

Problemas públicos

Visión y esquemas de gestión estatal de lo ambiental ¿sustentadores de una política racional?

Patricia Romero Lankao*

I ntroducción

La política ecológica es una de las áreas más jóvenes de las políticas públicas. Apenas en 1971 se contó con la primera ley, así como con una Subsecretaría dedicada a gestionar lo ambiental.¹ No obstante, la definición y gestión

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Se trata de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, expedida el 12 de marzo de 1971, que fue sustituida el 11 de enero de 1982 por la Ley Federal de Protección al Ambiente. **La Ley**

gubernamentales de lo ambiental han atravesado por cambios sustanciales, que permiten diferenciar tres etapas. En la primera, que corre desde 1971 hasta 1982, predomina una perspectiva sanitaria en la que corresponde a la Subsecretaría del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salud, gestionarlo ambiental. En la segunda, que va de 1982 a 1992, domina una visión predominantemente ambientalista y estático-idílica de lo ambiental, que será abordada más adelante; se incorporan otros instrumentos de política (de planeación y de control) y se encarga su gestión a la Subsecretaría del Ambiente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La tercera etapa comprende de 1992 a la fecha.

Desde los últimos años de la administración salinista se registraron diversas transformaciones que apuntan a una nueva forma de definir y gestionar lo ambiental. Es objetivo del artículo decantar los componentes de esos cambios a partir de una lectura comparativa de la segunda y tercera etapas, así como de dos hilos conductores:

- a) el análisis de la visión estatal de la problemática ambiental, observando qué componentes de la relación sociedad-naturaleza² son, para los diseñadores de la política, dignos de diagnóstico y gestión; qué peculiaridades les atribuyen; a qué determinantes sociales imputan su existencia y qué sentido y lugar otorgan a las políticas como mecanismos para gestionarlos;
- b) la reflexión en torno a las posibilidades y límites de esas visiones y esquemas para el logro de una política racional, en los sentidos que la economía ambiental neoclásica y sus "críticos" dan al término: en tanto la definición de lo ambiental sustenta la búsqueda, por parte de los diseñadores de políticas (entes racionales),³ de información pertinente; y que les permite elegir los instrumentos —medios— idóneos para la maximización de una función objetivo.

La elección de los medios más adecuados para la prosecución de los objetivos ambientales tiene implicaciones distintas dentro de los dos esquemas predominantes de política ambiental. Significa, desde la perspectiva de las vertientes críticas del neoliberalismo, la consecución de los objetivos ambientales a través de una adecuada combinación y coordinación de instrumentos jurídicos, de planeación y económicos, cuyo cumplimiento estaría garantizado

General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, emitida el 28 de enero de 1988, es la ley actualmente vigente.

² La distinción sociedad-naturaleza es meramente analítica.

³ Es decir, maximizadores de una función objetivo (equilibrio pareto-óptimo o logro con el menor costo de las metas ambientales), que deciden una opción en una situación dada, y realizan elecciones constantes y transitivas. I. M. D. Little. *A Critic of Welfare Economics*, Oxford, Clarendon Press, 1957.

por esquemas estatales de comando y control.⁴ Implica, desde la óptica neoclásica, formas de intervención estatal tendientes a garantizar que:

a) el mercado asigne eficientemente generacional e intergeneracionalmente los recursos naturales escasos,⁵ es decir, que la cantidad ofertada iguale a la cantidad demandada y los costos privados a los sociales; además de que sea imposible mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de otro (equilibrio óptimo-pareto).

b) todos los recursos tengan un propietario, cuyos derechos de propiedad estén claramente especificados;

c) en caso de rompimiento del equilibrio pareto-óptimo y de generación de externalidades (deterioro ecológico en este caso), en el que los agentes económicos no asumen la totalidad de los costos de su acción y el mercado "falla", se generen los mecanismos tendientes a restaurar el eficiente funcionamiento del mercado, o cuando menos a lograr que los agentes "economicen" con el ambiente y se alcancen los objetivos ambientales con el menor costo.⁶

1. Una problemática, dos definiciones

Algunos especialistas en políticas públicas sostienen que la definición estatal de un área de gestión —lo ambiental en este caso— encarna teorías e hipótesis sobre su naturaleza, es decir, sus componentes más importantes, las relaciones causales entre éstos, los mecanismos de gestión.⁷ Otros afirman que, por el contrario, los hacedores de política "reducen o eliminan en gran medida la dependencia de teoría", precisamente porque basan sus elecciones de política en la experiencia precedente, es decir, en "los resultados que alcanzaron decisiones políticas anteriores".⁸

⁴ Ver Udo de Simonis. *Preventive Umweltpolitik*, Frankfurt/New York, Campus, 1988. Udo Simonis. *Basiswissen Umweltpolitik*, Berlín, Sigma, 1990.

