

Estrategias de políticas públicas para el desarrollo sustentable, una visión crítica

Public Policy Strategies for Sustainable Development, a Critical Vision

*Bruno Cruz Petit**

Resumen

El desarrollo sustentable se ha convertido, desde finales del siglo pasado, en uno de los ejes más importantes sobre el que se articulan las políticas públicas de la mayoría de los países. La crisis medioambiental ha obligado a los expertos en asuntos públicos a adoptar un nuevo paradigma para administración pública en el que la preservación del equilibrio ecológico debe tener un lugar central. Se habla de cambio de paradigma en la gestión pública porque el desarrollo sustentable (DS) implica una profunda reorientación de los procesos económicos, sociales y políticos que el concepto tradicional de desarrollo, centrado en el crecimiento de la producción y el consumo, ha propiciado durante más doscientos años de industrialización (Rojas, 2003). Varias décadas después del surgimiento de la sustentabilidad como eje orientador de las políticas públicas cabe reflexionar críticamente sobre el concepto de sustentabilidad, ver cuáles son los debates que éste suscita y las distintas estrategias que conlleva su aplicación. En este documento se describen de modo crítico las aproximaciones liberales y administrativas al DS, presentando no sólo sus aportaciones sino las dificultades a las que se enfrentan y que un enfoque alternativo, más apegado al nivel local, trata de solventar, vinculando la sustentabilidad a un cambio profundo en las estructuras políticas, sociales y económicas.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, estrategias de políticas públicas, ecología.

Recibido: Marzo 2012 • Aceptado: Agosto 2012

* Universidad Motolinía del Pedregal. México, D.F, México. Correo electrónico: cruz-petit@hotmail.com

Abstract

Since the end of last century, sustainable development has become one of the most important axes around which public policies revolve in a majority of countries. The environmental crisis has forced public affairs experts to adopt a new paradigm for public administration in which preserving the ecological balance should play a central role. A paradigm shift in public management is mentioned because sustainable development (SD) implies a profound reorientation of the economic, social and political issues that, in the traditional development concept, focused on growth and consumption (Rojas, 2003). Several decades after the emergence of sustainability as a concept orienting public policies, it is time to think critically about the concept of sustainability, see what debates it raises and the different strategies associated with its application. This document will critically describe liberal and administrative approaches to SD, presenting not only their contributions but also the difficulties they face, which an alternative approach, more attached to the local level, tries to resolve by linking sustainability to a profound change in political, social and economic structures.

Key words: Sustainable development, public policy strategies, ecology.

Introducción

La centralidad que ha adquirido el concepto desarrollo sustentable en el todo el mundo refleja la creciente conciencia sobre el problema ambiental en las sociedades, sensibilización que tiene como antecedentes las catástrofes ecológicas (desde Hiroshima hasta Fukushima, pasando por Chernobyl, Harrisburg, Seveso, Bhopal, Exxon Valdez), la crisis del petróleo en 1973, que supuso una advertencia sobre la dependencia por parte de la economía mundial de recursos energéticos no renovables, y el movimiento ecológico de los años sesenta y setenta, que se hacía eco de las prospectivas señaladas por los informes científicos sobre la degradación de los recursos naturales como consecuencia de la actividad económica del hombre y del aumento de población¹.

1 Existe un consenso científico generalizado sobre el hecho de que el cambio climático ha sido producido por la actividad humana. La cuarta parte de todo el dióxido de carbono de la atmósfera es consecuencia de la acción del hombre (Sachs, 2008: 103). De 280 moléculas por millón de moléculas de aire en la era preindustrial se ha pasado a 380, fruto de la quema de combustibles fósiles, fenómeno paralelo al incremento de la población (la población se ha multiplicado por diez desde 1750; en 1950 había 2,500 millones de personas, hoy casi 7,000 millones). Cada año se emiten 36,000 millones de toneladas de gases con efecto invernadero, de las cuales 17 mil van a parar a la atmósfera (ocasionando daños a la capa de ozono). Los demás son absorbidos por la tierra y el océano. Los árboles absorben en gran medida CO₂, pero los índices de deforestación son altos, así como los de la desertificación.

Dos obras concretaron las primeras preocupaciones de tipo ecológico con cierto impacto sobre la opinión pública: *Silent Spring* de Rachel Carson (1962), que advirtió sobre los efectos nocivos de los pesticidas en EEUU (y consiguió que se prohibiera el DDT), y el Informe del Club de Roma *Los Límites del Crecimiento* (1972)², cuya publicación marca el inicio de movimiento ambiental en Europa. La crítica ecologista y la crítica desde la economía al modelo de desarrollo predominante van a ser las dos fuentes o vertientes que acabarían confluyendo en dicho movimiento, el cual empieza a tomar cuerpo a nivel político a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, conocida como la Conferencia de Estocolmo de 1972. En Suecia, donde en ese momento el problema de la lluvia ácida suponía un indicio claro de las consecuencias transnacionales de la industrialización, también se empieza a debatir sobre el vínculo entre pobreza y degradación de la naturaleza³.

En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, enfatiza la idea de combatir la pobreza revitalizando un modelo de crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente (con un uso menos intensivo en energía) con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable del que se da una definición canónica: “es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de la generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (1988: 67).

