

## CONCLUSIONES.

El desarrollo es un concepto multidimensional, que incluye elementos económicos, políticos, sociales e institucionales, así como aquellos relacionados con el uso de los recursos e impactos del medio ambiente. Por lo tanto, las cuestiones del desarrollo sólo pueden ser tratadas con efectividad por la *administración pública* en el contexto de esta multidimensionalidad básica, en la cual las interrelaciones complejas y dinámicas, de cada uno de estos elementos, puedan ser entendidas y tomadas en cuenta en los procesos de planificación y toma de decisiones gubernamentales.

El DS busca resolver los viejos problemas del desarrollo, pero con nuevas condicionantes que hacen más compleja esta tarea. Superar la pobreza, mantener una mejoría permanente de las formas de vida, lograr sociedades más equitativas, han sido algunos de los principales objetivos del desarrollo. A todo ello, el DS agrega la necesidad de que tales propósitos se cumplan sin acelerar el deterioro del ambiente e incluso recuperando, en la medida de lo posible, los sistemas naturales degradados.

Hoy resulta indispensable asumir que los problemas de la pobreza y la desigualdad vinculados al deterioro del medio ambiente conciernen al Estado, pero que deben también involucrar la participación activa y responsable de la sociedad y de sus organizaciones. Una parte de la sociedad mexicana, con frecuencia, parece ignorar o desentenderse de esos problemas y muestra altos índices de indiferencia y egoísmo corporativo frente a la miseria e indefensión de casi la mitad de la población, al pretender que la responsabilidad sólo pertenezca al gobierno.

Los dilemas persisten entre equidad y eficiencia; entre satisfacer las necesidades de estas generaciones y las futuras; entre cubrir metas científicas y atender demandas ciudadanas. Lo cierto es que el rigor científico y académico debe ir de la mano con la responsabilidad de todos los sectores de la administración pública y la participación ciudadana.

¿Cómo atender, de manera sustentable, las necesidades de los 53 millones de pobres en México en los próximos años? Ese es el principal desafío que debe enfrentarse desde ahora.

Las demandas ambientales plantean la cuestión de la participación democrática de la sociedad en la gestión de sus recursos actuales y potenciales, así como en el proceso de toma de decisiones en la administración pública para la elección de nuevos estilos de vida y la construcción de futuros posibles bajo los principios de

independencia política, equidad social, diversidad étnica, sustentabilidad ambiental, equilibrio regional y autonomía cultural.

Sabemos, de acuerdo con Antonio Yunes, que los fenómenos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo son complejos y variados cuyo estudio exige enfoques interdisciplinarios y amplias bases de información, que en México apenas empiezan a elaborarse.<sup>182</sup> Es una necesidad obvia, que requiere revalorar el nivel teórico del análisis en este intento integral, económico, social y ambiental por su doble función: establecer el cuadro general en el que se sitúa la relación sociedad-naturaleza y permitir la interpretación correcta del paradigma del desarrollo sustentable.

La importancia de la reflexión paradigmática, radica en el hecho de que orienta la investigación, no sólo en torno al modelo de desarrollo y sus diferentes manifestaciones, cambios y problemas sino para guiar la construcción de teorías fundamentales en el campo de la administración pública, con el fin de facilitar la transición al desarrollo sustentable de una manera coordinada, con la participación de la sociedad.

En el análisis del *pensamiento económico, social y político relacionado con el sistema natural* se entiende que el concepto más preciso de desarrollo incluye todos los aspectos de la vida humana y social, y no está limitado al estrecho enfoque que compara el desarrollo con el crecimiento económico. Por lo común la dimensión ambiental se ha estudiado más como un elemento temático, sin articularlo con la dimensión económica y social.

Desde hace tiempo, expertos y científicos de diversas escuelas del pensamiento económico y social, considerando el carácter finito de los recursos, han planteado límites al crecimiento, como una vía para mejorar el bienestar de la sociedad.

