

INTRODUCCIÓN

Una de las respuestas más atractivas de las teorías del desarrollo actual es la que se ha denominado como “desarrollo sustentable” (DS). Nace como una propuesta que se opone al actual modelo de desarrollo que ha mostrado síntomas de agotamiento.

Sin duda, uno de los principales rasgos de la idea de desarrollo sustentable es advertir los límites del actual modelo de desarrollo, basado en la racionalidad económica y en el uso de los recursos naturales. Supone cambios principalmente en los sistemas de producción y consumo en las tecnologías dominantes, en la regulación, normatividad, organización institucional del sector público y en la percepción cultural de la sociedad. La estrategia para el DS requiere una construcción progresiva, que demanda un aprendizaje social.

Según el Informe Brundtland (CNUMAD, *Nuestro futuro común*, 1987), el modelo de desarrollo seguido por nuestra civilización en los dos últimos siglos conduce irremediablemente a la actual situación de deterioro global del medio. El desarrollo sustentable se presenta como un paradigma de nuestra época. No sabemos si con otro modelo hubiéramos alcanzado las cuotas de desarrollo de las que disfruta, al menos una parte de la humanidad, pero lo que sí parece cierto es que, en el actual modelo, el deterioro ambiental y la pauperización de las mayorías es el reverso de la moneda de los niveles de bienestar deseables. Lo que, naturalmente, no quiere decir que para corregir el deterioro haya que anular el desarrollo, como pretenden ciertas posturas extremas.¹

A comienzos de la década de los setenta, la preocupación adolecía de un claro sesgo ambientalista y reduccionista, se centraba en los aspectos de contaminación y conservación. A partir de los ochenta y los noventa, forma parte de la retórica política con un amplio consenso de que la protección ambiental no es sino uno de los componentes de una política de desarrollo sustentable.

La conciencia sobre la problemática ambiental se ha ampliado, permeando diferentes estratos sociales y políticos.²

¹ Dicho informe es el resultado del análisis que entre 1983 y 1987 por encargo del Secretario General de las Naciones Unidas, realizó la señora Gro Harlem Brundtland, en ese entonces primera ministra de Suecia. El análisis se centra en los grandes contrastes de las condiciones de vida de gran parte de la población entre los países pobres y los ricos. Entre las sugerencias para que las mayorías alcancen un nivel de bienestar económico digno, se propone el desarrollo sustentable.

² El término ambiente considera la gama de interacciones que abarcan las perspectivas sociológica, psicológica, histórica, geográfica, ecológica, jurídica, ético-filosófica, pedagógica, político-económica, antropológica y de la salud.

En efecto, la expresión del binomio sociedad-naturaleza es objeto, en primer término de una intensa preocupación para políticos, científicos, y en general, para el hombre de la calle, preocupación, que en síntesis, se debe a la percepción de un doble peligro: el agotamiento de los recursos no renovables, circunstancia que se puso espectacularmente de manifiesto con la crisis energética de 1973, y, el deterioro creciente del medio natural como consecuencia de los desechos de la civilización industrial, causa de diversas formas de contaminación, adelgazamiento de la capa de ozono, efecto invernadero, vertidos sólidos y líquidos, entre otros.

Algunos problemas ambientales se originan en las formas de consumo, los patrones de vida y la dinámica propia de los sistemas industrializados, son los efectos de la sociedad opulenta sobre el medio.

Para la gran mayoría de la población de los países en desarrollo, que a duras penas logra sobrevivir, esa problemática es difícil de percibir. Lo cotidiano domina sobre el largo plazo, lo concreto de hoy sobre lo probable de mañana.

La noción de desarrollo sustentable se dio paralelamente a la crisis mundial global que abarca distintas dimensiones como la ecológica, la social, la económica, la cultural, algunos la denominan crisis de la modernidad; para varios autores representa incluso una crisis del proyecto civilizatorio modernizador, dentro del cual resaltan como procesos centrales la urbanización, la industrialización, la educación, el crecimiento económico, la ciencia, la técnica, el mercado y el marco institucional. Desentrañar causas e implicaciones económicas, sociales y políticas en la búsqueda de soluciones supone ampliar el análisis interdisciplinario; no pueden ser, solamente de tipo ambiental o ecologista, sino que se explican como parte del proceso histórico del desarrollo y de la acción gubernamental.