El adjetivo *sustainable* se refiere a un crecimiento que ya no es visto solo en su aspecto cuantitativo sino cualitativo. El desarrollo sustentable supone un reto en todos los sentidos. Contiene, en su mismo concepto, la voluntad de solución de conflictos contemporáneos, como son el choque entre desarrollo y conservacionismo, generaciones presentes y futuras, economía y bienestar, acción local y efecto global, necesidades y límites. Como se verá, es un enfoque que ha sido calificado de reformista y conformista porque pretende unir elementos que muchos consideran irre-

- 2 El informe coordinado por Donatella Meadows se apoyaba en modelos informáticos de prospectiva diseñados por Jay W. Forrester del MIT para señalar cinco grandes tendencias: acelerada industrialización, rápido crecimiento demográfico, extensión de la malnutrición, agotamiento de los recursos no renovables y deterioro del medio ambiente (Meadows, 1972:21). Se señalaba como básico el hecho de la finitud del planeta frente al crecimiento ininterrumpido de la actividad humana, por lo que fue acusado de neomaltusianismo. La teoría de los límites propuesta ahí ha pasado a formar parte de la sociología ambiental y de la ecología política alternativa.
- 3 Se crea el United Nations Environmental Programme (UNEP) o PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) que a su vez encargó al International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) un reporte (publicado en 1980) donde ya se habla del concepto de desarrollo sustentable. Con él se pretende superar la dicotomía desarrollo-conservación, y pensar un modelo de crecimiento que suponga un impulso y no obstáculo a la conservación de la naturaleza. Dicho reporte fue puesto en cuestión por contener una velada crítica a los países en vías de desarrollo, dada su vocación de crecimiento con poca atención a los problemas ambientales.

conciliables (el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente) sin hacer ajustes profundos al sistema capitalista de mercado (Starke, 1990).

La definición propuesta por la Comisión Brundtland, quizás por su misma amplitud (el DS es un desarrollo indistinguible del desarrollo total de la sociedad, Barbier, 1987) y ambigüedad (permite trascender las tensiones inherentes a su significado, O'Riordan, 1981) suscitó de inmediato un gran consenso, pues es difícil no estar de acuerdo con ella (Redcliff, 1997)⁴. La aparente sencillez de la fórmula ha propiciado su difusión y apropiación por medio de interpretaciones múltiples.

Por un lado, están las que enfatizan su aspecto desarrollista, pues el DS integra las aspiraciones a la modernización y calidad de vida. Por otro, las que lo hacen con la idea de equidad intra e intergeneracional. Estamos ante un nuevo enfoque de crecimiento que abarca tres dimensiones básicas: la económica, la social y la ambiental- dimensiones vistas como interdependientes (Barbier, 1987). De ahí la necesidad de interdisciplinariedad para su estudio y la complejidad de elaboración de políticas públicas de DS.

Desarrollo sustentable y políticas públicas: marco internacional

El desarrollo sustentable entendido, no sólo con base con el principio de conservación y preservación, sino de modo amplio, como perspectiva de desarrollo que concilia progreso económico, social y ambiental, es el eje sobre el que giran las propuestas, declaraciones y documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, que congregó a 179 países⁵. En la también llamada Cumbre de la Tierra fue suscrita la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se formulan derechos ambientales (“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”; Principio 1) y la Agenda 21 (CNUMAD, 1992), una de las referencias básicas a la hora

4 Al ser las necesidades productos sociales, su concepto mismo es polisémico y variable. Redcliff ha insistido en varios textos sobre la ambigüedad sobre qué es lo que debe sostenerse, si son los sistemas ecológicos, una cierta capacidad de consumo o nivel de producción (Redcliff, 2002: 46-47).

5 La Agenda 21 es un conjunto de más de 2 500 recomendaciones concernientes a la aplicación de los principios de la declaración, organizados en un Preámbulo y cuatro secciones (sección I, sobre dimensiones sociales y económicas, sección II, sobre conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, sección III, sobre el fortalecimiento del papel de los grupos principales y una sección IV sobre medios de ejecución) que integran 40 capítulos que tratan temas relacionados con la contaminación del aire, la deforestación, la desertificación, la pérdida de biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento del agua o la gestión de residuos, y vincula el DS con ámbitos como la salud, la ciencia y la educación (recomendando planes de concientización ambiental).

de implementar medidas encaminadas al desarrollo sostenible en todos los países que la han suscrito, como México.

Uno de los debates más fructíferos de la Conferencia fue entorno a los distintos niveles de actuación necesarios en cada problema ambiental; mientras que en unos ámbitos (como el cambio climático) se requieren políticas coordinadas y cooperación entre países, en otros (como la protección a la biodiversidad) es clave la acción local, en la sección III del informe de la Conferencia de Río destacó el papel de los diferentes actores locales para el éxito de políticas dirigidas al DS: autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, agricultores, comunidades indígenas y mujeres, que en muchos lugares son las que pueden cambiar los hábitos de producción y consumo cotidianos.

De algún modo, la divisa ecológica “pensar globalmente, actuar localmente” impregna toda la Agenda o Programa 21, cuyo capítulo 28 es particularmente importante porque en él se enuncia:

“para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para la comunidad”.

Si en la mayor parte del texto se sugieren políticas “de arriba hacia abajo”, en la Agenda 21 Local instaurada en el cap. 28 se da importancia a los procesos políticos “de abajo hacia arriba”⁶.

En la Conferencia de Río se aprobó La Declaración sobre los Bosques y el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención sobre el Cambio Climático, sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la cual desembocó a la firma en 1997 del Protocolo de Kyoto. El encuentro fue celebrado en un ambiente de cierto optimismo y con la participación de más países en vías de desarrollo que en Estocolmo, aunque para algunos (Adams, 2001), las prioridades del Norte fueron dominantes, pues no se logró un compromiso para compensar a los países del Sur por los sacrificios en términos de desarrollo que implicaba aplicar políticas ambientales inmediatas.

En la década de los 90 la falta de financiación lastró la aplicación de las diversas convenciones sobre medio ambiente. En el 2002 se celebró en Johannesburgo la conferencia con más participación, hasta ese momento, de países en vías de desarrollo. Se sintetizaron las propuestas en un plan de erradicación de la po-

6 El problema que los críticos han visto en este punto es tener datos del grado de cumplimiento de dicha agenda, pues llevar a cabo auditorías ambientales en más de un millón de municipios que hay en los 179 países firmantes del acuerdo es muy costoso. Tampoco parece fácil concretar la idea de una participación directa de los ciudadanos (se insiste en mujeres, jóvenes, indígenas y niños), con los actuales modelos de democracia.

breza por medio del DS que es sustancialmente un compromiso con las metas de Río y los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas.