En un sentido amplio, la CNUMAD (*Nuestro futuro común*) se refiere a la redefinición de las relaciones sociedad-naturaleza y en consecuencia a un cambio sustancial del propio proceso civilizatorio y señala que el objetivo del desarrollo sustentable es mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, en la actualidad y en las generaciones futuras, el cual debe fincarse en políticas integradas, que apunten en las siguientes dimensiones:

La dimensión social del desarrollo sustentable, presupone la equidad y una comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas.

El componente económico de la sustentabilidad, exige que las sociedades se encaminen por sendas de crecimiento económico, que generen un verdadero

---

<sup>182</sup> Yunes, Antonio. *Medio ambiente: problemas y soluciones*. op cit.

aumento del ingreso, y no apliquen políticas a corto plazo que conduzcan al empobrecimiento a largo plazo.

La dimensión ambiental del desarrollo sustentable, se fundamenta en el mantenimiento de la integridad y, por lo tanto, de la productividad a largo plazo de los sistemas que mantienen la infraestructura ambiental. La sustentabilidad ambiental exige el uso del capital ecológico de forma tal que no disminuya la productividad de la naturaleza ni la contribución general de los bienes y servicios ambientales al bienestar humano.

En esta definición se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo y la cobertura de las necesidades de generaciones futuras. Este es el camino alternativo para la credibilidad política y la *governabilidad*.

En el ámbito internacional se interpreta al desarrollo sustentable como un proceso que requiere un avance simultáneo en cinco componentes: económico, humano, ambiental, tecnológico e institucional. Estas dimensiones proporcionan un marco de referencia para discutir detalles específicos de cómo se debería transitar hacia el desarrollo sustentable en cada país o región (UICN-PNUMA, 1991).

*La problemática socioeconómica, ambiental e institucional*, cuestiona a la sociedad industrializada que ha dado lugar al consumo irracional de los recursos naturales en un proceso que aconseja mantener ciertas reservas respecto al oportunismo sobre el futuro de la sociedad. La escasez de recursos y exceso de desechos son el principio y fin de nuestra civilización industrial o, lo que es lo mismo, la problemática ambiental evidencia la fragilidad de nuestro modelo de desarrollo.

Los problemas del medio ambiente son los problemas del desarrollo, causados por un modelo de desarrollo inequitativo para las sociedades humanas y nocivo para los sistemas naturales. Este no solo es de índole técnico, sino social, político y de administración pública, léase marco institucional tal como ha quedado establecido, en los foros mundiales de Estocolmo, Río de Janeiro y recientemente en Johannesburgo (agosto-2002), convocados por la CNUMAD.

El futuro de las nuevas generaciones, es decir, la condición de desarrollo sustentable, no puede depender del empleo tan predominante de carbón, petróleo y gas natural. El transporte, los procesos industriales, el comercio y los servicios, la agricultura, no podrán seguir creciendo a base de tales recursos de origen fósil que por una parte, son agotables, y por otra, constituyen el factor más importante de aumento a largo plazo de la temperatura media de la atmósfera, o sea el llamado efecto invernadero. Se prevén graves consecuencias climáticas y de contaminación con efectos en la salud, redistribución de actividades agropecuarias, inundación de zonas costeras, desplazamiento de cientos de

millones de habitantes y reubicación de establecimientos industriales y de otros sectores.

La actividad económica global depende de energía, en 80 por ciento por el empleo de combustibles fósiles y mientras los combustibles sustitutos no contaminantes o menos contaminantes no se produzcan en volumen suficiente y alcancen para un consumo creciente, las esperanzas de proteger el ambiente global, son limitadas: Las alternativas reales no son fáciles de prever. Sin embargo el DS no es sólo cuestión de reducir la dependencia de los energéticos, en particular los más contaminantes, sino que abarca un amplio espectro de otras acciones nacionales, regionales y globales.

Se destaca que por el nivel de actividad económica sobre el territorio y la forma en que esta se lleva al cabo, las funciones ambientales que presta el capital ecológico han devenido en bienes cada vez más escasos, lo que las ubica por derecho propio dentro del ámbito de competencia de la economía, como disciplina, que precisamente trata de la asignación de recursos escasos.

