

CRITERIOS PARA EVALUAR LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Héctor Sejenovich*

1. Visión ambiental de la administración del estado

La organización del Estado no es neutra, ella revela las características del modelo de desarrollo que la determinó. Si se intenta cambiar ese modelo y, más aún, si se pretende sentar las bases para un desarrollo sustentable, es necesario determinar los criterios de organización que deben prevalecer para facilitar la aplicación de los principios del modelo a instalar. Los recientes procesos de reforma del Estado transitan desde una organización sistémica propia del Estado desarrollista a otro tipo de organización en la que están ausentes varios aspectos esenciales que hacen al desarrollo sustentable. Por ello, se requiere evaluar la actual situación a partir de los criterios que se deberían aplicar.

1.1. Definición del Ámbito de lo Ambiental

A efecto de este artículo, consideramos que la problemática ambiental surge cuando una formación económica y social transforma la naturaleza con el fin de elevar la calidad de vida de la población. Actualmente, la sociedad realiza este proceso según la racionalidad económica prevaleciente: la que privilegia el corto plazo y el beneficio privado y que, en muchos casos, incumple con la legislación ambiental y genera una contradicción entre los costos privados y sociales que se expresa tanto en el deterioro de la naturaleza como en la insatisfacción de las necesidades esenciales.

Las políticas ambientales tienden a superar estos problemas promoviendo cambios en los modos de usar los recursos, ocupar el hábitat y orientar socialmente la producción.

1.2. La Administración y la Planificación en Latinoamérica. Incorporación de la Gestión Ambiental

1.2.1. Caracterización General

En Latinoamérica, los criterios de planificación y su estructura administrativa destacan –con una visión inmediatista y sectorial- lo económico y la velocidad y cuantía de la producción. Al sustantivo planificación se le adosó el adjetivo indicativa para señalar ese carácter en la inversión privada. La planificación y la estructura administrativa fueron, sin duda, un importante avance en el fortalecimiento del Estado y en la concreción de varios aspectos del desarrollo; especialmente, al posibilitar la compatibilización de las grandes variables económicas y la reducción del nivel de las crisis o de los cuellos de botella.

El proceso de planificación demandó un importante esfuerzo pluridisciplinario realizado en medio de tensiones contradictorias y desestructuradoras. Esencialmente generado en los países entonces llamados socialistas y reubicado en nuestras economías de mercado, la planificación pretendió -con su carácter indicativo- lograr un rápido crecimiento sin apelar a profundos cambios estructurales. Por eso, no extrañó que rápidamente se convirtiera en un mecanismo que realizaba estudios exhaustivos, formulaba

diagnósticos profundos, planteaba objetivos ambiciosos y, recurriendo a instrumentos escuálidos, lograba pobres resultados.¹

Así, mientras los planes (peyorativamente llamados libros) abarcaban cada vez más temas, magnitudes y dimensiones, el proceso real de reproducción económica operaba al margen de ellos.

La atención se centró y aún se centra en los proyectos específicos que -lejos de constituir la última parte de un plan- eran caóticamente planteados por empresas que buscaban obtener algún estímulo estatal.

Ante este panorama, las administraciones ambientales de la región -nacidas por lo general fuera de los organismos planificadores-, en lugar de revalorizar adecuadamente el proceso de planificación para superar sus deficiencias e introducir la dimensión de su objeto, se ocuparon de instrumentar ciertas leyes y estudiar el impacto ambiental. Con ese propósito, copiaron metodologías aplicadas en los países centrales y ajenas al tipo de experiencia de nuestro particular proceso de planificación. Las estructuras administrativas, en cambio, no siguieron un patrón único, sino que -en cada caso- se adosaron a los ministerios que con mayor énfasis plantearon la temática ambiental, y revelaron -en todos los casos- sus limitaciones para superar las restricciones impuestas por el criterio de separación propio de la administración pública.

Paulatinamente, se fueron reformulando los métodos tradicionales o elaborando otros y proponiendo nuevas formas organizativas. Así se generaron varias respuestas parciales que aún permanecen.