Estrategias de Desarrollo Sustentable

Desde los años setenta se ha avanzado notablemente en la definición de la problemática ambiental, la concientización sobre la crisis descrita por los científicos y el consenso en cuanto a la necesidad de una actuación política que detenga el impacto de la actividad económica humana en los ecosistemas. Sin embargo, ante la pregunta ¿cuáles son las estrategias de políticas públicas más adecuadas para el logro del DS? existen posturas muy dispares entre sí, que incluso configuran literaturas sobre política ecológica prácticamente irreconciliables. A continuación se intenta describir el panorama existente de propuestas políticas que también tienen que ver con grandes orientaciones sobre las que se funda el estudio de las relaciones entre medio ambiente y sociedad.

Elliot (2006) establece una gran división entre las posturas “tecnocéntricas-reformistas”, y las “radicales-ecocéntricas”, dada por una divergencia entre enfoques más antropocentristas (la naturaleza valorada desde lo humano, para su supervivencia y desarrollo) o más biologists (la naturaleza como valor en sí). Son orientaciones que proponen cambios socioeconómicos más o menos radicales, que confían en mayor o en menor grado en la ciencia y la tecnología para lograr el DS.

Por su parte, Garrido (1997, p. 313) sugiere una tipología tripartita. En un primer grupo, sitúa las políticas “tecnocráticas-productivistas”, que hacen una lectura técnica de la crisis ecológica, viéndola como un conjunto de disfuncionalidades y errores corregibles con los instrumentos del sistema, una oportunidad para el perfeccionamiento tecnológico. Confían en el mercado y en los agentes privados (empresas y consumidores), actores importantes desde el momento en que las políticas logren convertir la demanda ambiental en demanda económica.

Por el contrario, las políticas que él llama “administrativas”, más de corte socialdemócrata que neoliberal, operan en un plano sobre todo político y jurídico, confiando en programas, organismos, ministerios y agencias internacionales. El protagonismo recae aquí en el Estado y en los gestores. Finalmente, en un tercer grupo se encuentran las políticas “alternativas”, en las que las ONG son muy influyentes, que reclaman un cambio cultural y ético ante una crisis vista como crisis de civilización.

Señalan que sólo con una democracia radical y un cambio de las estructuras es posible detener un ecocidio que la tecnología puede, a lo sumo, posponer. Las políticas ambientales alternativas son marginales o inexistentes en la mayoría de países, pero es una propuesta que ejerce una notable influencia simbólica, y es tomada en cuenta en el ámbito de concientización y pedagogía ambiental.⁷

Aquí se seguirá la tipología, muy clarificadora, propuesta por Garrido. En primer lugar se abordará el tema de las estrategias “tecnocráticas-productivistas”, las que aplican a las políticas públicas instrumentos económicos, para continuar con las administrativas y terminar con las alternativas.

Estrategias técnico-productivistas

La idea de fondo de las estrategias técnico-productivistas es que el valor de algo siempre es el valor que le atribuyen las personas, valor reflejado en el comportamiento y en los indicadores económicos. Esta estrategia se postula necesaria para poder planificar, medir y evaluar políticas de DS (buscando la mejor solución al menor costo), algo que se realiza, según sus defensores, de modo más eficiente si se aprovecha la información y la autorregulación proporcionada por el mercado y por la ciencia económica.

El mercado es considerado suficientemente flexible para que todas las preferencias vitales se puedan ver reflejadas en él, incluidas las ambientales, si se cumplen ciertas condiciones y se ajusten fallas producidas por las características especiales de un tipo de bienes, los públicos. Estos son los bienes que, sin importar quien los produzca o cuide, cualquiera puede consumir sin que esto implique que otros queden privados de hacerlo, como ocurre con la mayoría de los bienes donde hay exclusividad y rivalidad en el consumo.

El medio ambiente forma parte de ese tipo de bienes, cuyo cuidado y degradación supone la producción de una externalidad. Investigadores como Pearce (2000) definen el problema ambiental como una situación en la que un agente económico, al hacer uso de un recurso natural, impone costos a otro. Las externalidades derivan de la condición de bien público; son perjuicios o beneficios que un individuo o individuos imponen a otros.

La respuesta económica tradicional ha sido maximizar el bienestar “internalizando” las externalidades, es decir, imponiendo un impuesto a las empresas contaminantes, impuesto que es el costo social anteriormente ignorado. Pigou (1920) definió en un nivel aceptable de contaminación que se consigue al maximizar el bienestar social cuando el coste marginal de la disminución de contaminación es igual a los beneficios marginales de la misma. Hoy esta formulación nos parece menos atractiva pues la cuestión ambiental está llegando a ser una cuestión de supervivencia, con lo que la comparación entre beneficios económicos a corto

- 7 Prades (1997: 13-33) introduce subgrupos en tres grandes categorías de orientaciones sociopolíticas: reformistas (se incluyen aquí las más estatistas y diplomáticas junto con las más educativas), críticas (partidarias de un cambio tecnológico hacia formas menos agresivas con el entorno natural, del estudio de los costes y beneficios de cada política, del cambio cultural sin entrar en el aspecto del conflicto social y de una mejora general del equilibrio e integración de la economía con lo social y lo ambiental) y las radicales (marxismo elemental, marxismo elaborado, ecología profunda y ecofeminismo). Otra literatura sobre DS, más técnica y económica (Atkinson, 2000; 33-36), contempla dos posturas de políticas públicas: la sustentabilidad fuerte (*strongsustainability*) y sustentabilidad débil (*weaksustainability*). Existen otras clasificaciones, como la de Paterson (2000: 5-10), sobre la comprensión de la política ambiental global (con seis grupos que van de más reformismo a más radicalismo: liberal-institucional, realista, ecoautoritario, ecosocialista, social ecologista y ecología profunda).

plazo (aunque sean elevados) y costes ambientales reducidos (pero con un impacto a largo plazo catastrófico) se nos hace más difícil. Las posturas de la economía neoclásica nos hablan de utilidades dentro de un presente y un futuro cercano (evaluando costes para la misma producción o la salud de las personas causados por problemas ecológicos).