La reorientación interdisciplinaria del desarrollo sustentable es absolutamente necesaria por tres razones decisivas: a) por la incomparable complejidad de la relación entre naturaleza y sociedad; b) por la urgencia, la dificultad y la gravedad de la situación que exige un cambio social global en las mentalidades y en los comportamientos del mundo contemporáneo; c) porque este cambio hipercomplejo y difícilísimo no puede dejar de ser pensado, y muy a fondo, interdisciplinariamente, por quienes toman decisiones de interés público en todos los sectores de la administración pública en nuestro país.

La idea de tener en cuenta la interacción entre la sociedad y la naturaleza parece fecunda y requiere la articulación de planes y programas de todos los sectores de la administración pública para responder a los retos del presente e ir al día y a la vanguardia del desarrollo sustentable. La administración pública debe dar paso a este nuevo paradigma, al considerar de una vez, efectivamente, la influencia recíproca, evidente, entre leyes de la naturaleza y regulaciones políticas, económicas y sociales.

Para los objetivos de este trabajo resulta importante desprender dos premisas de carácter general, aplicables a escala mundial y nacional: primera, ante la falta de visión de sustentabilidad de las sociedades modernas, sólo la eficacia de la administración pública y la democracia pueden ofrecer alternativas de solución al deterioro socioeconómico y ambiental, a mediano y largo plazos; segunda, el instrumento más importante del Estado para impulsar políticas de desarrollo duradero, es la coordinación de su estructura institucional y la participación ciudadana para tomar las decisiones.

El alcance de estas premisas permite fundamentar acciones de diferente tipo, que van desde la movilización social de los sectores afectados por los riesgos ecológicos, hasta la más amplia discusión nacional sobre acciones programáticas de la administración pública para la transición al desarrollo sustentable.

En la búsqueda de un desarrollo deseable, es decir, sustentable, está implícita, entre muchas otras, la idea de la participación democrática de los ciudadanos, de sus intereses, de las visiones y percepciones que tienen del mundo, de su vida y por supuesto de su futuro.

Desde el campo de las ciencias sociales y de la administración pública, esto supone retomar el planteamiento inicial: ¿cómo hacer instrumentales las propuestas de un desarrollo sustentable, articulando lo social, lo político y lo económico en el manejo de los recursos naturales?

Cuando hablamos de desarrollo sustentable en principio nos referimos a una relación básica: conservar los recursos naturales para desarrollarnos y desarrollarnos para conservar los recursos naturales. Esta relación, por muy simple que parezca, expone y vincula dos asuntos que inclusive se les había visto como procesos antagónicos. O conservamos o nos desarrollamos, así se afirmaba. Todavía escuchamos en discursos políticos: “primero debemos crecer en términos económicos, para después distribuir la riqueza y con ella atender problemas prioritarios como la falta de empleo y después los sociales y ecológicos”.

La pobreza, la exclusión social, la falta de empleo, la dificultad para construir alternativas locales, el creciente agotamiento y deterioro de los recursos son rasgos de la llamada “crisis del desarrollo”, la cual enmarca, un desarrollo insustentable orientado por una visión de progreso material ilimitado, consumista, que no toma en cuenta nuestra gran diversidad biológica, la cual nos remite tanto a la pluralidad de culturas como a la multiplicidad de ecosistemas y a sus relaciones dinámicas.

En México y el resto del mundo los procesos de deterioro, se expresan en diferentes magnitudes, son la deforestación, la desertificación, la erosión de los suelos, la ampliación de la frontera agropecuaria, la contaminación del agua, aire y suelo,

la pérdida de recursos naturales y la biodiversidad, el alto riesgo frente a las amenazas naturales, pero también son la pobreza, las migraciones campo-ciudad, la exclusión social y la ingobernabilidad.