1.2.2. En el Ámbito de la Planificación

a) Evaluación de los impactos ambientales de los proyectos. En general, las consideraciones ambientales de los proyectos tuvieron un carácter defensivo y usualmente se efectuaban cuando las alternativas ya estaban definidas o predefinidas y los posibles cambios sólo podían ser marginales. La mayoría de los países de la región carecieron de un ordenamiento ambiental y -aunque en los últimos tres años se avanzó significativamente en este aspecto- pocos contaron con una política ambiental especialmente definida. No obstante, las evaluaciones de impacto ambiental siguen teniendo importante relevancia; a tal punto que se perfeccionaron los métodos iniciales, se posibilitó una mayor participación de la población y se mejoró la relación entre las potencialidades y los límites fijados por el ordenamiento ambiental.

b) Consideración de lo ambiental como un capítulo dentro de los planes. En ocasiones se lo incluía con el nombre de ecológico o de impactos ambientales de los proyectos. No era, sin duda, la denominación correcta; pero, de todos modos, en varios planes significó y significa un espacio en el que se pueden replantear criterios y que brinda una apertura mayor para polemizar acerca de los recursos naturales, aunque ello no incidía en la estrategia laboral.

c) Sistemas de ordenamiento ambiental. Representan el esfuerzo más promisorio para orientar la política ambiental. Hubo casos, como el de Venezuela, donde se realizaron trabajos a nivel nacional. Otros -los Ecoplanes mejicanos (actualmente sustituidos por un ordenamiento ecológico) y los Estudios de Ordenamiento Ambiental argentinos- que resultaron más restringidos. Costa Rica, Uruguay y Ecuador cuentan con estudios parciales. La experiencia venezolana, realizada por el Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente, es -sin duda- la más profunda que sobre el tema se hizo en la región y una de las principales del mundo. En ella se analizó gran parte de los diferentes aspectos ambientales y se sentaron las bases para un ordenamiento territorial, aunque no se incluyó adecuadamente la participación de la población. No fue éste un detalle menor; ya que, en general, convirtió a los intentos planificadores en ejercicios tecnocrático. De todos modos, conocer las potencialidades y las restricciones del territorio es un elemento fundamental para que la población entienda la situación actual y las posibles alternativas.

d) Introducción de lo ambiental en la planificación global y sectorial (industria, transporte, energía, turismo, agricultura). En la actualidad, es el más significativo modo de implementar los aspectos ambientales. Se han elaborado criterios en todas estas áreas y los diferentes países instituyeron unidades en algunos ministerios encargados de ellas. La planificación sectorial puede ambientalizarse en tanto se considere a cada actividad como un subsistema con intensas interacciones desde y hacia su exterior .

e) Elaboración de programas que coordinan la acción en algunos procesos significativos para la cuestión ambiental (inundaciones, sequías, urbanización, desertificación, degradación de ciertos recursos y colonización).

1.2.3. En el Ámbito de la Administración Ambiental

- a) Funciones ambientales sectoriales. Fue uno de los primeros modos en que lo ambiental ingresó en la administración pública. Se trataba de consideraciones ambientales aisladas que un sector (ministerio) realizaba sin tener en cuenta sus interrelaciones. Su escasa jerarquía en el aparato estatal le impuso serias limitaciones para cumplir su función ambiental.
- b) Instituciones relacionadas con los Recursos Naturales. Surgieron en varios países. Tuvieron limitaciones para interrelacionar a todos los sectores, a pesar que estaban facultadas para ello.
- c) Comisiones Nacionales. Nacieron para responder a las características globales de los problemas ambientales; pero, en general, carecieron de una Secretaría que garantizara la continuidad de sus acciones y del apoyo presupuestario que promoviera la consideración ambiental en todos los ministerios.
- d) Ministerios de Medio Ambiente. Venezuela instituyó el Ministerio de Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables dos años después que México creara la Secretaría de Asentamientos Humanos y Ecología. La experiencia venezolana impulsó el tratamiento de la cuestión ambiental, aunque tuvo dificultades para lograr que los demás ministerios asumieran esta temática. En la actualidad, varios países la incorporan a nivel ministerial y en Colombia se trata una ley al respecto. Es destacable la importancia de constituir un Ministerio dado que lo ambiental comienza a tener la jerarquía que requiere. Sin embargo, se los crea en los mismos términos y con los habituales vicios burocráticos que separan excesivamente las funciones e ignoran que estas experiencias sólo pueden tener éxito en tanto constituyan parte de un sistema ambiental administrativo.

1.2.4. Nucleamientos Ambientales en la Experiencia Latinoamericana

Los temas sobre los que se incorporaron las cuestiones ambientales en la región son los siguientes: 2

- a) Protección de los recursos naturales renovables y no renovables, a través de los organismos ligados a ellos.
- b) Ordenamiento ambiental a cargo de diferentes organismos vinculados con las etapas productivas.
- c) Saneamiento ambiental regulado por el Ministerio de Salud.