En un extremo de esta “sustentabilidad débil” se encuentra la propuesta de Solow (1974) en la que se asume el hecho de la sustitución de capital natural por tecnológico. Postura que sigue a Alfred Marshall, quien reconoció en 1890 la importancia de la ley de rendimientos decrecientes del capital natural, un obstáculo que se podía superar renovando constantemente la tecnología, para que la misma cantidad de recursos naturales rindiera más (Marshall, 1963). Dentro de esta línea, se admite que los recursos no renovables puedan ser utilizados siempre que se produzca capital renovable suficiente que los sustituya.

Marshall (1963) advirtió que, para tener un mercado que pueda optimizar los diferentes tipos de capital y atender eficientemente a las demandas de los consumidores, se necesitan tres condiciones: ausencia de monopolios, los participantes en el mercado bien informados y derechos de propiedad de los bienes estén bien establecidos. En el caso ecológico, es difícil que se den estas condiciones. De entrada, nos encontramos ante un *monopolio intertemporal*, pues podemos considerar a los individuos de una generación como los dueños de todos los recursos naturales, en relación a las generaciones futuras, las cuales no participan en las decisiones que les afectan.

Dicho monopolio hace que las generaciones presentes no tengan incentivos para conservar y dar la oportunidad de calidad de vida a las siguientes generaciones, a no ser que pensemos en la existencia de sentimientos altruistas presentes en las curvas de utilidad de las personas, reflejadas en un consumo sostenible (Azqueta, 1994). Una política de DS, en este caso, sería aquella que, dado que una unidad de recurso ambiental utilizado por una generación implica una unidad menos del mismo recurso para la siguiente generación, obliga a compensar dicho costo con una unidad más de ahorro o inversión, la cual posibilita una mayor calidad de vida futura.

La segunda condición apuntada tampoco se logra fácilmente, ya que, en ocasiones, tener información completa supone unos costos que pueden superar los beneficios asociados a dicha información. Hablamos de costos de transacción, que pueden llegar a ser especialmente altos (y crecientes, por la ley de rendimientos marginales decrecientes) en los asuntos medioambientales, como los que suponen los laboriosos estudios de impacto, dada la complejidad e incertidumbre asociados a los procesos ecosistémicos. En el caso de un consumidor particular, ante un posible consumo que afecte al medio ambiente, se enfrenta a costos que supone estar informado de las consecuencias de consumir; de algún modo, tiene incentivos para seguir “racionalmente ignorante” (el ahorro de los costos de obtener información supone cierta forma de racionalidad económica, aunque no social ni ambiental).

El problema de los costos de transacción también existe en la aplicación de políticas de regulación y prohibición criticadas por los analistas liberales, pues los costos de monitoreo y control de cumplimiento de la normativa son altos; éste es otro argumento por el cual se defiende, desde la perspectiva tecnocrática, la idoneidad de las políticas basadas en el mercado.

Sin embargo, estas políticas se enfrentan con la dificultad de cumplir la tercera condición mencionada. Para que los precios de los bienes ambientales reflejen el valor los derechos de propiedad de estos bienes deben estar claramente definidos; si son gratuitos se derrochan y se degradan (las personas no contaminarían si ello implicara un costo directo para ellos)⁸. En otras palabras, los precios relativos no reflejan el verdadero costo de utilizar un recurso natural cuando no hay derechos de propiedad.

Por consiguiente, la opción de definir derechos de propiedad está pensada para que el dueño de un recurso natural tenga un incentivo poderoso a utilizarlo de manera eficiente, evitando el desperdicio. Si los recursos naturales se vuelven caros, su consumo disminuye (de ahí se deriva un beneficio ambiental inmediato) o se sustituye por otro más eficiente cuando se trata de un insumo para la industria. No obstante, esta postura (que es también la del Teorema de Coates) ha sido criticada porque la garantía de preservación no es total. Se sabe que los propietarios de un parque ecológico o un bosque dedicado al ecoturismo, por ejemplo, van a cuidarlo porque la conservación permite que su negocio funcione. Pero podemos imaginar al propietario de un bosque talándolo todo porque la venta de madera le supone mayor beneficio que mantenerlo (Azqueta, 1994). Además, la opción de definir los derechos de propiedad es un juego de suma cero entre la persona que se beneficia por la privatización de un bien público y la sociedad en su conjunto.

Esta asimetría de beneficios a corto plazo supone entrar en el terreno del conflicto político, pues una distribución derivada exclusivamente del mercado generaría un problema de equidad social, ya que no todos están en situación de competir para adquirir los derechos de propiedad. Por otra parte, la economía de los costos de transacción o la “nueva economía institucional” han señalado que en muchos casos no es posible ni definir claramente los derechos de propiedad ni protegerlos debido a los costos de monitoreo y protección.

Las estrategias que manejan instrumentos económicos han ganado terreno en las políticas de los últimos años, formando parte incluso de las estrategias administrativas, aunque aún deberían tener mayor peso, a juicio de autores como Helms, debido a su supuesta utilidad a la hora de medir la eficiencia de los programas de DS. Según Helms (2000, p. 14), en la toma de decisiones los políticos ordenan, jerarquizan y priorizan alternativas; este proceso puede interpretarse en

8 Existen muchas excepciones a este fenómeno. Elinor Ostrom señala casos en el mundo en los que la ausencia de derechos de propiedad no siempre provocado el deterioro ambiental (Ostrom, 2000).

términos de costo-beneficio, es decir, como búsqueda de la mejor solución ambiental en proyectos que al mismo tiempo tengan un costo asumible y sean redituables de cara a un mayor desarrollo y bienestar futuro.