⁵ Los partidarios de la economía neoclásica sostienen que es escaso aquel recurso natural que posee un precio.

⁶ Para una panorámica del abordaje neoclásico de lo ambiental ver W. J. Baumol y W.E. Oates. *Economics, Environmental Policy and the Quality of Life*, Englewood Cliffs., 1988. P. S. Dasgupta y G. M. Heal. *Economic Theory and Natural Resources*, Great Britain, Oxford, University, 1979. Alfred Endres. "Umweltökonomie. Eine Einführung", Darmstadt, 1994. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Siebert, Horst, "ökonomische Theorie natürlicher Ressourcen", Tübingen, J. C. M. Mohr, 1983.

⁷ Para mayor información sobre la definición del problema como dimensión del proceso de políticas públicas, ver Adrienne Windhoff. "Politik-Implementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen", Königstein, Hain, 1980.

⁸ Charles Lindblom. "La Ciencia de salir del paso", 1959, en Luis Aguilar, México, *La Hechura de las Políticas*, 1992, pp. 206-221.

Aquí se demostrará que la definición estatal de lo ambiental sí se sustenta en teoría. Pero no en una teoría exhaustiva o integral. Tampoco cristaliza una visión coherente y acabada de lo ambiental; plasma más bien la abigarrada y alguna veces contradictoria coexistencia de distintas perspectivas. De entre las cuales se pueden distinguir, en un esfuerzo de sistematización, dos visiones correspondientes a la segunda y tercera etapas.

En la etapa que corre desde el inicio de la década de los ochenta hasta el ocaso de la administración salinista, dominan enfoques de abordaje de lo ambiental originados en las ciencias naturales y el ambientalismo. Lo que se evidencia en la incorporación, en el discurso estatal, de la propuesta ambientalista de otorgar a lo natural tanto valor como a lo social,⁹ de asumir más que la visión y búsqueda de dominio de la sociedad sobre la naturaleza, la interdependencia entre ambas. Los artífices de la política están convencidos de que el Estado debe regular y controlar las actividades de los agentes (comando y control).

Durante la segunda etapa la visión estatal de lo ambiental se articuló alrededor de cuatro puntos nodales. El primero es una concepción estático-idílica de la relación sociedad-naturaleza, de acuerdo a la cual, los componentes de la naturaleza mantienen entre sí un *equilibrio*, trastocado por la acción transformadora de la sociedad que ha redundado en fenómenos de contaminación y deterioro ecológicos, los cuales se pueden revertir. La definición de la política ambiental como política de "preservación del equilibrio ecológico" y la insistente búsqueda discursiva de su restauración son evidencia de ello, al igual que el siguiente pasaje: "La expansión demográfica y las actividades productivas que la sustentan han demostrado su incapacidad para integrarse, con el mismo nivel de equilibrio, al conjunto de elementos que mantienen la flora y la fauna de la tierra".¹⁰

La definición de algunos conceptos básicos es el segundo componente de la visión estatal. Los diseñadores de la política ambiental concebían a los *recursos naturales* como "los elementos naturales susceptibles de ser aprovechados en beneficio del hombre"; y a su escasez, como fenómeno resultante de la combinación de factores naturales y sociales tales como sus existencias, distribución espacial, ritmos de reproducción e intensidad de explotación económica. Definían al *ambiente* como "el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre y que interactúan en un espacio y tiempo determinados".¹¹ Incorporaban, en consecuencia, la noción ambientalista de *continuum* hombre-naturaleza o entorno humano.

⁹ La sugerencia de Schumacher (1973) de concebir a la naturaleza no sólo como medio de producción sino como fin en sí mismo, es ilustrativa al respecto.

¹⁰ SEDUE. *Gaceta Ecológica*, 1990, pp. 4-5. La visión se puede encontrar en infinidad de pasajes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y sus reglamentos, así como en diversos programas de gobierno.

¹¹ SEDUE. *Gaceta Ecológica*, México, 1989, pp. 2-3.