Los problemas que ahora conocemos como ambientales no se les asociaba a conceptos como bienestar, calidad de vida y desarrollo. Estos tendrían que abordarse desde una visión de Estado, como cuestiones que conciernen a la nación en su conjunto y que exigen compromisos de todas las fuerzas sociales y políticas e incluso compromisos internacionales.

La diferencia básica en la preocupación que los países desarrollados y en desarrollo tienen por el medio ambiente deriva de sus niveles de bienestar. Para los países prósperos del norte, la problemática ambiental se inserta en la cuestión de la calidad de vida. Ellos han superado sus problemas de desarrollo, sus metas de bienestar, medidas por los indicadores tradicionales de consumo de calorías, salud, educación, niveles de ingreso, tiempo para el ocio, etcétera, han sido alcanzados con creces.

Para los países en desarrollo, que no logran satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población y enfrentan una pobreza aguda con el aumento de desposeídos y subalimentados, la preocupación esencial es cómo utilizar el sistema natural para acelerar el desarrollo y crecimiento económico sin agotar sus recursos naturales ni dañar el medio ambiente. Estos países están conscientes del problema ambiental para enfrentar una urgente tarea de superar la pobreza en condiciones extremadamente difíciles: una población en expansión, relaciones internacionales desfavorables, escasez de recursos técnicos y económicos y, a menudo, la inercia de casi tres décadas económicamente estancadas y aun de crecimiento negativo.

Redcliff y Goodman³ señalan que en los países en desarrollo la creación de valor y el acceso a la subsistencia requieren sacrificar la calidad ambiental frente a los beneficios de sobrevivencia de corto plazo. Revertir este proceso, añaden, es una tarea considerable, porque los efectos acumulativos del crecimiento económico (o tal vez habría que decir de la ausencia del mismo) sobre los pobres suelen ser negativos, y ellos deberán ser compensados de alguna forma, para que no exploten el sistema natural a corto plazo, antes que el medio ambiente sea completamente degradado.

Lo más preocupante es que pese al enorme potencial científico-tecnológico hoy disponible, todos los indicadores –sean estos niveles de ingreso, patrones de consumo, capacidad tecnológica, etcétera- revelan que las disparidades entre el norte desarrollado y el sur en desarrollo, lejos de reducirse, aumentan. La

³ M. Redcliff, R. David, *Environment and development in Latin America, the politics of sustainability*, Issues in environmental Politics. Manchester University Press, 1991

frustración y la impaciencia, más aún, la desesperación, se manifiestan abiertamente. La desazón social aumenta, aun por motivos distintos, tanto en el norte como en el sur.

En este sentido, problemas emergentes como los nuevos derechos ambientales y los ordenamientos jurídicos para la resolución pacífica de los conflictos ambientales, y los procesos de concientización y movilización social a que conducen los nuevos valores de la cultura ambiental, parecen desbordar a los paradigmas normales del pensamiento económico y sociológico.⁴ Algunos autores ven la problemática ambiental asociada sobre todo a los cambios institucionales que requiere la incorporación de la dimensión ambiental en las prácticas de planificación de los gobiernos.

La gran tarea mundial, después de la cumbre de Johannesburgo (agosto/2002), es que los gobiernos del mundo asuman el reto de impulsar el desarrollo sustentable. Frente a la preocupante escalada de la civilización industrial, cuyo modelo no sólo explota y margina a millones de seres humanos sino que destruye y desequilibra los procesos naturales, urge erigir una modernidad alternativa de las instituciones que conforman la administración pública lo que supone la construcción teórica y práctica de una verdadera sociedad y economía sustentables.