1.3. Los Criterios de la Administración y la Planificación del Desarrollo Tradicional de América Latina. Los Principios del Desarrollo Sustentable

1.3.1. Aspectos generales de la crítica ambiental a la estructura administrativa del Estado

En una realidad tan compleja como la actual, donde las interacciones han construido un tejido de tan densa trama, la planificación del desarrollo sustentable debe considerar tanto los avances ya realizados por la concepción ambiental que pretenden superar los estrechos marcos de la planificación y administración del desarrollo tradicional como generar nuevos métodos.

Considerando las interrelaciones entre sociedad y naturaleza, la cuestión ambiental avanzó en distintos campos que reconocen la integración de la realidad y las interrelaciones entre los recortes conceptuales que se realizan para estudiarla. La planificación tradicional había efectuado estos recortes en forma excesiva y sin profundizar en sus interrelaciones. La necesidad que tuvo el desarrollismo de profundizar lo específico impidió conocer la unidad de los procesos. Aún así, la planificación del desarrollo significó un importante avance, ya que logró pensar en el requerimiento de ciertos balances globales, como la inversión necesaria para alcanzar los objetivos del crecimiento, el balance de la mano de obra y el balance del comercio exterior y de las divisas respectivas. Pero la realidad tiene muchos más nexos. Los diferentes problemas del medio ambiente y desarrollo están profundamente unidos por las características del último³. Estos criterios de integralidad que rescata el desarrollo sustentable, se manifiestan en diferentes campos. De ellos señalaremos los que influyen en la administración del aparato estatal.

1.3.2. Concepción del desarrollo de las fuerzas productivas.

En todo desarrollo de las fuerzas productivas se superponen seis aspectos. Producción y Degradación. Uso y desaprovechamiento. Uso parcial o uso integral. En cada modificación de la naturaleza quedan definidos todos ellos. Sin embargo, la estructura del aparato de estado considera a algunos separadamente, mientras que de otros, ni siquiera se ocupa.

a) Producción y Degradación

Cuando se aprovecha un árbol, se destruyen otros. Cuando se utiliza un pez, frecuentemente se matan otros o se deteriora su hábitat. Cuando se radica una fábrica, se usa la capacidad de dilución del aire y el agua pero, frecuentemente, por encima de su capacidad de carga. Cuando se utiliza el suelo para agricultura no se reponen todos los elementos que se utilizan.

Por todo ello, mientras se produce, se degrada. Los criterios productivistas de corto plazo consideran la producción e ignoran la degradación. Los criterios ultraconservacionistas, en cambio, se ocupan de la degradación y obvian la necesaria producción.

Llevado por el productivismo, el aparato estatal conformó sectores que sólo atendieron la producción mientras encargó a la administración ambiental que velara para que la degradación no se produjera o que se redujera sensiblemente. Pero esto no rescató la unidad de los procesos y las soluciones propuestas quedaron al margen de ellos. Si el objetivo es producir con un mínimo o con ninguna degradación, la tecnología que se adopte debe haberse concebido para alcanzar tales propósitos. Aunque durante un tiempo puedan existir responsabilidades separadas, paulatinamente éstas deben integrarse para llegar a determinar una producción sustentable. Mientras estén separadas, deben establecerse nexos tendientes a lograr el objetivo mencionado. Para ello, sería necesario imponer responsabilidades conjuntas a los sectores productivos y a los de medio ambiente para la explotación de los recursos forestales, pesqueros, mineros, hídricos, agrícolas, etc.

B) Uso y Desaprovechamiento

Cuando sólo se utilizan unas pocas especies de un sistema boscoso, se desaprovecha buena parte del sistema. La heterogeneidad de los sistemas tropicales hace que exista un alto grado de potencial no utilizado. Lo mismo ocurre con los peces, con las fuentes de energía, con la agricultura de monocultivo, con las vías de transporte, etc .

La selección de la naturaleza ha sido un largo proceso en la historia humana de ocupación del espacio. Sin embargo, el desarrollismo -por un mal empleo de la teoría de las ventajas comparativas- sólo usa aquello que gane ventaja a nivel mundial y desaprovecha un gran potencial capaz de satisfacer necesidades esenciales en forma directa.

