó a formar parte de los gobiernos de los estados. Aquel programa permitió también la desconcentración de funciones hacia las delegaciones de todas las Secretarías de Estado y la reubicación de más de 60 mil empleados hacia distintas partes del territorio del país. Fue un programa hecho a la medida del gobierno central, que apenas tomó en cuenta los rasgos singulares de los estados, pero que era lo mejor que se había hecho hasta entonces y, probablemente, ha sido lo mejor que se ha intentado hasta ahora.

Durante aquella segunda etapa se formularon también las reformas constitucionales que le dieron cabida a la coordinación como una vertiente jurídica válida para asentar las relaciones intergubernamentales de México. Fue una decisión importante para el tema que nos ocupa, pues antes de 1983 esa vertiente no

⁸ Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Experiencias de descentralización y desarrollo regional*, México, SPP, 1988.

existía en las leyes de México. Existía otra cosa: la concurrencia de facultades, que sin embargo se limitaba a las políticas que expresamente señalaba el texto constitucional: la educación, la salud, el ordenamiento territorial, las cuestiones agrarias y laborales y la administración de la justicia penal. En rigor, ninguna otra materia se consideraba concurrente. Y en consecuencia, todos los intentos de coordinar áreas chocaban con el obstáculo de un federalismo formal y rígido, que suponía un enfrentamiento de atribuciones y de legislaciones distintas, cada vez que se intentaba crear un nuevo ámbito de descentralización. De modo que si los estados querían participar, no sólo tenían que crear leyes e instituciones que no tenían, sino incluso esperar a que la Constitución les diera cabida en la concurrencia. Era en éste, como en ningún otro espacio, donde saltaba a la vista con nitidez el largo proceso de concentración de poderes, reales y legales, que dieron forma a nuestro centralismo político.

Las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, en cambio, abrieron una puerta de escape. Considerada como una de las cuatro vertientes de la planeación nacional —junto con la obligación federal y la concertación e inducción con los particulares—, la coordinación quedó inscrita como parte de las relaciones posibles, sin faltar a la ley. Con ella, la Federación no abandonaba sus facultades de siempre ni los estados tenían que reinventarse del todo para comenzar a existir. Bastaba firmar acuerdos para crear nuevos espacios de relación conjunta, sin violentar los rigores de nuestro sistema jurídico.

Finalmente, en 1983 se aprobaron también las mucho más conocidas reformas al Artículo 115 constitucional para transformar la dinámica municipal del país. Fueron las primeras que vieron al municipio como un auténtico nivel de gobierno desde 1917, y sin duda permitieron ensanchar la lógica de las relaciones intergubernamentales de dos, a tres instancias jurídicas, políticas y sociales. Con aquellas reformas al 115, el municipio fue convidado a las mesas de la coordinación y, a través de ellas, a la descentralización que comenzaba a cobrar forma. Sería muy largo relatar aquí la importancia de ese decálogo de reformas constitucionales o abundar sobre sus consecuencias visibles.⁹

⁹ Hay una explicación extensa sobre este punto en Mauricio Merino, *Fue-*

Baste subrayar que no sólo abrieron una puerta que había permanecido cerrada, sino que inauguraron una reflexión que todavía está en curso, pues lamentablemente su visión sobre ese último nivel de gobierno —o el primero, según se vea—, fue urbana, prestadora de servicios públicos y, nuevamente, homogénea: igual para todos los municipios de México, a pesar de sus muy evidentes diferencias de todo tipo.

Con todo, esa segunda etapa, ligada a la idea de la planeación del desarrollo, ha sido quizás la más fructífera hasta ahora. Se trataba de sumar todos los esfuerzos posibles, de todas las administraciones públicas del país, hacia un conjunto de objetivos comunes. Eso ayudó a ventilar la necesidad misma de la descentralización y a reconocer las múltiples carencias institucionales que actuaban en contra. No fue poca cosa. Pero, a la postre, el esfuerzo resultó incompleto. Hacia 1989, ya se habían abandonado las corrientes de planeación para inaugurar otro proyecto, complementario de la etapa anterior, sin duda, pero diferente en sus matices y en sus alcances: el proyecto que nació con el sexenio de Carlos Salinas, identificado con la idea de *reformar el Estado*.¹⁰

Esta tercera etapa se ha desdoblado, fundamentalmente, en dos frentes: de un lado, el gobierno de la República continuó los procesos de descentralización que se habían iniciado antes; la educación pública, en particular, fue objeto de un proceso de descentralización definitivo que culminó con una nueva legislación y con nuevas facultades y recursos entregados a los estados para operar los servicios educativos locales. También terminó el proceso de descentralización de los servicios de salud, y hubo un nuevo traslado de facultades hacia las delegaciones federales asentadas en todos los estados de la República. Desconcentración y descentralización se consideraron desde 1989 como procesos paralelos y complementarios. Pero sobre todo, en ese sexenio se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),

va del Centro, México, Universidad Veracruzana, 1992, y específicamente en el capítulo dedicado a "los municipios", pp. 95-151.

¹⁰Una brillante explicación de las razones y de los cauces de esas reformas está en Luis F. Aguilar V., "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, op. cit., pp. 131-146.

el más importante de todos cuantos haya definido el gobierno de la República en materia de política social. Con él se consolidó la segunda definición de mayor trascendencia en esta tercera etapa: la descentralización como un proceso que abarcaba también a la sociedad. Privatización, desregulación, desincorporación y concertación, se convirtieron de prisa en palabras clave de ese sexenio, y todas aludían a una mayor participación de la sociedad civil. Y en ese mismo sentido, el Programa Nacional de Solidaridad se concibió, desde sus orígenes, como un instrumento que habría de permitir la descentralización de las decisiones en materia de gasto social directamente hasta los grupos de beneficiarios de cada uno de los proyectos.¹¹

Montado sobre los instrumentos jurídicos, programáticos y administrativos que heredaba de las primeras etapas de este recuento —el ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación; los Coplades y los Convenios de Desarrollo; los sistemas de planeación y la vertiente de coordinación constitucional—, el Pronasol llevó el proceso hasta la organización de Comités de Solidaridad por cada una de las obras ejecutadas en los estados. Pero al hacerlo de esa manera, inauguró también un largo debate sobre los efectos perversos de esa estrategia. La descentralización llevada hasta la sociedad parecía suponer, al mismo tiempo, un proceso inverso de concentración de las decisiones fundamentales en el ámbito propio del gobierno central, proceso contrario al que se había desenvuelto entre 1983 y 1988, a pesar de haberse construido sobre las mismas bases. El dilema de la descentralización hacia los niveles inferiores del gobierno o hacia la sociedad, parecía resolverse entonces en un juego de suma cero: o hacia unos o hacia la otra, sin solución de continuidad.

En todo caso, en esta tercera etapa se ha orientado a los gobiernos locales hacia la política social y se ha reservado el resto de las políticas públicas para la administración federal del país. El Pronasol, en particular, ha supuesto un diseño global de esa política válido para todos los estados de la República. De ahí la crítica que se ha enderezado contra el programa: más allá de

¹¹ Véase: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*. México, FCE, 1994, pp. 15-28.

los rasgos singulares de cada entidad, e incluso de sus propias posibilidades de desarrollo institucional, el gobierno de la República ha diseñado los cauces de ejecución, ha impuesto las reglas del juego, y las ha vigilado celosamente hasta sus últimas consecuencias. En ellas, en todo caso, los estados y los municipios han participado como entidades ejecutoras de algunos de los programas, pero su influencia en la orientación de los gastos ha sido más bien limitada. Por último, Pronasol no ha supuesto un incremento realmente significativo de las inversiones ejercidas por los gobiernos locales, sino una reagrupación de partidas presupuestales que, hasta 1988, aparecían dispersas en el presupuesto general de egresos de la administración federal. Lo que ha crecido en esta tercera etapa, en todo caso, ha sido el gasto dirigido a la política social, mucho más que el despliegue de otras posibilidades de desarrollo para los gobiernos locales.¹² Pronasol, en suma, ha significado una suerte de descentralización operativa hacia la sociedad, tan cierta como una concentración final de las decisiones en el ámbito del gobierno de la República.

LAS CONTRADICCIONES PENDIENTES

Cada una de las etapas que he descrito de manera sucinta ha producido sus propias aportaciones. No obstante, ninguna rompió del todo con su pasado inmediato, sino que agregó nuevas pautas y nuevos elementos a lo que venía de atrás. La descentralización ha sido, en ese sentido, una política típicamente incrementalista: cada nuevo paso ha retomado los anteriores para adicionar algo más. Pero al hacerlo, también han aflorado nuevas contradicciones que se han sumado, a su vez, a las generadas con anterioridad. Política incremental en sus resultados, pero

¹² El gasto social ha pasado, en efecto, de 33.2 a 53.9% del gasto programable total, entre 1988 y 1994. La importancia de Pronasol en ese mismo lapso también se ha incrementado, hasta ocupar 7.7% del gasto social total. Y es en este último porcentaje donde debe ubicarse la participación de estados y municipios. Cfr. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *op. cit.*, p. 38.

también en sus asignaturas pendientes. ¿Cuáles son esas asignaturas, después de veintitrés años de esfuerzos continuados? No es el propósito de estas líneas agotar las muchas respuestas que podrían darse a esa pregunta. Pero sí interesa señalar al menos cuatro áreas en las que hace falta, a mi juicio, una reflexión cuidadosa que ayude a corregir las contradicciones acumuladas, para que la descentralización evolucione con mayor certidumbre.

1) En primer lugar, debe subrayarse que el proceso no ha estado a salvo de dificultades legales. Por el contrario, las primeras contradicciones palpables aparecen en ese ámbito de atribuciones cruzadas entre los dos órdenes jurídicos que supone la Federación y los tres niveles de gobierno en los que se desenvuelve la administración pública. Si la concurrencia alude aquellos órdenes legales de competencias, la coordinación cobija en cambio la participación de las tres formas de administración. Entre ambas definiciones, se ha generado un nudo legal que no sólo ha dejado pendiente la revisión acuciosa de las facultades formales que le corresponden a cada nivel, sino que ha originado no pocas complicaciones adicionales. Hay dos ejemplos, entre otros, que ilustran bien ese problema concreto: las leyes relativas al ordenamiento territorial, y las competencias concedidas a los municipios de México según el nuevo texto del Artículo 115 constitucional. Asuntos ligados, y de igual importancia para el desarrollo ordenado de las regiones de México que, sin embargo, transcurre en medio de ambigüedades.

La planeación urbana, en efecto, es uno de los ámbitos de concurrencia legal entre Federación, estados y municipios desde 1976, cuando se modificaron tres artículos constitucionales para dar cobijo a esa política pública, y se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos. Siete años más tarde, la Constitución volvió a modificarse para introducir en ella la nueva política de fortalecimiento municipal. ¿Qué hizo esa reforma? En dos palabras: tomar algunas de las atribuciones que la ley de asentamientos humanos de 1976 había concedido a los gobiernos de los estados, para trasladarlas a las instancias municipales. En rigor, no modificó la distribución de competencias que venía de atrás entre Federación y estados, sino que reasignó las que ya estaban concedidas a los segundos como parte de las

nuevas facultades municipales.¹³ Pero entre 1976 y 1983, la gran mayoría de los congresos locales expidió leyes estatales de asentamientos humanos y ordenamiento territorial que regulaban la materia dentro de cada una de las entidades federativas. Y esas leyes, congruentes con la primera reforma, entraron en contradicción con la segunda. En otros términos, la regulación de los asentamientos humanos es, al mismo tiempo, una facultad concurrente de la Federación y de los estados, y una competencia exclusiva de los ayuntamientos. Ambas cosas aparecen en el mismo texto constitucional, en dos artículos diferentes.¹⁴ ¿A quién corresponde entonces la obligación de planear el desarrollo urbano de México: a la Federación, a los estados o a los municipios? La respuesta, con todos sus matices —planes de de-

¹³ Véase, al respecto, la excelente interpretación jurídica de Antonio Azuela, que retomo en adelante para estas líneas: "Obedécese pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana", en *Alegatos*, núm. 10, 1988, México, UAM-Azcapotzalco.

¹⁴ En 1976 se reformó el Artículo 73, fracción XXIX-C, para facultar al Congreso de la Unión —el poder legislativo federal— "para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del Artículo 27 de esta Constitución". El párrafo aludido, en efecto, establece, que "...Se dictarán (¿pero quién?) las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..." Y finalmente, el Artículo 115, fracción V, establece que "los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". La ambigüedad de estos tres ordenamientos, todos de la Constitución vigente, salta a la vista. Sin embargo, México sigue careciendo de un Tribunal Constitucional independiente capaz de dirimir los conflictos de competencias y de dictar jurisprudencia en la materia, entre otras razones, porque las soluciones políticas han hecho innecesarias las respuestas jurídicas a dificultades de interpretación como la que aquí se presenta.

sarrollo urbano, autorización de fraccionamientos, declaratorias de uso de suelo, expedición de licencias, etcétera— se ha dejado, en la práctica, en manos de la legislación secundaria expedida por las legislaturas locales, pero a sabiendas de que, según la interpretación jurídica que se adopte, esa legislación estará irremediablemente en falta con una o con otra versión constitucional.

El ordenamiento territorial es, sin lugar a dudas, uno de los temas de mayor relevancia en materia de relaciones intergubernamentales. Pero lamentablemente no es la única asignatura pendiente de nuestra legislación. Sobre las nuevas facultades otorgadas a los ayuntamientos, pesan otros candados que también están inscritos en las legislaciones de los estados; por ejemplo, las leyes de hacienda municipal que a fin de cuentas definen y autorizan los ingresos recaudables por los ayuntamientos; las leyes orgánicas municipales, que establecen los detalles de la administración pública municipal; las leyes locales de planeación, sobre las que se diseñan los convenios municipales y las formas específicas de control sobre buena parte de los presupuestos aprobados en cada ayuntamiento, y la cuenta pública de cada entidad, a la que deben sumarse las cuentas municipales para la aprobación final por parte de los diputados locales, por citar sólo los puntos más relevantes. Son todas responsabilidades de los poderes legislativos de los estados y todas suponen una instancia legal intermedia, no siempre congruente, entre los imperativos supuestos por la Constitución General y las prácticas cotidianas del gobierno local.

No es exagerado decir que cualquier revisión acuciosa de las leyes que rigen las relaciones entre Federación, estados y municipios —con excepción quizás, de la educación, la salud y los derechos humanos, que han sido renovadas en fechas recientes—, acusaría muy serias contradicciones a partir de la división entre dos órdenes jurídicos autónomos entre sí, y tres niveles de gobierno que en la práctica han de compartir funciones, recursos y responsabilidades concretas de administración pública.

2) Aquellas contradicciones no resueltas en los ámbitos legislativos condujeron, durante un largo proceso que abarca casi toda la historia de México, a la concentración de atribuciones en el poder ejecutivo de la Federación. Las claves del centralismo

mexicano no se entenderían a cabalidad sin tomar en cuenta los conflictos que llevaron a la formación institucional del Estado. No interesa desarrollar ese complicado proceso en la obligada brevedad de estas líneas, pero no puede pasarse por alto el hecho de que nuestro presidencialismo es mucho más que un accidente político o administrativo reciente; el presidencialismo está en el diseño mismo del entramado institucional mexicano desde la primera formación del Estado, y no podría transformarse sin tomar en cuenta la debilidad actual de su contraparte: la debilidad de las instituciones y de las organizaciones locales.¹⁵ No se puede aspirar a la descentralización política del país, mientras no se construya simultáneamente el piso político y administrativo local capaz de asumir las responsabilidades que supone cualquier traslado de competencias.

No han sido pocas las dificultades afrontadas por los procesos de descentralización que olvidaron ese punto nodal. La que se intentó por años en materia de educación es, quizá, la más representativa,¹⁶ pero no ha sido la única experiencia de descentralización que se ha topado con la ausencia de medios regionales capaces de afrontar las responsabilidades nuevas que la Federación ha intentado transferir hacia los estados. Y en el ámbito municipal, no hay duda de que la precariedad es todavía mayor: buena parte de las reformas constitucionales propuestas para fortalecer al municipio en 1983 ha fracasado, paradójicamente, por la falta de recursos técnicos, financieros y humanos de esa instancia de gobierno, no sólo por la pobreza que rodea a la gran mayoría de los municipios mexicanos, sino porque la concepción misma de esas reformas —además de imaginar municipios urbanos donde la realidad abrumadora es la del medio rural— partió del supuesto de que los municipios estaban realmente preparados para asumir nuevas funciones; pero les falta-

¹⁵ Esta afirmación cuenta con múltiples evidencias históricas que exigirían un texto distinto. Para abundar sobre el tema, recomiendo en particular los textos recientes de Josefina Zoraida V., en Marcelo Carmagnani: *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, FCE, 1993; de Alicia Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/FCE, 1993, y en particular los capítulos II y III.

¹⁶ Véase, al respecto, el recuento de Esteban Moctezuma, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994.

ban los marcos legales propicios.¹⁷ El tiempo ha confirmado que esa concepción estaba equivocada; el primer problema de la gran mayoría de los municipios es, a todas luces, su falta de medios propios y sus viejas carencias, que actúan a favor de las decisiones tomadas desde el gobierno de la República.¹⁸

3) La sustitución paulatina pero constante de facultades y recursos de los estados y de los municipios por parte de la Federación se ha acompañado, sin embargo, de una suerte de distribución metaconstitucional de competencias entre niveles de gobierno, auspiciada por la coordinación que se abrió desde la primera etapa de este proceso. No se trata de una distribución formal sino práctica: los estados y los municipios como entidades corresponsables del desarrollo social del país; distribución que supone un ejercicio de recursos relativamente estable, dirigido siempre hacia la política social como si los gobiernos locales fueran, de hecho, entidades auxiliares de la administración pública federal.¹⁹ No es casual, en ese sentido, que el convenio

¹⁷ Un solo dato es suficiente para respaldar esta afirmación: 94% del total de localidades que conforman los municipios de México cuenta con menos de mil habitantes, 5% comprende localidades de hasta cinco mil y solamente 1% cuenta con localidades de más de cinco mil. En éstas últimas se concentran dos terceras partes de la población nacional. Pero solamente 115 de 2 392 municipios pertenecen a las realidades urbanas de México. Cfr. Roberto Ortega L., *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994, p. 69.

¹⁸ La evidencia más palpable de este hecho está en la forma de operación del Programa Nacional de Solidaridad: programas diseñados y evaluados desde las instancias del gobierno de la República, con rasgos operativos descentralizados hacia los municipios. "Son las comunidades y los ayuntamientos quienes ejercen coordinada y corresponsablemente —dice Roberto Ortega— casi la tercera parte de los recursos totales de Solidaridad, mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción, los Fondos Municipales de Solidaridad y el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna". Es verdad, pero sólo en los Fondos Municipales han tenido la responsabilidad real de orientar y asignar los gastos: fondos que han supuesto una inversión total de 2 470.7 millones de nuevos pesos entre 1989 y 1993, frente a los 33 172.4 millones de nuevos pesos que se han ejercido en total; apenas 8% de los recursos asignados al programa han pasado, efectivamente, por la instancia municipal.

¹⁹ El instrumento privilegiado para impulsar esa distribución real de competencias entre la administración federal y los gobiernos estatales y municipales de México ha sido el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, pactado todos los años a través de convenios específicos. Siempre dirigido

intergubernamental haya cambiado tres veces de nombre: nació como "convenio único de coordinación", en 1983 se convirtió en "convenio único de desarrollo"; y en 1993 en "convenio de desarrollo social". Esa orientación específica hacia la política social no está asentada, sin embargo, en la legislación nacional. En rigor, los estados son libres de emprender cualquier acción de política pública más allá de los convenios suscritos con la Federación, pero en la práctica, tanto sus limitaciones propias como el entramado institucional que les rodea les impide participar plenamente en otras áreas del desarrollo.

Los convenios intergubernamentales, en consecuencia, han sido el instrumento privilegiado de la descentralización en sus tres etapas, pero al mismo tiempo han significado un medio eficaz para controlar las políticas estatales desde las oficinas del gobierno de la República. Los recursos van hacia las áreas y con las modalidades definidas por la administración federal, y en general, los gobiernos locales no pueden romper las barreras que supone una apertura programática diseñada de antemano, para iniciar proyectos de cuño distinto. La falta de recursos financieros y humanos, y las leyes federales y generales que regulan las políticas públicas mexicanas, suelen oponerse al despliegue de las iniciativas locales que no estén comprendidas en el ámbito explícito de los convenios de coordinación, lo que conduce, a su vez, a limitar las posibilidades de desarrollo autónomo en estados y municipios. En otras palabras, las probabilidades de éxito de una política pública diseñada en el nivel regional, disminuyen claramente cuando no pasan por el tamiz de la apro-

hacia la política social, ese convenio ha supuesto ingresos adicionales para los gobiernos locales, pero también compromisos propios de aportación financiera. Y sobre todo, ha supuesto que la orientación del gasto en ese nivel de gobierno se atenga siempre a los criterios programáticos diseñados por el gobierno central. En ese mismo ramo se ha desplegado, por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, dicho ramo nunca ha representado más de 4% de todo el gasto programable de la Federación, y el doble si se le compara con el gasto social total (Cfr. cuadro 5 de Roberto Ortega L., *op. cit.*). Al mismo tiempo, paradójicamente, la administración pública federal ha utilizado recursos crecientes para sí misma dentro del mismo ramo: 3.8% en 1988; 6.6% en 1989; 8.7% en 1990; 12% en 1991 y 11.4% en 1992 (Cfr. cuadro 10, *Ibidem.*).

bación federal: cuando no son objeto de los convenios de coordinación.²⁰

Pero esa distancia entre políticas públicas reales y ámbitos formales de competencias, es todavía más amplia en los niveles municipales. Además de las contradicciones legales y de las limitaciones prácticas que ya se han comentado, la política municipal del gobierno de la República se ha modificado sensiblemente en los últimos años —la tercera etapa de la descentralización—, sin que la Constitución se haya adaptado a las diferencias. En efecto, entre las políticas comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y en el Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994, se destaca la idea de convertir al municipio en el “núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología”,²¹ políticas todas que son materia de concurrencia entre la Federación y los gobiernos locales, y que no coinciden con las definiciones ofrecidas por el artículo 115 constitucional. El municipio entendido como un núcleo de organización social podría responder mucho mejor a la realidad de la mayoría, sin duda, pero la Constitución los concibe como el gobierno de zonas urbanas. De modo que aun antes de buscar su aplicación general, las reformas municipales de 1983 cayeron en desuso: la orientación de las verdaderas políticas públicas del país ha conducido a los municipios hacia un derrotero distinto del que imaginaron, hace diez años, nuestros legisladores. Con todo, tanto en el nivel estatal como en el municipal, las políticas públicas realmente apli-

²⁰ Hasta ahora no se han discutido las posibilidades de la descentralización en términos del diseño de políticas públicas capaces de cruzar por los tres niveles de gobierno. El enfoque de las relaciones intergubernamentales, largamente debatido en otros estados federales, apenas comienza a introducirse en ciertos ámbitos académicos de México, pero no ha permeado a las instancias de decisión. Véase, al respecto, Mauricio Merino, “El gobierno fuera del centro”, en *La Revista del Colegio*, núm. 4, 1990. Otro enfoque sobre el mismo tema está en Benito Nacif, “Gobiernos locales y descentralización”, en María del Carmen Pardo, *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, 1992.

²¹ Roberto Ortega, *op. cit.*, p. 73. Véase también el *Programa de Apoyo a la Modernización Municipal*, Secretaría de Gobernación, 1992, que comparte la misma idea del municipio concebido como núcleo de la organización colectiva.

cadadas distan mucho de las definiciones jurídicas y de la distribución formal de competencias que avalan las leyes de México.

4) Las distintas contradicciones anteriores han llevado, por último, a un pérdida paulatina de la diversidad regional en busca de la homogeneidad federal; problema complejo, no sólo por sus implicaciones concretas en el desarrollo regional del país, sino por sus consecuencias políticas. Controlados con eficacia a través de los convenios de coordinación y de las políticas diseñadas en el nivel central, la mayoría de los gobiernos estatales y municipales se ha disciplinado secularmente a las instrucciones del centro por razones completamente ajenas a las atribuciones que les concede la ley. Han sido las redes políticas partidarias y clientelares, en todo caso, las que han permitido la sobrevivencia de aquellas contradicciones sin haber generado, hasta ahora, conflictos políticos de otro orden. Sin embargo, esas redes atraviesan hoy por una competencia electoral inédita en el desarrollo político nacional, que está obligando a volver a las leyes escritas; los tres gobiernos estatales de oposición que han comenzado a gobernar en los últimos años, han partido de una revisión mucho más acuciosa de los ordenamientos jurídicos que los sustentan, y han hecho aflorar, en consecuencia, algunas de aquellas contradicciones que habían permanecido más bien ocultas.²²

²² En efecto, el gobierno de Baja California de Ernesto Ruffo Appel provocó una crisis en el sistema de coordinación fiscal que venía funcionando desde 1980, cuando exigió que se revisaran las fórmulas de acceso a las participaciones fiscales de su entidad. En rigor, la entidad es libre de abandonar los convenios fiscales suscritos, pero una negociación política oportuna impidió que Baja California rompiera sus nexos formales con la Federación. Por su parte, el gobierno panista de Chihuahua, encabezado por Francisco Barrio, ha iniciado una revisión completa de la Constitución local del estado, que supone un distanciamiento abierto de los formatos comunes surgidos de la Constitución General de la República. Capacitado legalmente para proceder con la anuencia de un Congreso local controlado por su partido, el gobierno de Chihuahua obligaría así a revisar la mayor parte de los supuestos que sostienen las relaciones intergubernamentales de su estado con la Federación, para no faltar a la ley. Y en Guanajuato, donde gobierna el panista Carlos Medina Plascencia, la política de fortalecimiento municipal ha seguido un curso diferente del que habría deseado el gobierno de la República, lo que a su vez ha generado nuevos conflictos legales en materia de uso de recursos coordinados.

¿Sería posible establecer una red de relaciones intergubernamentales firmemente asentada en la diversidad regional? Otras experiencias nacionales demuestran que no sólo es posible, sino que incluso suele ser mucho más provechoso en términos de una mayor eficacia administrativa. Pero en México esa posibilidad pasa por la doble dificultad que supone, de un lado, la transición de un régimen de partido prácticamente único, a otro de pluralidad partidaria y de alternancia en los cargos públicos; y del otro, la precariedad de las instituciones políticas regionales, tradicionalmente subordinadas al nivel federal. Si la coordinación entre niveles de gobierno se ha sustentado hasta ahora en las redes políticas mucho más que en el orden legal, las contradicciones que han producido esas prácticas no podrían sobrevivir en la democracia, a riesgo de sustentar las relaciones entre gobiernos en un verdadero pantano legislativo. Pero al mismo tiempo, la democracia misma podría caer en una trampa de administración pública si, repentinamente, todos los gobiernos locales intentaran atenerse puntualmente a la letra de la legislación disponible. De ahí que las reformas constitucionales de 1983 no hayan sido inútiles: al abrir la vertiente de coordinación, abrieron también una puerta de escape a los conflictos de competencias que habrían complicado el diseño de cualquier política pública compartida. Pero se trata de una puerta de escape cuya eficacia descansa, a pesar de todo, en la disciplina política de los gobernantes locales.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN DESAFÍO NO RESUELTO

El proceso de descentralización que ha tenido lugar en México desde los años setenta, a pesar de todo ha producido numerosos avances en las relaciones intergubernamentales del país. Por encima de sus contradicciones palpables y de sus asignaturas pendientes, la descentralización ha permitido que las administraciones estatales y municipales hayan contado con mayores recursos de gobierno en estos veinte años, que en el resto del siglo, y que hayan comenzado a desarrollar medios administrativos, humanos y financieros de los que carecían al comenzar la década de los setenta. Son muchos los cambios que se han producido a lo largo de las tres etapas de la descentralización na-

cional, y la experiencia ganada es muy abundante. Hace dos décadas, difícilmente se habrían siquiera abordado los temas que he intentado concentrar en las páginas anteriores. En nuestros días, en cambio, el desafío federal forma parte de todas las agendas políticas nacionales.