Contradictoriamente imbuidos de la referida concepción estático-idílica, los hacedores de la política ambiental caracterizaban a la contaminación como "la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que pueda causar desequilibrio ecológico", y a éste como "alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos."¹² No especificaban qué entendían por negativo ni resolvían la contradicción entre el equilibrio de la primera definición y el dinamismo de la segunda.

El tercer punto se refiere al carácter descriptivo del diagnóstico estatal, a la carencia o vaguedad de las explicaciones del *porqué* y *el cómo* sociales de la problemática ambiental. En la segunda etapa se enumeraban, por ejemplo, los componentes fenomenológicos del deterioro del suelo, el agua, la flora y otros recursos naturales, pero no se esclarecían las determinantes sociales de aquél. Se presentaban elementos descriptivos de la contaminación del agua, que vagamente se atribuía a "una sucesión de fenómenos asociados al incremento poblacional: la concentración de la población y de la actividad económica, que demanda crecientes volúmenes del líquido y genera más residuos y descargas de agua sin tratamiento".¹³ Pero no se realizaba intento alguno de sistematizar las relaciones de causalidad o funcionales entre todos estos fenómenos.

El deber ser de la relación sociedad-naturaleza es el cuarto componente. Las autoridades buscaron durante la segunda etapa, más que sacrificar el desarrollo,¹⁴ compatibilizarlo con la protección ambiental. Se propusieron el loable pero poco claro reto de redefinir los patrones de producción y consumo, "para hacerlos compatibles con el cuidado del ambiente y el uso racional de los recursos".¹⁵

La tercera etapa de definición de lo ambiental surgió—como señalé—en los últimos años de la administración salinista y da visos de consolidarse en el sexenio actual. Sus artífices introducen una mayor proporción de tintes económicos en su análisis, que se traslapan con los componentes de la anterior definición.¹⁶ Están convencidos de que se deben promover medidas de

¹² SEDUE. *Gaceta Ecológica*, México, 1989, pp. 2-3.

¹³ SEDUE. *Gaceta Ecológica*, México, 1990, p. 9.

¹⁴ El planteamiento responde a la convicción de compatibilización entre desarrollo y ambiente, presente en el discurso de gobiernos de otros países e instituciones como ONU, PNUMA y OCDE, y que surge como respuesta tanto al conservacionismo naturalista como a las corrientes "ceristas", que proponían cero crecimiento como salida para enfrentar la problemática ambiental. Ver Meadows, *et al.* *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

¹⁵ SEDUE. *Op.cit.*, México, 1990, p.5.

¹⁶ Tal ocurre con los conceptos de equilibrio y contaminación.

política para que el mercado y el sistema de precios incentiven acciones individuales acordes con la protección del ambiente. Las autoridades introducen cambios sustanciales en la definición estatal de lo ambiental.

Más que una concepción estático-idílica, los diseñadores de la política ambiental plantean una visión estático-neoclásica de la relación naturaleza-sociedad; asumen la existencia de un equilibrio pareto-óptimo entre ambas dado por el *uso eficiente*, por parte de los agentes, de los recursos y servicios escasos ofrecidos por la naturaleza. Parecen mantener el supuesto de que, en caso de ruptura del equilibrio, se pueden generar los mecanismos tendientes a restaurarlo.¹⁷

La redefinición de conceptos como los de ambiente, recursos naturales y deterioro marca el segundo cambio. El ambiente aparece como uno de los cuatro capitales —el ecológico— de una nación, como un conjunto "de activos ambientales o de recursos comunes ambientales que [ja manera de oferentes!] proveen un flujo vital de bienes y servicios" —los recursos naturales— así como la función de asimilación de desechos.¹⁸ Mientras tanto los recursos naturales se conciben como bienes escasos, en el sentido neoclásico del término: en relación a los costos de producción/precios, la oferta y la tecnología. Si aumentan los precios de un recurso, se acrecienta su escasez y estimula su sustitución, vía cambio tecnológico.

A similares modificaciones se ha sometido el concepto de deterioro ecológico, caracterizado no sólo como ruptura del equilibrio sino como la "sobreexplotación o sobrecarga de las funciones ambientales que presta el capital ecológico, donde, como resultado de un manejo inadecuado se transgreden sistemáticamente ciertos umbrales críticos, después de los cuales se generan costos socioambientales excesivos". Poco precisa,¹⁹ la noción de umbral crítico puede interpretarse como punto(s) a partir del(los) cual(es) se rompe con el equilibrio pareto-óptimo.²⁰

¹⁷ SEMARNAP. *Programa de Medio Ambiente. 1995-2000*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1996, pp. 11-16. y DDF-SERMANAP. *Programa para Mejorarla Calidad del Aire en la Ciudad de México. 1995-2000*, pp. 117-128.