Por su parte, la administración del aparato estatal sólo considera el uso de los ecosistemas pero deja sin responsables a la movilización del potencial. Paulatinamente, se han ocupado de él las autoridades ambientales, pero sin influir en la producción. Se requiere también aquí desarrollar los nexos necesarios y nuevos evaluadores del desarrollo. El producto bruto mide la producción, pero no considera la degradación ni el desaprovechamiento. Es necesario, entonces, corregir las cuentas nacionales para calcular un producto bruto neto de degradaciones y cuentas patrimoniales que evalúen el potencial y los costos de su manejo.

C) Uso Integral o Dilapidación

Por lo general, tras la extracción de un recurso natural sólo se emplea una proporción pequeña de sus elementos derivables a la producción. De tal forma, sólo se usa un 30% del árbol, se desecha la cola y la cabeza del pez y el agua sólo es usada en pocos aspectos.

En tal sentido, la sectorialidad del aparato estatal actúa de modo altamente pernicioso para el uso integral del sistema y del recurso.

a) Del sistema. La administración estatal se divide según los recursos que aportan a las actividades productivas. Así existen:

- La administración de los bosques.

- La administración de las aguas.
- La administración de los suelos o de la actividad agrícola pecuaria.
- La actividad minera.
- La actividad pesquera.
- Las actividades productivas relacionadas con la infraestructura.
- La actividad de fauna.
- Los parques naturales.

En el sistema natural o ecosistema, los recursos se relacionan tan estrechamente que la vida de uno depende, en gran parte, de las tecnologías empleadas para el aprovechamiento de otros. Sin embargo, la administración de cada recurso trata de maximizar su producción en el corto plazo, afectando así tanto su sostenibilidad como a otros recursos del mismo sistema.

Dentro de la administración pública, se establecieron algunos nexos, como las Secretarías de Recursos Naturales que, teóricamente, debieran maximizar el uso integral de los recursos. No obstante, en los hechos todavía funcionan separadamente y no se ha avanzado hacia ese uso integral y sustentable. La vigencia de sistemas productivos que usan los recursos por separado hace que se requieran planes para cada uno de ellos, pero éstos deben considerar las interrelaciones ecológicas existentes y tender, progresivamente, a un uso más integral de los ecosistemas.

b) De los recursos

En el uso del agua, por ejemplo, pocas administraciones realizan un verdadero balance de la oferta y la demanda que tienda a su uso integral (doméstico, transporte, energía, riego, turismo, regulación ecosistémica). En lugar de ello, la administración está separada según los usos respectivos. Estos usos no surgen de un plan armónicamente desarrollado, sino que compiten y se desplazan entre sí. Se privilegian aquéllos que generan mayor retorno económico, como el caso del agua para energía, o los que son casi gratuitos, como el agua para desechos. Sucede, entonces, que ciertos usos indisponen otros e imposibilitan acceder a la compatibilidad que pudiera lograrse a través de un plan global.

Otro ejemplo son los árboles que interesan en tanto generan madera, mientras se ignoran las relaciones ecológicas que posibilitan al ecosistema forestal cumplir con su papel conservativo de los recursos y su acción protectora de las cuencas hidrográficas. En general, el llamado sector forestal obvia estos servicios ambientales de los bosques y, frecuentemente, no existe sector de la administración que les demande observarlos.

Las conclusiones de este punto no buscan penalizar la sectorialización. Sería imposible tratar simultáneamente todas las variables que operan en la realidad y en todo el ambiente de un país. Se requiere, sin duda, construir ciertos sectores tematizados de la realidad y generar soluciones para sus problemas funcionales, en pos de ciertos objetivos. El problema, sin embargo, consiste en que como estos sectores fueron diseñados en un espacio restringido por los intereses económicos cortoplacistas de la producción incluyen limitadas variables que informan de esta situación, y no incorporan aspectos fundamentales que son parte de su propio sistema. Es por ello necesario convertir a estos sectores en verdaderos subsistemas abiertos, cuyas entradas y salidas permitan visualizar las interrelaciones de los diferentes elementos de un ecosistema o de un tecnosistema y donde se puedan internalizar las diferentes etapas significativas del proceso de transformación que la sociedad produce en la naturaleza (es decir, el proceso de producción, distribución, cambio y consumo).

La cuestión ambiental ha intentado superar esta estructura administrativa a través de varias alternativas, y Latinoamérica tiene una rica experiencia para evaluarlas⁴. En definitiva, no existen soluciones ideales, sino principios por los que luchar y que adquieren diferentes formas de acuerdo a la correlación de fuerzas que existe en cada lugar entre los que comprenden la necesidad de considerarlos y quienes se oponen a ellos. La cuestión ambiental no puede ocuparse sólo de los llamados efectos del desarrollo, es decir su faz

destructiva, y dejar de intervenir activamente en sus causas, es decir en su faz productiva -industria, agro, transporte, etc-. No hay efecto sin causa y considerarlo por separado es -en el mejor de los casos- estéril.