El desafío de mayor envergadura, sin embargo, sigue siendo el de la desconcentración del poder. Los procesos de descentralización que ha vivido México en estos años han sido fundamentalmente administrativos; los métodos de coordinación y las nuevas herramientas disponibles para mejorar las relaciones intergubernamentales han producido cambios de trascendencia en la forma de diseñar y ejecutar los programas de desarrollo, pero no han descentralizado las decisiones, ni jurídica ni políticamente. Hacerlo, sin embargo, no será una tarea sencilla ni dependerá solamente de una voluntad política: el centralismo es uno de los ingredientes del régimen presidencial mexicano y una de las claves ineludibles del entramado institucional del país. De modo que mientras no se revisen las redes creadas por nuestras más arraigadas instituciones políticas, la descentralización no podrá trascender de la administración a la toma de decisiones; de la operación de programas a la definición de verdaderas políticas públicas regionales, y de la distribución parcial de recursos a la generación de posibilidades locales de desarrollo sostenible. No es poca cosa: se trata de un desafío de proporciones mayores que, sin embargo, habrá que afrontar en los próximos años para reconstruir la dinámica federal del país.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS BLANCO
Secretario general
Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo, CLAD
Caracas, Venezuela

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado es un tema que se viene abriendo paso en América Latina desde mediados de la década de los ochenta y con especial fuerza en los años que corren de los noventa. Su fuerza consiste en la constatación de la necesidad de una respuesta frente a la crisis y también en las insuficiencias que esta ha tenido en los diseños políticos y económicos que han estado en boga.

Este proceso ha planteado con claridad, la necesidad de abordar el problema de nuestras naciones desde una perspectiva capaz de rebasar el economicismo que ha caracterizado la visión del desarrollo en el continente. Es la comprensión de que los desafíos no son unidimensionales y que están enraizados en los déficit del sistema político, en las limitaciones institucionales, en la explosiva cuestión social, en las brechas culturales y en las carencias de la organización productiva y las relaciones que en su seno se tejen, en medio de un mundo inmerso en la vorágine de los cambios.

Cuando se plantea el tema del Estado de esta forma hay la conciencia de que es un proyecto apto para abordar la transformación de los países latinoamericanos y de que significa asumir

la reorganización integral de la sociedad en la democracia y mediante los métodos de esta última. Es una apuesta fundamental que se plantea el cambio social profundo no sólo preservando el sistema de libertades sino promoviendo su desarrollo.

Al abordarse la transformación de modo integral, lo que se está planteando no es otra cosa que la reforma de la sociedad. Implica transformaciones políticas, económicas, administrativas, institucionales, legales, sociales y culturales, pero por sobre todo, es un proceso de redistribución del poder en el cual los ciudadanos incrementan su participación y se produce, simultáneamente, una reorganización espacial e institucional que posibilita una presencia más equilibrada de la provincia en relación con el tradicional centralismo de los Estados y sociedades latinoamericanos. Por esto se puede afirmar que es una redistribución democrática del poder tanto en el sentido vertical —de abajo hacia arriba— como en el horizontal —de afuera hacia adentro—.

Los ejes estratégicos de la reforma del Estado están constituidos por la democracia y la eficiencia. Se procura construir una sociedad más democrática en la cual se produzca una ampliación de la participación ciudadana y se promuevan mecanismos de intervención crecientes de los sectores organizados de la sociedad civil. En igual sentido, se trata de impulsar una mejoría sustancial de los canales de representación de la sociedad, así como del compromiso de los representantes en relación a los electores.

El segundo eje estratégico de la reforma lo constituye el de la promoción de la eficiencia del Estado y de la sociedad. Es una demanda que surge de las restricciones que en materia de recursos ha planteado la severa crisis económica, pero, además, es la expresión de una urgencia por elevar la calidad de vida de la población, que no puede alcanzarse con mecanismos y prácticas ineficientes por parte del aparato estatal.

La democratización y la promoción de la eficiencia no son categorías que se contraponen, sino que son complementarias desde la perspectiva de la reforma que se plantea. Una *democracia eficiente* promueve un alto nivel de responsabilidad estatal y ciudadana, y una *eficiencia democrática* tiene en el centro de sus formulaciones la necesidad de atender a los propósitos de justicia social y equidad que están entre los postulados básicos del Estado social y democrático de derecho.

Este proceso implica impulsar un tipo de desarrollo capaz de integrar equilibradamente las demandas económicas, sociales e institucionales. Es una dinámica de apropiación no devastadora de las condiciones de existencia de la población. Promueve una concepción de la participación que no se remite exclusivamente al terreno político al que, desde luego, incluye. Se trata de impulsar un tipo de participación que permita desarrollar al conjunto del sistema social y espacial del cual los ciudadanos forman parte.

La reforma del Estado propende a redefinir sus relaciones internas, por una parte, y las de la sociedad civil, por la otra, y de ambos planos entre sí. El postulado central es que no puede haber un proceso de desarrollo sostenible sino sobre la base de una transformación integral de las relaciones sociales actualmente prevalecientes en la Región y que se caracterizan por una democracia insuficiente, abrumada por rasgos autoritarios, además de una ineficiencia que contradice los postulados del Estado democrático y social de derecho.

Las visiones parciales, frecuentemente gobernadas por una percepción economicista, no sólo no han permitido superar la crisis sino que han contribuido a agravar de manera evidente aquellas distorsiones y déficit para los cuales pretendía ser la solución.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN

La descentralización es un proceso que ha comenzado con singular fuerza en América Latina y que en los países que ya tenían antecedentes importantes en la materia ha retomado nuevos impulsos. Esta es una dinámica que tiene la potencia suficiente para cambiar la faz del Estado y significa una reorganización a fondo, radical, del sector público. Se generan nuevos actores, se desplazan algunos de los antiguos, se rearticulan las relaciones al interior del Estado y de éste con la sociedad civil.

Esta es una de las reformas mayores que se han planteado en el Estado y la sociedad. Tiene las características de ser, por la integralidad de los efectos que promueve, un cambio político, institucional y cultural de primer orden.

La descentralización crea una superficie de contacto mu-

cho más amplia del Estado con la sociedad, al reactivar o crear un conjunto de instituciones que generan espacios de participación ciudadana y múltiples ángulos de intervención de los sectores sociales organizados. En cierto sentido el Estado se “horizontaliza” y abre posibilidades de contactos con los ciudadanos, las cuales el centralismo no permite.

Esta apertura de oportunidades para ejercer la participación tiene implicaciones muy vastas. El Estado debe adoptar capacidades de respuesta novedosas porque va a estar permanentemente asediado por las demandas colectivas. Los ciudadanos, por su parte, para ejercer esa capacidad de exigencia, tienen que organizarse de modo que puedan establecer lazos de comunicación en tiempo real. No es el viejo Estado el que sufre una adaptación circunstancial ni tampoco es el mismo estilo de participación recatada y episódica, es el cambio de los polos de una relación devenida en antidemocrática, para generar un entorno más que democrático, democratizador.

Para operar la descentralización tiene que promoverse la aparición de nuevas figuras institucionales de elección popular, tanto en el plano regional, como en el municipal y local. Este hecho es conocido desde hace mucho tiempo en algunos de los países de la región y en otros es completamente nuevo. Sin embargo, en ambos casos tiene el mismo significado que es el de generar un tipo de representantes que ya no puede depender sólo de las maquinarias partidistas que los postulan, sino que tienen que ser —cada vez más— efectivamente representantes de las demandas que la sociedad formula, además de que deben tener la capacidad de ser interlocutores de los ciudadanos, condición que al mismo tiempo posibilita a éstos para ejercer derechos que tradicionalmente se les conculcan por la vía de los hechos, cuando los representantes son de los partidos o grupos de presión más que de los electores.

Los partidos se ven sometidos a una afortunada compulsión democratizadora, en la medida en que los candidatos que promueven para los distintos cargos de representación popular no pueden ser sólo los fieles partidarios, sino los que puedan comunicarle a los electores la convicción de que van a estar representados en forma idónea. Este hecho genera cambios muy importantes en la lógica habitual de los partidos políticos, los cuales, con diversas variantes, no parecen compartir un momento

muy estelar en el mundo actual, y los obliga a buscar nuevas y más modernas formas de relación con sus partidarios, con los electores y con la sociedad en general.

Dentro de las innegables virtudes políticas que genera este proceso, está la circunstancia de que la sociedad adquiere canales para mejores y mayores controles sobre las instituciones del Estado. La vecindad de los ciudadanos con estas organizaciones que tradicionalmente se encuentran muy distantes de su voz y de sus demandas, crea la oportunidad para que se ejerza una función contralora y fiscalizadora directa. Este nuevo factor es ocasión para el crecimiento ciudadano y una forma de morigerar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público.

No está de más señalar que, a pesar de la existencia de estas transformaciones, es perfectamente posible que las prácticas habituales del clientelismo, el exagerado partidismo y la manipulación de los ciudadanos puedan persistir. Lo que aquí se plantea es que la descentralización abre un camino que tarde o temprano convoca a la participación social y propicia instrumentos para combatir aquellas manifestaciones perversas de la democracia cuando está excesivamente subordinada a los partidos.

Una idea clave en las ideas que aquí se están presentando, es que el sector público centralizado, cerrado sobre sí mismo y colonizado por los sectores de poder político, económico y burocrático que lo controlan, tiene que abrirse a la presencia de otro actor cuya incursión cambia de manera radical las reglas del juego. El ciudadano que se inmiscuye en los asuntos de la gestión del Estado y que tiene la capacidad de controlar a sus representantes, reorienta a las instituciones públicas y las hace progresivamente "extrovertidas".

La posibilidad de sociedades más abiertas, participativas y democráticas no puede lograrse sin que la descentralización forme parte sustancial de la estrategia de cambio social. Esta razón es la que hace que las tendencias autoritarias, sean éstas abiertas o encubiertas, tiendan a regresar a las formas habituales del centralismo en la medida en que puedan. La descentralización no garantiza una forma más amplia de democracia, pero sin duda, ésta no puede lograrse sin la descentralización.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FACTOR DE EFICIENCIA DEL ESTADO

La descentralización ocupa un papel de primer orden en la modernización eficiente del Estado. Abre un camino para la descongestión de los niveles centrales que, en la mayor parte de las áreas y de los países, han llegado a una escala de saturación inmanejable. El poder central y centralizado, en la medida en que ha ido asumiendo atribuciones de las instancias subnacionales, ha ido disponiendo de un poder y de unas competencias que, pasado un cierto umbral, han hecho del aparato público una concentración de crecientes ineficiencias.

La descentralización promueve que el nivel nacional se dedique a los aspectos de conducción estratégica de la Administración, mientras que los niveles subnacionales se involucran más directamente en la operación del proceso descentralizador. Se crea así, la posibilidad de que el Estado pueda disponer de una visión más integral y más vinculada con las determinaciones de largo plazo.

El desarrollo de las instancias subnacionales expande los espacios de gestión en el sector público. La gestión, en la medida en que se acerca a los usuarios, genera una presión hacia la eficiencia, compromete a los servidores públicos con los resultados y permite el surgimiento de una cultura de la exigencia por parte de los ciudadanos.

En cuanto al desafío de un Estado más eficiente, hay que convenir en que tal propósito se resuelve en muchos planos: capacidad de diseño y planificación, destrezas administrativas, articulación de macropolíticas y micropolíticas, y por supuesto, la ejecución coherente de los planes. Pero cada vez más la eficiencia se relaciona con los servicios públicos y con la mayor o menor capacidad de satisfacer las demandas que la colectividad le hace al Estado en esta materia.

EL PAPEL DEL MUNICIPIO

Los servicios públicos fundamentales son la salud, educación, política ambiental, transporte, recreación, deportes y atención social en general. La tendencia inscrita en la descentralización es que estos servicios sean prestados más cabal y adecuadamente,

y el instrumento propio para coadyuvar a su más elevado nivel de desarrollo es la institución municipal.

La tendencia moderna en el sector público y privado en materia de administración, es a la desconcentración y descentralización de las funciones. Las grandes corporaciones y los Estados más poderosos y complejos apuntan cada días más a proporcionar mayor autonomía a las partes integrantes del todo institucional. Se ha encontrado que las grandes escalas de las organizaciones y, en especial, las destinadas a prestar servicios públicos, conspiran contra sus fines. Las escalas más reducidas, más a mano de la gente y más manejables por los funcionarios encargados de dirigir las, tienen una mayor probabilidad de éxito. Cuando se pasa de un cierto nivel en el tamaño y la complejidad, las tareas de reproducción de la estructura se van comiendo el tiempo y los recursos, disminuyendo sensiblemente los destinados a los fines que supuestamente orientan a la organización.

El criterio sobre la eficiencia no es el criterio exclusivo del administrador, sino la adecuación entre las expectativas del administrado y el cumplimiento por parte del administrador. No basta pensar que lo que se ha hecho se ha hecho bien, ni siquiera basta con que efectivamente se hayan logrado los propósitos, sino que es necesario que esta visión sea confirmada por la ciudadanía.

La calidad de los servicios debe cumplir los requisitos técnicos que determinan funcionarios competentes preparados para asegurar su prestación, pero, sobre todo, debe cumplir la evaluación que de ellas hagan los usuarios. Muchas veces se piensa en la calidad desde la perspectiva del Estado, pero ¿cuándo se piensa en el concepto de calidad que tienen los usuarios? No es ocioso avanzar en las encuestas de mercado de los consumidores de servicios públicos prestados por las instituciones municipales. En la opinión colectiva es donde se decide qué es bueno y qué no, más allá de los puntos de vista de los funcionarios.

En este sentido, la función estatal potencialmente más eficiente, tanto por su escala como por la relación con los beneficiarios, es la municipal. Allí se decide la suerte de la mayor o menor capacidad del Estado de atender las demandas ciudadanas.

La descentralización también juega su suerte en relación con la capacidad que tenga de crear condiciones para la participa-

ción de la ciudadanía. No es la idea según la cual la gente participa si forma grupos de electores o se adhiere a partidos para concurrir a las elecciones de concejales o de miembros de unidades territoriales más pequeñas. Esta es una visión limitada y a veces distorsionada de la participación, porque obliga a los ciudadanos a partidizarse electoralmente y, en consecuencia, a quebrantar los vínculos sociales que se generan en cuanto vecinos, consumidores, trabajadores o pequeños empresarios.

La noción fundamental es la que apunta a la participación desde los lugares y las organizaciones que se dan fuera del Estado, pero con capacidad de condicionarlo y de influirlo. Son mecanismos e instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos no pierden su condición de expresiones de la sociedad civil, sino que, desde esta posición, intervienen para promover, controlar y fiscalizar acciones.

La participación social directa, no representativa, sólo es posible en instancias que tengan capacidad de diálogo con la colectividad. Las más evidentes son los organismos municipales y parroquiales. En el caso de los grandes centros urbanos es obvio que ni los propios consejos municipales, ni los alcaldes, ni tampoco los funcionarios municipales tienen esa vinculación personal, frecuente y directa con la población. Allí se ve la importancia de la presencia de organismos que estén cada vez más próximos a la gente, en su localidad o parroquia.

Los municipios presentan claras y, a veces, dramáticas diferencias entre sí. Por tal razón no pueden ser todos englobados dentro de una misma dinámica. Los más grandes tienen ventajas en recursos, pero desventajas en cuanto a la participación ciudadana y a la posibilidad de gestionar eficientemente servicios públicos deteriorados por años. Los pequeños están exangües en muchos casos, ahogados por la carencia de recursos, pero a esta condición se puede contraponer la de disponer de escalas más manejables. Hay algunos muy pequeños cuya viabilidad hay que analizar a la luz de las posibilidades de corto y mediano plazos.

Estas diferencias existen y hay que reconocerlas. Para afrontar las consecuencias que de este desnivel dimanen, es necesario establecer por parte del Poder Nacional y(o) estatal o provincial algunos mecanismos de carácter compensatorio. Este puede ser un elemento fundamental donde la intervención nacional o

regional coadyuve al desarrollo de una genuina descentralización.

Para enfrentar la tendencia no autónoma, sino autárquica y aislacionista que a veces concurre en los municipios, negadora del sentido de cooperación y solidaridad que debe presidir a las instituciones subnacionales más cercanas al ciudadano, es conveniente estimular la formación de Ligas Municipales, en las cuales varios municipios establecen lazos de interrelación y trabajo común para fortalecer las zonas en las cuales se desenvuelve efectivamente la vida de la comunidad. Muchas veces se vive en un sitio, pero hay relaciones laborales, económicas, familiares, culturales o amistosas, que recorren a varios municipios aunque no tengan una contigüidad inmediata.

LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Para que las instituciones estatales y municipales puedan desarrollarse, requieren cumplir con algunas condiciones que son esenciales, sin las cuales no podrá superarse el ámbito artesanal en que todavía, en muchos países, se encuentran estos niveles del Estado. Los elementos que es necesario atender son:

Prácticas democráticas

Las prácticas democráticas no se remiten sólo a los procesos electorales ni a mecanismos formales, no siempre eficientes, de consulta. Se trata de una cultura y de un ambiente en los que exista de manera permanente comunicación entre los funcionarios y la población. Este proceso lleva no a desestimar los canales formales, establecidos en leyes, ordenanzas y normas diversas, sino a complementarlos por un contexto de relación cotidiana entre todos los actores del proceso descentralizador.

Control de la gestión estatal y municipal

Este elemento atañe a la capacidad de precisar metas y de hacerle el seguimiento a su ejecución en los términos temporales previstos. Este control tiene que formar parte del estilo de relación democrática, al que aludimos en el punto anterior, en el

cual los ciudadanos pueden tener acceso a los procesos que tradicionalmente la burocracia convierte en inaccesibles “cajas negras”. Del mismo modo es necesario rodear de garantías, instrumentos y respetabilidad a la función contralora de los organismos subnacionales.

La provisión de los recursos

Es evidente que el desarrollo de los estados y municipios no puede basarse exclusivamente en las transferencias de recursos que se hacen desde el Poder Nacional. Menos aún en una situación de penurias económicas globales y de tasas inflacionarias resistentes a la baja. En este sentido se hace indispensable mejorar los mecanismos tributarios y, al mismo tiempo, diseñar estrategias de corto y mediano plazos para enfrentar las urgencias fiscales. Tal objetivo requiere de una reestructuración profunda, no sólo de las áreas directamente relacionadas con la recaudación sino de las instituciones que se relacionan con los contribuyentes.

Coordinación entre los niveles nacional, estatal o provincial y municipal

La descentralización no implica convertir en islas ni a los estados con respecto al Poder Nacional, ni a los municipios con respecto al poder estatal. Esta visión parcelada es peligrosa y puede llevar a un proceso de fragmentación político-administrativa sumamente dañino para la sociedad. Hay objetivos de carácter regional que sólo se pueden lograr integrados a objetivos de carácter nacional. De la misma manera, hay objetivos de carácter local que sólo pueden ser alcanzados en una perspectiva estatal. Este enfoque obliga a privilegiar los mecanismos de coordinación ágiles y no burocratizados, que permitan la solución de los inevitables solapamientos que se dan entre las instancias territoriales en relación con determinadas competencias y servicios.

Las áreas mencionadas tienen un denominador común. Es el de la capacitación de los ciudadanos, tanto de los que ejercen funciones administrativas como de los que, en el campo de la sociedad civil, tienen el derecho y la obligación de ser la voz de

la colectividad. El tema de la capacitación de los funcionarios y de la educación de la colectividad surge como elemento eje del proceso.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GERENCIA

Esta dinámica se inscribe dentro de la necesidad de avanzar en la profesionalización de la administración pública en forma integral, como parte de una estrategia de modernización de las sociedades latinoamericanas. Su carencia ha sido determinada por las presiones clientelares y por las escasas atribuciones prácticas que el centralismo dejó para los estados y municipios, pero es evidente que todo el cúmulo de responsabilidades que recae en los niveles objeto y sujeto de la descentralización, no puede ser asumido si no hay una solidez en su conducción profesional.

Para que esta situación pueda darse, es necesario un acuerdo de carácter político e institucional. Los grupos y partidos deben llegar a entendimientos para respetar la función pública. Nada de lo que se haga tendrá sentido si por efecto de los cambios políticos se produce una rotación del personal que no obedezca a las demandas de hacer más eficientes los servicios. La capacitación de los funcionarios es una inversión perdida en la medida en que no se entienda que hay un grupo de éstos que tienen que tener garantías sólidas de continuidad, en tanto respondan a las exigencias profesionales de sus cargos.

Se puede pensar que los acuerdos políticos son muy difíciles y es verdad. Pero nada obsta para que si éstos no se producen en el plano nacional puedan producirse en el estatal o municipal. Los partidos que le proporcionen a la comunidad este tipo de entendimiento no sólo asegurarán el éxito de la gestión, sino que generarán confianza en sus electores.

Dentro de un acuerdo o entendimiento de esta naturaleza, es necesario precisar cuáles son los cargos que deben estar alejados del típico reparto como consecuencia de las elecciones. Es indudable que los que tienen que ver con la administración, ejecución de obras, así como control y planificación, deberían estar dentro de este rango de permanencia.

Además, un funcionario que tenga confianza en que puede desarrollar su carrera sin más restricciones que las que proporcionan su compromiso con sus tareas y su competencia profesional, estará mucho más alejado de las tentaciones de la corrupción. Sabe que cualquier mácula puede destrozar una carrera que, en principio, debe estar signada por la permanencia y el progreso.

La capacitación de los funcionarios no puede ser de carácter parcial y exclusivamente en el ámbito de la especialización para una determinada función. Sólo en la medida en que estén imbuídos del espíritu del proceso de descentralización y de los alcances y limitaciones que presenta, pueden entender mejor su trabajo y sus funciones. El servidor público tiene que dotarse del instrumental conceptual que le permita visualizar al estado y, sobre todo, al municipio como la base estructural de la descentralización, apto para entender que en este nivel se produce la ósmosis entre el Estado y la sociedad civil. Son los peldaños más cercanos al ciudadano, así como las puertas de entrada de éste al Estado. En el plano del municipio es la adquisición de una visión que no entienda el servicio municipal como el instrumento del Estado frente a los ciudadanos, sino el instrumento de los ciudadanos en el seno de aquel.

La apropiación de este punto de vista es esencial para que pueda superarse una visión peligrosa, un tanto feudal y propicia a la desintegración, que no coloca su horizonte más allá de los límites estrechos de la jurisdicción respectiva, perdiendo las perspectivas de que lo que se haga en cada localidad, sea parte —o deba serlo— de un esfuerzo regional, nacional e, incluso, internacional.

La capacitación tiene que atender a la dimensión gerencial rigurosa. No es cierto que se necesitan mejores gerentes en la escala nacional, gerentes de mediana condición en la regional y que el plano municipal admita la incompetencia gerencial. Esta es una visión implícita pero muy común desde la perspectiva del centralismo porque, en realidad, ésa ha sido la manera más común de entender los requerimientos profesionales de las áreas subnacionales. Evidentemente no es necesario un gerente competente si no tiene atribuciones y si las que tiene vienen condicionadas por las presiones de los grupos que han llevado al funcionario a determinada posición.

En el marco de la descentralización se requieren gerentes aptos en todos los niveles aun cuando el campo de su acción sea menor o mayor. La diferencia son las funciones, no la calidad.

Son dos los aspectos en los cuales es necesario enfatizar en materia de capacitación. El primero se refiere al desarrollo de los funcionarios encargados de la eficiente gestión de los servicios públicos más importantes y de la realización de las obras de infraestructura. No siempre un buen ingeniero es un buen gerente de las obras de ingeniería. No siempre un buen médico es un buen gerente en el campo de la prestación de los servicios asistenciales. No siempre un buen conservacionista es el mejor gerente para la política ambiental. Es de la mayor urgencia atender este espacio porque de él depende la eficiencia de la gestión.

El otro aspecto fundamental es en el de la gestión de los programas sociales. Es demostrable que ningún programa social cumplirá con los propósitos que lo inspiran si no logra su correcta ejecución en el plano local. Esta meta requiere también un compromiso creciente de los ciudadanos que son receptores de sus beneficios.

En este sector es donde existe una de las rémoras más fuertes. No ha habido una adecuada capacitación en el campo de la gerencia de los programas sociales lo cual se explica porque la atención de los gobiernos latinoamericanos se ha centrado preferentemente en el área económica y sólo recientemente se ha perfilado la gerencia social como un área específica. El manejo de programas que cotidianamente tienen que validarse ante la población y que, por añadidura, requieren su concurso, es una variedad de la gerencia pública que va tomando cuerpo en la Región. Los municipios tienen en este terreno una exigencia inaplazable, tanto para contribuir al desarrollo de las iniciativas nacionales y estatales, como las que pueden emerger de las especificidades locales.

Un sector que ha sido extraño a la acción de los niveles subnacionales, sobre todo municipales, requiere ser colocado en un primer plano. Se trata del referido a la comunicación social. No se trata del funcionario ligado al área de relaciones públicas o de prensa, frecuentemente destinado a procesar la información burocrática y a distribuirla entre los medios de comunicación con más pena que gloria. Lo que se plantea es una estrategia comunicacional con funcionarios sólidamente prepa-

rados, que tengan la función de generar información integral sobre la comunidad, sus instituciones, sus problemas y sus posibilidades, y que sea capaz de trascender el mero recuento de los hechos para insertarlos en una visión que contribuya a la educación ciudadana y a la creación de una cultura proclive a la responsabilidad y al cambio.

En esta época donde impera la información en todos los sentidos, se hace una condición necesaria la de generar —mediante su concurso— la comprensión ciudadana y el apoyo a las decisiones que los representantes tomen. Es posible constatar que muchas medidas, en principio correctas, fracasan por la incompreensión y la hostilidad que las rodea. Trabajar este campo forma parte de toda buena gestión en cualquier institución, sea ésta pública o privada, pero en el caso de la descentralización se convierte en ingrediente de excepcional importancia.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De este tema se ha hablado mucho. Tanto que, a veces, pareciera perder contenido. Ésta se refiere no al activismo de ciudadanos, con partido o sin partido, que desarrollan un tipo de intervención ligada a intereses de carácter político. El tema es el que está relacionado con la participación del ciudadano común y corriente en las decisiones que inciden directamente sobre su localidad y condiciones de vida.

Esta posibilidad existe en la medida en que haya ciudadanos preparados intelectualmente para hacerlo. De lo contrario, la participación se remite a seguir las consignas de grupos o facciones de carácter local. La preparación del ciudadano requiere un intenso y permanente esfuerzo para apropiarse con celo de sus derechos, para cumplir a cabalidad sus deberes y para defender las garantías que el sistema jurídico le otorga. *No hay participación sin conciencia de participación.*

Esta visión requiere un alto nivel de formación ciudadana que permita grados de intervención crecientes de la colectividad en los asuntos que son de su irrenunciable competencia. La carencia de esta formación transforma a los ciudadanos en mera “masa de maniobra” de grupos o facciones cuyos intereses parciales no siempre coinciden con los de la colectividad.