El llamado enfoque CBA (Cost-Benefit Analysis), tradicionalmente más común en el ámbito de la evaluación de inversiones que en la política ambiental, suministra datos que son *inputs* interesantes en la toma de decisiones, aunque tiene el problema de que raramente evalúan la distribución socio-económica de los beneficios y costos, algo que algunos estudios tienden a corregir (Pearce, 2000: 48). Por otro lado, se enfrentan con el tema de la inconmensurabilidad, pues en el ámbito ecológico muchos efectos no tienen mercado y cuantificar su valor es complicado⁹.

Estrategias administrativas

Las estrategias “administrativas”, pese a que se decantan por las soluciones más políticas y menos económicas, han ido incorporando mecanismos que promueven un cambio de la estructura de incentivos, vía precios, con impuestos y subsidios (para los liberales más eficaces que leyes costosas en su aplicación). Se aprovecha, de algún modo, el hecho de que la ciencia económica ha ido sofisticando sus métodos para aproximarse a una evaluación del crecimiento económico que incorpore la variable ambiental.

En efecto, el Producto Interno Bruto (PIB) ya no es el único indicador que mide el desarrollo de un país, incluso es visto con recelo por muchos expertos, pues en él se integran tanto la producción de bienes respetuosa con el DS como la que no lo es. Junto al ya consagrado por los organismos internacionales Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide el grado de bienestar, educación y salud en un país, existen indicadores que miden el ingreso sustentable, como el Productor Interno Neto Ecológico (PINE) en el que se incluyen los gastos de protección (GP) respecto a la actividad económica perniciosa¹⁰.

9 Existen métodos que logran aproximarse, de modo indirecto, a una valoración monetaria de bienes ambientales; estudiando los costes generados por una situación contaminante (coste de la salud, en términos medibles de costos de hospitalización y curación de las personas afectadas, de los terrenos sin poder cultivarse, etc.) o los precios de bienes que sí están en el mercado asociados a preferencias ambientales (por ejemplo el costo adicional de viviendas en lugares sin contaminación acústica, comparado con el de casas ubicadas en la misma zona pero con más ruido). Azqueta (1994) explicita que los supuestos (que él mismo reconoce que pueden ser discutibles) que posibilitan la valoración monetaria del medio ambiente fundamentalmente derivan del antropocentrismo ético (el valor proviene de la función de utilidad del usuario del medio ambiente del presente, no el de las futuras generaciones).

10 Ch. Leipter, del Instituto Internacional del Medio Ambiente en Berlín incluye, en el GP, los gastos inducidos por la sobreexplotación de los recursos naturales, por la urbanización, el transporte automotriz y los riesgos asociados a la actividad industrial (Rojas,

El Banco Mundial también ha dado a conocer sistemas de medición de la riqueza de un país considerando no sólo los flujos económicos sino los activos en recursos físicos y humanos. En cuanto a la ONU, cabe destacar que el capítulo 40 de la Agenda 21 enfatizó la importancia de tener indicadores de DS para poder aplicar políticas efectivas. Con la colaboración de expertos e inspirado en un diseño elaborado por Statistics Canada en 1979 y adoptado luego por la OCDE, la Comisión de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas propuso un esquema Presión-Estado-Respuesta, basado en cuatro dimensiones (social, económica, ambiental e institucional) que describe una metodología para cada indicador. Es un modelo que muchos países han incorporado y que contempla indicadores como: gasto en protección ambiental en relación al PIB, superficie protegida (para la conservación de la biodiversidad y freno a la deforestación) en porcentaje a la superficie total o gasto en tratamiento de desechos.

En general, se observa una evolución desde los “indicadores de contaminación” que existen desde los años sesenta y setenta (con varios índices de calidad del agua y del aire), hacia “indicadores de sustentabilidad” que incorporan las dimensiones anteriormente mencionadas; gasto en educación, en ciencia e innovación... Estos “indicadores de respuesta” están en función de los llamados “indicadores de presión”: cantidad de emisión de gases con efecto invernadero, día al año con contaminación, toneladas de basura sin reciclar, etc. Lo complejo es aquí la evaluación simultánea y la utilización de indicadores que son datos cuantitativos y físicos que en sí mismos no contienen más información, si no se leen en un contexto determinado¹¹. Muchos de ellos reflejan presiones sobre el medio ambiente, más que los impactos que en él producen, por lo que son necesarios estudios adicionales sobre los efectos que estas presiones suponen para atmósfera, salud o la economía.

Si el tema de la evaluación de la sustentabilidad es tan importante como el de los instrumentos de los que disponen los encargados de diseñar políticas públicas de DS. Además de las leyes que regulan la prohibición, compensación o reparación de un daño ambiental, son básicas las políticas de impuestos y subsidios. Los impuestos son cargos fijados por la autoridad, ya sea al producto final o los insumos utilizados, que internalizan los efectos ambientales actuando directamente sobre el sistema de precios. El monto idóneo del impuesto debe ser igual al valor que la sociedad le da al medio ambiente afectado; se presupone así que exis-

182). A. Saldívar considera que los recursos como el agua, el suelo y el aire deben considerarse como capital natural (CN), y cuando dicho capital se degrada debe sumarse como gasto al medir el ingreso nacional, independiente que el CP se haya efectuado para restaurar el CN.

11 Mazabel y Romero (2010) cuestionan los indicadores más utilizados, que enfatizan las dimensiones económica y ambiental. En sus estudios locales y territoriales insisten en la dimensión social o socio-ambiental de la sustentabilidad incorporando el enfoque cualitativo.

te una cantidad óptima o asumible de contaminación (dada por la capacidad de absorción, de carga o resiliencia de un ecosistema) y que hay que llegar a una situación en la que los costos de usar la naturaleza sean iguales a los beneficios que de ella se obtienen.