¹⁸ SEMARNAP. *Op. cit.*, pp. 15-20. Ver también DDF-SEMARNAP. *Op. cit.*

¹⁹ SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, p. 31. Subrayado y corchetes son míos. La definición de umbral es "cantinflasca": "La idea de umbral puede basarse en observaciones empíricas, en datos científicos o tecnológicos, en experiencias cotidianas e incluso en preferencias subjetivas, que revelen la existencia de limitaciones físicas, funcionales, ecológicas o sociales a la expansión de ciertos procesos en las condiciones vigentes. Generalmente, los umbrales no representan limitaciones absolutas sino saltos o discontinuidades muy significativas en los costos socioambientales inherentes". SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, p. 17.

²⁰ Infero la interpretación de la lectura de otros trabajos elaborados por los diseñadores de la política ambiental.

La tercera modificación de la visión estatal de lo ambiental está dada por el intento de caracterización de las determinantes sociales de los fenómenos de deterioro ecológico en general. Éstos —nos dicen las autoridades— se originan en la indefinición de los derechos de propiedad, en carencia de mercados o en *fallas de mercados* e institucionales en la asignación de precios a los bienes y servicios proporcionados por el capital ecológico o ambiente.²¹ Fenómenos, los dos últimos, que se han relacionado con precios distorsionados, con una situación en la que los agentes no asumen la totalidad de sus costos —ambientales en este caso— y los externalizan a la sociedad.

Los artífices de la política hacen suya, por tanto, la caracterización neoclásica de los determinantes sociales de contaminación y deterioro ecológicos, consistente en atribuir a la propiedad privada y a un particular funcionamiento del mercado la asignación pareto-óptima de recursos naturales escasos; en explicar el deterioro ecológico como falla de mercado, como ruptura de la situación óptima y generación de externalidades.²²

El ideal de relación sociedad-naturaleza no ha sido ajeno a los cambios. Los diseñadores pretenden ahora alcanzar el desarrollo sustentable, definido en el Informe Brundtland (1987) como aquel que responde a las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Las autoridades conciben de muchas formas a la sustentabilidad;²³ dos de interés para los fines del artículo, son:

- a) como uso de los recursos renovables que no transgreda sus condiciones de renovabilidad; como explotación de los recursos naturales no renovables que genere "alternativas y sustitutos en previsión de su agotamiento", y como respeto a las "capacidades de carga de los sistemas atmosféricos e hidrológicos y de los suelos para asimilar desechos".
- b) como cambio en la percepción social del medio ambiente, que pasará a ser "un conjunto de recursos comunes cuyo manejo demanda... cambios institucionales de fondo, que abarquen a la administración pública, al sistema de precios relativos, al marco normativo y regulatorio, a patrones culturales y a la estructura de participación y corresponsabilidad de la sociedad".

Mientras la primera definición de sustentabilidad incorpora muchas de las aportaciones del ambientalismo, la segunda hace suyas las propuestas neoclásicas de abordaje y gestión de lo ambiental, aderezadas con cambios y participación social.

²¹ SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, pp. 15-20; DDF-SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, pp. 117-120.

²² Ver *supra.*, cita 6.

²³ Tan sólo en el capítulo II del *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* se pueden encontrar cinco definiciones de desarrollo sustentable (SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, pp. 11-16).

2. ¿Puede la definición estatal de lo ambiental sustentar una política racional?

Si uno reflexiona en torno a los alcances y límites de la definición estatal de lo ambiental, encontrará que sus artífices han avanzado en algunos puntos, pues a diferencia de la segunda etapa, en la actualidad se busca precisar los componentes y determinantes sociales de contaminación y deterioro ecológicos. No obstante los intentos, la definición se halla presa en diversas dificultades que limitan su consistencia y su capacidad para sustentar políticas racionales.