La participación de la sociedad civil no debe confundirse con la organización de grupos de electores, destinados a promover la elección de representantes ante las diversas instancias. Esta representación —legítima y necesaria, por lo demás— está ligada a la esfera de lo político. Cuando se habla de participación, se trata de las formas de expresión organizada de los ciudadanos desde las distintas formas de agrupación dadas por la vecindad, el trabajo o campos comunes de actividad, destinadas a dialogar con el Estado y a condicionar su acción en beneficio de la colectividad que esas organizaciones representan. Participar es crear referencias que no puedan ser obviadas por los instrumentos de decisión del Estado, desde el plano nacional hasta el más inmediato y local.

La participación, así entendida, implica no tanto ni sólo una relación con los organismos públicos, sino el tejido de una red social signada por la solidaridad, en el entendido de que estas expresiones sociales no implican una participación dentro de las instituciones del Estado que, una vez que se producen, tienden más bien a fraccionar en el sentido partidista la acción de la colectividad.

No hay participación posible en medio de la ignorancia, la desinformación y la desorganización. De allí que se haga indispensable que las instituciones descentralizadas promuevan una estrategia en la dirección mencionada, destinada a elevar los niveles intelectuales de la colectividad. Una porción de esta labor está, obviamente, en el sistema educativo formal. Pero, a su lado, debe concurrir un esfuerzo destinado a generar o profundizar —según los casos— una sólida conciencia cívica.

Esta actividad no puede ser concebida como la labor solitaria de una oficina, sino como una estrategia que comprometa al conjunto de las instituciones descentralizadas. Llama a un cambio de actitud de funcionarios normalmente encasillados en sus respectivas labores, para hacer que en su conjunto todos puedan contribuir en esta dirección. Deben saber y comprender que están allí para servir a la gente y no para servirse de ella.

La descentralización es un proceso complejo e intenso de transformación. Significa un cambio administrativo, jurídico, institucional y político, pero por sobre todo es la construcción de una dimensión social y espiritual nueva en la cual se pueda actuar de una manera diferente a la tradicional. No hay que

olvidar que ésta es la cantera de un nuevo liderazgo, en un doble sentido. Por una parte, la emergencia de figuras diferentes a las que hasta ahora han conducido la sociedad y, por otra, la posibilidad en alguna medida de la renovación de los viejos actores en su relación con el hecho político y social.

El nuevo liderazgo no sólo debe saber hablar, sino hacer. Debemos pasar del liderazgo retórico al liderazgo administrador.

CAMBIO DE LOS ACTORES POLÍTICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES

La descentralización, como queda dicho, implica el surgimiento de un conjunto de nuevos actores y la adquisición de otro vigor por parte de algunos de los pretéritos.

Una muestra fundamental de este proceso la presentan los partidos políticos, los cuales experimentan una fuerte crisis en toda la Región. El centralismo que los ha caracterizado ha entrado en cuestionamiento al mismo tiempo que el del Estado, del mismo modo que las facetas clientelares y la orientación casi exclusivamente electoral también son objeto de la crítica generalizada.

La experiencia ha mostrado que un esfuerzo consciente por cambiar la naturaleza de los partidos es bien difícil, por los intereses acumulados en las élites dirigentes que los controlan. Pero la descentralización tiene la innegable virtud de crear un ambiente en el cual los cambios se hacen irresistibles.

La apertura de nuevos espacios institucionales y la elección popular de los representantes en cada nivel, en el contexto de una maduración democrática de la colectividad, presiona a los partidos políticos para una mejor elección de sus representantes. De lo contrario, lo que ocurre es que los electores buscan vías alternas para manifestar sus simpatías en los procesos de selección.

Esta presión sobre los partidos va permitiendo la confrontación con el autoritarismo que los ha caracterizado en muchos casos, y va promoviendo una apertura en la medida en que ya no es suficiente la condición de participante de una estructura interna y cerrada, sino que también es necesario tener una relación directa con las demandas de los ciudadanos.

De la misma manera, aquellas instituciones que fueron sacrificadas en el desarrollo del centralismo pasan a adquirir nue-

vas funciones y no tienen más remedio que hacerlo. A los organismos locales, municipales y estatales que fueron despojados de atribuciones, les corresponde un campo de trabajo en relación al cual los ciudadanos exigen y exigirán cada vez más. Para cumplir no les queda más remedio que superar los obstáculos básicos de la descentralización y convertirse en entidades activas y eficientes.

LA GESTIÓN AMBIENTAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Con el proceso de descentralización se plantea un tipo diferente de ocupación del espacio nacional, en el cual debe haber una conjunción entre el despliegue del Estado y el de la sociedad civil. Resulta paradójico que a veces se acuse a la descentralización como una fuerza desintegradora del Estado nacional, cuando en la práctica el Estado centralizado lo que ha hecho es desgarnecer todas las porciones de los territorios nacionales y las poblaciones que en ellos habitan, que no formen parte del sector en el cual se concentra más fuertemente la acumulación de capital, tanto en el sentido económico como político.

La descentralización genera una oportunidad para una reapropiación por parte de la sociedad de los territorios nacionales, sobre todo de aquellos que se encuentran alejados de las tendencias fundamentales del proceso económico, político y financiero que ha comportado el fenómeno de la centralización.

Un Estado se hace verdaderamente nacional cuando tiene una presencia institucional en todos los ámbitos del territorio, y este proceso tiene la virtud de promoverla. Este es un factor clave para entender de qué manera incide la descentralización en la creación de condiciones para una gestión ambiental de signo progresivo.

Un despliegue de la sociedad y del Estado en espacios que la centralización había preterido es condición necesaria, aun cuando no suficiente, para el despliegue de una política ambiental capaz de colocarse en la dirección de servir al pleno desarrollo de los ciudadanos. Sólo en la medida en la cual el Estado cambie efectivamente en la dirección de los intereses de largo plazo de la sociedad, es posible articular una política ambiental en el marco de una concepción del desarrollo sustentable.

En esta materia se requiere un enérgico papel del Estado para diseñar estrategias, promover consensos sociales amplios y promover un marco jurídico suficientemente comprensivo para hacer vigente esta concepción del desarrollo. Es un Estado que, como se puede apreciar, requiere ser fortalecido y no debilitado. Esta fortaleza no puede hacerse a estas alturas a través de la expansión en el nivel central que ha sido tradicional y que, de modo progresivo, está provocando la ineptitud creciente de las funciones públicas.

La nueva fortaleza del Estado pasa, de manera central, por la dinámica de la descentralización, proceso que no es incompatible con el desarrollo de la sociedad civil. Antes por el contrario. Es posible plantear que para fortalecer la sociedad civil es indispensable una rehabilitación del Estado y para que ésta ocurra se hace necesaria una sociedad civil también fuerte.

El desarrollo sustentable y la política ambiental que le corresponde implica un Estado potente, capaz de dirigir y establecer políticas que tiendan a contravenir las tendencias espontáneas de depredación de la naturaleza y de acumulación furiosa y sin frenos de corto y mediano plazos. Un Estado fuerte no es posible de lograr a partir del cultivo del centralismo que, como se ha dicho, produce y reproduce amplificadamente las ineficiencias a las que su escala obliga. La descentralización es un vehículo idóneo para proponérselo, pues al desarrollar los músculos atrofiados del sector público, también promueve lugares y oportunidades de intervención de la sociedad civil.

La posibilidad de una apropiación más eficiente y democrática del espacio nacional permite potenciar una actividad que en América Latina ha fracasado desde el nivel central. Se trata de la planificación. La reconstitución del Estado mediante el fortalecimiento institucional subnacional es lo que permite que la planificación del sector público pueda tener un sentido concreto; en la medida en que se consulta con las realidades específicas y locales, se conocen las restricciones microsociales y se puede promover la incorporación de actores cuya participación es impensable cuando la planificación se reduce a ser una formulación general y nacional.

Esta revitalización de la planificación es lo que permite asumir su aspecto vital físico-territorial, que se constituye en un elemento indispensable para la gestión ambiental y para plan-

tearse, de manera directa e inmediata, las consecuencias en el sistema de vida de la población y de las decisiones que en esos ámbitos se adopten. Arnoldo José Gabaldón ha señalado que “dentro del contexto ambiental, se ha considerado que la descentralización puede servir de poderosa palanca para inducir la localización del poblamiento y de las actividades económicas y sociales, de acuerdo con un proceso de ordenamiento del territorio que tome más en cuenta la vocación ecológica del entorno y las potencialidades de los recursos naturales de cada región. Por supuesto, la descentralización ha sido calificada como indispensable, para poder realizar una gestión ambiental más eficaz y más efectiva” (Gabaldón, 1994).

El tema ambiental viene a adquirir su valor en la medida en que se transforma la concepción del desarrollo prevaleciente, la cual tiende a privilegiar los rápidos procesos de acumulación, sin atender a los costos ambientales en los que se incurre, ni la erosión de la calidad de vida de los ciudadanos. El desarrollo sustentable es una concepción que hace variar los parámetros tradicionales de asunción de la naturaleza del progreso humano, de sus perspectivas y de los costos en los cuales hay que incurrir para el logro de ese objetivo. Esta concepción, casi como ninguna otra, requiere de un Estado apto para formular estrategias y para crear el espacio jurídico-institucional en el cual los actores se muevan con libertad. Como se ha dicho, se requiere un Estado fuerte, contrapartida indispensable de una sociedad civil también fuerte.

Este Estado no es posible sino a través de una reforma política e institucional de profundidad y densidad poco comunes. La reforma política implica la participación ciudadana y una mejoría sustancial de la representatividad de los funcionarios de elección popular, y el marco en el cual estos cambios se despliegan es, precisamente, el que ha sido objeto de discusión en este material: el marco de la descentralización.

El cambio de relaciones de poder que supone esta transformación no deja incólumes a los actores políticos, institucionales y sociales. Éstos también se transforman. Es lo que explica que en la medida en que se avanza en la restructuración del sector público hacia un contacto creciente con la ciudadanía, los interlocutores que van apareciendo son los que pertenecen a los grupos subordinados y vulnerables, y a las minorías.

Los grupos ambientalistas, los feministas, los indigenistas, vecinales y otras formas de organización y expresión social, pueden “emerger” con mayor vigor en el entorno de una reconciliación del Estado y de la sociedad con lo local.

La descentralización se convierte no sólo en el indicador de una transformación muy potente de los Estados, sino también en una fuerza productora de cambios sucesivos y también de inmensa significación. La descentralización está cambiando el rostro del Estado latinoamericano. No es un proceso fácil, las resistencias son poderosas y los intentos por desvirtuarlo son permanentes debido a los intereses que se afectan. De todos modos, es la empresa más potente en el marco de la reforma del Estado latinoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

Gabaldón, Arnoldo José (1994), *Desarrollo sustentable y reforma del Estado*, Caracas.

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

MANUEL SANTIAGO BURGOS

*Jefe de la Oficina de Control y Vigilancia del
Instituto Nacional de los Recursos y del Ambiente*

INDERENA

Santafé de Bogotá, Colombia

INTRODUCCIÓN

El año de 1968 puede citarse, en Colombia, como el inicio de un periodo marcado por la tendencia a sectorizar la gestión ambiental. Aunque ya en la década de los cincuenta y luego en 1962, se hicieron esfuerzos por establecer en cabeza de algunas entidades del Estado (CVC, en el departamento del Valle del Cauca, y la CAR en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca) la responsabilidad de administrar los recursos naturales renovables y defender el ambiente, al estilo de Tennessee Valley Authority (TVA), y bajo un concepto que se aproximaba al criterio de manejo integral de los recursos con aproximación a la definición de Cuenca Hidrográfica, se crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), con el exclusivo propósito de administrar, manejar, conservar, fomentar y defender los recursos naturales renovables.

Este hecho institucional fue el resultado de un proceso de descentralización administrativa por servicios, impulsada y materializada durante la presidencia del doctor Carlos Lleras Restrepo.

Al proceso de descentralización y especialización de la gestión ambiental, iniciado en 1968, se sumó la tarea de codificar

la hasta 1973 dispersa normatividad ambiental que regía la administración de los recursos naturales y el uso del ambiente. En efecto, durante el gobierno del ex-presidente Misael Pastrana Borrero, el Congreso de la República le otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias para expedir el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; y en ejercicio de dichas facultades se expidió el Decreto Ley 2811/74.

La década de los años ochenta, trae aparejados hechos que significan un retroceso en la gestión ambiental en Colombia: la Ley 10 de 1983 otorgó instrumentos al gobierno nacional para el manejo de la Política de Fronteras y, como consecuencia, se crearon nuevas Corporaciones Regionales, que en sus áreas de jurisdicción desplazan al INDERENA, en la medida en que en los actos de creación de estas instituciones se establecen factores de competencia y jurisdicción, coincidentes con las competencias y jurisdicciones del INDERENA en todo el territorio colombiano.

Se debe destacar que para esta nueva división de la gestión ambiental, no se atiende para nada al criterio de Cuencas Hidrográficas, sino que se satisfacen intereses de tipo político, haciéndose coincidir la jurisdicción de las Corporaciones Regionales con la División político-administrativa de cada departamento. No interesa, en absoluto, el manejo de los recursos naturales, sino satisfacer la voracidad burocrática de los políticos regionales.

Es así como nacen corporaciones denominadas de desarrollo regional, y a las que ya existían se les adscriben funciones en materia del mismo (construir escuelas, puentes, proveer la electrificación del país, etc.) y, como en anexo un tanto contradictorio con su naturaleza, se le difieren funciones ejecutoras de la política ambiental.

La década de los noventa trajo la inquietud de alcanzar el desarrollo sin lesionar la base natural de todos los países del mundo; es decir, se refina el concepto de desarrollo sostenible para asumir la gestión ambiental.

Para efectos de entender las repercusiones de la convocatoria mundial para la defensa del medio ambiente, en Colombia se puede afirmar que son tres los hechos que tienen resonancia en este pequeño y esquinero país de Sudamérica:

a) La promulgación de una nueva Carta Magna, en 1991, que reemplaza la Constitución Política de 1886, con sus sucesivas reformas. Es importante este hecho para el tema ambiental, en la medida en que se consagran en la carta política principios que enmarcan la relación medio ambiente y desarrollo, e incorporan la definición de desarrollo sostenible como una meta vital de nuestra sociedad.

b) La realización de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en la medida en que el tema del desarrollo sustentable se convierte en el gran desafío del planeta, en su lucha por satisfacer las necesidades del presente sin comprometer el derecho de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

c) Finalmente, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, como epílogo feliz de un proceso que se había insinuado desde la década pasada y cuyo objetivo era dotar al país de un sistema nacional ambiental y, a la cabeza de éste, un ente con la suficiente capacidad de convocatoria para armonizar las acciones de las distintas entidades que trabajan en áreas relacionadas con el medio ambiente.

Hasta 1993 la actividad pública, en materia de gestión ambiental, se caracteriza por su dispersión. Diversos organismos del Estado tienen responsabilidades en lo atinente a la administración, control y defensa del ambiente. Pese a que la única entidad creada específicamente para ejecutar las políticas que el gobierno nacional debe formular para la administración de los recursos naturales es el INDERENA, en el ámbito institucional otros organismos tenían ingerencia en las decisiones que se tomaran para orientar el uso de los recursos naturales; por ejemplo, el Código de Minas (Decreto 2655 del 23 de diciembre de 1988) prescribe en su artículo 246, que el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, es decir, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente en la medida en que fuesen imprescindibles para dicha industria; el título minero lo otorga el Ministerio de Minas, y al hablar de la licencia ambiental implícita en este, significa que le corresponde a dicho Ministerio pronunciarse sobre ella.

Esta norma tuvo vigencia durante casi cinco años, pero afortunadamente fue declarada inexecutable en agosto de 1993. En el mismo sentido, al Ministerio de Salud correspondía el con-

trol de la contaminación atmosférica, de la sanidad portuaria, del agua potable y, de manera compartida, del uso y manejo de plaguicidas y vertimientos de agua.

Esta descripción ofrece una visión panorámica del orden institucional existente hasta 1993, en materia ambiental.

ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

Desde 1968 hasta 1993, el manejo estatal de los recursos naturales y del ambiente, fue del INDERENA a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, del Ministerio de Salud al de Minas, y otras entidades sin coordinación alguna, lo cual generaba problemas de ineficiencia ya que se diluía la responsabilidad y se propiciaba una falta de coherencia y armonía en las actuaciones. Es decir, la responsabilidad de la gestión ambiental en Colombia se hallaba dispersa entre muchas instituciones del Nivel Nacional, lo cual generó grandes conflictos y una insensibilidad entre los usuarios identificados y potenciales en todo el país. El INDERENA fue desplazado en 1993 de 25% del territorio, por la aparición de las Corporaciones, sin que estos entes pudieran desarrollar con éxito una labor de adecuado manejo del ambiente.

Se dieron tres condiciones básicas que limitaron el quehacer ambiental en Colombia:

a) La dispersión de las funciones de administración y manejo de los recursos naturales en muchas y diversas entidades del Estado: INDERENA, Corporaciones, Ministerio de Salud, Ministerio de Minas, etcétera.

b) Adscripción del INDERENA al sector Agropecuario, lo cual significó que se subordinara muchas veces la gestión ambiental a la actividad agropecuaria; de igual forma, a las Corporaciones Regionales se les hizo depender del criterio de tutela del Departamento Nacional de Planeación, cuya estructura y naturaleza podían orientar actividades programáticas, más no ambientales.

c) Debilidad presupuestaria: al INDERENA nunca se le dotó de una fuente considerable de recursos para manejar ambientalmente el país; sus recursos con origen en el presupuesto nacional, apenas satisfacen sus necesidades de funcionamiento.

Para un mejor entendimiento de la gestión ambiental en Colombia, es necesario considerar que en relación con la pro-

tección ambiental y el manejo de los recursos naturales renovables, se dan fundamentalmente dos niveles:

Formulación de Políticas Ambientales

INDERENA fue la única entidad que, aparte del Ministerio del Medio Ambiente, fue designada por Ley para asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de la Política Nacional en materia de protección del ambiente (Decreto Ley 133 de 1976). Estas políticas deben formularse teniendo en cuenta que tanto los recursos naturales renovables como el ambiente son patrimonio nacional, y observando las reglas y principios que deben orientar su manejo.

En 1986, a través del Decreto 3152, el gobierno asignó al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de formular la Política Ambiental Nacional, la cual ejerció por primera vez a través del documento DNP-2544 del 1 de agosto de 1991. Con éste se pretendió comprometer de manera activa a todos los sectores productivos privados, al gobierno y a la ciudadanía, en la generación de los recursos humanos, científicos, productivos, económicos, legales y operativos que permitieran la conservación y recuperación de la base natural del país, de manera que se pudiera garantizar, para las generaciones presentes y futuras, una oferta ambiental suficiente sobre la cual sustentar un sano desarrollo económico y social.

Los objetivos de esta política son los siguientes:

- Generar alternativas de uso de los recursos naturales que sean económica, ecológica y socialmente sostenibles.
- Preservar, conservar y rehabilitar los recursos naturales renovables y la calidad del medio ambiente.
- Prevenir y mitigar el impacto ambiental que las actividades productivas puedan generar sobre el patrimonio natural y la calidad de vida de los colombianos.
- Mejorar la calidad del ambiente en los centros urbanos.
- Incorporar consideraciones ambientales en los procesos de planificación y definición de programas y proyectos de desarrollo.
- Ajustar y fortalecer la gestión ambiental con mejores arreglos institucionales y jurídicos.

- Lograr una mayor participación comunitaria en el cuidado de la calidad de los recursos naturales y del ambiente.
- Fortalecer el crecimiento de los recursos naturales y del ambiente por medio de investigación básica y aplicada que permita su aprovechamiento sostenible.

Ejecución de esas políticas

El nivel de ejecución de tales políticas podía estar, como lo hemos visto, a cargo del INDERENA o de otras entidades (Corporaciones Regionales). Sin embargo, en este último caso, al INDERENA, se le difirió por Ley (Decreto ley 133 de 1976) la facultad de cooperar en la coordinación y el control de la ejecución de la política ambiental. Este nivel de gestión comprende el ejercicio de las funciones enmarcadas en la definición genérica de administrar, manejar y conservar los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

INDERENA-Corporaciones Regionales

En el proceso de creación de las Corporaciones Regionales, la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente no fue un elemento o factor decisivo; el calificativo de corporaciones de desarrollo trajo aparejada la posibilidad de proyectar obras de electrificación, construcción de puentes, escuelas y todo tipo de proyectos que fijan una atmósfera de desarrollo social. A diferencia del INDERENA, que sí fue creado con el exclusivo propósito de administrar los recursos naturales renovables y proteger el ambiente, a las corporaciones el tema ambiental se les asignó como un “relleno” y así lo desarrollaron hasta 1987, cuando mediante el Decreto 77 del 15 de enero, se suprimen de las funciones de estos entes las actividades de desarrollo tales como: generación, transmisión, suministro de energía eléctrica, etcétera.

Una de las fallas del Decreto de creación del INDERENA fue no dotar a este ente de la suficiente fortaleza presupuestaria, además de que tampoco se cuidó de estructurar mecanismos de coordinación entre éste y las entidades del nivel regional, lo cual generó rechazo desde sus orígenes.

Hasta 1993, existió una pugna entre el nivel central, representado por el INDERENA, y el nivel regional, cubierto por las

Corporaciones Regionales, misma que se vio reflejada en el siguiente hecho: en 1976, mediante el Decreto Ley 133/76, al INDERENA se le confiere jurisdicción en todo el territorio nacional; la reacción de las regiones fue devolver a las corporaciones ya existentes todas las funciones que se trasladaron al INDERENA a nivel nacional, mediante la Ley 2a. de 1978.

Debe insistirse en que el INDERENA, hasta 1993, era la entidad responsable del manejo de los recursos naturales y medio ambiente en 65% del territorio, donde habita 35% de la población. Las corporaciones, a su vez, respondían por el 35% restante, donde habita 65% de los colombianos.

Es evidente que los límites de competencia del INDERENA y las corporaciones nunca fueron claros, y con inusitada frecuencia esto originó conflictos entre las instituciones, lo cual dificultó el manejo integrado de los recursos naturales y creó un verdadero caos de competencias.

Otro de los grandes problemas que tuvo que sortear el INDERENA, fue la falta de jerarquía, una insuficiente capacidad de gestión y, lo más importante, nunca tuvo asiento en el Consejo Nacional de Planificación Económica, en el cual se discuten los grandes temas económicos del país.

CAMBIO INSTITUCIONAL

Ante este esquema de dispersión institucional, de recursos financieros insuficientes y la ausencia del Estado en algunas de las más ricas zonas en recursos naturales renovables del país, como la región del Pacífico y la Amazonia, se acudió a la que parecía la solución más adecuada: creación de un ente rector y formulador de la política ambiental.

La gestión ambiental, en lo referente a la ejecución, quedó en el proyecto de ley a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales del Ambiente, las que en coordinación con las entidades territoriales, ejecutarán los programas, planes y proyectos, y asumirán la responsabilidad y control en cada jurisdicción.

El nuevo orden institucional propuesto para la gestión ambiental tiene las siguientes características:

- Definición de principios generales para la política ambiental colombiana, creación del Ministerio del Medio Ambiente y organización del Sistema Nacional ambiental.
- Definición de la estructura básica del Ministerio del Medio Ambiente.
- Creación del Sistema Nacional Ambiental.
- Estructuración de las entidades del nivel nacional, que tendrán responsabilidades tanto en materia de investigación en el campo ambiental como de apoyo científico y técnico para el Ministerio.
- Redefinición de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas.
- Subrogación del articulado que regula los aspectos ambientales del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables.
- Señalamiento de procedimientos, para promover la participación ciudadana y definir aspectos tales como la “Acción de cumplimiento y su aplicabilidad en el campo ambiental”.
- Establecimiento de parámetros adecuados para la imposición de sanciones por contravenciones que atentan contra los recursos naturales renovables.
- Creación de la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales.
- Se ordena la liquidación del INDERENA.

El cambio institucional era una necesidad sentida, no sólo por las causas analizadas y atribuidas a la falta de unidad en la gestión ambiental, sino por cuanto nuestra realidad ambiental se caracteriza por sus grandes contrastes: un país con una gran biodiversidad, con un creciente deterioro por la presión indebida y la ausencia de políticas ambientales coherentes destinadas a garantizar la conservación del medio ambiente.

Es indudable que en el país se dan crecimientos demográficos en las grandes urbes, así como un desordenado desarrollo industrial que, junto a la ampliación de la frontera agrícola y ganadera y a un uso cada vez más desorbitado de los recursos naturales renovables y no renovables en áreas restringidas, con aplicación de tecnologías no apropiadas y sin permisos o licencias ambientales, deterioran la calidad del ambiente y contribuyen a crear el contraste ya referido.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente significa un paso hacia la solución de los problemas ambientales de Colombia, pues su capacidad de convocatoria involucrará de manera efectiva en la gestión ambiental a todos los sectores productores, al gobierno y a la comunidad.

En el campo ambiental, es imperativo adoptar políticas y estrategias del más alto nivel de decisión, para que los múltiples problemas sean realmente atendidos. El Ministerio del Ambiente con su tríptico conceptual, formulador de políticas, regulador y coordinador, le imprimirá al tema la trascendencia que merece y ganará para el sector ambiental el respeto y acatamiento por parte de otros Ministerios y Sectores que sean usuarios potenciales o identificados de los recursos naturales. Amén de la trascendencia política que tiene la creación de un Ministerio del Medio Ambiente, se avisa una mejor cobertura institucional para el control de la depredación tanto del Estado como de los particulares.

Como consecuencia de la Cumbre de Río, los canales de comunicación internacionales sobre el tema, se multiplicaron; esto lógicamente, para un país como Colombia debe atenderse con una política ambiental coherente y acciones definidas, que lo conviertan en un interlocutor serio, con un alto poder negociador en los diferentes escenarios mundiales.

Son éstas, razones de peso para concluir que la iniciativa de fortalecer el sector ambiental y modificar el esquema institucional ambiental de Colombia, es uno de los hechos más destacados de los últimos años.

Principios ambientales en la Constitución Política de Colombia

Es indiscutible que el principio del cambio institucional para la gestión ambiental del país, tuvo su origen y fundamento en la Constitución Nacional de Colombia promulgada en 1991.

En efecto, uno de los temas de mayor relevancia en las discusiones de la asamblea constituyente, fue la conservación y protección del medio ambiente. A diferencia de la Constitución promulgada en 1886, la cual en ninguna de sus sucesivas reformas se ocupó del tema ambiental, el Constituyente de 1991 consideró que la protección del medio ambiente está íntimamente ligada a la vida.

De los principios consagrados en la Constitución que nos ocupa, se infiere que el medio ambiente es un derecho esencial de los seres humanos y que, además, es uno de los fines del Estado, en tanto que su concreción depende no sólo el derecho integral de la especie humana, sino también la protección de las más mínimas condiciones de supervivencia.

De manera específica, el Capítulo 3 de la Carta Política de Colombia consagra, dentro de los derechos colectivos, el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y el correlativo deber del Estado a proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines. Estos deberes deben observarse en consonancia con la obligación a cargo del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El imperativo de conservar, con el fin de garantizar no solo la vida actual, sino la de las próximas generaciones, trae aparejados la prevención y control necesarios, a cargo de los organismos del Estado, a los factores de deterioro ambiental y de exigir la reparación de los daños causados cuando los hubiere.