1.3.3. Consideración de los procesos sociales

Estos procesos son vistos en forma separada. Tal es el caso de la investigación cuando queda al margen de la educación y de la planificación y de ésta cuando es ajena a la administración y las políticas. El desarrollo sustentable deberá rescatar su unidad. En primer lugar, la investigación y la planificación, es decir el conocimiento y la acción, deberán estar estrechamente unidas en una nueva planificación, donde las poblaciones, la Universidad y el Estado jueguen un papel esencial. La actual estructura institucional que separa la educación de la investigación y de los procesos de toma de decisiones deberá considerar el establecimiento de ciertos nexos.

1.3.4. Consideración de los procesos económicos

Tampoco en este ámbito se consideró su relación sistémica. Entre la producción, la distribución, el cambio y el consumo se opera una relación en tanto son parte del proceso de transformación de la naturaleza. El rescate de esta relación permitirá conocer los nexos entre el estilo de vida, el patrón tecnológico y de producción y el aprovechamiento de los recursos naturales⁵. Abordar alguna de estas categorías sin considerar las restantes, dificultará cualquier cambio que se proponga. Por ello, una de las principales estrategias será atacar simultáneamente en varios frentes: en el proceso de planificación, en la estructura del mercado, en la concientización de la población, en los movimientos sociales, en el sistema educativo y en la estructura del aparato estatal, siendo ésta última la que presenta el mayor grado de dificultad.

En general, existe una relación estrecha entre el modo de aprovechar y el proceso de transformar y consumir algunos recursos naturales que impide proponer un manejo sustentable y un cambio tecnológico sin afectar a toda la cadena productiva. Por ello, se requiere un tratamiento conjunto a través de comisiones técnicas que puedan movilizar a todas las instancias necesarias para el éxito de las propuestas de producción perdurable.

1.3.5. Criterios sectoriales de la planificación del desarrollo

En estos criterios no se consideró la interrelación sociedad-naturaleza. Como nuestra concepción se basa en que toda la naturaleza está mediada socialmente y que las relaciones sociales operan en una estructura natural interactuante, podemos visualizar que en los ámbitos en que la sociedad modifica la naturaleza o la aprovecha en forma directa, se dan interacciones de diferente intensidad e importantes de conocer.

Sin embargo, ni las metodologías de planificación ni la estructura administrativa del Estado tuvieron en cuenta dichas interacciones. Cada Ministerio debería hacerse cargo de los impactos ambientales que su actividad generara para minimizar o hacer desaparecer su carácter degradatorio de la naturaleza y, a su vez, utilizar las potencialidades existentes. A largo plazo, el objetivo consistiría en lograr que al elaborarse un proyecto, los técnicos consideraran sus potencialidades y restricciones. Mientras no sea así, en un plazo intermedio que lamentablemente promete ser largo, deberían instituirse unidades ambientales que posibiliten esta actitud.

Este aspecto es, quizás, uno de los más avanzados y puede mostrar diferentes alternativas. La elaboración de criterios ambientales para todos los sectores dio lugar -en los casos aislados en que se aplicaron- a un mejor ordenamiento de las actividades.

1.3.6. Consideración temporal del proceso de planificación

La planificación del desarrollo sustentable y su gestión ambiental, deberán fijar un horizonte temporal para su realización, de acuerdo a las características de las variables de juego.

Teniendo en cuenta el tiempo que demanda renovar muchos recursos naturales, los planes deben incorporar plazos suficientemente largos para estudiar los reales efectos de la acción humana sobre la naturaleza. En la planificación y gestión tradicional se usaban recortes temporales excesivamente cortos, ya que privilegiaban el comportamiento de las variables. Aunque su máximo horizonte temporal era de diez años, predominaban los planes quinquenales; pero la existencia de planes de estabilización y la importancia de las variables monetarias y de los niveles de inflación hicieron que se privilegiaran trabajos a lapsos mucho más reducidos.

Una nueva planificación y gestión no requiere de un lapso homogéneo para todas las variables. En realidad, ellas deben ilustrarnos para tomar las decisiones hoy. La elaboración de las Cuentas Patrimoniales, a través del cálculo de los costos de manejo de los sistemas naturales, con escenarios futuros alternativos para estos costos puede suministrar un herramental fundamental.