La primera limitación está dada por la concepción de la relación sociedad-naturaleza, en sus versiones estático-idílica y neoclásica. Los artífices de la política suponen, o bien que la relación es ahistórica, o que parte de y llega a un equilibrio. Es constante en el primer caso. Se halla sujeta, en el segundo, a alteraciones reversibles. En sus dos versiones, la visión enfrenta dificultades precisamente porque no da cuenta del carácter complejo y dinámico de la interrelación; concibe como reversibles muchos de los cambios resultantes de los desequilibrios a los que sociedad-naturaleza se encuentran sometidas, y algunas veces representa la relación como si todavía no se hubiera efectuado. Lo que impide dar cuenta de los efectos pasados y de la forma en que determinan —limitan— las actuales opciones de gestión estatal; conduce a asumir como ya existentes fenómenos y efectos que no han ocurrido (costos sociales y ambientales) y a reducir a simples precios toda la gama de implicaciones sociales del deterioro y la contaminación.

La noción de equilibrio es limitante y peligrosa, precisamente por no contemplar los efectos de la interrelación. Deriva en prescripciones impracticables como la de lograr un uso del suelo que no "altere el equilibrio de los ecosistemas", o la de prohibir toda emisión de contaminantes atmosféricos que "ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente".²⁴ Para cumplirlas disposiciones, tendrían que prohibirse prácticamente todas las actividades productivas y cotidianas de la sociedad, pues salvo la contemplación, todas ocasionan desequilibrios. Por lo que resta la nada fácil tarea de analizar qué alteraciones son socialmente significativas, por sus implicaciones, para la economía y la salud de los distintos sectores sociales y regiones del país; establecer cuáles de esos cambios se pueden revertir, cómo y mediante qué mecanismos de política.

La vaguedad es otra restricción de la definición estatal. Ilustrativo al respecto es el imperativo de compatibilizar crecimiento con protección del medio ambiente, de promover la sustentabilidad. Imperativo que suena bien, da a los artífices de la política ambiental cierto aire de seriedad, preocupación, conciencia y responsabilidad, pero que puede asumir infinidad de

significados. Desde el imposible retorno a un estado idílico de platónica relación armónica y equilibrada entre la sociedad y su ambiente, hasta el impulso a una asignación pareto-óptima, temporal e intertemporal, de recursos naturales escasos. Resultado: de tantos significados, la sustentabilidad acaba quedándose vacía y sirviendo a los proyectos más variados y contradictorios entre sí.

El otro inconveniente está dado tanto por la tesis de que un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales se vincula con su asignación pareto-óptima y con derechos de propiedad claramente especificados, como por su tesis contraria según la cual el deterioro y la contaminación ecológicos se originan en carencias o fallas del mercado, así como en inexistentes o insuficientemente especificados derechos de propiedad. ¿Es teóricamente pertinente la relación causal falla del mercado y deterioro ecológico? Compleja, la respuesta a la interrogante tiene cuando menos tres aristas.

- a) la primera está dada por la misma definición de contaminación ecológica. Ésta —nos dice cualquier manual de ecología— se presenta cuando los desechos de las actividades productivas y reproductivas de una sociedad dañan, por sus características físico-químicas o su cantidad, tanto las cadenas tróficas y tasas de crecimiento de especies de los ecosistemas regionales como la economía, infraestructura y salud de la población. El no paso por el mercado o la falla del mercado tienen poco que explicar al respecto.
- b) la segunda se refiere a la noción de falla del mercado. Según apunté en la Introducción, la teoría del bienestar—fundadora de la noción—sostiene que, dadas ciertas restricciones,²⁵ la acción de los agentes individuales racionales conduce a, puede y debe redundar en una situación de equilibrio pareto-óptimo dado por la igualdad o simetría entre costos sociales y privados; una situación en que no se pueden satisfacer mejor las preferencias de un consumidor sin satisfacer menormente las de otro.²⁶ La falla se da cuando, en una situación de equilibrio, se rompe la asignación óptima, es decir, cuando algun(os) agente(s) no asume(n) la totalidad de los costos de su acción y se generan externalidades, que se pueden revertir.

Equilibrio pareto-óptimo y fallas de mercado parecen dar cuenta, por tanto, de una realidad que es o inmutable o reversible; o que todavía no ha ocurrido. Un mundo que poco tiene que ver con la dinámica y compleja realidad social, de la que el mercado es sólo un componente,

Es decir, una situación de precios dada, agentes que se comportan como *price takers* y un sistema completo de mercados.

²⁶ Ver Gerard Debreu. *The Theory of Value*, New York, Wiley, 1959.

quien da señales en un universo de firmas que mantienen entre sí desiguales y cambiantes relaciones de competencia; firmas que reaccionan al desequilibrio y toman decisiones de reasignación de capital, trabajo y precios; firmas que alteran a su vez, las condiciones de producción y demanda, obtención de ganancias y relación con el ambiente; firmas que producen cambios, muchos de los cuales son irreversibles.