Estos principios presumen para su aplicación una gestión más coherente y eficiente, más aún cuando el Estado debe propender la corrección de los problemas ambientales que, de no hacerse, perjudicarían la actual capacidad productiva de la economía del país.

En relación con los problemas ambientales, para la defensa del derecho, se prohíbe a un ambiente sano, “la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos”, con lo cual se intenta evitar que en Colombia ocurran desastres como los sufridos por otros países al no haber tomado las medidas preventivas del caso.

Resulta fundamental, a fin de mantener el control de los planes de desarrollo del país, y vigilar que no se afecte con este proceso la base natural, la previsión que trae la Carta Política en su artículo 334: “La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.”

De todas formas, el desarrollo de un país como Colombia,

así como su gestión ambiental, necesitan de un interlocutor con las características y el poder convocatorio que tiene un Ministerio. Esta es una razón más para asegurar que todos los caminos conducían a la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Ministerio del Medio Ambiente: ente rector de la política ambiental de Colombia

La iniciativa de crear un Ministerio del Medio Ambiente se incubó desde la campaña presidencial del doctor César Gaviria Trujillo. Se partió de un proyecto que impulsaba la creación de un departamento administrativo de los recursos naturales (DARNAR) y se materializó después de tres años de discusiones, retrocesos y controversias, el 22 de diciembre de 1993, mediante la Ley 99 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones”.

El Ministerio del Medio Ambiente se crea como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, con la misión principal de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible de nuestro país. El Ministerio tiene la gran responsabilidad de formular la política ambiental, junto con el presidente de la República, para lo cual se debe atender el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y proteger el patrimonio natural y la soberanía de la nación. También le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA), creado por la misma Ley.

El SINA se define como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales adoptados, y cuya función fundamental es la de asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el cumplimiento de los debe-

res y derechos del Estado y de los particulares, en relación con el medio ambiente.

Tipos de funciones del Ministerio del Medio Ambiente

Las funciones diferidas y definidas al Ministerio comprenden diversos campos:

1) Formulación de políticas para el manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

2) Regulación: expedición de reglamentaciones generales, normas ambientales, límites permisibles referidos al uso, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de los recursos naturales renovables.

3) Ejecución: expedir licencias ambientales en proyectos tales como desarrollo de actividades de gran minería, obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción de hidrocarburos, construcciones de aeropuertos internacionales, etcétera.

4) Control: hacer control y evaluación de efectos de deterioro ambiental ocasionados por proyectos de actividades, así como la vigilancia e inspección sobre los organismos ejecutores de la política ambiental.

Para cumplir la función de formular la política ambiental para Colombia, el Ministerio deberá observar los principios generales ambientales contenidos en el artículo 1o. de la Ley 99/93, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
- Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
- En el uso del recurso hídrico se considera prioritario el consumo humano.
- Se adopta el principio de “precaución” en la formulación

de las políticas ambientales, conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, para impedir la degradación del medio ambiente.

- Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

Al nuevo Ministerio, se le asignan aquellas funciones que, en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales, cumplan entidades como el INDERENA, Ministerio de Agricultura, de Salud, de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación; ejercerá control de gestión sobre las Corporaciones Autónomas Regionales y podrá, discrecional y selectivamente, asumir la evaluación o control preventivo actual o posterior, sobre los asuntos asignados a dichas corporaciones.

Es significativo, además, que los actos expedidos por las Corporaciones Autónomas que nieguen o modifiquen licencias ambientales de las que no sea privativa el Ministerio del Medio Ambiente, podrán apelarse ante el mismo.

Definido el ente formulador de las políticas ambientales, toca referirnos a los organismos que tendrán en el nuevo orden institucional ambiental colombiano, la responsabilidad de ejecutar esas políticas.

Estos organismos son las Corporaciones Autónomas Regionales, a las cuales la ley se refiere así:

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geo-política, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Con la división en corporaciones del territorio nacional colombiano, se pretende perfeccionar, desde el punto de vista ambiental, la descentralización iniciada en 1968, con la creación del INDERENA. Estas corporaciones no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del orden nacional, pero el Ministerio del Medio Ambiente, como ya se dijo, ejercerá sobre ellas una permanente inspección y vigilancia.

Las funciones de las corporaciones se pueden agrupar en estos cinco tipos:

- Ejecución de planes, proyectos y programas de desarrollo sostenible relacionados con el medio ambiente.
- Como máximas autoridades ambientales regionales, tienen una serie de funciones policivas, imposición de sanciones, servidumbres y expedición de permisos.
- Asistirán técnicamente a las entidades territoriales y a los usuarios en materias diversas: planificación, medio ambiente urbano, educación ambiental, prevención de desastres ambientales, adecuación de tierras, etcétera.
- Evaluarán, harán seguimiento y control de actividades de exploración, explotación, transporte, uso de recursos no renovables y de todas las actividades que generen deterioro ambiental. Practicarán seguimiento, evaluación y control de los usos del agua, suelo, aire y demás recursos naturales renovables. Controlarán al transporte, movilización y comercialización de estos mismos recursos.

Los recursos financieros con que trabajarán estas entidades, inicialmente se dividen en tres tipos:

- Las tasas retributivas, las tasas por utilización de aguas y las tasas compensatorias que han sido creadas por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- El porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, establecido conforme a lo dispuesto por la Constitución Política, que no excederá de 20% del total recaudado por municipios o distritos por concepto de dichos gravámenes.
- La transferencia del sector eléctrico, que será de 6% del

valor de las ventas brutas de energía por generación propia de las hidroeléctricas.

El Ministerio del Medio Ambiente contará con un Fondo Nacional Ambiental (un sistema especial de manejo de cuentas), con personería jurídica, patrimonio independiente y con jurisdicción en todo el país; y con otro Fondo denominado Ambiental de la Amazonia, como un mecanismo de negociación, canalización y distribución de los recursos de cooperación técnico y financiera internacional destinado a la ejecución de proyectos ambientales en dicha zona geográfica.

En los actuales momentos se vive un proceso de transición tendiente a:

- Dictar, con sujeción a las disposiciones de la nueva ley, las normas necesarias para poner en funcionamiento el Ministerio del Medio Ambiente, completar su estructura orgánica interna, distribuir las funciones de sus dependencias y crear y proveer su planta de personal.
- Suprimir, modificar, fusionar o redistribuir las funciones de los Ministerios o entidades que han tenido competencia en materia de protección ambiental y administración de los recursos naturales renovables, con sujeción a lo dispuesto en la ley.
- Dictar las medidas necesarias para el establecimiento, organización o reforma y puesta en funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la ley y de conformidad con lo en ella dispuesto; y proveer lo necesario para la transferencia de bienes e instalaciones de las entidades que se transforman o liquidan.
- Proferir las disposiciones necesarias, en un tiempo no mayor de tres meses, relacionadas con la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el nuevo Sistema Nacional del Ambiente.
- Reglamentar lo pertinente a la naturaleza jurídica del patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Ministerio contará en su gestión con el apoyo científico y técnico de las siguientes entidades adscritas y vinculadas:

- a) Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).
- b) Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benites Vives de Andreis” (INVEMAR).
- c) Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI).
- d) Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”.

Esta decisión legal resuelve las carencias investigativas evidenciadas en el país respecto a los temas ambientales; las investigaciones básicas son muy escasas y los proyectos de tal carácter en curso, son desarrollados de manera desordenada y dependientes de la voluntad de personas aisladas y no de la interiorización de resolver una necesidad institucional.

El fin es lograr plena capacidad científica y tener un arsenal de respuestas técnicas para problemas nacionales que deba resolver el Ministerio y los organismos públicos ejecutores de la política ambiental. Estos institutos se organizan como corporaciones civiles mixtas, a las que podrán asociarse entidades nacionales e internacionales públicas o privadas sin ánimo de lucro, con interés en la investigación ambiental.

Dentro del esquema propuesto por la nueva estructura institucional ambiental del país, se diseñaron cinco corporaciones especiales para el desarrollo sostenible de otras tantas zonas del país, con el fin de conservar los ecosistemas más frágiles de las mismas.

A manera de información se anuncian: Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia (Corpoamazonia); del Choco (Codechoco), de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), de la Sierra Nevada de Santa Marta (CSN) y de Uraba (Corpuraba). Estos entes tienen las mismas funciones que las Corporaciones Autónomas Regionales, pero con la misión “principal” de promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en el área de su jurisdicción así como fomentar el uso de tecnologías apropiadas y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema comprendido dentro de sus límites jurisdiccionales.

Es necesario subrayar también que a las entidades territoriales (Departamentos y municipios) se les atribuyen funciones

específicas en materia de protección ambiental, las cuales no pueden superponerse al ejercicio de las facultades concedidas a las Corporaciones Autónomas, en tanto estas ejecutan las políticas ambientales.

Es así como los entes territoriales pueden promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales, en relación con el medio ambiente y ejercer en coordinación con todas las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales.

Estas funciones deberán ejercerse con observancia de los principios de armonía regional (sujeción a las normas de carácter superior y de las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado); gradación normativa (las reglas que dicten estos entes deben respetar la presencia y carácter de las normas dictadas por entes de mayor jerarquía) y rigor subsidiario (las normas podrán hacerse sucesivamente más rigurosas, pero no más flexibles).

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La participación ciudadana en materia ambiental se incorporó, como concepto, en la Carta Política Colombiana, promulgada en 1991, en armonía con el objetivo de fortalecer la democracia participativa y haciendo eco del creciente interés internacional en promover la participación de la comunidad en la defensa de su entorno ya que, en la medida en que se adquiere ese compromiso, será posible un más adecuado uso, aprovechamiento y conservación del medio ambiente.

El artículo 79 de la Carta Política prescribe que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Al consignarse el derecho colectivo a un ambiente sano, se otorga la herramienta de las “acciones populares” como un instrumento procesal básico para su defensa. Y, a través de estas acciones, cualquier ciudadano o grupo de éstos tiene la posibilidad de instaurar, ante un juez de la República, una demanda en contra de una persona natural o jurídica por actos que atenten contra ese derecho.

En el caso de los territorios indígenas, la Constitución Colombiana armoniza los conceptos de participación ciudadana y descentralización, al ordenar que los Consejos de estos territorios, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, ejerzan la función de velar por la preservación de los recursos naturales, y que su explotación en esos territorios indígenas se haga sin detrimento de la integridad cultural, social y económica de las mismas comunidades.

La participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, tiene también entre sus fundamentos el artículo 95 de la Carta Magna, que establece como un deber de la persona y del ciudadano velar por la conservación de un ambiente sano; principio que debe analizarse en consonancia con lo establecido por el artículo 2o., que afirma que uno de los fines del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten.

Es indiscutible que en esto la educación cumple una función reguladora, en tanto permita preparar individuos capaces no solo de acción, sino de reflexión.

Herramientas constitucionales

La Constitución Política del país, como suceso en el campo ambiental, definió unas herramientas que a su vez son medios institucionales para promover la participación de la ciudadanía en la defensa del ambiente y los recursos naturales.

Estos mecanismos o herramientas son, en síntesis:

a) Acción de tutela

Definida en el artículo 86 de la Constitución y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y la resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La dificultad para la aplicación de esta acción estriba en que solo son tutelables los derechos fundamentales, y el derecho a un ambiente sano es un derecho colectivo; en consecuencia, la corriente jurisprudencial ha resuelto que cuando “la conexión en derechos colectivos con otros derechos fundamentales, por ejemplo el derecho a la vida, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquellos (ambiente sano), éstos (derecho a la vida) desaparecerían o se harían imposibles de una protección eficaz”, sólo en este evento prosperaría una acción de tutela encaminada a solicitar la defensa del medio ambiente.

b) Acciones populares

Al respecto, el artículo 88 de la Constitución dice:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e interés colectivos.

Esta herramienta aplicada a la defensa del Medio Ambiente puede invocarla cualquier persona a quien se vulnere el derecho colectivo a un ambiente sano.

c) Acción de cumplimiento

La Constitución define de la siguiente forma esta acción:

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

Tiene importancia para actividades relacionadas con la administración y manejo de los recursos naturales y el ambiente; por tanto, el ciudadano podrá exigir, al Ministerio del Medio Ambiente, o los entes ejecutores de las políticas ambientales, que se cumplan las medidas tomadas en beneficio de los recursos naturales, y así pasar de lo retórico a lo práctico.

d) Herramientas legales

Desde 1974, el Decreto Ley 2811 o Código de los Recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente, en su artículo 2o. preceptúa: "El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en la que deben participar el Estado y los particulares", esta titularidad sobre el ambiente acarrea lógicamente unos derechos y unas obligaciones; entre las obligaciones, esta la de preservar y conservar esos recursos.

En el nuevo orden institucional y legal planteado por la Ley 99/93, se dejan a salvo estas obligaciones y derechos; pero se le otorgan instrumentos adicionales a la ciudadanía para acción y para exigir el respeto al derecho a un ambiente sano.

En efecto, en el título X de la norma citada, se ratifica el derecho de cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, a intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales en el proceso de imposición de sanciones por el incumplimiento de las normas ambientales.

Se incorpora a la reglamentación ambiental vigente, la celebración de audiencias públicas administrativas para la toma de decisiones ambientales en trámite. Estas audiencias pueden tener origen en la iniciativa del procurador general de la Nación o delegado para asuntos ambientales, el Defensor del Pueblo, el ministro del Medio Ambiente, las Corporaciones Regionales, los gobernadores, alcaldes o por lo menos 100 personas, o en las entidades sin ánimo de lucro.

Estas audiencias tendrán lugar cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y deberá realizarse ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o licencia ambiental respectiva.

Otra herramienta legal es el derecho de petición de información, y se establece a favor de toda persona como un derecho a formularla directamente en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y en los peligros que el uso de estos elementos puedan causar a la salud humana, y además, a recibir información sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente.

Por último, es necesario resaltar que, de acuerdo con la Ley, la explotación de los recursos naturales debe hacerse sin lesionar la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales, y que cualquier decisión sobre la materia debe consultarse a los representantes de esas comunidades de manera previa.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

RICARDO MARTÍN KOOLEN
Consultor
Buenos Aires, Argentina

INTRODUCCIÓN

La temática de la gestión ambiental nace en los Estados Unidos de Norteamérica en 1970, a partir de la National Environmental Policy Act (del 01/01/1970) que establece, por primera vez en cualquier país del mundo, los lineamientos generales de una política ambiental del Estado, implanta los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como uno de los instrumentos fundamentales para llevar adelante esa política, y crea la Comisión sobre Calidad del Medio Ambiente. Casi inmediatamente (julio de 1970) se crea la Environmental Protection Agency (EPA) con la intención de asignar un sentido holístico a la gestión ambiental estatal y de perfilar un área administrativa diferenciada, cuya misión específica y principal sería la protección del medio ambiente.

No creemos errar si le asignamos a esa postura pionera del Gobierno Federal de los Estados Unidos una combinación de posiciones a la vez "correctivas" y "preventivas". Se trataba de recuperar los ambientes deteriorados por actividades humanas, no sujetas a ningunas, o a insuficientes regulaciones en la materia durante décadas y, a futuro, prevenir que no volviera a ocurrir. Todo ello, sin ningún tipo de cuestionamiento del modelo o del estilo de desarrollo, sino aceptándolo como un "dato de la realidad" al que, con una orientación eminentemente prag-

mática, había que encauzar, poner límites o restringir en sus tendencias espontáneas y corregir sus excesos.

En ese contexto, "Gestión Ambiental del Estado" era sinónimo del conjunto de políticas y acciones públicas destinadas a recuperar los ambientes deteriorados y prevenir su deterioro futuro. El cuestionamiento de las tendencias deteriorantes y exhaustivas del ambiente, inscritas en el modelo y el estilo de desarrollo, no estaba, para nada, planteado.

Se llega a la Conferencia de Estocolmo donde, en sus conclusiones, el tema de la protección del ambiente resulta estrechamente ligado al de desarrollo económico y social. Allí, se estimula la consideración de la "variable" o "dimensión" ambiental como uno de los parámetros del desarrollo: no puede haber desarrollo económico y social de los pueblos si no se incorporan a las políticas de desarrollo las consideraciones ambientales; sea donde el respectivo desarrollo o crecimiento económico se ha alcanzado trasgrediendo o sin considerar los límites de la naturaleza; sea donde el subdesarrollo es consecuencia de la marginación de amplias capas de la sociedad respecto de las ofertas naturales y culturales de su entorno; o sea donde la pobreza humana es un importante factor de pauperización del medio ambiente.

La visión de que la gestión ambiental del Estado es una más de las gestiones administrativas (tal como por ejemplo, la gestión de la educación, de la salud, de las obras públicas, etc.), se liga estrechamente, ahora, a la gestión del desarrollo económico y social, sobre todo con relación a los países periféricos o del Sur, subdesarrollados o en vías de desarrollo. El paradigma pasa a ser, entonces, el de la armonización de las políticas de desarrollo con las de preservación del medio ambiente, el de la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo, el de la planificación del desarrollo como herramienta fundamental, etcétera.

"Ambiente" y "desarrollo" comienzan a aparecer como dos términos de una ecuación en la que ambos tienen un peso equivalente. El desarrollo dejaba de ser sólo crecimiento económico, aumento del PNB como omnipotente indicador, dando lugar a la aparición de indicadores nuevos: agotamiento o deterioro de la base de recursos naturales, del patrimonio cultural, de la salud y de la calidad de vida de la gente.

De Estocolmo hasta Río, el gran desafío de la gestión del Estado —al menos en el campo de la reflexión intelectual, porque en el campo real de la gestión estatal los esfuerzos, y consiguientemente los resultados, fueron magros— era el de compatibilizar las políticas y los planes de desarrollo económico y social con la preservación y recuperación de las condiciones, lo más óptimas posibles, del ambiente.

En los preparativos de la Conferencia de Río y en el producto principal de ella, que es la Agenda o Programa 21, se llega al nuevo paradigma del *desarrollo sostenible*.

A mi juicio, “desarrollo sostenible” es algo parecido a “desarrollo con incorporación de la dimensión ambiental”, pero no es lo mismo, sobre todo si se piensa en las consecuencias que tiene el concepto desde el punto de vista del papel del Estado y de los agentes sociales para su consecución.

El concepto de desarrollo sostenible avanza más que el de la incorporación de la dimensión ambiental. Éste decía: aunado a la consideración de la dimensión económica “crecimiento” y la social “equidad en la distribución”, debe tenerse en cuenta la dimensión ambiental.

El desarrollo sostenible, como concepto y como objetivo político, tiñe ahora, en cambio, la totalidad de las variables que integran la idea de desarrollo.

Así, por ejemplo, la dimensión económica “crecimiento”: está indisolublemente condicionado por la pervivencia de una oferta de recursos ambientales que permita seguir creciendo a perpetuidad; el aumento de la producción, de la productividad, del consumo y del lucro derivado de las actividades económicas, tienen factores ambientales limitantes; el patrimonio natural, como “capital ambiental”, pasa a tener un “valor” aun antes de incorporarse al mercado; la escasez de una diversidad de bienes no sustituibles, originada en el agotamiento o deterioro de los recursos naturales de los que derivan, coadyuva a la inflación de los precios, etc. Aun una visión puramente economicista se traicionaría a sí misma si no considerara esto; el economicismo más ortodoxo dejaría de ser serio si no reconociera los límites y los condicionantes ecológicos del crecimiento económico y de la estabilidad del sistema.

Así también ocurre con el desarrollo social: ya no es sólo una cuestión de distribución de bienes y de oportunidades para

acceder a ellos, sino además, ahora, una cuestión de igualdad de oportunidades ambientales para gozar de una calidad de vida digna; ya no habrá desarrollo social sin distribución de los beneficios y oportunidades ambientales. Mientras “la incorporación de la dimensión ambiental” añadía, agregaba “incorporaba” elementos a la idea de desarrollo, la de “desarrollo sostenible” sustituye su concepto tradicional por uno nuevo, que transmuta todos los elementos constitutivos del concepto.

Es en este contexto que habremos de intentar algunas reflexiones sobre las reformas estructurales requeridas por la administración estatal para una más eficiente gestión de los requerimientos ambientales del desarrollo sostenible, con la advertencia de que nos limitaremos a lo que tiene que ver con la “estructura” fría, por así decir, del Estado, lo cual no es garantía, por sí, de buenos resultados. En efecto, tan importante como el tema de la estructura del Estado es el de su “dinámica decisional”, el de los procesos a través de los cuales el Estado, y la sociedad a través de él, adoptará y llevará a la práctica las decisiones políticas instauradoras de un modelo de desarrollo sostenible. Estos temas aparecen, una y otra vez, en otros capítulos de esta obra, siendo particularmente enriquecedores, a mi juicio, los trabajos de Gabaldón y de Guimarães.

CUESTIÓN PREVIA: NECESIDAD DE UNA REVALORIZACIÓN DEL PAPEL ESTADO

Nos resulta oportuno aclarar, desde ya, que partiremos de una concepción en la que no ahondaré porque es objeto de otros documentos presentados en este Foro, y que puede sintetizarse en el siguiente postulado: en el marco de los procesos de desregulación estatal de las actividades económicas a que se asiste en casi todos los países de América Latina y el Caribe —donde, sin embargo, la regulación estatal se preserva para algunas actividades como por ejemplo, los servicios públicos privatizados—, la gestión ambiental para el desarrollo sostenible debe implicar una importante intervención regulatoria del Estado sobre las actividades privadas y, en algunos casos (por ejemplo, las áreas naturales protegidas y, el saneamiento ambiental) una intervención directa del Estado sobre determinados espacios, elementos y factores ambientales.

Los Estados, a través de sus gobernantes, al aprobar en Río de Janeiro el Programa 21, no signaron, por cierto, un documento que jurídicamente constituya un tratado o una convención, con toda la fuerza que ello tiene en el Derecho Internacional y en el Derecho Interno una vez ratificado, pero sí un *compromiso moral y político* muy importante, no sólo desde el punto de vista de los objetivos sino también de las *responsabilidades propias*, a futuro, en relación con la *gestión pública o estatal del desarrollo sostenible, o sea: con la generación y puesta en práctica, hacia el interior y el exterior de sus países, de todas las medidas requeridas para hacerlo realidad*, muchas de las cuales están sugeridas en el mismo Programa.

Pero a la vez, por otro lado, el Estado viene siendo objeto de una profunda reestructuración en casi todos los países de América Latina. En general, el aparato estatal, en la versión que conocimos en las últimas décadas, es calificado de ineficiente, burocrático, sobredimensionado, excesivamente regulador de la vida de los ciudadanos (especialmente en el terreno económico), dilapidador de recursos, voraz recaudador de dinero, prestador de servicios caros y malos, etcétera.

El nuevo modelo, llamado de economía de mercado, propicia una profunda desregulación de las actividades privadas, principalmente las económicas, ampliando sustancialmente los "espacios de libertad" de los particulares. Asimismo, privatizando la casi totalidad de los servicios públicos, generalmente bajo formas concentradoras y de incorporación de capitales extranjeros. El Estado es llamado a retirarse de un cúmulo de actividades de gestión económica directa, de control y de supervisión, a achicar su tamaño, a descentralizar al máximo su gestión y a limitar sus funciones a la seguridad personal de los habitantes, la defensa nacional, la administración de Justicia, la salud y la educación públicas y las relaciones exteriores; todas sus demás funciones, habituales en las últimas décadas, deberían ser cumplidas por los particulares.

En este cuadro programático cabe formularse un interrogante básico: ¿cómo se logra, en un sistema de mercado así concebido —donde el Estado se limite a cumplir exclusivamente las funciones antedichas— una *gestión pública eficaz orientada al desarrollo sostenible de nuestras sociedades*?

Bien sabemos todos que el modelo capitalista puro, sin re-

toques “socialdemócratas”, se basa en una regla de oro que es la de legitimar, como motor exclusivo de la dinámica económica, al afán de lucro de los particulares; los agentes económicos actúan con la mira puesta en la maximización de su beneficio individual; suponiendo que, como todos buscan lo mismo, se neutralizan, compensan y regulan recíprocamente y, de esa manera, se accede al beneficio general de la sociedad.

Este principio ideológico, aplicado al tema de la preservación de los recursos naturales, del ambiente y de la calidad de vida de la mayoría de la población, prácticamente exime de réplicas teóricas: la experiencia histórica, en todos los países de América Latina, enseña que los agentes económicos (aun en el marco de sistemas capitalistas con importantes dosis de intervención estatal) han hecho un uso absolutamente irracional, antisocial e insustentable de los recursos naturales. Tanto cuando los han usado como vaciaderos de desechos de sus procesos productivos o cuando los han explotado como materias primas o insumos industriales o, en el caso del suelo, como base de sus actividades agropecuarias, forestales y mineras. Véanse la devastación de nuestros bosques naturales, los fenómenos de erosión de suelos y de desertificación, la extinción de especies, etcétera.

¿Todo ello ha sido obra del Estado, o de la práctica de particulares movidos por el afán de obtener el máximo beneficio económico en el menor tiempo posible, desentendiéndose del interés social afectado?

La realidad muestra que el interés social en la preservación del ambiente y la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible no puede quedar exclusivamente librado a la buena voluntad o la mayor o menor “conciencia ecológica y social” de los agentes económicos. *Los recursos naturales y el ambiente de un país constituyen un patrimonio nacional que debe ser resguardado e incrementado para beneficio de toda la sociedad actual y futura.* Su apropiación y uso con sentido absoluto, abusivo, arbitrario, avariento e insustentable es socialmente injusto y ecológicamente negativo. Y esa es la tendencia dominante con que el capital privado se ha vinculado con el medio ambiente.

¿Quién, si no el Estado, puede y debe asegurar que los intereses colectivos de la sociedad sean atendidos y que las actividades de los particulares en el mercado se encuadren en esa fina-

lidad? El hecho de que estemos propiciando una fuerte participación de las ONG y de los sectores y agentes sociales no debe llevar a que seamos confundidos con los que niegan el importante papel del Estado en la cuestión.

La intervención estatal para orientar a la sociedad hacia los objetivos del desarrollo sostenible no constituye pues un "postulado ideológico" sino eminentemente práctico y necesario. Así lo demuestran las economías capitalistas más avanzadas, como las de Europa y Estados Unidos, donde la libertad económica del mercado encuentra severos límites cuando se trata de proteger al ambiente.

Fue el presidente Roosevelt, y no otro, el que ya en 1909 dijo: "Estamos llegando ya a reconocer, como jamás se hizo anteriormente, el derecho que tiene la Nación a salvaguardar su propio futuro en cuestión tan esencial como la de los recursos naturales. En el pasado hemos admitido el derecho del particular a causar daño al futuro de la República en favor de su propio beneficio privado e inmediato. De hecho, ha existido una desmesurada demanda en favor de un individualismo sin límites, traducido en ese derecho del individuo a perjudicar el futuro de todos nosotros en beneficio temporal e inmediato suyo. *Ha llegado la hora de que cambie la situación*".¹

Es hartamente conocido que también en Europa, donde a lo largo de los siglos anteriores los recursos naturales y el ambiente han sufrido un notable deterioro (extinción de bosques y de especies vivas, contaminación, corrosión de valiosas muestras representativas del patrimonio cultural, etc.), es sensible la reacción producida en las últimas décadas a través del rigor de las nuevas legislaciones y controles estatales.