En términos más generales, a lo que estamos enfrentados es a una yuxtaposición de procesos, es decir, estamos todavía ante procesos de deterioro del medio rural, típicos de un país en vías de desarrollo; a problemas que provienen directamente de la vinculación entre pobreza rural y deterioro ambiental; pero también a procesos asociados con el incremento del consumo y con el deterioro ambiental.

Ello introduce dificultades a países como el nuestro, donde aún no existe la suficiente producción de bienes y servicios, incluso en condiciones redistributivas. Sin embargo, es un hecho que en muchos casos se han rebasado ya los límites de la sustentabilidad y en adelante los costos ambientales del crecimiento podrían ser aún más elevados.

Hoy parece ir en aumento la impaciencia de los pobres de México y del mundo, y de los inconformes frente a los desastres ambientales. Hoy nos damos cuenta de que no hay forma de alcanzar las metas de la Agenda 21, adoptada por las Naciones Unidas, en materia de pobreza, agua, educación, condiciones sanitarias y energía con programas e instituciones tan sectorizadas y los recursos financieros actuales. Hoy sabemos que las metas sociales, económicas, ambientales e institucionales están interrelacionadas: si no se abate la pobreza, ni se modifican los patrones de producción y consumo, y se actualizan y democratizan las instituciones de la administración pública no es posible alcanzar un desarrollo sustentable.

Si bien México ha vivido un claro cambio institucional y normativo, no se ha desplegado la visión y el potencial reformador y movilizador de la agenda de sustentabilidad. El desempeño económico ha sido insuficiente para revertir el

deterioro socio-ambiental; los avances han sido más relevantes en el equilibrio macroeconómico que en el bienestar social. Desgraciadamente el país no es ahora más sustentable social y económicamente. La situación ambiental tampoco muestra signos claros de avance, sino todo lo contrario. Tomemos conciencia, no es suficiente con aumentar la riqueza o mantener en equilibrio las variables macroeconómicas. Son indispensables políticas distributivas y correctivas, compensatorias de las injusticias, y desequilibrios seculares.

Las dificultades para hacer efectivo un desarrollo sustentable crecen en la medida de la profundidad de los rezagos sociales existentes, y por tanto de la amplitud de las demandas que están todavía por cubrirse. Se volverá más complejo el problema si continúan reproduciéndose patrones de consumo, valores culturales y esquemas tecnológicos que propician el deterioro ambiental.

Existen interrelaciones entre el crecimiento económico y la desigualdad, o entre la pobreza y los problemas ecológicos, o entre estos últimos y el desarrollo industrial, tales interrelaciones ni son unívocas ni son simples. Todo ello nos coloca ante el nuevo paradigma de vincular la conversión productiva y de desarrollo tecnológico, con una política demográfica y otra de reorientación del consumo para transitar hacia grados crecientes de sustentabilidad.

La *gestión social y la administración pública*, consideran varios niveles de acción e invita a pensar y a relacionar procesos que aparentemente no tienen (tenían) nada que ver uno con el otro. En particular aquellos relacionados con la gestión pública y la estructura económica, con las decisiones políticas relativas a la tecnología, la ciencia y al aprovechamiento de recursos naturales, a la transformación de ecosistemas estratégicos y a la dinámica social.

En México las políticas ecológicas y más recientemente, las ambientales, no cuentan con una experiencia acumulada semejante a la relacionada con las políticas sociales. En los años 1970 a 1980 la política ambiental transitó de una orientación meramente sanitaria, como respuesta a la contaminación del aire en las grandes ciudades, de los cuerpos de agua y de los suelos, hacia un enfoque social y de protección del equilibrio ecológico.

Se trata de problemas y dificultades de los que apenas empezamos a ser verdaderamente conscientes y que por su propia naturaleza desbordan los marcos propiamente nacionales y exigen compromisos concertados con otros países. Son, además, cuestiones en un incipiente estado de elaboración teórica y política. Esto abre enormes espacios para la incertidumbre y la manipulación ideológica y política.