La incorporación de la dimensión ambiental en la formulación de planes, programas, presupuestos y políticas de la administración pública no es una tarea fácil, sobre todo si se considera que la mayoría de los problemas ambientales surge de sectores "no ambientales" de la economía (energía, agricultura, industria, entre otros) y que por lo tanto, la inclusión de criterios ambientales sólo se ha insertado con un enfoque temático relacionado a la política sectorial ambiental soslayando su relación con los procesos sociales y económicos -como una constante y factor transformador- a partir de una visión más integral en la dirección del desarrollo sustentable.

Las necesidades de la población creciente y las presiones para el desarrollo de los recursos naturales es uno de los principales problemas que confronta la comunidad mundial y un desafío para la administración pública.

La sociedad mexicana enfrenta tres retos fundamentales: superar el desarrollo económico, disminuir las profundas desigualdades socioeconómicas y revertir o al menos detener el deterioro del medio ambiente.

⁴ Walker K. J. (1987) "Methodologies for social aspects of environmental research" Social Science Information, vol. 26, No. 4, pp. 759-782

Estamos, por lo tanto, ante un paradigma que sea capaz de armonizar la ecología con la economía, a la sociedad con la naturaleza ¿Es posible conciliar el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente?, esto obliga a analizar con cautela las posibles soluciones que para el desarrollo sustentable, aportan los diferentes enfoques que se han planteado esta cuestión. La hipótesis que se perfila es que si la visión de sustentabilidad no puede obtenerse como resultado directo de un modelo de desarrollo, entonces los criterios y principios ambientales deben introducirse mediante regulaciones políticas y controles sociales externos. Es aquí donde la administración pública y la voluntad política consciente, pueden articularse con la participación ciudadana en un orden cualitativo inédito.

Es evidente, la complejidad que supone articular una estrategia para el desarrollo sustentable. Este sólo puede alcanzarse a través de un proceso de reformas económicas y sociales, una revisión de las relaciones Estado-sociedad, una intervención protagónica de los ciudadanos y sus organizaciones, cambios institucionales y culturales que conformen un nuevo marco de valores y conductas para soportar las tensiones que, sin duda, provocará la revisión de nuestro modo de vida para evitar una catástrofe ambiental generalizada.

La idea de que México está en el umbral de una política de desarrollo sustentable no parece aún realista, sobre todo a la luz del relativo estancamiento de la economía en los últimos años, de la creciente desigualdad social que prevalece y del fuerte descenso del PIB, además de los graves problemas de ajuste de las cuentas financieras externas y, por otro lado, de la carencia de perspectivas de empleo para un contingente laboral que aumenta constantemente.

Esta investigación pretende estimular el pensamiento acerca del desarrollo sustentable en México como principal reto para las instituciones de la administración pública mexicana y su perspectiva para el siglo XXI, tanto en lo económico, social, ambiental y cultural como en lo político, e incitar a personas de múltiples disciplinas y posiciones en la vida activa a participar en la transición del país hacia este nuevo modelo. No se trata de un estudio acabado, sino de una interpretación de las tendencias y los posibles escenarios dentro de los cuales puedan preverse alternativas más positivas para México. En este sentido, la base conceptual de esta investigación se inscribe en la perspectiva de una Administración Pública para el Desarrollo Sustentable.

Esta investigación se desarrolló con un enfoque interdisciplinario, rescata las principales posiciones de estudiosos de indudable prestigio, así como experiencias nacionales e internacionales sobre cada una de las diferentes dimensiones del desarrollo sustentable, que incluyen los aspectos económico, social, ambiental, tecnológico e institucional, considerando que enmarcan problemas emergentes

de una grave realidad y plantean temáticas novedosas al gobierno y a la sociedad. Para tal efecto se estructura en cuatro capítulos:

Capítulo I. Pensamiento económico, social, político y sistema natural. Por lo común, la variable ambiental se ha estudiado más como un elemento temático sin articularlo con la dimensión económica y social, por lo tanto, un propósito de este capítulo, es coadyuvar a la construcción de un marco conceptual que sustente un cambio de paradigmas para el análisis de la relación entre la naturaleza y la sociedad, con base en las diversas corrientes del pensamiento económico, sociológico, y de los procesos políticos institucionales en los que tiene lugar y de los cuales forma parte.