Pero en cambio, en América Latina, las reformas estatales que se han emprendido en los últimos años tienen más, si no exclusivamente, orientación *cuantitativa* limitada al "tamaño" del Estado, que *cualitativa*. Lo paradójico es que estos procesos se están dando de forma contemporánea con la adopción universal, al menos declamada, de la concepción del desarrollo sosteni-

¹ Citado por Edmund y Letey, en Ordenación y Gestión del Medio Ambiente, Ed. Instituto de Administración Local, Madrid, 1975.

ble, dilapidándose una magnífica oportunidad de compatibilizar la ecuación *reforma del Estado/ desarrollo sostenible*.

El necesario debate sobre *qué* Estado y con *cuánto* Estado vamos a alcanzar el desarrollo sostenible, todavía no se ha abierto a niveles políticos y sociales masivos. El día que se abran, que ojalá llegue pronto, algunas de las grandes cuestiones que cada país deberá resolver, de acuerdo con sus características y modelos políticos y con relación a la consecución del desarrollo sostenible, habrán de ser:

1. ¿Dónde el Estado con intervención directa monopólica?
2. ¿Dónde en intervención directa pero participada con el sector privado?
3. ¿Dónde como coordinador?
4. ¿Dónde normatizando?
5. ¿Dónde haciendo control y vigilancia?
6. ¿Dónde favoreciendo la concertación?
7. ¿Dónde induciendo, promoviendo, etcétera?

Y después, debe definirse “hasta dónde” y “cómo”.

Pero todo ello supone, obviamente, que el Estado sea seriamente revalorizado como la única instancia jurídica suprema que representa el interés general de una sociedad y deje de ser tratado como el chivo expiatorio de todos sus males, como hacen la mayoría de los actuales “reformadores” en la Región.

LA ESTRUCTURA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En los países de América Latina, en general, la tradicional estructura del aparato estatal adoptó, en sus niveles horizontales, formas de descentralización funcional. Por un lado, los clásicos tres Poderes (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial). Por el otro, el Ejecutivo necesitó generar y aplicar políticas destinadas a satisfacer diversos tipos de requerimientos del colectivo social: la salud, la educación, la seguridad, la organización de la economía, de la industria, de la agricultura, etc. Para cada una de estas áreas de gestión se fueron creando departamentos u organismos especializados (Ministerios, Subsecretarías, Direcciones Generales, entes autárquicos, etc.). Al mismo tiempo, en los

niveles verticales, se generaron instancias de descentralización territorial: provincias, regiones, departamentos, cantones, municipios, etcétera.

Esta forma de estructurar el aparato estatal resultó medianamente eficaz para cumplir los objetivos tradicionales de la gestión pública.

La temática de la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas del Estado, a partir de los años setenta, generó un relativo desconcierto a estas formas de organización estatal.

Para resolver la cuestión se ensayaron diversos sistemas que muy someramente pueden ser descritos y agrupados de la siguiente manera:

a) En algunos casos, se creyó que se trataba de “maquillar ecológicamente” a los planes de desarrollo. Fue así como se crearon “áreas ambientales” en el seno de los Ministerios, Oficinas, Consejos o Institutos de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Una vez confeccionado el plan de desarrollo, o durante el proceso de su elaboración, el órgano de planificación, a través de esas unidades de medio ambiente propias y(o) con el auxilio de otras oficinas estatales (especialmente las dedicadas a los recursos naturales, la salud y el saneamiento básico), procedía a hacer una “lectura ambiental” del plan y a introducir los recaudos que se consideraban pertinentes.

Esta modalidad, ensayada en diversos momentos por varios países (como Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia, Honduras y Guatemala), pareció no computar debidamente que, sobre todo a partir de la “crisis de la deuda” (1982), los gobiernos se vieron compelidos a priorizar políticas de corto plazo, concentradas en la difícil coyuntura económica y financiera. Esas políticas se vincularon muy escasamente a los objetivos y metas de mediano y largo plazos que estaban previstas en los planes de desarrollo. Éstos, por su parte, supieron adolecer de una fuerte rigidez tecnocrática —ya desde la misma metodología utilizada para su elaboración, caracterizada por la casi nula participación de protagonistas tan importantes como los agentes económicos y sociales—. Ambos factores tendieron a convertirlos en instrumentos poco considerados para orientar la gestión estatal, arrastrando en ello a los propósitos ambientalistas que incluían.

b) En otros países como Venezuela (Ministerio del Ambien-

te y los Recursos Naturales Renovables-MARNR), Colombia (Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente-INDERENA), México (primero Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, después Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y actualmente Instituto dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social), Nicaragua (Instituto de Recursos Naturales y del Ambiente-IRENA), Uruguay (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), Brasil (la Secretaría Especial de Medio Ambiente, hoy: Instituto Brasileño del Medio Ambiente), Costa Rica (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas), Argentina (la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano), etc., se pensó que concentrando en un área administrativa nueva, o preexistente pero reorganizada, la responsabilidad de formular y dirigir la ejecución de la política ambiental del gobierno nacional, el nuevo desafío institucional y administrativo quedaba zanjado.

Sin embargo, apreciamos que estos organismos tuvieron y tienen muy serias dificultades para conseguir que *el conjunto del aparato estatal* —en todas sus áreas horizontales sectoriales y en las verticales de descentralización territorial— lleven a la práctica la política ambiental, no habiendo alcanzado mayores modificaciones positivas en las condiciones ambientales de los países, las que, por el contrario, han continuado deteriorándose.

c) En un tercer grupo de países, con exclusividad o combinándolo con la creación de organismos ambientales específicos, se ensayaron o se están ensayando organismos colegiados (Comisiones o Consejos Nacionales Ambientales), integrados por representantes de diversas áreas del sector público —y a veces privado—, responsables de la definición de los aspectos globales de la política ambiental nacional y con una función coordinadora de las áreas estatales tradicionales (agricultura, bosques, obras públicas, educación, industrias, salud, energía, etc.), función que, por recelos políticos o burocráticos, cuesta mucho que les sea reconocida en la práctica. Son los casos actuales de Chile y de otros países que se han mencionado precedentemente.

d) Finalmente debe señalarse que, además de las iniciativas institucionales mencionadas, algunos gobiernos han organizado sistemas nacionales de gestión ambiental que asignan responsabilidades y competencias específicas a variados sectores de la administración pública nacional y de las instancias vertica-

les inferiores. Fueron los casos de Cuba, Ecuador, Honduras, Brasil y Costa Rica y, últimamente, de Colombia.

Una evaluación crítica de esta diversificada gama de opciones institucionales ensayadas en América Latina durante las dos últimas décadas, permite constatar, antes que nada, que la situación del medio ambiente natural y antrópico de los países, medida en terminos globales, no ha mejorado sino que, por el contrario, ha empeorado a ritmos muchas veces más acelerados que en épocas anteriores, de la existencia de estas innovaciones institucionales en la estructura de los Estados.

Han seguido su curso, impávidamente, los fenómenos de deforestación; de erosión de los suelos con mejores aptitudes agrícolas o ganaderas; de desertificación; de extinción de especies de flora y fauna; de pérdida de diversidad biológica; de contaminación de aguas, suelos y atmósfera y de incremento de las urbanizaciones, metropolizaciones y migraciones poblacionales espontáneas y desordenadas. Cada día se hicieron más graves las condiciones de hacinamiento poblacional y marginalidad, de carencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, de recolección y disposición de basuras; se expanden las epidemias de la pobreza (como el cólera); cada vez hay mayor indefensión frente a las catástrofes naturales (que a veces no son tan “naturales”), persiste la impunidad de los contaminadores; el patrimonio cultural permanece desprotegido, etcétera.

Esta realidad muestra, primero que nada, como muchas veces se ha dicho, que más allá de las declamaciones ecológicas de los gobernantes, ha faltado una auténtica voluntad política transformadora de la realidad.

Pero también cabe preguntarse si la estructura estatal se ha organizado a sí misma con idoneidad como para regular y controlar eficazmente las conductas y realidades sociales y para detener y revertir esos procesos degradantes del ambiente. El desafío es mayor aún porque ahora se trata de diseñar e implementar políticas de desarrollo sostenible, capaces de potenciar el aprovechamiento de los recursos naturales de cada país, así como mejorar la calidad de vida de la población, todo lo cual debe tener una dimensión integral e incluso más amplia que la que ya tenían las políticas ambientales.

Resurgen entonces temas viejos que resolver, tales como el

de encontrar las fórmulas que estructuren al Estado de manera de vertebrar la dimensión transectorial y el contorno piramidal que deben tener el diseño y la aplicación de las políticas.

No hemos logrado el compromiso firme de todos los departamentos de los poderes ejecutivos para que sus políticas sectoriales hablen un mismo *idioma ambiental*, por convicción propia y sin necesidad de esfuerzos y presiones de los organismos ambientales, a veces estériles. Para más a futuro pretendemos que hablen un mismo *idioma del desarrollo sostenible*.

La primera exigencia, para que ello prospere, es que los gobiernos definan, si es posible con fuerza de ley, cuáles son los principios rectores de una política nacional de desarrollo sostenible. Sólo a partir de allí pueden reformularse la estructura y los procedimientos del Estado, ya que éstos tienen un carácter eminentemente instrumental con relación a la consecución de los objetivos de esa política.

A nuestro juicio, esos principios u objetivos rectores deberían ser:

1. Asegurar:

- a) El desarrollo económico.
- b) La justa y equitativa distribución entre todos los habitantes de los beneficios que de él deriven.
- c) La conservación, preservación, recuperación y mejoramiento de la disponibilidad y calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, que sostienen el desarrollo.
- d) Una sana y digna calidad de vida para las generaciones actuales y futuras.

2. El ambiente debe ser efectivamente considerado como un patrimonio común. En consecuencia, los recursos ambientales deben ser tratados y gestionados teniendo permanentemente presente que integran "el capital" nacional y que constituyen una base insustituible del desarrollo del país y de la humanidad.

3. Es deber del Estado y de todos los habitantes proteger esos recursos de su deterioro y extinción, mejorarlos y, si fueron deteriorados, recuperarlos, o exigir que sean recuperados, en todos los casos en que ello sea posible. También lo es la reducción y eliminación de las modalidades de producción y de consumo ambientalmente insostenibles.

4. El criterio de prevención es prioritario, frente a cualquier otro, en la gestión pública y privada del ambiente y, cuando haya peligro de daño grave e irreversible, nunca podrá alegarse la falta de una certeza científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.

5. Es uno de los derechos fundamentales de todos los habitantes el de gozar de un ambiente sano y de una calidad de vida digna, debiendo el Estado definir, ejercer y facilitar el ejercicio de todos los medios y garantías necesarios para que este derecho sea protegido de manera adecuada y oportuna.

6. El Estado debe reconocer y prestar apoyo a las comunidades indígenas y locales en el desarrollo de su identidad, cultura, intereses, conocimientos y prácticas tradicionales y apropiadas de relación con el ambiente, y velar para que participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

7. Las obligaciones del Estado en la consecución del desarrollo sostenible constituyen una responsabilidad y una atribución, dentro de las esferas de sus competencias, de todos los poderes estatales y de todos los organismos de la administración pública nacional, así como de las autoridades territoriales inferiores.

8. El derecho de propiedad tiene una función social-ambiental, en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible, que limita y condiciona su ejercicio absoluto, abusivo y arbitrario.

9. La libertad de los habitantes, en el ámbito de las actividades económicas y sociales, o idóneas para tener repercusiones en esos ámbitos, está limitada por el interés social superior de que no se ejerza en desmedro del patrimonio de recursos ambientales del país y del derecho de las generaciones actuales y futuras a gozar de un ambiente sano y de una calidad de vida digna.

10. Forma parte del interés nacional la concreción de un Nuevo Orden Ecológico Internacional y la cooperación y conjunción de esfuerzos con el resto de la comunidad de naciones para alcanzar el desarrollo sostenible.

La concreción de estos objetivos implica, como se sostiene anteriormente, el compromiso de todos los sectores del Estado. Es aquí donde se encuentran las mayores falencias de la situación actual y donde se exige el mayor esfuerzo de imaginación.

Muchas veces se ha hablado de la transectorialidad de la

gestión y de las responsabilidades ambientales de los sectores, pero ahora es necesario definir las detalladamente y establecerlas como *funciones administrativas de responsabilidad primaria* de cada una de las áreas de gobierno.

Así, por vía de ejemplo y sin pretender ser exhaustivos:

a) A las áreas estatales vinculadas al desarrollo productivo de los recursos naturales, como agricultura, ganadería, fauna y flora silvestre, minería, etc., debe asignárseles las responsabilidades de asegurar la sustentabilidad de esos recursos con el mismo énfasis que las de promover su productividad, que han sido las tradicionales en ellas. Son estas áreas, y no un organismo ambiental, quienes deben hacer operativos los aspectos sectoriales del desarrollo sostenible en materia de erosión de suelos y desertificación, de métodos y técnicas de cultivo y de riego apropiadas, de uso de fertilizantes y plaguicidas, de protección de la biodiversidad, de deforestación, de aprovechamiento sostenible de especies autóctonas, de sanidad animal y vegetal, de desarrollo de opciones estratégicas en el aprovechamiento de recursos no renovables, de evaluación y corrección del impacto ambiental de grandes y medianas inversiones productivas, de la gestión de incentivos y desincentivos económicos de tipo ambiental, etcétera.

b) Al área de gestión de parques nacionales y otras áreas naturales protegidas, le corresponde abandonar arcaicas y estrechas concepciones de administradoras de "museos naturales", para asumir un papel dinámico en función del desarrollo sostenible del resto del territorio nacional, favoreciendo la investigación sobre el comportamiento y productividad sustentable de los ecosistemas y especies autóctonas, la transferencia de conocimientos y experiencias de manejo a las áreas productivas, etcétera.

c) Al área de obras públicas toca la prevención y corrección de los impactos ambientales de las obras de construcción y mantenimiento de la infraestructura de caminos, ferrocarriles, puertos fluviales y marítimos, aeropuertos, sistemas de riego y de drenaje, etcétera.

d) Al área de energía, el estudio y propuesta de opciones energéticas sostenibles y ambientalmente apropiadas, la preven-

ción y corrección de los efectos ambientales negativos de las centrales de generación eléctrica, de las líneas de transmisión de electricidad, de los electroductos y gasoductos, etcétera.

e) Al área de desarrollo industrial, la armonización de las localizaciones de polos y establecimientos industriales, con los programas de ordenamiento ambiental del territorio, la promoción de tecnologías y procesos ambientalmente apropiados, la definición de actividades industriales riesgosas, la gestión de incentivos y desincentivos respecto de la contaminación y la localización industrial, etcétera.

f) Al área de desarrollo urbano y viviendas, la internalización de criterios de calidad de vida, de armonización con las características del ambiente natural de implantación y circundante, de preservación del paisaje y del patrimonio cultural, de respeto a las tradiciones e idiosincracia de vida de las comunidades indígenas y locales, de dotación apropiada de servicios públicos, de creación de espacios verdes y recreativos, etc., en el ordenamiento de las ciudades y en la programación de urbanizaciones y planes de viviendas.

g) Al área de economía o hacienda, la gestión de las implicaciones explícitas e implícitas de las políticas económicas, de las medidas tributarias, de los regímenes de importación y exportación, de los regímenes de inversión nacional y extranjera, de los mecanismos de crédito nacional e internacional, etcétera.

h) Al área de transporte, la armonización del desarrollo territorial de la infraestructura respectiva, con el ordenamiento ambiental del territorio, la adopción de las alternativas más apropiadas ambientalmente, la formulación de las normas específicas de prevención de la contaminación y de calidad ambiental de los servicios, etcétera.

i) A las áreas que se ocupan del desarrollo científico y tecnológico y de la cooperación técnica internacional, favorecer la invención e importación de tecnologías ambientalmente apropiadas, propiciar el desuso de las que no lo son, gestionar los incentivos y desincentivos orientados a esos fines, detectar las prioridades nacionales en la materia, favorecer la investigación orientada a desarrollar la base científica en que debe apoyarse el desarrollo sostenible, asegurar la preparación y capacitación de los recursos humanos requeridos, etcétera.

j) Al área de salud, la recuperación de ambientes insanos, la

prevención de condiciones ambientales insalubres, la programación de infraestructuras de saneamiento apropiadas, la vigilancia y sanción de los contaminantes perjudiciales para la salud, etcétera.

k) A las áreas de educación y cultura, la generación y el desarrollo de programas en el sector formal e informal, el fomento de valores culturales orientados al desarrollo sostenible, la gestión de incentivos en el sector, etcétera.

l) Al área de justicia, el estudio y promoción de las reformas requeridas al derecho de fondo y procesal, para la limitación de los derechos reales, la protección judicial y administrativa de los intereses difusos, la implantación efectiva de la participación ciudadana en los procesos decisionales públicos, etcétera.

ll) Al área de relaciones exteriores, la salvaguarda de los intereses nacionales en materia de desarrollo sostenible, la cooperación regional e internacional, el desarrollo de convenios e instancias institucionales bilaterales y multilaterales, la inserción del tema en los acuerdos de integración regional, etcétera.

Y así, los ejemplos podrían multiplicarse para demostrar que el destino de las políticas estatales de desarrollo sostenible está, en gran medida, en manos de los organismos sectoriales. A nuestro juicio, ello todavía no ha sido suficientemente reconocido en América Latina y el Caribe.

Del mismo grado de responsabilidad participan las autoridades territoriales que están por debajo del Estado nacional, en cuanto a la ejecución de la política nacional de desarrollo sostenible y de su adecuación a los espacios ambientales bajo su jurisdicción.

En los párrafos que siguen, vamos a intentar formular, no como una receta universal, sino como una hipótesis de trabajo para la discusión, un sistema de gestión ambiental para el desarrollo sostenible que busque ampliar las formas administrativas que hemos adoptado en las últimas décadas, llenando los vacíos institucionales que advertimos en función de lo expresado.

Dicho sistema estaría integrado por:

a) Una comisión nacional para el desarrollo sostenible con una secretaría ejecutiva.

b) Todos los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública nacional.

c) Todas las autoridades territoriales del país.

d) Todas las instancias institucionales especiales, tales como: autoridades de gestión de cuencas hidrográficas, de distritos de conservación de suelos, de acuacultura, de áreas naturales protegidas, de áreas metropolitanas, de áreas fronterizas, de áreas indígenas y, en general, de todas aquellas cuyas políticas, planes, programas, proyectos y acciones tuvieran repercusiones sobre la disponibilidad y calidad de los recursos ambientales del país.

e) Una procuraduría ambiental nacional.

f) Un cuerpo honorario de Inspectores y otras instancias de participación ciudadana que se crean oportunas.

La comisión nacional para el desarrollo sostenible tendría la misión de asistir al presidente de la República en la formulación y ejecución de la política nacional en la materia.

La comisión estaría integrada por:

a) Un presidente, con rango de ministro, asistido por una secretaría ejecutiva. Este nivel tendría todas las funciones con que en cada país, de acuerdo con sus modalidades, está dotado el organismo ambiental y que, generalmente, están vinculadas con los aspectos globales u holísticos de la política ambiental; pero además tendría la supervisión ejecutiva, para información de la comisión, del efectivo cumplimiento de las decisiones de la misma y del funcionamiento de las diferentes instancias del sistema.

b) Los ministros cuyas competencias abarquen las diversas áreas clásicas de gobierno: planificación del desarrollo, economía, agricultura, ganadería, flora y fauna silvestre, bosques, áreas naturales protegidas, pesca, minería, energía, obras públicas, transporte, vialidad, industria, turismo, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, saneamiento ambiental, higiene y seguridad laboral y relaciones exteriores.

Las funciones de la comisión serían:

a) Recomendar al presidente de la República los objetivos, metas y criterios de la política ambiental para el desarrollo sostenible.

b) Establecer directrices y proponer normas para la ejecución de la política ambiental para el desarrollo sostenible que esté a cargo, dentro de la órbita de sus respectivas jurisdicciones, de todos los organismos de la administración pública nacional y de las autoridades territoriales.

c) Coordinar a las autoridades previstas en el inciso anterior para la eficiente ejecución de aquella política.

d) Evaluar la ejecución que hagan dichas autoridades de la política nacional ambiental para el desarrollo sostenible y de las responsabilidades administrativas que tengan en la materia.

e) Dictaminar, en última instancia, previo a la consideración del presidente de la República, sobre el otorgamiento de licencias ambientales y sobre los estudios de evaluación de impacto ambiental cuando existiere controversia entre diferentes organismos de la administración pública.

f) Preparar un informe anual sobre el estado del ambiente del país, desde la perspectiva del desarrollo sostenible que el presidente de la República presente al poder legislativo, previa consideración e incorporación de las observaciones de organizaciones no gubernamentales representativas del ambientalismo, de sectores de la producción, de los trabajadores, de los indígenas, de la cultura y de otras que se considere oportuno y conveniente.

La comisión albergaría en su seno comités técnicos para el desarrollo Sostenible de carácter sectorial y territorial.

Los comités técnicos sectoriales para el desarrollo sostenible tendrían como función asistir y asesorar a la comisión nacional, a través de su secretaría ejecutiva, en la elaboración y supervisión de la inserción de los criterios sobre desarrollo sostenible en las políticas de los diversos sectores de la administración pública nacional. Estos comités estarán integrados por los responsables de las unidades técnicas sectoriales que proponemos más adelante.

Los comités técnicos territoriales para el desarrollo sostenible tendrían como función asistir y asesorar a la comisión nacional, a través de su secretaría ejecutiva, en la supervisión de la inserción de los criterios sobre desarrollo sostenible en las políticas correspondientes al ámbito territorial del país que corresponda a cada comité. Estarán integrados por los responsables

de las unidades técnicas territoriales a las que nos referiremos luego.

Todas las áreas de la administración pública nacional y las autoridades territoriales, deberían contar en su seno con unidades técnicas para el desarrollo sostenible, que serían sectoriales o territoriales, según el caso, con la función de asistir a la autoridad de que dependan en:

a) La incorporación de criterios de desarrollo sostenible en las políticas, planes, programas, proyectos y acciones del respectivo sector de gobierno o jurisdicción territorial.

b) La propuesta y evaluación de la ejecución, en primera instancia, de políticas, planes, programas, proyectos y acciones específicas del respectivo sector o jurisdicción territorial orientadas al desarrollo sostenible.

c) La vinculación del respectivo sector o autoridad territorial con la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible y su secretaría ejecutiva y la representación ante los comités del mismo a que nos referíamos antes.

La experiencia que ha habido en varios países con relación al control sobre la ejecución del presupuesto sectorial o territorial, donde la unidad de contralor, normalmente llamada "delegación fiscal" está "en" el organismo sectorial o territorial, pero depende jerárquicamente de la autoridad presupuestaria central (hacienda o tribunal de cuentas, o sindicatura, etc.), puede constituir una opción para la constitución de estas unidades técnicas, que podrían estar en línea jerárquica con la comisión nacional y actuar como control ambiental del respectivo organismo, al que serían administrativamente externas. La otra opción es que estén funcionalmente "en línea" dentro del organismo, con funciones de asistencia para la toma de decisiones y la supervisión de su ejecución. La elección de una o otra opción depende del grado de centralización y control que se quiera dar a la implantación de las medidas políticas a adoptar.

Esta estructura central del sistema de gestión ambiental para el desarrollo sostenible debiera ser complementada con la procuraduría y formas de participación ciudadana.

La Procuraduría Ambiental, que también podría ser una subprocuraduría dentro de la procuraduría general de la na-

ción, tendría una función de vigilancia y control dentro de la administración y de colaboración con el poder judicial, resguardando los derechos de los habitantes y el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos en materia ambiental.

El cuerpo honorario de inspectores ambientales y otras formas de participación ciudadanas permitirían que los ciudadanos y las organizaciones ambientalistas no gubernamentales colaboren con las autoridades en la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental.

EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO FRENTE AL DESARROLLO SOSTENIBLE

RAMÓN MARTÍN MATEO
Universidad de Alicante

UN RETO CIVILIZATORIO

Es innecesario insistir en que en estos momentos la humanidad se encuentra en una situación delicada, en cuanto a que la presión sobre los recursos disponibles con los tecnológicos que hoy disponemos es desproporcionada y excesiva. Podemos efectivamente sobrepasar la capacidad de asimilación de los sistemas naturales.¹ Aquí se concitan tres factores a lo que brevemente aludiré a continuación: el crecimiento demográfico, la desigual distribución de la riqueza y la incapacidad cultural de respuesta.

La bomba de la población no ha detonado, ni lo hará, porque este es un proceso en bola de nieve más que el producto de una súbita explosión,² pero es más que probable que los 5 500 millones que somos en estos momentos, que se duplicarán en la segunda mitad del próximo siglo, sean demasiados. Se han acumulado además con excesiva rapidez, si tenemos en cuenta que al principio de la Revolución Industrial, cuando Malthus hacía sus cuentas solo sumábamos 1 000 millones (véase Kennedy, 1993: 36).

¹ Véase, por ejemplo, entre la reciente y extensa bibliografía sobre este tema J. Erickson (1993), L.R. Brown *et al.* (1993).

² Como presumía P.R. Ehrlich (1968).

Como es lógico, tan ingentes masas de población no podrán situarse dispersamente en la naturaleza; tal como ya se viene suponiendo habrán de agruparse, o más bien hacinarse, en grandes conglomerados urbanos, lo que nos obligará a crear a partir de ahora diez superciudades al año del tipo de París, Moscú, Delhi o Lagos, para albergar a los nuevos "urbanitas" (Martín Mateo, 1993a: 19) y precisamente en las zonas más pobres de la tierra que es donde más se incrementan nuestros congéneres.

Lo verdaderamente catastrófico no es el aumento demográfico que va asociado, por cierto, a la prolongación de la esperanza de vida, sino a la distribución espacial de la riqueza. Así Estados Unidos, el país más rico de la tierra con solo un 4% de la producción mundial del producto más significativo de nuestra época, el petróleo, consume 25% de la producción mundial. Se ha calculado que un niño norteamericano supone una carga para el ambiente que es el doble que un niño sueco, tres veces lo que un italiano, 35 lo que un indio y 280 veces lo que un chadiano (Kennedy, 1993: 47, con base en P.H. Ehrlich y A.E. Ehrlich, 1990).

Esta situación puede ser a la larga insostenible, y muy parecida a la que provocó la caída del imperio romano por obra de los pobres de entonces, los bárbaros germánicos, que a su vez fueron expulsados del sur hispánico por los árabes; todo ello sin el mayor aparato bélico, pues sólo se contó con una previa y continuada inmigración.

Como he señalado en otro lugar (Martín Mateo, 1993b: 22) es probable que la irritación generada por los desequilibrios económicos, sea colonizada por peligrosas ideologías y exacerbada por el fanatismo, lo que desatará una violencia imposible de dominar por los aparatos represivos de los pueblos del Norte, como anticipan las presentes dificultades para dominar el terrorismo; además se debe tener en cuenta que los ricos serán cada vez menos, un 10% en el año 2 025 (Kennedy, 1993: 61), pero esto se traslada al interior de las naciones como es el caso de las hoy transitorias minorías de afroamericanos e hispanos en Estados Unidos, o de España, donde la tasa de reposición es hoy del 1'1 y los autóctonos se contraen, o de Alemania, donde los emigrantes crecen sin cesar.