El asunto se dificulta aún más cuando se intenta aplicar las nociones neoclásicas a ámbitos que, como lo ambiental, tampoco tienen mucho que ver con el equilibrio ni pueden ser únicamente determinadas por el mercado y el sistema de precios. Sociedad y naturaleza se encuentran constantemente sometidas a cambios y desequilibrios, algunos de los cuales conducen irreversiblemente a nuevos estados. En la determinación de fenómenos de deterioro como la sobreexplotación de recursos naturales inciden, no sólo los precios que operan en un mundo dinámico sino la articulación específica de diversos factores, tales como las relaciones energéticas y materiales entre el recurso y otros ambientes regionales, y los efectos de otras actividades productivas en esas relaciones. ¿Por qué tendrían que aplicarse conceptos estáticos al análisis de realidades dinámicas y complejas? ¿Por qué se debería atribuir al mercado y al sistema de precios la determinación de fenómenos que van más allá de su esfera de causalidad?

- c) la clara especificación de derechos de propiedad, también conocida como requisito de universalidad, constituye la tercera arista. El requisito no garantiza —ni tiene por qué— el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Muchos de los componentes del ambiente, como el aire y el agua, no respetan las fronteras de una delimitación territorial jurídicamente establecida; son bienes públicos que demandan mecanismos públicos de intervención, coordinación, legitimación y sanción. ¿Por qué tendría el mercado, quien da señales a agentes individuales dueños de bienes privados, que ordenar decisiones en torno a bienes públicos?

Aunque componentes como los bosques sí aparentan respetar las fronteras de una demarcación, su adecuado aprovechamiento demanda una serie de requisitos, tales como respeto a la tasa de renovabilidad, reposición de especies cortadas y cuidado contra plagas e incendios, cuyo cumplimiento requiere, a su vez, de mecanismos públicos de gestión, más amplios que un simple derecho de propiedad o la compra de certificados de usufructo.

3. La intervención estatal en la visión de los diseñadores de la política ambiental

La intervención estatal es, en la óptica de los artífices de la política ambiental, uno de los tres pilares para compatibilizar crecimiento con protección del ambiente, para transitar hacia la

sustentabilidad.²⁷ Sólo han cambiado los objetivos de política y el diseño de los esquemas de gestión. Las autoridades se planteaban, durante la segunda etapa, objetivos irrealizables tales como conservar y aprovechar racionalmente los recursos naturales, para lograr "una producción óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad"; "no emitir contaminantes a la atmósfera, que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente"; "lograr un uso de suelo compatible con su vocación natural", y "*no alterar el equilibrio*" de los ecosistemas".²⁸

A tan impracticables objetivos, la actual administración agrega el reto de "sociedad y Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permita mejor calidad de vida para todos, propicie la superación de la pobreza, y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación".²⁹

Las autoridades buscaban durante la segunda etapa promover tres tipos de instrumentos:

- a) incentivos económicos, tales como créditos blandos o exenciones fiscales a quienes produjeran equipo y tecnología anticontaminantes;
- b) instrumentos de planeación como el *Ordenamiento Ecológico del Territorio* y la *Evaluación de Impacto Ambiental*, tendientes a orientar o reorientar, con criterios preventivos, la intensidad de las actividades productivas en el consumo de materias primas y auxiliares, sus pautas de localización y niveles de emisión de contaminantes;
- c) instrumentos jurídicos o de comando y control, tendientes tanto a garantizar el cumplimiento de los instrumentos de planeación (vigilancia y sanción), como a definir o redefinir ecológicamente, mediante la emisión de *Normas Oficiales Mexicanas*, el carácter de las actividades productivas, es decir, los insumos que les es autorizado usar, los niveles de eficiencia material y energética, los máximos permisibles de emisión de contaminantes y las prácticas de control de la contaminación, entre otros.

Las autoridades no argumentaban —no explícitamente— por qué esos instrumentos son los más adecuados al logro de los objetivos ambientales. Estudiosos de la política ambiental afirman que la elección de los instrumentos de planeación se sustenta en el reconocimiento de que la complejidad social de las determinantes y agentes involucrados en la generación de la

Los sectores social y privado son los otros dos pilares.

²⁸ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Artículos 98, 110 y 113. El subrayado es mío.