Por regla general en la gestión de los diversos sectores de la administración pública, la dimensión ambiental es una tarea secundaria, desligada de las

prioridades públicas de la planeación económica nacional, mientras que en el nivel de *conciencia sobre el desarrollo sustentable* que se acepta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es especialmente bajo entre los ejecutores de decisiones públicas.

Baste señalar, la dificultad para evaluar los costos ecológicos y sociales del crecimiento económico, así como para incorporar al cálculo económico los criterios cualitativos y los diversos procesos de orden ecológico, tecnológico, cultural y social que caracterizan a los valores de una nueva racionalidad ambiental, lo cual ha implicado que la planificación del desarrollo sustentable se haya restringido a la perspectiva de la contaminación.

Una de las dificultades iniciales ha sido la comprensión del medio ambiental como una totalidad de extraordinaria complejidad, al interactuar entre sí los componentes de los ecosistemas con las actividades humanas.

Los esfuerzos de los últimos sexenios por establecer un nuevo modelo de administración pública para impulsar un desarrollo que promueva la utilización sustentable de los recursos naturales a un ritmo aceptable en términos económicos, sociales y ambientales han sido insuficientes.

Es fundamental reconocer que la responsabilidad de los distintos ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal va mucho más allá de la generación actual, y que deben actuar con una perspectiva de largo plazo; que los ritmos actuales de deterioro ambiental, de destrucción irracional de recursos no renovables y de pérdida de la biodiversidad, representan una amenaza ominosa y efectiva para toda la sociedad, mucho más compleja y difícil que la representada por el holocausto nuclear; asimismo, la posibilidad de optar por medidas de emergencia ambiental que, con base en nuevas leyes e instituciones, reviertan determinados procesos destructivos del medio ambiente.

Estas reflexiones permiten formular, como propuesta, *una estrategia de administración pública para el desarrollo sustentable*:

Ante el compromiso de todas las naciones (CNUMAD *Nuestro Futuro Común*. Agenda 21), que exige el máximo esfuerzo de gobiernos y sociedades para transformar la gestión del ambiente y de los recursos naturales, medido y valorado desde el reconocimiento de las asimetrías económicas, sociales y culturales en cada país y entre países, se requiere urgentemente, a nivel global, que los gobiernos promuevan tres cambios adicionales en la actividad humana, a fin de garantizar la transición hacia la sustentabilidad del desarrollo:

El primero es un cambio fundamental en la intensidad del uso de los bienes y servicios ambientales a nivel global.

El segundo nivel en el que el DS exige cambios fundamentales, se refiere al establecimiento de relaciones equitativas entre las sociedades del norte y las sociedades en desarrollo del sur.

El tercer cambio se refiere a dar atención al incremento de las presiones que las poblaciones en aumento ejercen sobre los recursos naturales y las capacidades productivas de sus respectivos países.

El DS no se instaurará a nivel global porque las Naciones Unidas se ocupen del asunto, sino porque en los gobiernos y las sociedades que representan, vayan asentándose las actitudes, políticas y programas que permitan generar los procesos que llevan a ese objetivo.

Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo muestran indicios de que el DS en su escala global, irá modificando los términos de las relaciones internacionales, y nos coloca ante nuevos elementos en las negociaciones respectivas.

La presión por la extracción y consumo de los recursos naturales, reorganizará las relaciones internacionales y tendrá una relevancia significativa en el nuevo orden global en el que nuestro país deberá desenvolverse con audacia en las próximas décadas. En tal sentido, se deben diseñar políticas económicas de largo plazo para negociar acuerdos que conviertan, en puntos a favor de la competitividad mexicana, los esfuerzos por lograr una producción y consumo sustentables. Esto significaría aportes para una sustentabilidad global con la Unión Europea, los Consejos de Cooperación del Pacífico y los grupos de países de América Latina y el Caribe. La globalización actuará en doble sentido, aun en asuntos migratorios y no será posible asumir actitudes de aislamiento.

Los compromisos asociados a los nuevos acuerdos internacionales representan, para el gobierno de nuestro país, una serie de protocolos, convenciones y acuerdos que requieren un mayor esfuerzo, pero también significan una mayor oportunidad para cuidar los procesos de deterioro y de mejoría de la calidad ambiental, asociados a los procesos de globalización.