Los imperativos del desarrollo sostenible son, pues crudamente racionales, aunque desde luego, es improbable que al hilo

de fríos silogismos puedan ser adecuadamente atendidos. Más allá de la filantropía hay motivaciones puramente materialistas que suscitan políticas adecuadas para sustituir, por una parte, las tecnologías hoy utilizadas para aprovechar los recursos naturales y, por otro, redistribuir globalmente los resultados de su explotación. El primer *desideratum* incide en la protección del ambiente, cuyo deterioro irreversible determinará el que no quede nada para repartir; el segundo la efectividad de un desarrollo económico positivo, asimilable en términos ambientales.

Estas dos coordenadas, sostenibilidad y desarrollo, enmarcan una serie de políticas plenamente realistas ajenas a toda veleidad utópica, porque para ello contamos con un válido apoyo: a saber, el progreso de la ciencia; habrá para todo y para muchos más, podemos colonizar el espacio si es necesario, situar nuevos continentes debajo o encima de los océanos, siempre y cuando respetemos las constantes de la biosfera. Todo lo que hoy nos ofrece la ciencia no es más que una pequeña anticipación de una nueva era, a la que sucederán otras mucho más prometedoras. La biotecnología y la fusión nuclear producirán alimentos y energía ilimitada en las próximas centurias, pero esto no será nada comparado con lo que vendrá después.

Los obstáculos son de otra índole, su causa está en el retraso de las ciencias sociales y en nuestra incapacidad de gobernarnos a escala planetaria. No son inexistentes alternativas para el mercado y la convencional democracia. Ante la obsolescencia del derecho que manejamos, nada más necesario que el impulso para la reflexión jurídica. Habrá que auditar el sistema jurídico ambiental de partida, y trazar los alineamientos del futuro ordenamiento de la solidaridad.

EL DERECHO AMBIENTAL Y LA SOSTENIBILIDAD

Como es lógico las formulaciones más enérgicas de los componentes básicos del nuevo orden ambiental deseable, tienen una identificable carga de idealismo (véase Sejenovich, 1993; Martínez Alier y Schulpman, 1991; Mackenzie, 1990; Toledo, 1993: 899 y ss.), pero lo que las caracteriza es precisamente su base física más que filosófica, en cuanto que está en juego no sólo el respeto individual de los postulados liberales del Estado de De-

recho sino, más aún, la pervivencia de nuestra especie si fallan las condiciones elementales para la vida, individual o social (Margolis *et al.*, 1990) en la biosfera (Martín Mateo, 1993b), aunque para ello pueden ser invocados principios como los de la igualdad y la fraternidad, pero con otra escala, y también las técnicas interventoras ensayadas por el Estado Social de Derecho.

Presupuesto básico

Ubicuidad

Algunos de los derechos que las constituciones recogen van dirigidas a un colectivo más o menos amplio de sujetos: los minusválidos, los trabajadores, o a un sector de competencias públicas, hacendísticas, educativas, etc. Los de carácter fundamental tienen un espectro de incidencia general y amplio, en cuanto que implican la vida, la libertad, la dignidad humana, pero en la práctica su incidencia es escasa y episódica. En condiciones normales y en un marco de libertades democráticas reales son contadas y excepcionales las administraciones implicadas con los ciudadanos que se sienten lesionados en sus derechos básicos.

Con el Derecho ambiental es diferente, todos los sujetos, en cuanto usuarios normales de la energía por ejemplo, o productores cotidianamente de residuos, son agentes contaminantes y víctimas a la par de la contaminación globalmente producida. Prácticamente todas las autoridades públicas encuentran sus competencias implicadas en la defensa del medio, lo que ha hecho inevitable adaptar estrategias que sustituyan el enfoque sectorial y vertical precedente, por el general y horizontal que hoy es inevitablemente dominante. Todo esto no cabe en un artículo de la Constitución ni casa con los presupuestos clásicos del constitucionalismo; es otro enfoque que no estamos, por cierto, en condiciones de recibir.

Esta dinámica se visualiza perfectamente en la trayectoria seguida por la Comunidad Europea que en un principio carecía de un apoderamiento constitucional expreso para desarrollar su política ambiental, por lo que debió inicialmente apoyarse en cláusulas generales como la que autoriza al Consejo a adoptar por unanimidad directivas para la aproximación de las dis-

posiciones de los Estados miembros que incidan en el funcionamiento del Mercado Común (Artículo 100 del Tratado, véase Alonso García, 1993: vol. I, 28 y ss.), o la que permite promulgar las disposiciones pertinentes para lograr alguno de los objetivos de la Comunidad cuando una acción resulte necesaria, sin que el Tratado haya previsto las medidas precisas.³

Con la aprobación del Acta Única Europea del 17-28 de febrero de 1986, la protección ambiental adquirió carta de naturaleza, con singulares connotaciones (Johnson y Corcelle, 1989; Kromarek, 1986; Krämer, 1990: 53 y ss.) en cuanto que la redacción dada al artículo 130.R.2, determina que “las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”.

En la línea de lo que venimos argumentando este precepto fundamental instauration definitivamente la comprensión horizontal y ubícua de la protección ambiental, lo que ha sido recibido por la jurisprudencia comunitaria que ha reconocido la prevalencia de este principio sobre las demás políticas de la Comunidad (Comisión Grecia caso C-62/77, 1991), manteniéndose por la doctrina la exigibilidad de su respeto a través de los diversos cauces abiertos por la legislación.⁴

La Comunidad en su último programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible⁵ ha señalado que:

deben tenerse en cuenta las consideraciones ecológicas a la hora de formular y aplicar políticas económicas y sectoriales en la decisión de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, vol. II, 3).

El Tratado de la Unión Europea del 7 de febrero de 1992, firmado en Maastricht, avanza firmemente en esta dirección al proclamar que “las exigencias de la protección del medio am-

³ Artículo 235; también serían en algunos casos invocables los artículos 30 y siguientes sobre protección de la salud y vida de personas, animales y plantas.

⁴ Así, L. Krämer (1990: 65), invocándose los artículos 169, 173 y 175.

⁵ COM(92) 23 Final, vol. II, Bruselas, 20 de mayo de 1992.

biente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad".⁶ No me parece que en las Constituciones nacionales exista un precepto de tan amplio y ambicioso propósito, es más, dudo que pronunciamientos semejantes tuvieran fácil asiento en los textos en vigor.

Las Naciones Unidas, que se ven obligadas por su Carta y por la praxis de las relaciones internacionales a guardar respeto por las soberanías nacionales, no postulan un reconocimiento general de estos derechos en el superior nivel constitucional; únicamente instan a los Estados a promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente.⁷

Sostenibilidad

La idea del desarrollo sostenible ha irrumpido con fuerza en nuestra sociedad aunque desgraciadamente todavía no ha dado de sí, prácticamente, casi nada de sus virtualidades, pero es difícil que la humanidad pueda transitar hacia el futuro sin que este proyecto se realice, siquiera paulatinamente.

No se trata de instaurar una especie de utopía sino, sobre bases pragmáticas, hacer compatible el desarrollo económico necesario para que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir dignamente, con el mantenimiento de un entorno biofísico adecuado, una suerte de equilibrio al que en Estocolmo se intentó aproximar lo que pareció entonces difícil, al contraponerse a extramuros de la Conferencia, un tanto asintóticamente, el progreso tecnológico e industrial con la conservación de la naturaleza, amenazada además por la explosión de la bomba demográfica.

La formulación ulterior de esta estrategia fue resultado de los trabajos de un grupo selecto de expertos en temas ambientales, precisamente juristas, lo que explica la espontánea tendencia de este discurso a plasmarse en un megaprincipio, que

⁶ Artículo 130.R.2 en su nueva redacción. Véase García Ureta (1992: 85 y ss), artículo de gran fuste que me ha sido de gran utilidad para la redacción de este epígrafe. También véase Martín Mateo (1993c: 136 y ss).

⁷ Principio 11 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*.

debería inspirar un ordenamiento terráqueo desagregado después a otras escalas.

La Comisión presidida por Gro Harlem Brundtland retomó la reflexión que a partir de la Conferencia de Estocolmo había pivotado sobre la idea central de “una sola tierra”, dando lugar a un documento de capital importancia para la ulterior adopción de las reglas que deberían regir las relaciones hombre-naturaleza, preocupación que fue el centro de los trabajos de la Conferencia de Río de 1992.

Como precedentes inmediatos debe citarse la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada en 1982 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/7 de 29 de octubre de 1982), precedida por la de Nairobi en mayo del mismo año (UNEP Declaración de Nairobi, doc. 6.C/SSC/4, 1982), y de las deliberaciones de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo durante el periodo 1984-1987, que se plasmaron en el informe denominado *Nuestro futuro común*, llamado Informe Brundtland, nombre de la presidenta de la Comisión. Casi simultáneamente el PNUMA produjo, en 1987, el documento denominado *Perspectivas ambientales para el año 2000 y siguientes*.⁸ Por iniciativa de ciertos gobiernos y fundaciones se estableció en Ginebra el Centro para Nuestro Futuro Común,⁹ que ayudó a la organización de la Cumbre de Río y celebró en 1990 una importante reunión en Vancouver, pero que parece haber perdido impulso.

Según la Comisión Brundtland:

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.¹⁰

El concepto de desarrollo sostenible va más allá de la mera armonización de la economía y la ecología, incluyendo valores

⁸ UNEP *News*, julio-agosto 1987, núm. 16. Véase S. Van Geldern (1993: 27 y ss).

⁹ Que edita *Brundtland Bulletin*.

¹⁰ *Nuestro futuro común* (1988: 67), definición que reproduce la adoptada por el PNUMA, *Environmental Perspectives for the Year 2000 and Beyond*, Resolución 42/186, 1987.

morales relacionados con la solidaridad, que más adelante abordaremos, aunque por ahora se enfatiza el primer enfoque.

Mantenemos la expresión, sostenible, prefiriéndola a la "sustentable" empleada alternativa o predominantemente en ciertos medios científicos o culturales de Iberoamérica, donde ha sido defendida por G. Cano, uno de los más destacados expertos mundiales en Derecho Ambiental, que con indudable rigor terminológico y lingüístico, apoyándose precisamente en los criterios de la Real Academia de la Lengua Española, mantiene que *sustentar es conservar una cosa en su ser y estado*.¹¹ Pero no se trata de mantener intacta la naturaleza sino de controlar en términos aceptables lo que se ha calificado por J.L. Serrano Moreno (1992: 229 y ss) como "interiorización de la entropía, desarrollo sostenible o regulación integral de la producción, el consumo, la emisión y el vaciado de los recursos fundamentales". Por todo ello nos parece más ajustado y adecuado a la problemática aquí abordada, el calificativo de sostenible.

La Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro los días 3 y 4 de junio de 1992 supuso la consagración mundial de la transcendencia del enfoque aquí considerado, el clímax de la integración e interacción del ambiente y el desarrollo, par de conceptos que constituyen el lema que rubrica esta reunión. En su Preámbulo queda constancia del propósito de alcanzar "acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial". A fin de alcanzar el desarrollo sostenible "la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada" (Principio 4) para lo que "los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas" (Principio 8).

Todas las áreas que constituyen el Programa 21 que pretende orientar la aplicación de los Principios de la Declaración de

¹¹ *Diccionario Manual e Ilustrado*, cuarta edición rep., Madrid, 1989, p. 1 494. Véase G.J. Cano, "Introducción al tema del desarrollo sustentable y las Ciencias Políticas", en *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*, p. 22; cabe recordar que en este sentido se pronunció la UICN en una reunión que tuvo lugar en Quito en marzo de 1990.

Río, están impregnadas de estas preocupaciones, destacando la importancia que reviste para ello contar con leyes y reglamentos adecuados considerados como los instrumentos más importantes para poner en práctica las políticas del medio ambiente y el desarrollo.¹²

La Comunidad Económica Europea ya había anticipado su preocupación por el logro de esta simbiosis, por lo que se señala en la Declaración del Consejo de Europa de 1985 (*Boletín de las Comunidades Europeas*, 1985: 11 y ss) las relaciones recíprocamente beneficiosas entre economía y ambiente en lo que se avanza con el Cuarto Programa de Acción 1987-1992 que ya recoge la proposición de la vinculación de la dimensión ambiental con las políticas que se proponen crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido.¹³ El Acta Única incluye además en el artículo 130.R.1 como objetivo de la acción de la Comunidad, conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la garantía de una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

El Tratado de la Unión adiciona una significativa novedad al asignar a la Comunidad la misión de promover “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”¹⁴ lo que refleja la opinión de los jefes de Estado y (o) de Gobierno que en reuniones precedentes se habían pronunciado en el sentido de que “el crecimiento sostenido debe ser uno de los objetivos de todas las políticas comunitarias”.¹⁵

El denominado V Programa, rubricado precisamente *Hacia un desarrollo sostenible* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: vol. II, COM (92) final) entiende por tal

una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos (V Programa, párrafo 5, p. 4).

¹² Capítulo 8. Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, párrafo 8.3.

¹³ COM (86) 1085, p. 17. Véase Martín Mateo, 1993c: 132 y ss.

¹⁴ Artículo 2 en relación con el B de las Disposiciones Comunes.

¹⁵ Consejo Europeo de Rodas, 2-3 de diciembre de 1988 y de Dublina, 25-26 de junio de 1990.

Existe, por tanto, más que suficiente consenso sobre estos objetivos tanto a escala internacional como europea;¹⁶ otra cosa será su efectividad y su exigibilidad jurídica.

De la Declaración de Río y de la estrategia contenida en el Programa 21, no puede decirse que carezcan en derecho de toda trascendencia práctica, en cuanto que se inscriben en la órbita de los grandes principios que deben guiar la ordenación de las conductas en los diversos Estados que integran las Naciones Unidas. Además pueden y deben ser tenidos en cuenta para la adopción de acuerdos y tratados internacionales específicos. Pero más allá de esto, resulta problemático llevar a efecto los dictados de la sostenibilidad tanto para determinar directamente deberes concretos a los Estados, como para legitimar la capacidad de los particulares para imponer vía judicial su cumplimiento.¹⁷

A través de Tratados específicos y dada la incorporación de los válidamente celebrados al ordenamiento interno (Artículo 96.1 de la Constitución española) cabe la recepción de los dictados del desarrollo sostenible en el Derecho nacional, incluyendo la Constitución, automáticamente de acuerdo con sus propias previsiones,¹⁸ o a través del procedimiento establecido para la reforma constitucional.

Aparte de que la adopción de determinados principios no supone la necesaria imposición de su reflejo en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, sino únicamente la remoción de obstáculos legales para su aplicación, queda por resolver su alcance en términos de eficacia jurídica.

En el marco de la Unión Europea es harto improbable que pueda ser considerado el efecto directo ambiental del Tratado CEE, pese a que el Tribunal de Justicia ha avanzado la relevancia

¹⁶ En este último ámbito debe mencionarse la Recomendación del Consejo de Europa 1130 (1990) sobre Formulation of an European Charter and a European Convention on Environmental Protection and Sustainable Development (citado por García Ureta, 1992: 91).

¹⁷ Véase en términos generales J.E. Martinoli, "Análisis de los límites constitucionales al ejercicio gubernamental del poder de condicionar el ejercicio de derechos individuales en procura de un desarrollo sustentable", en *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*, pp. 61 y ss.

¹⁸ Como es el caso español. Artículo 93.

general de la tutela ambiental como valor jurídico,¹⁹ ya que difícilmente se superarían, entre otros, los requisitos deducibles de la propia jurisprudencia comunitaria (Alonso García, 1993: 42) y concretamente el test de la practicabilidad, es decir, de su aplicación judicial inmediata.²⁰

La propia Comisión da a este principio un alcance fundamentalmente pragmático al estimar que el desarrollo sostenible es un objetivo al que no podrá llegarse durante la vigencia del V Programa, que ha de valorarse como “un paso importante en la larga lucha a favor de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida en la Comunidad y en definitiva en todo nuestro planeta” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: vol. II, párrafo 7, p. 4).

Globalidad

Una reflexión elemental a partir de las Ciencias de la Naturaleza, perfectamente asimilable por las Ciencias Sociales, conduce inexorablemente a considerar la intrínseca interrelación entre todos los sistemas terrestres, trasladando a términos científicos el viejo adagio que recuerda que todos los caminos van a Roma.

Curiosamente, es muy reciente la obvia constatación de la unicidad de los sistemas planetarios y la necesidad de no transtornar los mecanismos que hacen posible la existencia de la vida en la biosfera, y más específicamente el mantenimiento de nuestra especie, mucho más frágil por su mayor complejidad (Martín Mateo, 1993b).

Hace poco más de dos décadas este poco discutible discurso irrumpió en los plácidos medios de la autosatisfacción del hombre por su propio genio. Debemos citar, entre otras, una obra que produjo un gran impulso dinamizador de esta “nueva” conciencia: me refiero a *El círculo que se cierra*, de B. Commoner (1971).

La conclusión inevitable de este razonamiento propició soluciones globales para problemas de este carácter, lo que desde

¹⁹ Comisión y Dinamarca asunto 302/86 ECR 1986.

²⁰ Según la formulación de Hartley, 1985: 185 (citado por Alonso García, 1993: 42).

luego está lejos de conseguirse porque, como recuerda el Informe Brundtland

La Tierra es una pero el mundo no lo es. Todos dependemos de una biosfera para mantenernos con vida. Sin embargo, cada Comunidad, cada país lucha por sobrevivir y prosperar sin preocuparse de los efectos que causa en los demás (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988: 49).

Es limitado, pero imprescindible, el apoyo que desde las Constituciones de cada Estado puede obtenerse para la construcción de una política ambiental realista que tenga presente las escalas adecuadas. Efectivamente, un difundido apotegma que completa el que hace referencia a "una sola tierra" estimula el "pensar globalmente y actuar localmente", lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos, a la postre la plataforma operativa es siempre la local.

Ahora bien, las Constituciones tienen ámbito y objetivos solo de relevancia nacional; se dirigen sobre todo a los ciudadanos de cada país y a sus autoridades, e intrínsecamente están pensadas para este tipo de interlocutores cuyas relaciones con el poder se pretende llevar por los cauces de los derechos fundamentales. Por el contrario, el enfoque que hoy parece necesario implica a todos los habitantes de nuestro planeta y a todos los poderes públicos que en este espacio cohabitan. La respuesta debería venir de un ordenamiento supranacional o al menos internacional, que incorporase los grandes principios rectores necesarios, a partir de los cuales se estableciesen políticas y programas cuya aplicación, Estado por Estado, podría venir facilitada por la adopción de Acuerdos y Tratados internacionales o mejor aún mediante el obligatorio cumplimiento de lo decidido en instancias mundiales o regionales ya establecidas, sistema éste que parcialmente es el que hoy corresponde a la dinámica de la Unión Europea, pero que habría de ser recibida a otros niveles y concretamente en el seno de las Naciones Unidas.

El Acta Única Europea, que respeta por supuesto el Tratado de Maastricht, estableció en relación con el Medio Ambiente que "En el marco de sus respectivas competencias la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países

y las organizaciones internacionales competentes”²¹ lo que debe completarse ahora con las prescripciones del último párrafo añadido al artículo 130.R.1 que incluye entre los objetivos de la acción comunitaria ambiental “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.

En la declaración sobre el medio ambiente efectuada en Dublín en junio de 1990 el Consejo Europeo exhortó a la Comunidad a

utilizar más eficazmente su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar los esfuerzos internacionales y para fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global.

Estos estímulos trascendieron a la incorporación de una Segunda Parte al V Programa que contempla la función de la Comunidad en un escenario internacional más amplio en el que se reseña que:

En su primera época la política y la actuación comunitaria en materia de medio ambiente se centraron primordialmente en la solución de problemas locales especialmente agudos. Posteriormente se apreció con más claridad que la contaminación no se detenía y que, por ende, era necesario intensificar la cooperación regional e internacional para combatir la contaminación transfronteriza. Últimamente se ha avanzado más aún y en la actualidad se admite que hay problemas de carácter mundial que amenazan gravemente el equilibrio ecológico de nuestro planeta en su conjunto (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: vol. II, p. 87).

Las Naciones Unidas han reconocido como era de esperar, en la cumbre de Río “la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra nuestro hogar”²² incumbiendo a los Estados velar porque las actividades realizadas en su territorio no causen daños ambientales a otros (Principio 2) e incitando a la material-

²¹ Artículo 130.R.5, que pasa a ser 130.R.4.

²² Preámbulo de la *Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo*.

zación de “acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”.²³

El Derecho internacional clásico no está en condiciones de aceptar este reto, ya que su capacidad de movilización y respuesta a los problemas mundiales se encuentra anclada en los dogmas de la soberanía nacional, fervorosamente respaldados por los Estados, hay que decirlo, y por la transposición a este ámbito de los principios iusprivatistas de la autonomía individual y de la libertad personal dispositiva. Pero aunque hay aperturas esperanzadoras en cuanto a la adopción de un orden jurídico transnacional, como es el caso de la Unión Europea, este tipo de modelo está lejos de generalizarse, e incluso en Europa encuentro reticencias y recelos como ha demostrado la pasada coyuntura de la ratificación del Tratado de Maastricht.

Ciertamente que la noción del patrimonio común o patrimonio natural de la humanidad se ha abierto camino entre los cultivadores del derecho internacional con sensibilidad ambiental (Caldwell, 1984; Kiss, 1989; Carrillo Salcedo, 1985), pero el individualismo estatal continúa preponderando²⁴ y por otra parte esta noción afecta sobre todo a bienes no apropiados ni mediatizables en los territorios jurisdiccionales de los Estados; fondos oceánicos, Antártida, espacio estratosférico, lo que solo indirectamente implica al ambiente en que nos movemos.

La única vía para prosperar en el control de las acciones que inciden sobre el patrimonio común, incluyendo si se quiere aquí también el ambiente, es la adopción de los tratados internacionales ordinarios si no existen organizaciones del tipo de la Unión Europea, lo que de momento solo afecta a los 11 países que la integran. Las Naciones Unidas no se han dotado aún de potestades propias directamente vinculantes en estos casos para los Estados miembros, lo que explica las dificultades de ratificación de los acuerdos derivados de Río, algunos de ellos tan importantes como los que enfrentan el cambio climático o la biodiversidad.

²³ Preámbulo de la *Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo*.

²⁴ Véase Blanc (1992: 16) que incluye conectando al medio ambiente en este acervo patrimonial.

Los Tratados tienen el grave inconveniente de carecer por lo general de aparato ejecutivo y de medios para obligar a su cumplimiento a los Estados que los han suscrito, aunque algunos de ellos, caso del de Basilea sobre residuos industriales y del de Toronto sobre CFC, han demostrado una notable operatividad.

Pero en términos generales ésta no es la mejor vía,

el rápido desarrollo de la legislación internacional en materia de medio ambiente a lo largo de las últimas décadas no siempre ha ido a la par con el esfuerzo por hacer cumplir los convenios y acuerdos que ya existían".²⁵

Solidaridad

Este principio tiene intrínseca validez y operatividad de momento, por lo que debería razonablemente esperarse a su efectividad en círculos sociales progresivamente ampliados (De Lucas, 1993; Ballesteros, 1992; Peces Barba, 1991), su transcendencia para la tutela del ambiente opera en una doble dimensión: intercomunitaria e intergeneracional (véase Makarewiz, 1987; De Lucas, 1992; Martín Mateo, 1993b).

La importancia de la aplicación de este principio para la efectividad de la tutela ambiental, se deriva de las propias exigencias de la justicia distributiva (Serrano Moreno, 1992: 238 y ss) lo que es válido tanto a escala extra como intracomunitaria nacional.

Más allá de los límites que acotan las soberanías de los Estados nacionales, la solidaridad debe ser un imperativo no solo ético, sino también práctico, impuesto por la base internacional de la mayoría de los sistemas naturales y por la necesidad de limitar, en aras del desarrollo sostenible, un excesivo uso de los recursos, lo que requiere obligadamente de asistencias y transvases. Así la solidaridad aparece como complemento y a la vez consecuencia y corolario de la puesta en vigor de los principios antes enunciados.

²⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: vol. II: 92. Adicionalmente sobre este tema A. Hurrell, 1992: 43 y ss.

El Consejo del Medio Ambiente reconoció en sus conclusiones sobre la UNCED²⁶ la precisión de contar con nuevos aportes financieros para ayudar a los países en desarrollo en su tarea de hacer frente a sus responsabilidades ambientales de alcance mundial lo que recoge el V Programa Comunitario sobre política ambiental abogando por la implantación de los instrumentos adecuados para recabar nuevos y adicionales fondos, canalizables a estos países, para que puedan implantarse las medidas de protección acordadas internacionalmente (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992: 91). Desgraciadamente los países miembros de la hoy Unión Europea, no parecen muy proclives a estos apoyos, como se puso de manifiesto en Río '92, lo que parece fue una de las causas de la dimisión del Comisario Ripa Di Meana.

Esta filosofía, luce nítidamente en el Principio 7 de la Declaración de Río donde se afirma que:

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

En el Principio 27 se insiste en que los Estados y pueblos deberán cooperar de buena fe y "con espíritu de solidaridad" en la aplicación de los Principios de la Declaración.

Entre estos se incluye también el de la solidaridad intergeneracional al establecerse que:

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3).

²⁶ El 12 de diciembre de 1991.

Tanto los derechos a un ambiente adecuado por parte de los ciudadanos de todos los Estados de la Tierra, como los de las generaciones venideras, pueden ser favorecidos por la exigencia de imperativos conservacionistas análogos a los que impone a todos la Constitución española, los efectos de las conductas así positivamente conformados pueden trascender interterritorialmente e intemporalmente,²⁷ pero el reconocimiento a sujetos extranacionales e incluso inexistentes todavía, de auténticos derechos fundamentales, como hacen incluso expresamente algunas Constituciones, supone una inviable extrapolación de estas técnicas tuteladoras.

Pueden sin duda conseguirse progresos en la efectividad de los dictados de la solidaridad por los cauces a que más adelante aludiremos de una apertura más generosa a las vías jurisdiccionales; pero la protección de la especie no puede ser el resultado aditivo de las autónomas acomodaciones de los ordenamientos nacionales, de la mera confluencia de los pronunciamientos constitucionales de cada Estado; se necesitará un sistema superior y jurídicamente omnicompreensivo que hoy por hoy se nos alcanza simplemente utópico.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN POSITIVA DEL DERECHO AMBIENTAL

No me parece discutible, ojalá me equivoque, el afirmar que a estas alturas de la historia, la evolución de la Humanidad en pos del ideal de justicia²⁸ no ha conseguido interiorizar los grandes principios rectores del Derecho ambiental ni en un deseable pero ilusorio ordenamiento supranacional, ni en los niveles más a ras de suelo de las Constituciones en vigor. Veamos al menos cual es la estrategia jurídica que desde estos textos se articula.

²⁷ Sobre los derechos de las generaciones sucesivas véase Rojo Sanz, "Los derechos de las futuras generaciones", en Ballesteros, 1992: 93 y ss.

²⁸ A que alude M. Atienza, 1993.

Los posicionamientos constitucionales

Curiosamente, las primeras menciones a la problemática ambiental en las Constituciones vienen dadas en la prehistoria de estos planteamientos, en regímenes situados al margen del Estado de Derecho. El texto más antiguo²⁹ es seguramente el de la Constitución polaca de 22 de julio de 1952 (Artículo 71) que, con una formulación en la que coincide la española de 1978, señala que los ciudadanos de la República “tienen derecho al aprovechamiento de los valores del ambiente natural y el deber de defenderlos”.