Esta afirmación pareciera contradecir lo dicho sobre las grandes dificultades para prever el comportamiento de sistemas complejos. Sin embargo, también se dijo que existe la posibilidad de correlaciones como las estimaciones globales que aquí se requieren. No se trata sólo del futuro, sino de las repercusiones más directas que tendrá nuestra acción del presente. Su consideración puede reformular nuestra intervención en la naturaleza.

1.3.7. Consideraciones espaciales

También lo espacial es excesivamente recortado por la planificación tradicional y, más aún, por la gestión pública cuando sólo se interesan en los efectos directos de proyectos específicos y desechan las interrelaciones que operan en una cuenca o en un ecosistema.

El ordenamiento ambiental del territorio permite conocer tanto las potencialidades de cada recurso como las restricciones para usarlo y puede determinar las actividades que se deben promover, las que se deben restringir y la relación de cada una con la racionalidad de los diferentes sectores sociales.

Así, el ordenamiento se convierte en una de las estrategias fundamentales para lograr el desarrollo sustentable a la que deberán adecuarse las actividades productivas.

La construcción de las áreas de ambiente natural homogéneo y sus interrelaciones con la espacialidad de los procesos sociales, visto históricamente y en perspectiva, junto con otros indicadores económicos y sociales conforman nuevos criterios de planificación y gestión administrativa del Estado que el desarrollo sustentable debe alentar, ya que permiten actuar con mayores conocimientos. Por ejemplo, definir una regionalidad adecuada a los principios del desarrollo sustentable requiere que interactúen las divisiones políticas del país con un análisis integrado de las cuencas hidrográficas, las unidades de ambiente natural homogéneo y la espacialidad de los procesos sociales.

Por el contrario, la regionalización que realizan las estructuras administrativas del Estado atiende criterios parciales que responden a sus intereses particulares. Esta regionalización debe articularse con el ordenamiento ambiental del territorio. Las Unidades que propone el Ordenamiento Ambiental del Territorio elaborado por ECOPAF llamadas REDES (Regiones de Desarrollo Sustentable), y las unidades menores - Unidades Territoriales de Manejo Integrado de Recursos- son una base importante que incluyen las variables mencionadas. En estas regiones pueden participar la estructura administrativa del Estado y los diferentes sujetos sociales.

1.3.8. Separación de las ciencias y el proceso de formación de técnicos para la administración pública

Las interrelaciones que deben establecerse entre las diferentes instancias de la estructura administrativa del Estado exigen una nueva formación de sus técnicos. La gran separación de las ciencias que se imparte en las Universidades atenta contra este proceso.

Cada ciencia es una lectura temática de la realidad que para dar cuenta de fenómenos complejos debe articularse con otras lecturas temáticas.⁶

En tal sentido, el desarrollo sustentable debería promover la reformulación de algunas categorías de cada ciencia para que éstas se conviertan en subsistemas del sistema global y la profundización de métodos interdisciplinarios que posibiliten actuar sobre los sistemas complejos planteados por los problemas de medio ambiente y desarrollo. De tal forma, interdisciplinas y disciplinas no se rechazarían, sino que serían diferentes aportes para comprender la compleja realidad.

En este rumbo, América Latina y el Caribe lograron importantes avances a través de estudios, investigaciones y docencia y de universidades que progresivamente generan algunos cambios notorios. Pero la fuerte sectorialización que la estructura administrativa tiene en la región obstaculiza, en ocasiones, los intentos de encontrar un marco organizacional para el desarrollo de nuevas ideas.

La acción universitaria puede potenciar el trabajo y generar una base de elaboración científica y tecnológica y de capacitación de cuadros aptos para encarar los requerimientos de la región. La relación con las universidades debe ser prioritaria, en especial con aquellas que pueden elegir sus propias autoridades, y cuyos trabajos de extensión se relacionan con las necesidades sentidas de la población respecto a la solución de problemas regionales.⁷

2. La administración ambiental en Nicaragua

2.1. Los Principios de la Administración Ambiental y la Estrategia para su Aplicación

Los conceptos hasta aquí desarrollados, permiten caracterizar a la administración ambiental capaz de lograr un proceso de gestión que implemente los principios del desarrollo sustentable. A su vez, estos criterios son expuestos como método para evaluar -desde la concepción ambiental- la estructura administrativa del aparato del Estado. La administración ambiental debería asegurar las siguientes articulaciones.