Una de nuestras preocupaciones centrales debe ser alentar un análisis más profundo de los requerimientos que en México supone el desarrollo sustentable, es decir, el proceso de cambio social que permita mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos en condiciones de mayor equidad y democracia, al tiempo que se propicia revertir el proceso de deterioro ambiental.

El Estado debe asumir por sobre todo políticas generales ya sea mediante iniciativas del Poder Ejecutivo y en su caso del Poder Legislativo para asegurar el desarrollo sustentable así como para evitar desviaciones excesivas o peligrosas de las estrategias que con frecuencia se adoptan para acelerar el desarrollo; sin

eludir que las políticas económicas, como ya se ha afirmado, deben ir acompañadas de políticas sociales y ambientales.

La integración de políticas es uno de los requisitos fundamentales para poder articular iniciativas, esfuerzos, recursos económicos, capacidades de gestión, no sólo en el ámbito federal de la administración pública, sino en los estatales y municipales, y con la sociedad misma. La premisa fundamental de este proceso es el mejoramiento de la administración pública para articular el esfuerzo nacional hacia el desarrollo.

Supone la articulación de políticas sectoriales de la *administración pública* como la económica, desarrollo social, transporte, turística, agropecuaria, forestal y pesquera, energética, industrial, medio ambiente y recursos naturales, así como la científica y tecnológica buscando la reorganización del conocimiento, de la manera de pensar y de relacionar saberes y disciplinas mediante cambios en la educación que busque no sólo el conocimiento sino también, y sobre todo, su articulación y contextualización sociohistórica; y la transformación de organizaciones e instituciones.

Las orientaciones normativas institucionales de desarrollo sustentable, deben guiar el trabajo científico hacia innovaciones tecnológicas que respeten los valores fundamentales de sustentabilidad, tales como la resistencia de los ecosistemas locales, la mitigación de los impactos provocados por el cambio climático, la eficiencia energética y la seguridad alimentaria impulsando, al mismo tiempo, la capacidad de las poblaciones locales de influir en los procesos de resolución de problemas.

El tránsito hacia el desarrollo sustentable en el país depende del fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, particularmente en la disposición de suficiente personal calificado. Por lo tanto la capacitación debe considerar como principales destinatarios a los cuadros técnicos y directivos del sector público, con sus instancias homólogas de los gobiernos estatales y municipales, a fin de contribuir al desarrollo de las competencias y habilidades requeridas desde sus espacios de gestión.

Desde esta perspectiva, la estrategia de sustentabilidad se construye sobre la base de un proceso gradual de integración de políticas y el establecimiento de indicadores de sustentabilidad que conlleva acciones de cambio institucional en varios planos. Esta se da a través de la incorporación de enfoques ambientales y condicionantes de sustentabilidad en los procesos de planeación y en la misma formulación de políticas relevantes de todos los sectores de la administración pública federal, de la extensión de responsabilidades a lo largo de todos los organismos estatales, de la generación de espacios permanentes de efectiva interacción y coordinación institucional (gabinetes y consejos especializados), lo



que presupone una nueva dimensión política, jurídica y ética, concientización y sensibilización entre los servidores públicos, teniendo como base los programas sectoriales, o de gabinete que preside el Ejecutivo Federal, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Hace falta un mecanismo articulador de esta estrategia nacional vinculada a compromisos internacionales que tenga como una de sus metas la elaboración, coordinación y supervisión de la Agenda 21 Mexicana y ser enlace del gobierno de México con la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), presidida por el Presidente de la República e integrada por representantes del gobierno, comunidad científica y sectores productivos.

El tema del desarrollo sustentable y equitativo requiere, por una parte de un amplio foro de discusión nacional que es preciso en México, y una reorganización de la estructura institucional de los tres ámbitos de gobierno con el fin de facilitar la transición a este nuevo modelo de desarrollo de una manera coordinada con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Adoptar la sustentabilidad como norma política de gobierno significa afirmar una solidaridad entre el presente y el futuro de la nación.