A la misma filosofía responde la Constitución de Yugoslavia de 21 de febrero de 1974 (Artículo 21). Otras Constituciones de este grupo atribuyen al Estado la obligación de proteger la naturaleza: Checoslovaquia, Constitución de 11 de julio de 1960 (Artículo 15.2), Bulgaria, Constitución de 16 de mayo de 1971 (Artículo 31); Hungría, que considera deber fundamental de los ciudadanos proteger los valores naturales, Constitución de 19 de abril de 1972 (Artículo 69).

Con algunas variantes un amplio grupo de Constituciones contemplan a la vez los deberes del Estado y de los ciudadanos, Albania 1976, URSS 1977, Alemania Democrática 1974, lo que es extensible a otras Constituciones extraeuropeas: Paraguay 1967, Panamá 1972, Cuba 1976, India 1977, China 1977, Sri Lanka 1978, Irán 1979.

En medios democráticos debe mencionarse en primer lugar la Constitución de la Confederación Helvética de 1971 (Artículo 29) que ordena a la Confederación legislar sobre “la protección del hombre y su medio ambiente contra los atentados perjudiciales o molestos que son de su competencia. En particular la contaminación del aire y del ruido”. La Constitución de Grecia de 9 de junio de 1975 también centra en el Estado la obligación de proteger el ambiente natural (Artículo 24).

La Constitución de Portugal de 1979 empalma con la de Polonia de 1952 determinando (Artículo 66) que “Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida saludable y ecoló-

²⁹ Utilizo la información proporcionada por E.J. Ruiz Vieytez, 1990: 46 y ss.

gicamente equilibrado y el deber de defenderlo”, formulación que pasa a la Constitución de Perú de 12 de julio de 1979 (Artículo 23) e influye notoriamente en la de España.

En cuanto a la dimensión intergeneracional, se ha deducido su recepción en la Constitución del Japón de 1946, pero lo cierto es que únicamente algunas Constituciones de Estados norteamericanos como el de Pensilvania aluden expresamente a que los recursos naturales públicos “son de propiedad común de todo el pueblo, incluyendo las generaciones venideras”.

Pero a partir de aquí ya no hay casi nada, Italia introduce tímidamente en 1947 la tutela del paisaje, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 incorpora con su ulterior reforma solo el aspecto de la distribución de competencias³⁰ y la Constitución de Suecia de 1974 alude a la protección de la naturaleza y el ambiente a efecto de una eventual habilitación al gobierno (Capítulo 8.7).

Ha sido seguramente en América Latina donde ha existido mayor receptividad para introducirse en las Constituciones nacionales esta problemática. La lista adjunta parece bastante expresiva:

Panamá	(1972)
Cuba	(1976)
Ecuador	(1979-1993)
Perú	(1979)
Chile	(1980)
Honduras	(1982)
El Salvador	(1983)
Haití	(1985)
Nicaragua	(1987)
Brasil	(1988)
México	(1987)
Colombia	(1991)
Paraguay	(1967-1992)
Perú	(1993)

³⁰ Por lo que ha sido calificado a este respecto por el más cualificado iusambientalista de este país, generosamente a mi juicio, como relativamente débil Rehinder (1989: 11).

Un caso aparte es el de Estados Unidos, el país que primero y más enérgicamente ha reaccionado en defensa del ambiente, pues bien aquí ya con ocasión de la aprobación a finales de 1969 de la NEPA, Ley que encabeza todos los desarrollos legislativos en este ámbito dentro y fuera de Estados Unidos,³¹ algunos parlamentarios afirmaron que existía en este país y se podía invocar, un derecho constitucional a la calidad ambiental en el contexto del Bill of Rights. Algunos ambientalistas estimaron que cabía en la Novena Enmienda constitucional como emanación del derecho a la privacidad, pero como se señala en la más importante obra de derecho ambiental estadounidense (Plater, Abrams y Goldfarb, 1992: 358), no es fácil aclarar qué se pretende con estas demandas. Los Tribunales han vacilado a la hora de recibirlas porque con ello se podría complicar adicionalmente los litigios ambientales.

Otra propuesta convergente es la que parte de la obligación del Estado de conservar la naturaleza en condición de fideicomisario, aplicándose la denominada *Public Trust Doctrine*; pero también a este respecto se ha mostrado una cierta perplejidad cuestionando si esto es un tema constitucional, relacionado con el "Common Law" federal, o con un posible derecho natural prepolítico, o una especie de democracia intergeneracional, confesándose a la postre que no se comprende de qué se trata (Plater, Abrams y Goldfarb, 1992: 412).

Los derechos fundamentales y la justiciabilidad de las demandas ambientales

Una cosa es que se introduzca el ambiente en las Constituciones, lo que como vimos no es en estos momentos un criterio difundido, y otra que se genere un Derecho con el rango de básico.

La Conferencia de Estocolmo de 1972, apuntaba en esta última dirección al afirmar que:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuada en un medio de

³¹ National Environmental Policy Act, que entró en vigor el 1 de enero de 1970.

calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Pero es lo cierto que más allá de esta entusiasta retórica, es difícil encorsetar estos derechos en la rígida armadura de los derechos fundamentales en el sentido técnico de la cuestión, contruidos en torno al derecho subjetivo tal como nos ha transmitido la dogmática del siglo XIX.³²

Tras la todavía inacabada aclimatación de los denominados derechos fundamentales económicos, la recepción de la tercera ola, la de los denominados derechos de la solidaridad,³³ por necesario que nos parezca, aún está desgraciadamente distante, como puede deducirse de la panorámica constitucional comparada que acabamos de ofrecer. No conviene tomar tampoco aquí los deseos por realidades.³⁴ Confiemos que este derecho se abra paso en los ordenamientos constitucionales (Martín Mateo, 1992: vol. I, 145 y ss), pero es posible que para ello se haya de operar cambios más profundos en nuestras escalas de valores, y en los instrumentos jurídicos que los hagan realidad.

En el interin pueden conseguirse resultados eficaces, pero menos espectaculares, flexibilizando el acceso de los ciudadanos a los tribunales, incluidas las más altas instancias. Por estas

³² Serrano Moreno, 1992: 44. Cabe mencionar que esta importante obra fue en su momento la tesis doctoral del autor; aprovecho la ocasión para dejar constancia de otras dos grandes tesis todavía inéditas a cuya lectura también he acudido y que constituyen igualmente notables aportaciones a la temática aquí abordada: me refiero a las de Vicente Bellver sobre "Paradigma ecológico y nuevo derecho humano al medio ambiente", dirigida por el profesor Jesús Ballesteros, y a la de Jesús Jordano, titulada "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", dirigida por el profesor Alfonso Pérez Moreno.

³³ Me parece que la primera formulación de estos derechos se debe a Kvarck, 1990: 301 y ss. El grupo de trabajo de jurisprudencia del CEISAL que dirige Pierangelo Catalano ha dedicado una importante atención a estos temas; algunos de estos trabajos se recogen en el volumen colectivo *Diritto americano e sistema ecologico modiale*, 1992; véase especialmente B. Kunicka-Michalska "Derecho al medio ambiente como derecho humano de la tercera generación", ponencia presentada en el Foro del CE que tuvo lugar en Viena del 16 al 18 de octubre de 1992.

³⁴ En lo que parecen incidir autores como Kiss, 1987: 28; Maddalena, 1983, y Postiglioni, 1989: 181, en una línea más prospectiva.

vías y aun manteniéndose la legitimación por interés y se ha conseguido en Estados Unidos —donde por cierto se ha lamentado por Caldwell, que éste no tenga respaldo constitucional (Caldwell, 1989: 25, citado por Bellver, p. 285)— un espectacular incremento del contencioso ambiental a través de las *class actions* (Véase Flah y Smayevsky, 1992), lo que se explica en razón a la buena preparación y calidad jurídica de 30 000 juristas profesionales especializados en nuestro Derecho (Jordano, p. 474) y a las cuantiosas compensaciones concedidas generosamente por los jueces americanos de los que participan los defensores a través de la *cuota litis*.

En la mayoría de los ordenamientos europeos, los intereses colectivos se reservan a asociaciones cualificadas que incluyen la tutela del ambiente entre sus fines sociales, lo que es explicable en beneficio de la eficacia de las demandas que sólo si están suficientemente respaldadas, técnica y económicamente, tienen posibilidades de prosperar.

La híbrida naturaleza de las acciones ejercidas con componentes públicos y privados, cuyos orígenes se quiso hacer coincidir con los interdictos populares romanos (véase Fedeli, 1992: 21 y ss), hacen muy difícil su asimilación por los tribunales clásicos europeos que se encuentran con dificultades no despreciables, y que han sido inteligentemente sintetizadas por Cabrera (1993) como sigue:

- Dificultad de justificar la legitimación.
- La posición tradicional del fuero como revisor y no como suplente de la acción administrativa.
- La posibilidad de que la Sentencia afecte a sujetos con posición idéntica al actor o demandado que no han sido parte en el juicio.
- La exigencia de daños y perjuicios en base al principio “daño causado” que no coincide con el “daño sufrido” por los actores.
- El carácter global de los efectos de los conductos recurridos.

EL DESARROLLO SOLIDARIO

El derecho ambiental no ha podido consolidarse como un Derecho fundamental ni acceder en cuanto tal a las Constituciones de corte clásico. Quizás no sea necesario si la tutela efectiva puede obtenerse a escala nacional de los jueces y tribunales, y hay suficiente motivación política en los poderes públicos para modernizar este ordenamiento y hacer cumplir sus mandatos.

Una conciencia ambiental pujante puede, como está sucediendo, imponer vía mercado una tutela efectiva del ambiente sin que el Estado deba intervenir más que como árbitro (Martín Mateo, 1994). Las empresas saben hoy que hay un mercado verde, y los trabajadores conocen que esta es una buena vía de conseguir empleo aun en economías tan traumatizadas en estos momentos como las de Europa Occidental. Como se sugiere en el Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas, sobre el empleo,³⁵ donde por cierto se invoca a estos efectos “la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo sostenible”, existe la posibilidad de crear puestos de trabajo con vistas a una nueva técnica ahora precisamente en expansión, las “Ecotasas” (véase OCDE, 1994) cuyos rendimientos, obtenidos con base a los postulados del contaminante pagador, se aplicarían a la financiación de infraestructuras descontaminadoras.

Incluso a escala internacional cabe aludir a un orden jurídico efectivo del ambiente, en progresiva consolidación, como demuestra la adopción y revisión del Tratado de Toronto sobre la capa de ozono, y la reciente entrada en vigor, el 21 de marzo de 1994, del Convenio sobre el Efecto Climático. Paralelamente el mercado internacional ha captado también estos mensajes, lo que ha dado lugar a que científicos de la microeconomía como M. Porter hayan señalado que las naciones con estándares medioambientales más rigurosos podrán introducir con éxito sus productos en medios sometidos a parecidos controles (véase Brugger, 1993).

Pero el panorama dibujado se refiere principalmente al Norte rico. La situación cambia sustancialmente para los países en

³⁵*Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, COM (93) 7 es final Bruselas 5 de diciembre de 1993, p. 184.

desarrollo. Ya en 1968, el que pudieramos calificar de padre del Derecho ambiental, Caldwell, indicó que los países desarrollados pueden ser tan vulnerables como los no desarrollados a las catástrofes ecológicas, pero estarían en mejor disposición para tomar medidas reparadoras sin necesidad de ayuda (Caldwell, 1972).

No hay más que una herramienta conocida para anticipar en el tiempo la ruptura del círculo satánico de "la pobreza-población-Derecho ambiental": la ayuda económica y tecnológica; pero no parece que las naciones ricas estén propicias a ello, no obstante que, además de las probables consecuencias políticas a que hemos hecho referencia, que los implican, está en entredicho el sistema global planetario al que todos pertenecemos.

Pese a las reiteradas manifestaciones sobre la solidaridad contenidas en la Declaración de Río de 1992, y la concreta asignación de responsabilidades a las naciones desarrolladas en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible (Principio 7) la respuesta no se ha visto materializada.

En la Conferencia de Río no se consiguió ni siquiera la formalización del compromiso que procedía de la de Estocolmo, de asignación por parte de los países industrializados de un 0.7% del PIB para la asistencia al desarrollo (Agenda 21, artículo 33.13, con lo que es imposible contar con los 125 000 millones de dólares anuales que habría de aportar la Comunidad internacional a título de donación para financiar el Programa 21 (Artículo 33.18). Hasta la fecha, además de las módicas cantidades de que disponen para otros fines los distintos órganos de las Naciones Unidas, cabe mencionar sólo los 2 000 millones de dólares que se han comprometido a aportar los países que participan en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, cuyos destinatarios son todos los signatarios.³⁶

Hay algo que se parece a lo que debería existir, que ha sido propuesto por una personalidad políticamente atractiva, el Vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore, quien se pronunció por un Plan Marshall Mundial dirigido a la salvaguardia del medio ambiente, que se articulará en torno a cinco directrices estratégicas:

³⁶ El fondo afecta a biodiversidad, cambio climático, capa de ozono y contaminación de las aguas.

- Estabilización de la población mundial.
- Creación y desarrollo de tecnología idónea en silvicultura, agricultura, energía, vivienda y recursos.
- Una nueva economía mundial a la que el cálculo del PIB incluya criterios ambientales.
- Negociación y aprobación de una nueva generación de acuerdos ambientales.
- Establecimiento de un plan cooperativo de educación medioambiental mundial (véase Al Gore, 1993).

Pero nada se dice de costos y financiación, por lo que se trata básicamente de una declaración de buenas intenciones.

El Derecho internacional clásico no es el medio idóneo para vehiculizar las transformaciones necesarias del Estado de Derecho. Sólo a partir de un ordenamiento transnacional del tipo del de la Unión Europea transplantado a la ONU podrían conseguirse resultados. Pero las Naciones-Estado, no están por la labor.

La esperanza puede venir, antes del Derecho, de un nuevo contenido político-religioso (Caldwell, 1972: 88), de una renovación moral en el sentido de Toynbee (véase Sobokin, 1954) o de la generación de nuevos anticuerpos sociales por ideólogos y filósofos aún desconocidos (Martín Mateo, 1993b: 24).

BIBLIOGRAFÍA

- Al Gore (1993), *La tierra en juego. Ecología y conciencia humana*, trad. española, Madrid, ENDESA-MOPT.
- Alonso García, E. (1993), *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, Madrid, Civitas, Fundación Universidad-Empresa.
- Atienza, M. (1993), *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento jurídico*, Barcelona, Ariel.
- Ballesteros, J. (1992), *Derechos humanos*, Madrid, Tecnos.
- Blanc, A. (1992), *El patrimonio común de la humanidad*, Barcelona, Boch.
- Boletín de las Comunidades Europeas* (1985), núm. 3.
- Brown, L.R. et al. (1993), *La situación en el mundo*, Madrid, Apóstrofe.
- Brugger, E.H. (1993), "El desarrollo sostenible y la ecoeficiencia", en Seminario de la Fundación MAPFRE "La implantación de un desarrollo sustentable en América Latina", Buenos Aires, 17 de marzo de 1993.

- Cabrera Acevedo, L. (1993), "La protección de los intereses difusos y derechos humanos de tercera generación en México", en Reunión del Ceisal, Viena, del 15 al 18 de octubre de 1993.
- Caldwell, L.K. (1972), "An Ecological Approach to International Development", en M.T. Farvar y J.P. Milton (comps.), *The Careless Technology: Ecology and International Development*, Nueva York, Natural History Press.
- (1984), *International Environmental Policy*, Durkham, Duke Press Studies.
- (1989), "A Constitutional Law for the Environment: 20 Years with NEPA", en *Environment*, vol. 31, núm. 10.
- Cano, G.J., "Introducción al tema del Desarrollo Sustentable y las Ciencias Políticas", en *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*.
- Carrillo Salcedo (1985), *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos.
- Catalano, Pierangelo (1992), *Diritto americano e sistema ecologico modiale*, Sassari, Consiglio Nazionale delle Recerche.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, vol. II, COM (92), Bruselas, 20 de mayo de 1992.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial.
- Commoner, B. (1971), *The closing circle*, Nueva York, Bantam.
- (1979), *El círculo que se cierra*, Barcelona, Plaza y Janés.
- De Lucas, J. (1992), "El principio de solidaridad como fundamento del derecho del medio ambiente", en III Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho Ambiental, Madrid.
- (1993), *El concepto de solidaridad*, México, Fontamara.
- Ehrlich, P.R. (1968), *The Population Bomb*, Nueva York.
- y A.E. Ehrlich (1990), *The Population Explosion*, Nueva York.
- Erickson, J. (1993), *Un mundo en desequilibrio. La contaminación de nuestro planeta*, Madrid, McGraw-Hill.
- Fedeli, P. (1992), "Uomo e ambiente nel mondo romano", en *Diritto Latinoamericano e sistema ecologico mondiale*, Sassari, Consiglio Nazionale delle Recerche.
- Flah L. y M. Smayevsky (1992), "La regulación procesal en el derecho americano. Acción popular y acción de clase. Arbitraje internacional y medio ambiente", aportación al Seminario del Ceisal de Río de Janeiro, 1-3 de junio de 1992.
- García Ureta, A. (1992), "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.
- Hartley (1985), *The foundation of European Community Law*, segunda edición.

- Hurrel, A. (1992), "El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial", en E. Guhc y J.G. Tokation (comps.), *Medio ambiente y relaciones internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Johnson y Corcelle (1989), *The Environmental Policy of the European Communities*, Londres, Ganham and Trotman.
- Krämer, L. (1990), *Eco Treaty and Environmental Protection*, Londres, Sweet and Maxwell.
- Kennedy, P. (1993), *Hacia el siglo XXI*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Kiss, A.CH. (1987), *Definition et nature juridique d'un droit au l'homme*, París, UNESCO.
- (1989), *La protection internationale de l'environnement*, París, Pedone.
- Kromarek, P. (1986), "The Single European Act an the Environment", en *European Environment Review*, núm. 10.
- Kvarek (1990), "Les différentes catégories des droits de l'homme", A. Lapere et al., *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruselas, UNESCO, Bruilant.
- Maddalena (1983), *Il diritto all'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e della colletività*, Consiglio di Stato.
- Makarewiz (1987), *La protection internationale du droit de l'environnement*, París, UNESCO.
- Mackenzie, J.M. (1990), *Imperialism and the Natural World*, Manchester University Press.
- Margolis, J.M. et al. (1990), *Global Ecology, towards a science of the biosphere*, Anchor Books.
- Martín Mateo, Ramón (1992), *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium.
- (1993a), "Gestión metropolitana en bases normativas", en M. Ferrer (comp.), *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*, Pamplona, EUNSA.
- (1993b), *El hombre: una especie en peligro*, Madrid, Trivium.
- (1993c), *Protección del medio ambiente en la Europa de los ciudadanos*, Valladolid, Lex Nova.
- (1994), *Nuevos instrumentos de tutela ambiental: ecoetiquetas, ecoauditorías y derecho a la información*, Madrid, Trivium.
- Martínez Alier y K. Schulpman (1991), *La ecología y la economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martinoli, J.E. "Análisis de los límites constitucionales al ejercicio gubernamental del poder de condicionar el ejercicio de derechos individuales en procura de un Desarrollo Sustentable", en *Ciencias Políticas y Desarrollo Sustentable*.
- OCDE (1994), *La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*, Madrid, Mundo-prensa.

- Peces Barba, G. (1991), *Curso de Derechos Fundamentales*, vol. I, Madrid, Eudema.
- Plater, Z.J.B., R.H. Abrams y W. Goldfarb (1992), *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, St. Paul, West Publishing Co.
- Postiglioni (1989), "Il danno ambientale", en Lelio, *Proprietá danno ambientale e tutela dell ambiente*, Jovene Napoli.
- Rehbinder (1989), *Under US and European Environmental Law*, Londres, Granhand and Trotteman/Martinus Nijus.
- Ruiz Vieytez, E.J. (1990), *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Avarteko, Zarauz.
- Sejenovich, H. (1993), *Economía y medio ambiente. Una crítica de la Economía Política no Sustentable*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Serrano Moreno, J.L. (1992), *Ecología y derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Granada, Comares.
- Sobokin (1954), *Las filosofías sociales de nuestra época de crisis*, Madrid, Aguilar.
- Toledo, V. (1993), "Ecología, ecologismo y ecología política", en F. Goin y R. Goñi (comps.), *Elementos de política ambiental*, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Van Geldern, S. (1993), *Reseña histórica del nacimiento y evolución del concepto de desarrollo sostenible*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DONALD MILLS
*Embajador, asesor especial en
Asuntos Internacionales del Medio Ambiente
Jamaica*

INTRODUCCIÓN: EL CARIBE

La preocupación ante los peligros que enfrenta el medio ambiente mundial, como resultado de las actividades del hombre y de la degradación continua que está teniendo lugar en países individuales, ha llevado el tema del desarrollo sostenible a ocupar el primer lugar de los temarios del mundo. Esta preocupación creciente resulta evidente en un periodo en que los graves problemas económicos y sociales de muchos países industrializados, las dificultades que enfrentan los Estados de Europa del Este y Central, la persistencia de la pobreza y el ensanchamiento de la brecha entre el Norte y el Sur, así como otros aspectos, están ayudando a crear un sentimiento de decepción e incertidumbre respecto de las perspectivas de la era posterior a la guerra fría, todo ello a pesar de los muchos acontecimientos positivos que han venido sucediendo.

En muchos países, inclusive democracias, parece haber una creciente desilusión ante el proceso político y la sensación de que los sistemas del Estado están demostrando su creciente incapacidad para responder a las demandas de sus ciudadanos o enfrentar las nuevas dimensiones evidentes de los asuntos nacionales y mundiales. Los países del Caribe no se han visto menos afectados o preocupados que los demás por estos eventos.

Además de su lucha por superar sus añejas dificultades en cuestión de desarrollo, ahora las nuevas dimensiones emergentes en el ámbito internacional y la tecnología, los enfrentan al riesgo de marginación y a las oportunidades posibles de progreso.

Su situación, en lo que respecta a los factores ambientales y el desarrollo sostenible, presenta una vulnerabilidad particular. Como pequeños estados insulares y costeros, todos enfrentan peligros graves, como los vinculados a la perspectiva del calentamiento global, la degradación del entorno marino y costero y la eliminación de todo tipo de desechos. Estos países podrían, por ejemplo, verse gravemente afectados por la elevación del nivel de los mares y de las temperaturas oceánicas, así como por la esperada frecuencia de los huracanes y las demás perturbaciones climatológicas y climáticas, resultantes del continuo calentamiento global.

Por lo mismo, es comprensible que hayan desempeñado un papel preponderante en la formación de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (AOSIS), que lograra atraer la atención hacia sus circunstancias durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) y la Agenda 21. También se obtuvo la aprobación de la Asamblea de las Naciones Unidas para que se realizara una Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Esta conferencia se convocó en Barbados, del 25 de abril al 6 de mayo de 1994. Los países de la CARICOM conforman un elemento preponderante de la AOSIS y, con el apoyo de la Secretaría del CARICOM, estuvieron particularmente activos en la preparación de la conferencia.

Sí bien muestran muchas de las características y comparten muchos de los intereses y las preocupaciones de los países del Gran Caribe, los países de habla inglesa del Caribe comparten un buen número de rasgos especiales. Para empezar, son ante todo estados insulares y costeros, cuya población y actividades económicas se localizan en su mayor parte en las áreas costeras. Por lo general, son pequeños en tamaño y en población. Algunas de las similitudes que presentan se derivan de una historia común y, en particular, de un largo periodo colonial. Esto, junto con las adaptaciones que han llevado a cabo a últimas fechas, es lo que ha dado forma a sus instituciones y, en particular, a sus sistemas político, gubernamental, judicial y educativo. Son

de habla inglesa. Como resultado de todo esto, también han surgido los conceptos del papel del Estado y del servicio civil así como la estructura de los gobiernos. Pero éstos también han sufrido cambios, y ahora están sujetos a los mismos cuestionamientos y análisis críticos que están teniendo lugar en muchos países de todo el mundo.

Los países del Caribe respondieron a los estímulos resultantes de la celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1972, estableciendo una maquinaria institucional para la protección y el ordenamiento del medio ambiente. Como tanto otros países, alcanzaron cierto nivel de éxito en esos menesteres. Sin embargo, las evidencias de la degradación y el daño continuado al medio ambiente son evidentes y, al igual que los demás, los esfuerzos de estos países se han hecho patentes por su falta de recursos suficientes, la apremiante necesidad de desarrollo, la ignorancia, la falta de información y las presiones de la pobreza sobre el medio ambiente.

Jamaica, por ejemplo, plantea un reto muy grave en lo que se refiere al ordenamiento y la protección del medio ambiente. Se trata de una isla pequeña con un ecosistema frágil, en la cual sus montañas y colinas ocupan una gran parte del país, con anchas planicies costeras, todo ello en un área afectada de vez en cuando por huracanes, inundaciones y terremotos. A partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, el país mostró un interés especial en el tema del medio ambiente y ha sido un participante activo en el PNUMA y el HABITAT. Desde un principio, creó una unidad responsable de los asuntos ambientales y posteriormente, una agencia técnica dependiente de un Ministerio particular encargado de las políticas y demás asuntos similares.

Sin embargo, no ha habido un ministerio dedicado exclusivamente a los asuntos del medio ambiente, y ese tema ha sido transferido, en varias ocasiones, a los ministerios encargados de la agricultura, la minería, el desarrollo y el turismo. Este es un ejemplo de la problemática de organizar y ubicar a la agencia encargada de las políticas de índole ambiental. De cualquier forma, en los últimos años, la agencia técnica fue elevada al nivel de una autoridad estatutaria —la Autoridad para la Conservación de los Recursos Naturales—, siendo dotada de una ley particularmente poderosa que abarca sus actividades y que es de-

pendiente de la dirección de políticas del Ministerio del Servicio Público y Medio Ambiente, un ministerio que también se encarga de la planificación física.

Periódicamente, el Gabinete se reúne para discutir los temas ambientales que este ministerio presenta a su atención. También existe un comité asesor técnico integrado por representantes de dependencias gubernamentales, con ciertos intereses específicos o con responsabilidad sobre aspectos del medio ambiente. Algunas de estas dependencias son para atender los bosques, el agua, la salud, la planificación económica, el turismo, la agricultura y la pesca.

Además de la ley que cubre a la autoridad ambiental, existe un amplio cuerpo de leyes, algunas muy antiguas, que cubren una amplia variedad de temas como la vida silvestre, los mantos acuíferos, las playas, la pesca, los bosques, los árboles, la minería, los puertos y los desembarcaderos, el uso del suelo, la vivienda, los ríos, los desastres naturales y el saneamiento.

Una de las tareas principales que enfrenta Jamaica, al igual que otros países de la Región, consiste en racionalizar ese montón de leyes y lograr la cohesión y la coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales involucradas.

El reto que ahora enfrentan esos países radica en lograr un conocimiento práctico del significado y de los requerimientos de un desarrollo sostenible. En este contexto, el tamaño es un factor crítico que trae consigo varias desventajas. No obstante, para los pequeños países insulares eso puede brindarles cierto elemento de ventaja en lo que atañe a los aspectos de diseño y coordinación institucional en el sistema del gobierno. De hecho, varios cuentan ya con ministerios multitemáticos. El tamaño también da lugar a lo que podría ser una ventaja, a saber, la visibilidad, pero también a la posibilidad de una participación comunitaria efectiva.

La Convención sobre la Ley del Mar incrementó fuertemente el área de jurisdicción de muchas islas. En el caso de Jamaica, por ejemplo, el tamaño de la zona económica —aun cuando es limitada por tenerla que compartir con otros países como Cuba y Colombia— se estima que es 25 veces más grande que el área territorial de la isla. Esto aumenta el ya de por sí difícil problema de monitoreo que enfrenta el país en vista de las invasiones por intereses pesqueros extranjeros.