La aplicación de un impuesto ambiental es conveniente cuando los costos de monitoreo de aplicar una ley son más altos que los de aplicar un impuesto. Por otra parte, los subsidios sirven para incentivar a los agentes a producir con externalidades positivas. El subsidio a una actividad por no contaminar puede devenir peligroso porque, aun cuando las emisiones individuales disminuyan, el aumento de personas que realizan dicha actividad, atraídas por los subsidios, hace aumentar el total de emisiones (como vemos en el subsidio a la gasolina sin plomo). La controversia alrededor de estos instrumentos de política fiscal se produce porque exigen una mayor tasa impositiva, lo que desagrada a los empresarios y puede llegar a afectar a la actividad económica.

Pese a las coincidencias que pueda haber entre las estrategias tecnocráticas-productivitas y las administrativas, con instrumentos que son a la vez políticos y económicos (como los impuestos) o sistemas de evaluación (costo-beneficio) que proceden de la gestión privada, existe una discrepancia básica sobre el poder del mercado a la hora de reflejar las preferencias ambientales de los individuos. Para toda una corriente crítica con el economicismo, no todas las preferencias o valores se convierten en decisiones económicas.

Como consumidores nos comportamos de una manera (valorando los precios bajos, la satisfacción de deseos individuales) distinta al que tenemos como ciudadanos. La mayoría de la gente opina que dañar el ambiente es algo malo pero su comportamiento como consumidor puede no reflejar esta opinión¹². Se ha sugerido que no existe una sola curva de utilidad, sino dos. En una, las preferencias se efectúan en función del interés propio. En otra, en nombre de los demás. La segunda remite al sentido de justicia como equidad de Rawls (2006), aplicándola a las generaciones futuras, idea que parte de un modelo de una situación de elección justa en el que las partes ignoran qué lugar ocupan en un contrato y escogen principios de justicia mutuamente aceptables.

Sagoff (2007) argumenta que, dado que los activos ambientales son eminentemente bienes públicos porque afectan a todos, las preferencias relevantes deben ser preferencias que la gente emite como ciudadanos. El mercado refleja sobre todo inclinaciones individuales, no colectivas y no siempre formuladas bajo el requisito de

12 Cada vez más consumimos lo que no producimos y producimos lo que no consumimos (Paterson, 2000: 84). La globalización provoca una mayor "distanciación de espacio-tiempo" (Giddens) y hace invisibles las consecuencias de las acciones personales en el medio ambiente. Los procesos tecnológicos a gran escala oscurecen las líneas de causalidad, con lo que la atribución de responsabilidades se dificulta y se puede llegar a un estado de "irresponsabilidad organizada" (Beck).

información perfecta (los riesgos ecológicos que están en juego) que exigen los mercados perfectos. De hecho, la crítica a esta aproximación subraya el hecho de que la soberanía democratizadora del consumidor puede igualar el peso de las opiniones de personas mal informadas con el de los expertos (científicos).

Por último, está la cuestión de los plazos; las preferencias ambientales se van consolidando poco a poco, a medida que las sociedades van siendo conscientes del deterioro del entorno y se busca una calidad de vida que ya no se base en producción y consumo de objetos, sino que incluya el aire, el paisaje, el espacio, el agua, la temperatura, la diversidad, la cultura. Dicha lentitud puede llevar a que cuando eso ocurra ya sea demasiado tarde.

Las estrategias administrativas con medidas coercitivas se presentan como necesarias a partir del análisis anterior, que se suma al del problema de la acción colectiva, ámbito de estudio en el que la teoría de la acción racional ha tenido mucha influencia. Siguiendo la clásica descripción de Olson (1995), podemos pensar en un conjunto de individuos que comparten un mismo interés (limpiar la calle, exigir una mejora del transporte público...) pero no participan en acciones colectivas en pos de dicho interés, ya que son individuos racionales (en términos económicos), maximizan su utilidad y no colaboran en acciones colectivas para obtener bienes públicos, pues todo el mundo se beneficiará de ellos participe o no en su obtención.

Cuando el grupo afectado es muy numeroso, la participación individual es menos decisiva y cada cual intentará que los costes de la misma (tiempo, esfuerzo...) recaigan sobre los demás. Esa actitud de *free riding* conduce al fracaso de la acción colectiva. El resultado de las interacciones individuales en principio racionales produce un resultado que no es óptimo en el sentido de eficiencia de Pareto, quien establece como eficiente aquella situación en la cual se cumple que no es posible beneficiar a más individuos en un sistema sin perjudicar a otros¹³.

13 Algo similar ocurre en el Dilema del Prisionero concebido por la Teoría de Juegos. En dicho dilema, dos sujetos se enfrentan a un problema de elección cuyo resultado depende de la elección del otro. Confesar, acusar (el equivalente ambiental sería contaminar, pues permite a uno obtener beneficios económicos mientras se beneficia de la actitud no contaminante del compañero), es una estrategia dominante para ambos jugadores (si son egoístas y piensan que el otro lo será). Por desgracia para los prisioneros, esto conduce a un resultado en el que ambos confiesan (o contaminan) y ambos reciben largas condenas, aunque existía una situación de cooperación con la que se reduciría el tiempo total de condena. En los pequeños grupos o pequeñas comunidades, Taylor (1987) afirma que es más probable que se desarrollen estrategias de cooperación, porque es más fácil saber si los demás cooperaron; en el ámbito ambiental esta sería una solución al dilema del prisionero favorecida por una aproximación local. Los individuos pueden aprender a cooperar y crearse un movimiento amplio a partir de que exista una masa crítica que se movilice para obtener el bien público.

A nivel mundial el problema de la acción colectiva está sin duda presente en las negociaciones de los estados para reducir los efectos contaminantes de sus economías. Este es el núcleo de muchos análisis de Relaciones Internacionales como los de Hardin (con su concepto de “tragedy of commons” que impide la colaboración interestatal¹⁴) o los de Keohane (1984) o Young (2002), quienes describen las tendencias o fenómenos que se entrelazan para producir la crisis ambiental (aumento población, avance de la producción, problemas de acción colectiva).