²⁹ Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*, México, 1995, p. 165.

problemática ambiental, demandan estudios, análisis e intervención estatales, tendientes a reorientar ecológicamente la intensidad ambiental y las pautas de localización de las actividades productivas.³⁰

El comando y control se basa en el supuesto de que no necesariamente existe concordancia entre la maximización de una función individual y el bienestar social. Entre individuo y sociedad se presenta una constante tensión mediada, entre otros factores, por las normas sociales y por la intervención estatal que, además de estar socialmente legitimada, debe contemplar no sólo incentivos, sino regulación y supervisión de las acciones de los agentes, así como sanción en caso de incumplimiento.³¹

Los últimos años de la administración salinista vieron nacer un nuevo esquema de política, que coexiste con el anterior, busca ampliar algunos de sus componentes (planeación por ejemplo), y reestructurar otros.³² Las autoridades ambientales quieren diseñar un "sistema de incentivos, que a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable".³³ Conforman al sistema, además de los instrumentos de planeación:

- a) la reforma fiscal ecológica. Se busca sustituirlos actuales impuestos a la generación de bienes sociales (ahorro, inversión y producción) por impuestos a la generación de externalidades negativas. Avances de esta reforma son el sistema de pago de derechos por la descarga de aguas residuales y el impuesto a las gasolinas.
- b) creación de mercados, "que tienen la virtud de determinar precios de bienes públicos. Para ello se requiere establecer un sistema de derechos de propiedad, definir la capacidad de carga de los ecosistemas y establecer reglas de operación transparentes".³⁴ La *Norma Oficial Mexicana* 85, que fija niveles máximos de emisión regional de SO_2 , y contempla la creación de un mercado de certificados de emisión,³⁵ es el primer paso en el diseño de un sistema de mercados de derechos en puerta, conformado por una norma sobre NO_x y el mercado de captura de gases invernadero, entre otros.
- c) reestructuración de la normatividad ambiental, para que en lugar de ser implementada a través de supervisión y castigo gubernamentales, se articule con el

³⁰ Ver Daniel Underwood y Paul King. *Policy Implementation*, London, 1989, pp. 315-334.

³¹ Ver los artículos de Jeffrey Sedgwick y de John Brigham y Don Brown. *Ibid.*

³² Se busca por ejemplo, que las normas, más que sustentarse en la filosofía del comando y control se basen en los incentivos, dados por el mercado y el sistema de precios (SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, pp. 113-120.

³³ SEMARNAP. *Op. cit.*, 1996, p.9.

³⁴ /6/d., pp.117-118.

³⁵ *Gaceta Ecológica*, No. 35, mayo de 1995.

sistema de precios e induzca cambios de conducta e internalización de costos ambientales.

4. ¿Leviatan vs. Mano Invisible? Sobre las posibilidades y límites de los dos esquemas de política ambiental

En sus dos versiones, los esquemas de política desarrollados hasta el momento en México enfrentan graves dificultades como para poder servir al logro de políticas racionales, precisamente porque se sustentan en visiones inconsistentes de lo ambiental y de sus componentes. Tal ocurre con la concepción estático-idílica de la relación sociedad-naturaleza y la noción de equilibrio, de las que derivan objetivos impracticables como mantenerla integridad y equilibrio de los ecosistemas y sus recursos naturales.

Similares escollos enfrentan los esquemas de política recientemente introducidos por las autoridades, pues se basan en una definición de lo ambiental que no contempla la irreversibilidad. Aplicar, por ejemplo, incrementos en los precios de los recursos naturales no renovables con el fin de lograr que el mercado los asigne en condiciones de equilibrio pareto-óptimo, puede encarecerlos pero no evitar su desaparición.

Los esquemas atribuyen la contaminación a fallas de mercado y distorsionan el orden de causalidad de aquélla. Convierten en infructuosos instrumentos como los impuestos a las gasolinas y a la generación de externalidades negativas, pues se destinan a la restauración de un equilibrio pareto-óptimo que nada tiene que ver con las dinámicas y complejas relaciones sociedad-naturaleza.

Los diseñadores de la política ambiental proponen que sociedad y Estado asuman la totalidad de costos del aprovechamiento de los recursos naturales. Basados en un abordaje estático y simplificado, los artífices de la política ambiental olvidan que muchos de los costos no se han realizado: no se ha invertido en la regeneración de ríos y suelos, ni en la limpieza del aire, ni en el combate a la contaminación. No toman en cuenta dos rasgos inherentes a la problemática ambiental: la incertidumbre y la inconmensurabilidad, la dificultad de cuantificar los efectos ecológicos y socioeconómicos pasados, presentes y futuros, la cuasi-imposibilidad de traducir todos estos impactos en costos, en precios.