La integración de los niveles teórico, empírico y práctico es urgente en esta nueva visión del desarrollo, en tal sentido se explica la inclusión de un serio análisis sobre el concepto de desarrollo sustentable; una breve discusión en relación a los paradigmas y los principios que contiene la Agenda 21 (Conferencia de las NU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil, 1992) ya que constituyen una aportación para contextualizar la dimensión, tendencias y estrategias para transitar al desarrollo sustentable.

El desarrollo de este marco teórico carece de sentido si no puede aplicarse en la práctica; de ahí que relacionar medio ambiente y desarrollo es crucial si queremos eliminar la contradicción del binomio sociedad-naturaleza, para delinear de manera coherente y racional, políticas orientadas a la construcción de un modelo de desarrollo con enfoque de sustentabilidad.

Capítulo II. Problemática socioeconómica, ambiental e institucional. Es fundamental apreciar el alcance de los desafíos socioeconómicos y ambientales, sus impactos tanto en la población como en los ecosistemas y despertar la conciencia colectiva para participar en acciones coordinadas en la búsqueda de soluciones.

Para intentar la comprensión de esta problemática que se globaliza con una fuerte interdependencia y vulnerabilidad social, ambiental y económica, se proporciona una visión analítica y descriptiva al mismo tiempo, de los problemas tal como son. Se mencionan diversos tópicos relativos a las condiciones de desigualdad y marginación, la presión de los nuevos movimientos ambientales, por el uso indiscriminado de combustibles fósiles y su efecto adverso sobre el medio ambiente, la salud y la calidad de vida, el deterioro de los recursos naturales propios de una sociedad de consumo y de un modelo industrial insustentable; las dificultades económicas por las que atraviesan los sectores agropecuario, forestal e industrial; asimismo se hace referencia a vacíos institucionales y limitaciones prevalecientes.

De esta manera se procura poner de relieve los elementos estructurales que han sido dejados de lado y que requieren enfatizarse en forma integral para lograr un patrón de desarrollo sustentable a partir de políticas públicas específicas.

Capítulo III. Gestión social y administración pública. Su objetivo es presentar algunos resultados alcanzados en México, en su camino hacia la sustentabilidad, con base a sus compromisos internacionales, avances en materia legislativa y a políticas sectoriales de la administración pública, incluyendo observaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como alternativas para avanzar.

México ha acumulado una experiencia importante de gestión y de políticas ambientales que, aunque con un sesgo ecologista y en ocasiones conservacionista, ha logrado resultados tangibles, no obstante arroja un cúmulo muy grande de problemas estratégicos no resueltos, y por tanto de oportunidades muy valiosas.

Capítulo IV. Una estrategia de administración pública para el desarrollo sustentable. Se intenta una propuesta de estrategias generales para el desarrollo sustentable en los ámbitos internacional y nacional, a partir de la integración de políticas cuya relevancia en nuestro país, reclaman una urgente, amplia y más profunda contribución por parte de autoridades, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y en su caso, imaginativos esfuerzos de cooperación multilateral por parte del gobierno mexicano.

Se hace énfasis en la importancia que tiene la participación social y la dimensión ética, política, jurídica e institucional para el diseño y cumplimiento de tales políticas. Se propone una línea de acción que incluye la aplicación efectiva de indicadores de sustentabilidad, la instrumentación de la gestión ambiental municipal y la creación de una Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable para la programación de la Agenda 21 Mexicana y como vínculo del gobierno de México con la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

En las *conclusiones* permea el binomio medio ambiente y desarrollo como un reto paradigmático para la administración pública. Se hace referencia a los principales contenidos conceptuales, objetivos y estrategias que deben animar la transición al desarrollo sustentable, considerando que la gestión pública tiene una naturaleza eminentemente transectorial, en donde la política, la legislación y el sistema administrativo gubernamental son sus componentes.