Estrategias alternativas

Existen autores críticos con esta perspectiva, partidarios de estrategias alternativas. Para Paterson (2000:199), la agenda de investigación de la política ambiental global está dominada por el análisis de lo más visible: las negociaciones entre países, los avances, estancamientos o retrocesos en los acuerdos internacionales.

Esta construcción teórica ya es en sí misma tendenciosa al excluir las causas primigenias del cambio ambiental, que son de tipo estructural. La crítica a la agenda liberal-institucional parte del hecho de que ésta contempla principalmente problemas de acción colectiva¹⁵, despolitiza el tema, y reduce el problema ambiental a “asuntos ambientales”. Es más, las soluciones tecnocráticas y administrativas no pueden dar con una solución porque son realizadas precisamente desde instituciones vinculadas a una lógica antiecológica, la de las estructuras y prácticas¹⁶ de acumulación, explotación y consumo.

A grandes rasgos, las diversas estrategias alternativas comparten la idea de que la política ambiental debe ir de la mano con la crítica al sistema político vigente y al capitalismo, que son formas basadas en una racionalidad instrumental y mecanicista contraria al paradigma ecológico que rige la vida (Leff, 2002).

Las posturas alternativas, llamadas también “ecocentristas”, difieren en la dimensión de dichas críticas. O’Riordan (1981) ve grandes grupos en ellas; los “verdes anarquistas” que (contrariamente a la ecología política partidaria de la “solución autoritaria” y verde que ponga fin a la “tragedia del dominio público”) parten de la visión negativa del Estado, visto como culminación de todas las demás formas de instituciones jerárquicas basadas en la dominación tanto del hombre por el hombre como de la naturaleza por parte del hombre.

La institución de la soberanía y el sistema de estados creadores de territorios y comunidades de ciudadanos separadas (de ahí la necesidad primigenia de la guerra como consolidación de las entidades estatales separadas) son incompati-

14 (Hardin, 1968).

15 Incluso, en G. Hardin, el desajuste entre las soberanías y el carácter de bien público del medio ambiente no son sólo vistos como obstáculos a la cooperación sino como los causantes del desastre ecológico.

16 Mutuamente relacionadas en el sentido de Giddens (1990:69).

bles con una visión internacional de cooperación como la que requiere el cambio climático. Asimismo, el Estado contemporáneo se legitima a partir de un bienestar (real o prometido) de la población, basado en el consumo, por lo que su interés real es promover el crecimiento económico necesario para la supervivencia del capitalismo (y formas no sostenibles de consumo como el transporte en coche).

Entramos en el terreno de la crítica ecomarxista al capitalismo, por su incapacidad de someter los intereses de los individuos a los de la colectividad (Schnaiberg, 1980)¹⁷. En la dinámica productivista y competitiva del mercado, todas las metas se subordinan al objetivo esencial de la maximización de beneficios. Por ello, cuando las políticas públicas llegan a afectar seriamente a las ganancias y a los grandes negocios, estas políticas se encuentran con la oposición de los grupos sociales más poderosos. No se tiene en cuenta que, a largo plazo, la supervivencia del modelo liberal-capitalista se encuentra amenazada por una contradicción, la del desfase entre las fuerzas productivas (en decadencia debido al agotamiento de los recursos naturales) y las relaciones de producción basadas en la competencia y en la mercantilización-cosificación del trabajo y la naturaleza.

Para la mayoría de las propuestas alternativas “verdes” es esencial pasar a políticas más locales, más apegadas al territorio, a la democracia participativa de cada comunidad, allí donde se dan pactos que respetan la diversidad y la equidad social y donde la recuperación de lo común permite una mayor sustentabilidad. De hecho las prácticas de muchos pueblos que han mantenido sus tradiciones resistiendo el impacto de la globalización son más sostenibles, menos invasivas con el entorno que, por ejemplo, el modelo de explotación latifundista de monocultivo.

Leff (2000) señala las costumbres de los pueblos indígenas y sus conocimientos conformados en largos procesos de co-evolución con la naturaleza como inspiración para preservar la diversidad cultural y biológica. Son saberes que relacionan material y simbólicamente a las poblaciones con sus territorios y paisajes integrados en una visión holística de la vida, y que pueden dialogar con la ciencia. Todo ello dentro de una ética de la sustentabilidad (concepto que se prefiere al de desarrollo sustentable) que contempla la renovación permanente de la vida y de respeto a la otredad (Leff, 2002, p. 322).

Conclusiones

Todas las estrategias anteriormente descritas, si bien proceden de puntos de vista enfrentados, pretenden reducir de algún modo el impacto de la actividad humana en la Tierra y pueden verse como complementarias. Se ha señalado que el

¹⁷ En 1980 apareció un influyente trabajo de Allan Schnaiberg (*The Environment: From Surplus to Scarcity*), en el que el autor llama la atención sobre el interés de los estados en perpetuar el modelo económico dominante, pues su interés recaudatorio le mueve a ello. Su neo-marxismo radica en una crítica, no tanto al conjunto del capitalismo, como a ciertos proyectos de un capitalismo político que causa la degradación ambiental.

ecocentrismo se enfoca más a los fines y las estrategias tecnocráticas-administrativas a los medios, afirmación con la que es posible estar parcialmente de acuerdo, pues hay mecanismos que proceden justamente de instituciones que por sí mismas están contra el espíritu de la ética de la sustentabilidad (el mercado, la partidocracia). La cultura política actual poco tiene que ver con dicha ética y desde los gobiernos se ha usado el término desarrollo sustentable con tal flexibilidad que ha terminado por convertirse en un lugar común dentro de una retórica político-administrativa vacía de contenido. Por otra parte, los fines hacia los que apunta una revolución verde son encomiables, aunque sus medios son muy dispares porque el movimiento ecologista es muy heterogéneo y ecléctico.