Guayana es, por mucho, el país más grande del grupo en cuanto a superficie territorial, si bien su población no llega al millón de habitantes. La mayoría de éstos viven en la zona costera, de la cual una parte se encuentra por debajo del nivel del mar y por ello debe ser protegida por un dique. Con una población equivalente a la tercera parte de la de Jamaica, la superficie territorial de Guayana es veinte veces la de Jamaica; por lo mismo, debe enfrentar una enorme tarea de gestión y monitoreo ambiental, así como de aplicación de las leyes respectivas. Cabe señalar que ese país ha hecho una enorme contribución en favor de la preservación de los bosques tropicales, al delimitar 360 000 hectáreas —casi un millón de acres— para su conservación como bosque virgen. Esto va a permitir la preservación de una amplia variedad de especies vegetales y animales que estarán disponibles para su estudio. Una parte de la tierra se desarrollará usando los principios del desarrollo sostenible.

IMPLICACIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

¿Cuáles son algunas de las implicaciones y de los requerimientos de un desarrollo sostenible? Podría resultar instructivo listar algunos de ellos junto con varias ideas que han surgido en relación con este tema. A nivel nacional, el desarrollo sostenible requiere o implica:

- Una nueva forma de pensar, nuevos planteamientos, nuevos conceptos sobre la forma en que la gente vive y trabaja, y sobre su relación con el medio ambiente natural.
- Según las palabras de la Agenda 21, “el compromiso y la participación genuina de todos los grupos sociales... y la intervención del público en general en la toma de decisiones”.
- Niveles sin precedentes de cooperación en las comunidades y en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- Una comunidad educada, informada y consciente.
- La integración del medio ambiente y desarrollo en los niveles de políticas, planificación y gestión.
- El cese de los procesos de producción no sostenibles (en la minería, la agricultura, la industria, etcétera).

- Cambios en los patrones de consumo y en los estilos de vida.
- La erradicación final de la pobreza.
- La aceptación del principio de que quien contamina paga.
- La incorporación del costo por el uso y agotamiento de los recursos naturales, así como del costo de la contaminación a los sistemas de precios y de cuentas nacionales.
- Nuevas formas de impuestos, de incentivos y de sanciones.
- Nuevas dimensiones en los conceptos de propiedad privada, de derechos de propiedad, de derechos y responsabilidades comunitarias y de equidad.
- Mayor análisis del tema crítico de autoridad, del papel del Estado, de la estructura y las funciones del gobierno y del servicio público, y las adaptaciones necesarias.

En los niveles regional e internacional, el desarrollo sostenible requiere o implica:

- La aceptación de la parte de responsabilidad de cada país en el cuidado del medio ambiente mundial.
- La participación en lo que atañe al conjunto de convenios y tratados internacionales y regionales, a los procesos de una gestión mundial y a la toma de decisiones internacionales relacionadas con el medio ambiente.
- Los cambios necesarios en la estructura institucional del Sistema de Naciones Unidas y de sus funciones.

En un artículo publicado por la revista *Harvard Business Review* (septiembre-octubre, 1992), Peter F. Drucker, reconocido por sus escritos sobre administración y organización, hablaba de las fuertes transiciones que ocurren cada cientos de años a lo largo de la historia occidental, cuando toda la sociedad se reajusta y reajusta su visión del mundo, sus valores básicos, sus estructuras sociales y políticas, sus artes y sus instituciones clave. Nuestra época, escribía Drucker, es uno de esos periodos de transformaciones, sólo que esta vez no se limita a la sociedad occidental ni a la historia de occidente.

¿Se encuentra el mundo sufriendo esa transformación, siendo los requerimientos de un desarrollo sostenible y la crisis del medio ambiente mundial los agentes principales de ella? El sen-

tir y las ideas expresados por muchas personas de cara a estos peligros así parecen darlo a entender sin duda. En el Prefacio de la Agenda 21, Maurice Strong, quien fuera Secretario General de la UNCED, declaró: "La humanidad se encuentra en medio de un profundo cambio civilizacional. Las señales están por doquier..."

En un artículo publicado por la revista sobre medio ambiente y política, *Ecodecision* (septiembre, 1991), John C. Polanyi, premio Nobel 1986, analizaba los temas de medio ambiente y seguridad y declaraba que como nuestra especie se multiplica y consume hasta agotar los recursos de la tierra, el conflicto es inevitable. Agregaba que el tema de la pobreza también debía atenderse, y concluía: "El aspecto más horrendo de nuestro predicamento actual es, de hecho, la amplitud del temario que debemos atender. Sin embargo, también es el aspecto más esperanzador..."

CAMBIOS INSTITUCIONALES REQUERIDOS

¿Qué instituciones van a requerir esas tareas? ¿Qué cambios van a requerir las instituciones existentes?

La amplitud del temario se debe a que los aspectos ambientales y el desarrollo sostenible atañen a una muy amplia gama de intereses y de actividades humanas. La necesidad de crear y adaptar mecanismos institucionales representa un desafío directo a los conceptos en que se basan los sistemas existentes. En la educación, por ejemplo, por conveniencia el conocimiento se ha dividido en una serie de "temas" o disciplinas, lo que ha hecho que se pierda una gran parte de las relaciones recíprocas que existen entre ellos. Esto se conoce como "fragmentación del conocimiento". Resulta interesante que la geografía, un tema tan estrechamente relacionado con el medio ambiente, sea una de las principales excepciones a este respecto. Por lo tanto, ¿qué cambios necesitan los sistemas educativos en esta era de desarrollo sostenible?

En el caso de los sistemas gubernamentales, por conveniencia, los temas se dividen en áreas temáticas —sectores como los de la agricultura, la silvicultura, la minería, el desarrollo industrial y otros aspectos intersectoriales como las finanzas, el desarrollo, la seguridad— conforme a la fragmentación de los nego-

cios públicos. En el mejor de los casos, ese sistema presenta graves dificultades en cuestión de coordinación y de cohesión, como parece demostrarlo la experiencia de los países de la CARICOM, así como de muchos otros. Los métodos que se emplean para lograr la coordinación sólo parecen tener un éxito parcial.

Durante las dos últimas décadas, la atención dedicada a las cuestiones y las responsabilidades ambientales produjo una serie de ideas sobre cuál podría ser la mejor manera de incorporar este tema complicado y multifacético a las estructuras convencionales del gobierno. Como es obvio, una de las dificultades se debe a que, si bien resulta útil contar con una agencia o un ministerio importante encargado de la responsabilidad central del tema, no por ello deja de ser cierto que, en una u otra forma, muchas son las dependencias y las actividades del gobierno que afectan el medio ambiente o que tienen implicaciones ambientales. Por lo mismo, ¿de qué manera puede manejarse esta responsabilidad a nivel institucional? ¿Cómo asegurar que cada dependencia acepte su responsabilidad y cuente con los medios requeridos, incluida la competencia técnica? Porque es indudable que el desarrollo sostenible concierne a todos.

Las estructuras de Jamaica, descritas en una sección anterior de esta ponencia, ejemplifican un enfoque, a saber, el de la creación de un comité ministerial sobre asuntos ambientales y un comité integrado por representantes de dependencias técnicas y de aquellas preocupadas por el medio ambiente.

Sin embargo, el desarrollo sostenible requiere más que eso. La integración del medio ambiente y el desarrollo al ámbito de la política, de la planificación y la administración, debe tener enormes implicaciones para la estructura y el funcionamiento de los gobiernos.

Si estuviéramos en posibilidades de “reinventar” las estructuras del gobierno, de actuar a la luz de las percepciones actuales sobre el desarrollo sostenible, lo más seguro es que, en ciertos aspectos, produciríamos algo muy diferente a los modelos existentes. Sin embargo, debemos trabajar con base en lo que ya tenemos, lo cual sugiere la aplicación de un enfoque gradual a la adaptación y al cambio, en la esperanza de llegar finalmente a una estructura institucional más efectiva. Primero deben identificarse las prioridades principales de esta transformación. Se sugieren las siguientes:

- 1) Emprender la tarea de establecer una relación de trabajo, ininterrumpida y efectiva, entre quienes tengan una participación directa en asuntos ambientales y los responsables de la planificación, del desarrollo de las políticas y del presupuesto gubernamental.
- 2) En paralelo con lo anterior se daría una serie de ejercicios de recapitación, tendientes a brindar un conocimiento práctico del concepto de desarrollo sostenible a los economistas, los planificadores, los administradores y demás funcionarios responsables de las políticas. El Gabinete y el comité de los secretarios permanentes tendrían un papel primordial en estas labores.
- 3) Junto con ello deberían establecerse disposiciones tendientes a asegurar que cada dependencia del gobierno cuyo trabajo tuviera alguna relación con el medio ambiente o el desarrollo, aceptara su responsabilidad moral y material en cuestiones de desarrollo sostenible y adquiriera la competencia para llevar a cabo esa función.
- 4) La formulación de una evaluación del impacto ambiental como un requisito normal para todos los proyectos y programas del gobierno, así como para los del sector privado.¹
- 5) El análisis de todas las disposiciones actuales sobre el ordenamiento de los recursos naturales y la implantación de mecanismos tendientes a integrar un régimen eficaz de gestión. En los países de la Caricom, y con toda seguridad en muchos otros, actualmente esos recursos son responsabilidad de una diversidad de dependencias gubernamentales. Y lo más seguro es que tampoco cuentan con grandes cosas en cuestión de inventarios adecuados o de sistemas estandarizados de monitoreo. Ya antes nos referimos a la diversidad de dependencias y de leyes relacionadas con cuestiones como los bosques, el agua, el suelo, la pesca y demás recursos.
- 6) Sacar el máximo provecho de las oportunidades que brindan el Sistema de las Naciones Unidas, el PNUD en par-

¹ En Jamaica, todos los proyectos importantes del sector privado requieren evaluaciones del impacto ambiental que se presentan a una discusión pública.

- ticular, así como los organismos bilaterales, para la creación de una capacidad tendiente a incrementar la eficiencia operativa del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales y de los demás grupos interesados.
- 7) Conciliar los programas y las políticas de los países —cuando resulte pertinente— con la Agenda 21 y con el Plan de Acción que resulte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.
 - 8) Poner en marcha un programa de educación, información y concientización del público que sea verdaderamente eficaz.
 - 9) Aprovechar plenamente los sistemas internacionales de comunicación en expansión, inclusive las muchas bases de datos y redes vía satélite y computadoras en los campos del medio ambiente y el desarrollo.
 - 10) Crear los medios para una cooperación a fondo entre los intereses del gobierno y los de la sociedad civil, incluidos tanto los grupos de ONG, como las organizaciones de mujeres, los grupos de jóvenes, las uniones comerciales y las organizaciones del sector privado, conforme al espíritu de las sólidas recomendaciones de la Agenda 21 en tal sentido.

Estos son algunos de los pasos, al parecer críticos, que los gobiernos podrían dar hacia la implantación de una organización efectiva para satisfacer los requerimientos de un desarrollo sostenible. Sin embargo, con el tiempo habrían de ocurrir varios cambios trascendentales, conducentes, entre otras cosas, a la reorganización de las estructuras y las responsabilidades ministeriales y de las operaciones de un buen número de dependencias del gobierno.

La necesidad de semejante transformación ha sido atinadamente descrita por varios observadores.

Horace W. Busby,² por ejemplo, expresó la opinión de que el mal desempeño de los gobiernos de muchos países del mun-

² Antiguo asesor del Presidente Lyndon B. Johnson en la Casa Blanca y consultor político, citado por Haynes Johnson en el artículo "Public Affairs Review" del *Washington Post* del domingo 18 de julio de 1982.

do se debe a su concepto; a que los sistemas actuales casi todos estructurados conforme a diseños de los siglos XVIII y XIX, resultan inadecuados e improcedentes para las tareas que los gobiernos democráticos deben emprender en los siglos XX y XXI.

El Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, señala lo siguiente:

La naturaleza integrada e interdependiente de los nuevos retos y temas, contrasta fuertemente con la naturaleza de las instituciones actuales. Esas instituciones tienden a ser autónomas y fragmentadas, a trabajar con base en mandatos relativamente estrechos y con procesos cerrados para la toma de decisiones. Los responsables de administrar los recursos naturales y de proteger el medio ambiente se encuentran institucionalmente separados de los responsables del manejo de la economía.

El informe concluye que “políticas e instituciones separadas ya no pueden atender con efectividad esos aspectos relacionados entre sí”.

Por lo tanto, resulta instructivo analizar más la prescripción en que se basa el concepto de desarrollo sostenible —la integración del medio ambiente y el desarrollo en los niveles de la planificación, las políticas y la administración—. La experiencia de Jamaica y de otros países, ha sido que en los años de importante crecimiento económico —sobre todo durante los años cincuenta y sesenta— los beneficios no se derramaron en forma satisfactoria alguna a los amplios sectores de la población. Esto se convirtió en un tema político sobresaliente en el país. En los años sin crecimiento, de escaso crecimiento o de crecimiento negativo y de ajuste estructural, los sectores sociales y los elementos más pobres de la sociedad han vuelto a padecer.

En el sistema de las Naciones Unidas, en Jamaica y en todas partes, se ha prestado mucha atención a la idea de crear un vínculo entre el desarrollo social y el económico, pero nadie puede afirmar que se haya logrado un importante avance en la materia. La persistencia de la pobreza y de un agudo desempleo, las grandes disparidades y la condición de los servicios sociales en algunos países sólo sirven para recalcar el dilema.

Entonces se presenta el concepto de desarrollo sostenible y la propuesta de integrar medio ambiente y desarrollo. ¿Será posible lograr el éxito en este caso? ¿O seguirá habiendo creci-

miento primero y sólo después cuidado ambiental como ha sido el caso con los beneficios sociales? ¿Será posible presenciar la integración del desarrollo económico, de los beneficios sociales y del medio ambiente, de esos tres elementos?

En su capítulo 8, titulado Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Toma de Decisiones, la Agenda 21 señala: “Los sistemas para la toma de decisiones que prevalecen en muchos países tienden a desligar los factores económicos, sociales y ambientales en los niveles de políticas, planificación y administración”. Esto influye en las acciones de todos los grupos de la sociedad, incluidos el gobierno, la industria y los individuos, además de tener importantes implicaciones para la eficiencia y la sustentabilidad del desarrollo. Quizás sea necesario un ajuste o incluso una reorganización fundamental de la toma de decisiones, a la luz de las condiciones específicas de un país, si el medio ambiente y el desarrollo se colocan en el centro de la toma de las decisiones económicas y políticas, con miras a lograr una integración completa de esos factores:

El objetivo general consiste en mejorar o en reestructurar el proceso de toma de decisiones para que el análisis de los aspectos socioeconómico y ambiental se integre a él totalmente y de esa forma se asegure un ámbito más amplio de participación pública.

Esto implica lo que Ignacy Sacks llama la promoción de un desarrollo socialmente responsable, ecológicamente viable y económicamente eficiente. Nos obliga a contabilizar los costos sociales y ambientales del desarrollo, y a reconocer su existencia.

Aunque en grados diferentes, los gobiernos del Caribe están experimentando una enorme presión proveniente de las difíciles condiciones económicas y sociales; en este contexto, están tratando de hacer frente a las implicaciones de un cuidado ambiental adecuado y de un desarrollo sostenible. Estas presiones pueden provenir de quienes operan o de quienes esperan establecer empresas en sectores productivos o en turismo, o de “paracaidistas” que se adueñan ilegalmente de las tierras —un problema importante en algunos países— o de la dedicación a actividades informales como el comercio en las banquetas.

La mejor forma de enfrentar estas presiones quizás se logre mediante la educación pública, una acción comunitaria y un acuerdo bipartidista entre los grupos políticos.

Sin embargo, los gobiernos deben llevar las riendas de todos los asuntos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Pero deben empezar por poner orden en casa. Deben influir en los diversos intereses de la comunidad por medio de la persuasión, la educación, la difusión de la información y el ejemplo. Deben asegurarse que las dependencias que tengan que ver con aspectos del medio ambiente y del desarrollo cuenten con la capacidad para enfrentar las dimensiones en rápido crecimiento del tema del medio ambiente y el desarrollo, lo mismo en los ámbitos nacionales como internacionales. La omisión de hacer todo esto, puede desacreditar los esfuerzos del gobierno y poner en peligro todo el movimiento hacia un desarrollo sostenible.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) Y EL SECTOR PRIVADO

La tarea requiere la participación total de una diversidad de grupos y organizaciones, así como de las comunidades y de los ciudadanos individuales. Las ONG de los países del Caribe y de todo el mundo ya están desempeñando un papel más y más positivo en cuestiones ambientales y de desarrollo.

No obstante, muchas ONG aún tienen mucho camino por recorrer, antes de alcanzar los niveles de experiencia y capacidad que se requieren para emprender una parte importante de la tarea y atraer los recursos cada vez más y más necesarios. También deben conocer el sistema internacional de las ONG y de las instituciones multilaterales, en particular el Sistema de las Naciones Unidas, y saber cómo operan y cuáles son las condiciones para participar en ellas cuando resulta conveniente.

El alcance de niveles más altos de cooperación entre el Estado y los intereses de la sociedad civil es evidente. Pero eso requiere un conocimiento profundo de todas las facetas de las diferencias en naturaleza y funciones del gobierno, por una parte, y de las ONG y de otras organizaciones, por otra. En los paí-

ses de la Caricom, el movimiento en pro de la cooperación está perfectamente afianzado.

También existe una creciente actividad por parte de varias agencias "donatarias" que apoyan el trabajo de las ONG y su creación de capacidad en esa esfera.

El nivel del interés en el sector privado de negocios, se ha incrementado a últimas fechas, por lo menos en Jamaica. Un buen número de empresas lo está haciendo evidente por medio de declaraciones y de anuncios públicos. Su interés se vio estimulado por la UNCED. Pero también es la respuesta a la encuesta que está realizando el gobierno respecto de la naturaleza y el contenido de los desperdicios y los vertimientos provenientes de un gran número de fábricas y de otras operaciones. Es de esperarse que las empresas se den cuenta de las ventajas de cooperar y de los beneficios de una buena práctica ambiental y de un desarrollo sostenible, pero de seguro habrá de pasar un buen tiempo antes de que se alcance una situación satisfactoria. Y sin duda va a ser necesario aplicar sanciones en los casos de una negativa a cooperar en forma positiva.

Es de esperarse que el sector privado de tales países también se vea influido por algunos de los desarrollos de los países industrializados. Porque si bien el Estado es responsable de adaptar sus instituciones, sus procesos, sus relaciones a los requerimientos de un desarrollo sostenible, y de adquirir la competencia y el compromiso en los más altos niveles políticos y al nivel de los altos dirigentes del servicio público, también el sector privado debe desarrollar sus mecanismos institucionales y sus habilidades para cumplir esos requerimientos.

A este respecto han habido varios desarrollos positivos en algunos países industrializados. El Informe de la Encuesta Ambiental de Niveles Comparativos Corporativos sobre Gestión Ambiental en las Corporaciones Transnacionales, emprendida por los estados de la UNCTAD, señaló:

Durante la última década, el manejo corporativo de los aspectos ambientales y ocupacionales ha sufrido una transformación profunda. Numerosas corporaciones han aceptado el reto de una época en que los aspectos ambientales ocupan un lugar preponderante del temario político y con gran entusiasmo se han puesto a atender sus impactos ambientales... Muchas corporaciones se-

leccionan para sus mesas directivas a miembros con responsabilidades especiales en medio ambiente, salud y seguridad, y formulan complicadas políticas y programas. Estas políticas a menudo superan los requisitos de ley y reflejan importantes inversiones por las corporaciones.

En 1990, 34 estados miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, se reunieron en Bergen, Noruega. Emitieron una Declaración y un Temario para la Acción sobre Desarrollo Sostenible que presentaron ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Declaración de Bergen incluyó un llamado a esas naciones para que:

alienten a los inversionistas para que apliquen a sus inversiones en el extranjero el análisis ambiental, los procedimientos y los estándares ambientales que les requieren sus países de origen.

La importancia de este llamado debe ser reconocida plenamente por los países del Caribe y por aquellos que reciben empresas extranjeras y que buscan inversiones adicionales provenientes del exterior. La aplicación de este principio podría ayudar a fomentar que las empresas locales adoptaran estándares aceptables. Además, esta Declaración llega en un momento de crecientes temores de que las industrias "sucias" pudieran irse trasladando más y más a los países en desarrollo a medida que en los países industrializados vayan aumentando las presiones en favor de procesos ambientalmente inocuos.

Los gobiernos tienen responsabilidades muy especiales en este sentido, entre las que se incluye el establecimiento de medios para recabar información pertinente sobre los desarrollos de otros lugares que cuentan con intereses y actividades similares en sus comunidades.

El sector privado también debe tener, a través de sus asociaciones o de otras fuentes, los medios para obtener esa información. La creciente aplicación de factores ambientales como criterios al comercio y el temor de que en ciertas instancias eso pudiera constituirse en barreras injustas a los productos de países en desarrollo, también aumenta las responsabilidades de los sectores público y privado.

Un hecho interesante es que, dejándose llevar por la ola de entusiasmo en favor de la desinversión, la desreglamentación y la reducción del sector público, Jamaica está pensando en desinvertir en varios servicios públicos como agua, algunos servicios hospitalarios, la recolección de basura y el servicio postal. La efectividad de tales medidas y la respuesta del público van a depender en gran medida de la capacidad de los intereses del sector privado para administrar con eficiencia esos servicios y teniendo plena cuenta del interés del público.

Denis Benn, hasta hace poco Representante de PNUD residente en Jamaica, lo dijo en estas palabras:

Un modelo de desarrollo en favor de los pobres, en favor del pueblo y en favor del planeta, depende en gran medida de la calidad y la sustentabilidad de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.³

DIMENSIONES REGIONALES E INTERNACIONALES

Por último, es menester decir una palabra sobre la participación de los países en los asuntos regionales e internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Este es un elemento esencial de entre la gama de responsabilidades que pesan sobre los miembros de la comunidad internacional y sobre los gobiernos en particular.

Implica la aceptación del papel que cada país debe desempeñar en favor de la protección del medio ambiente mundial, así como en el proceso de cooperación internacional e interacción en otros asuntos relacionados.

Para cumplir estas responsabilidades, los países del Caribe y todos los demás deben establecer mecanismos institucionales adecuados, capaces de responder a esas demandas.

Pero los pequeños países del Caribe, de por sí forzados al límite por su participación en aspectos regionales e internacionales de todo tipo, tienen dificultades para encontrar los recursos para atenderlas. De cualquier forma, en tal sentido reciben

³ Tomado del Documento de un Proyecto de Estrategia sobre "El PNUD y Organizaciones de la Sociedad Civil: Creación de un Desarrollo Sostenible".

la ayuda de la Secretaría de la Caricom que, dentro de los límites de sus modestas posibilidades, ha desempeñado un papel activo en los asuntos ambientales internacionales.

En el centro de esas actividades está el Sistema de las Naciones Unidas, primero con el PNUMA y más recientemente con la UNCED y la próxima Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Las actividades en curso incluyen el trabajo de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y el Fideicomiso Mundial para el Medio Ambiente. Existen requisitos de información, que esos países deben cumplir, donde muestran su desempeño en relación con el desarrollo sostenible.

Entre el enorme número de convenciones internacionales y regionales relacionadas con el medio ambiente, hay varias que revisten especial importancia para los países del Caribe. Éstos deben examinarlas contra la medida de sus intereses y preocupaciones, así como de sus obligaciones internacionales, y cuidar de que las disposiciones que contienen estén en armonía con sus sistemas legal, constitucional y demás, y que ellos estén en condiciones de cumplir los requerimientos que exigen a sus signatarios. Esto exige una competencia institucional adecuada en cada país.

La introducción de un creciente número de consideraciones de índole ambiental en las operaciones comerciales internacionales, a las cuales ya se hizo referencia anteriormente, está provocando graves inquietudes en algunos países del Caribe y de otras partes, que ven la posibilidad de que tales disposiciones se conviertan, de hecho, en barreras al comercio, que puedan impedir la aceptación de algunos de sus productos de exportación. Esto se ha vuelto un tema polémico, dado que los principales países industrializados insisten en que el GATT debería contener disposiciones especiales que traten ese aspecto. Por lo mismo, los países de la Caricom deben unirse a los demás países con preocupaciones similares para tratar de impedir cualquier desarrollo indeseable en tal sentido.

Los países del Caribe intervienen activamente en actividades regionales y subregionales relacionadas con el medio ambiente, en particular en el Programa Ambiental del Caribe, un elemento del Programa de Mares Regionales del PNUMA y en el que participan más de 25 países.

Mantienen vínculos con los países latinoamericanos a través de la Oficina Regional del PNUMA en la ciudad de México y con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Los ministros de la Caricom, interesados en los aspectos ambientales, se reúnen de vez en cuando. La existencia del Instituto de Salud Ambiental del Caribe y de dos cátedras sobre medio ambiente y desarrollo sostenible subvencionadas por importantes corporaciones en la Universidad de las Indias Occidentales, han venido a agregar una dimensión especial e importante a las capacidades de los países.

Participan en programas sobre asuntos ambientales y de desarrollo patrocinados por instituciones financieras multilaterales y por donatarios bilaterales. Se ven obligados a entablar negociaciones sensibles con inversionistas extranjeros en los casos en que median aspectos de carácter ambiental y tratan de garantizar, por ejemplo, en proyectos relacionados con el turismo —del que algunos países han llegado a depender fuertemente—, que los desarrollos no provoquen un grave deterioro del medio ambiente.

Finalmente, deben administrar los vastos territorios sobre los cuales ejercen su jurisdicción al amparo de la Ley del Mar, como resultado de la demarcación de una zona económica de doscientas millas. En algunos casos puede tratarse de recursos considerables, en especial en forma de peces. Los beneficios posibles, así como los riesgos ambientales y el peligro de invasiones del exterior, requieren, por lo mismo, una maquinaria institucional especial, así como el equipo y personal para administrar, explorar y monitorear esas áreas.

**Este libro se terminó de imprimir en mayo
de 1995 en los talleres de
Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.,
Presidentes 189, Col. Portales.
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes
para reposición.
La composición tipográfica se realizó en
Grupo Edición, S.A. de C.V.
Cuidaron la edición Judith de la Torre
y el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.**

Centro de Estudios Demográficos
y de Desarrollo Urbano

Programa de Estudios Avanzados
en Desarrollo Sustentable
y Medio Ambiente (LEAD-MÉXICO)

En el contexto de los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992), y en el evento mismo, se instaló en el escenario mundial, regional y nacional de cada país, una nueva aspiración, un nuevo ideal de la humanidad: el del *desarrollo sostenible*.

El desarrollo sostenible, en cuanto ideal, encierra la aspiración de construir un mundo en que todos los seres humanos y todos los países puedan satisfacer sus necesidades materiales y espirituales y puedan mejorar sustancialmente su calidad de vida, o al menos sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras por alcanzar idénticos objetivos.

A fin de debatir esta rica temática, El Colegio de México y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC) convocaron a un seleccionado grupo de especialistas al "Primer Foro del Ajusco" sobre el tema de "La reforma del Estado y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Éste se celebró en la sede de El Colegio de México del 11 al 14 de abril de 1994. El presente libro reúne los trabajos presentados al Foro por los especialistas convocados.



0049



EL COLEGIO DE MÉXICO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE



9 789681 206635