2.1.1. Articulación Integralidad-Sector

Teniendo en cuenta las múltiples relaciones entre sociedad y naturaleza, debe existir una instancia administrativa en la que cada sector pueda dirimir con los demás sus interrelaciones y conflictos por el uso de los recursos. En esta instancia deberían establecerse planes ambientales y evaluarse su continuidad ya que permite visualizar las interrelaciones existentes entre la producción de los recursos naturales y su sucesiva transformación hasta llegar al consumo o a la exportación.

Según la estructura administrativa vigente, esta instancia podría generar el mantenimiento de una Comisión Nacional de Medio Ambiente que dependa del máximo nivel, es decir de la Presidencia de la Nación

2.1.2. Articulación Producción Degradación en cada Sector

Todos los sectores utilizan directa o indirectamente parte del patrimonio que debiera emplearse intensamente en sus potencialidades pero respetando sus restricciones. Por otro lado, deberían hacerse cargo de las degradaciones ya causadas por imprevisión de las actividades humanas y productivas. Los proyectos y acciones que directamente realizan o que estimulan y promueven deben incluir las consideraciones ambientales. Para ello, cada sector debe tener una unidad ambiental que exprese en términos de su ámbito, los principios generales de medio ambiente. Ello permitirá considerar en forma conjunta el balance entre producción y degradación y entre uso y desaprovechamiento.

2.1.3. Articulación Desarrollo y Ambiente

Además de tratar temas específicos, la administración ambiental se ocupa del modo en que la sociedad transforma la naturaleza para elevar su calidad de vida; es decir, de los aspectos más globales del desarrollo, de las tecnologías y de los recursos. Esta variedad de responsabilidades la posiciona para incidir en la planificación del desarrollo, o sea, para intervenir en la coordinación de actividades productivas tratando de maximizar la producción, el aprovechamiento y el uso integral de los recursos y de minimizar su degradación, desaprovechamiento y dilapidación. Este principio establece las bases de interrelación entre el Plan Ambiental y el Plan de Desarrollo.

2.1.4. Articulación Integralidad de los Procesos Ambientales. Separación de la Ejecución de Políticas y el Control del Medio Ambiente

Como se dijo, lograr los objetivos del desarrollo sustentable exige conocer y actuar sobre las diferentes interrelaciones entre los sectores. Pero este concepto de integralidad debe mantener en la etapa actual, que probablemente tenga una duración muy dilatada, el principio de separación entre quienes ejecutan u orientan la ejecución de las intervenciones y modificaciones de la naturaleza y quienes se ocupan del control general del medio ambiente.

En tal sentido, si bien todos los ministerios deben ejercer la autoridad ambiental en sus ámbitos de acción, debe existir una autoridad específica encargada de estimular, sugerir y controlar que ello se cumpla. La observancia de este principio implica que la máxima autoridad ambiental no emprenda acciones productivas en forma directa y que controle que quienes lo hagan sigan los principios ambientales. Ello, de ninguna manera, significa que no pueda realizar acciones que restauren los ecosistemas degradados ni las tareas

necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines; en especial, aquellas vinculadas con el manejo de los ecosistemas que ofrecen suficientes recursos naturales como materia prima para los procesos productivos.

2.1.5. Articulación Generación del Conocimiento e Implementación de la Políticas

La administración ambiental tiene entre sus funciones esenciales conocer los recursos, el hábitat y sus formas más adecuadas de manejo. Asimismo, debe demandar constantemente investigaciones y desarrollo tecnológico. Para ello, necesita concentrar sus esfuerzos en conocer la estructura cualitativa y cuantitativa de los ecosistemas y de las tecnologías que posibiliten adoptar decisiones sobre los mismos. Una demanda de investigación de este tipo permitirá romper la barrera entre la investigación, el diagnóstico de la situación, la acción y la evaluación. Esto no significa que un Ministerio del Ambiente sea el único en hacerlo. Por el contrario, la experiencia latinoamericana enseña que se deben separar estas importantes responsabilidades. No sólo por un problema funcional, sino también por la características de los técnicos que se requieren. Con frecuencia, excelentes investigadores del medio ambiente y los recursos naturales no han demostrado ser excelentes como administradores o políticos; es más, en varios casos, exhibieron relativa ignorancia en estos campos.