Existen, efectivamente, las propuestas más utópicas o radicales de regreso a las comunidades rurales, difíciles de aplicar. Pero también las que hablan de un retorno al papel configurador del Estado como impulsor de valores éticos que trasciendan el mercado, creador de ciudadanía consciente del riesgo de ecocidio al que nos enfrentamos. Es de ahí de donde puede partir el impulso hacia una alternativa verde factible, con cambios en las mentalidades y costumbres, de los que pueda surgir un consenso que hoy no existe sobre la inviabilidad de los actuales estilos de vida. Aún hay personas que opinan que entre un daño futuro y uno actual (pérdida de bienestar económico por cambio de modelo de desarrollo) debe prevalecer el interés de los seres existentes.

Los intereses de una generación entran aquí en conflicto con los de las generaciones futuras (podríamos añadir al paradigma marxista de la lucha de clases, el paradigma medioambiental de la lucha de generaciones). Hay que fomentar un cambio de mentalidad basado en una idea de la vida más ecológica, paso ineludible para promover el tránsito a una economía basada en actividades que generen la mínima huella ecológica posible (la cultura, entre ellas). Ese tránsito, que aplicado hoy costaría infinidad de puestos de trabajo, es posible. La solución a la oposición desarrollo-preservación, núcleo del concepto de desarrollo sustentable, implica una conversión dolorosa pero necesaria del modelo de desarrollo actual. Puede alcanzarse, pero no se sabe si cuando se logre será demasiado tarde. Un exceso de pesimismo puede desanimar por lo que, a la lucidez y realismo necesario, hay que añadir una cierta dosis de optimismo, que es la que necesariamente acompaña a la noción de desarrollo sustentable.

Referencias Bibliográficas

- Adams, William. (2001). **Green Development Environment and Sustainability in the Third World.**Routledge. Reino Unido.
- Atkinson, Giles. (2000). Sustainable Development and Policy. En Helm, Dieter (edt.). **Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation.** Oxford University Press. Reino Unido.
- Azqueta, Diego. (1994). **Valoración económica de la calidad ambiental.** Mc Graw Hill. España.

- Barbier, Edward. (1987). The concept of sustainable economic development. **Environmental Conservation**. The Foundation for Environmental Conservation. Vol. 14. Suiza. (Pp. 101-110).
- Carson, Rachel. (1962). **Silent Spring**, Houghton Mifflin. USA.
- CNUMAD (1992). Agenda 21. Brasil.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1988). **Nuestro futuro común**. Alianza. España.
- Elliot, Jennifer. (2006). **An Introduction to Sustainable Development**. Routledge. USA.
- Garrido Peña, Francisco. (1997). **La ecopolítica**. Trotta. España.
- Hardin, Garret. (1968). The Tragedy of the Commons. **Science**. Vol. 162, No. 3859. (Dic.), Estados Unidos, (Pp.1243-1248). Extraído de <http://www.cs.wright.edu/~swang/cs409/Hardin.pdf>, Consulta: 15/01/2012.
- Helm, Dieter (edt.) (2000). Environmental policy: objectives, instruments, and implementation, Oxford University Press. Inglaterra.
- Keohane, Robert. (1984). **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press. USA.
- Leff, Enrique. (coord. (2002). **Ética, vida, sustentabilidad**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México.
- Leff, Enrique. (coord.) (2000). **Saber ambiental**. Siglo XXI-PNUMA. México.
- Marshall, Alfred. (1963, 1° ed. 1890). **Principios de Economía**. Aguilar. España.
- Mazabel, Davison; y Romero, Manuel. (2010). **La dimensión social de la sustentabilidad en sistemas hidroagrícolas**, Universidad de Guanajuato, México.
- Meadows, Donella. (1972). **Limits to Growth**. Universe Books. USA.
- O'Riordan, Timothy. (1981). **Environmentalism**. Pion Limited. Reino Unido.
- Olson, Mancur. (1995). **La lógica de la acción colectiva**. Limusa. México.
- Ostrom, Elinor. (2000). **El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva**. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM-Fondo de Cultura Económica. México.
- Paterson, Mattew. (2000). **Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance**. Palgrave. USA.
- Pearce, David. "Cost-benefit Analysis and Environmental Policy". En Helm, Dieter. (edt.) (2000). **Environmental policy: objectives, instruments, and implementation**. Oxford University Press. Reino Unido.
- Pigou, Cecil. (1920). **The Economics of Welfare**. MacMillan. Reino Unido.

Estrategias de políticas públicas para el desarrollo sustentable, una visión crítica

- Prades, José. (1997). Sociología y Medio Ambiente. En Ballesteros, Jesús y Pérez, José (coord.). **Sociedad y medio ambiente**. Trotta. España.
- Rawls, John. (2006). **Teoría de la justicia**. FCE. México.
- Redclift, Michael y Woodgate, Graham.(2002). **Sociología y medio ambiente. Una perspectiva internacional**. McGraw Hill. España.
- Rojas, Cornelio. (2003). **El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Sachs, Jeffrey. (2008). **Economía para un planeta abarrotado**. Mondadori. España.
- Sagoff, Mark. (2007). **Ética ambiental y políticas internacionales**. UNESCO. Francia.
- Schnaiberg, Allan. (1980). **The Environment: From Surplus to Scarcity**. Oxford University Press. USA.
- Solow, Robert. (1974). The Economics of Resources or the Resources of Economics. **The American Economic Review**. Vol. 64. Estados Unidos. (Pp.1-14).
- Starke, Linda. (1990). **Signs of Hope: Working Towards Our Common Future**. Oxford University Press. Oxford. Reino Unido.
- Taylor, Michael. (1987). **The Possibility of Cooperation**. Cambridge University Press. Cambridge. Reino Unido.
- Young, Oran. (2002). **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale**. MIT. USA.