No obstante el aire de seriedad y vanguardismo que nociones como la de sustentabilidad otorgan a los diseñadores de la política ambiental, su vaguedad implica peligros como el de co-bijar proyectos que nada tienen que ver con un uso adecuado de los recursos naturales, tales

como el "Rescate de Xochimilco",³⁶ o el proyecto de carretera La Venta-Colegio Militar que, de ejecutarse, catalizará una nada sustentable megalopolización de la ciudad de México.

Una última reflexión. El carácter público de muchos recursos naturales, las complejas y dinámicas relaciones de aprovechamiento y transformación que diversos sectores y regiones mantienen con ellos, demandan mecanismos públicos de gestión como la *Evaluación de Impacto Ambiental* (EIA), el *Ordenamiento Ecológico del Territorio* (OET) y las *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM). Según muestra la experiencia de otros países, para que estos instrumentos cumplan eficazmente su papel se deben manejar de manera coordinada y estar suficientemente especificados; deben permitir la participación de sectores interesados, preocupados y afectados, y dar juego no sólo a las autoridades federales sino también a las estatales y municipales.³⁷

El análisis del funcionamiento de los tres instrumentos en México permite concluir que:

- Se encuentran desigualmente especificados y desarrollados. Mientras el OET no acaba de consolidarse normativamente y se carece del ordenamiento de zonas prioritarias, la EIA cuenta con un reglamento y cuatro instructivos, además de haberse aplicado entre 1988 y 1994 a 1904 casos. Existen sesenta y cuatro NOM destinadas a fijar parámetros generales de medición y niveles máximos regionales y sectoriales de emisión de contaminantes, rasgos de los combustibles, medidas de control y pautas de aprovechamiento de los recursos naturales.
- En los instrumentos se otorga amplio poder a las instancias federales, frente a las estatales y sobre todo a las locales. Éstas, por ejemplo, no participan en ninguno de los subcomités encargados de elaborar las NOM.
- Es desigual el grado de participación de los sectores afectados, interesados y preocupados. La normatividad en torno a la EIA no contempla la participación de Organizaciones no Gubernamentales o sectores afectados por una nueva obra o actividad en el diseño del instrumento. Tampoco participan estos sectores en los subcomités encargados de diseñar las NOM.

³⁶ El rescate borró del mapa a los ejidatarios xochimilcas. No cumplió la meta de apoyar a la chinampería, sistema agrícola sustentable por excelencia, pues durante siglos satisfizo las necesidades de las unidades agrícolas de producción sin cancelar la capacidad de las posteriores generaciones para satisfacer sus necesidades.

³⁷ Ver Eike Duffing. *Desarrollo del Derecho Ambiental en Japón*, México, COPARMEX, 1991, pp. 65-74 y Walter Westman. *Ecology, Impact Assessment and Environmental Planning*, New York, John Wiley & Sons, 1985.

5. Conclusiones

La sucinta presentación de la definición y esquemas estatales de gestión de lo ambiental permiten corroborar que no obstante se sustentan en teoría, ésta no es ni coherente ni acabada. Definición y esquemas cristalizan una mezcla de visiones, que da la pauta para sugerir, no la racionalidad de la política (la existencia de un ente abstracto y soberano, maximizador de una función-objetivo) sino la compleja coexistencia de visiones, fines e intereses, determinantes de algunos de los límites de esa racionalidad.

Como muchos fenómenos sociales, la definición estatal y los esquemas de gestión de lo ambiental son complejos procesos sujetos a cambios, algunos de los cuales implican la aparición de estructuras distintas. De ahí que sea heurísticamente más conveniente abordarlos no como fenómenos constantes sino como procesos que combinan constantes y rupturas (el paso de una visión estático-idílica a una estético-neoclásica de lo ambiental).

No obstante, aun cuando los artífices de esquemas y definición han avanzado en sus esfuerzos de sistematización de los componentes de lo ambiental (introducen, por ejemp! *j*, elementos de comprensión de sus determinantes sociales), siguen atrapados en nociones estáticas y ambiguas como las de equilibrio y sustentabilidad. Lo que limita también la posibilidad de elegir los instrumentos adecuados a la solución de los problemas de contaminación y deterioro, y atenta contra la racionalidad de la política ambiental.