2.1.6. Articulación Políticas Ambientales y Proceso Educativo

Una política para el ambiente define su ordenamiento, orienta al mercado y desarrolla una política activa de educación formal y no formal capaz de concientizar sobre el uso adecuado de los recursos naturales. Los métodos interdisciplinarios y la introducción de la dimensión ambiental en todas las ciencias, pueden servir como base técnica para posibilitar que los diversos sectores consideren lo ambiental. Al respecto, el ente específico y el Ministerio de Educación deben garantizar una acción coordinada. Por otra parte, la labor con las Universidades, introduciendo la dimensión ambiental en cada ciencia, mejorará la posibilidad de que las casas de estudios superiores colaboren en la resolución de los problemas del área.

2.1.7. Articulación de Niveles de la Administración (nacional, regional, local). Articulación de la Generalidad y la Especificidad en el Manejo de Ecosistemas, en el Respeto y Promoción de las Culturas Diferentes y en el Tratamiento del Género

Sin duda, se requiere elaborar balances generales entre los recursos naturales, las posibilidades de producción con determinadas tecnologías y la demanda actual y futura de la población. Por otro lado, también es necesario un tratamiento general de los grandes ecosistemas y de las grandes cuencas hidrográficas que posee el país; pero esto no debe impedir la real participación de las instancias regionales y municipales.

Ello se consigue incluyendo la representatividad regional en la Comisión Nacional y con la constante interacción nacional-regional-local en la elaboración, definición, cumplimiento y control del Plan Ambiental y del Ordenamiento Ambiental del Territorio. Este ordenamiento debe brindar pautas generales para sectores específicos del territorio que contemplen la diferencias de tratamiento.

Con mayor razón, se requiere respetar las diferencias culturales. Nuestros países poseen muy variadas culturas y la influencia de la cultura dominante suele generar una transculturización no deseada. Los pueblos indígenas han sido despojados de sus tierras y en una parte importante de Latinoamérica se han organizado para reclamarlas y luchan por mantener ciertas formas culturales que los identifican. La administración ambiental debe incorporar esta problemática como propia y actuar en defensa de la libertad de estas poblaciones para seguir el camino que elijan.

En el mismo sentido y siendo la calidad de vida el objetivo central del desarrollo sustentable, la administración ambiental debe promover acciones que traten de revertir el estado de discriminación de la mitad de la población por su condición de género. En los últimos años, se ha estudiado la relación entre el problema de género y los problemas ambientales (el papel de la mujer en la educación, en el manejo de los recursos naturales, en la recolección de leña); pero poco se profundizó en la situación de discriminación concreta que se opera en todos los ámbitos y atenta sustancialmente contra toda posibilidad de plantear un mejoramiento de la calidad de vida, sin un tratamiento detenido y una importante acción al respecto. Es muy frecuente que ambientalistas dispuestos a llevar una acción contra la degradación de los recursos y la marginación social minimicen la marginación por el género.

2.1.8. Articulación Objetivos y Medios (Producción, Consumo y Calidad de Vida)

La producción sustentable, la participación y la salud son los principales instrumentos para elevar la calidad de vida de la población. La administración ambiental requiere mantener en estrecha relación las instancias productivas y las encargadas de la salud física y psíquica de la gente. Si bien en muchos documentos se menciona que el bienestar de las personas es el objetivo central del desarrollo y que la producción es sólo un medio para lograrlo, los evaluadores del desarrollo se orientan exclusivamente a considerar el éxito del medio sin revelar sus efectos sobre el objetivo. Esto se debe a que la orientación de los medios impidió lograr el objetivo y generó un estado de degradación que les imposibilita seguir generándose con el mismo ritmo.

2.1.9. Articulación Eficiencia del Aparato del Estado y Proceso Democratizador

Si la estructura administrativa del aparato del Estado debe asegurar los principios del desarrollo sustentable, en sociedades que -como la nuestra- padecen de necesidades insatisfechas, este deber implica aumentar la producción; pero lograr que ésta sea sostenible exige considerar las potencialidades y restricciones del territorio, dos variables entre las cuales puede existir incompatibilidad temporal. En efecto, ni las necesidades urgentes ni la crisis de los niveles productivos pueden aguardar que transcurra el tiempo suficiente para demostrar que el nivel de intervención y los respectivos proyectos sean los ambientalmente adecuados. Muchas veces, la región vivió estas lamentables experiencias. El desconocimiento de la estructura cualitativa y cuantitativa de los ecosistemas y recursos, los exiguos fondos para investigación, el reducido personal encargado de la evaluación ambiental y -en ocasiones- la falta de sensibilidad para generar repuestas alternativas llevó a las administraciones ambientales a adoptar una actitud de inacción y a demorar el proceso productivo, lo que dio argumentos a los productivistas para desprestigiar los principios ambientales. Para evitar este grave problema, el sistema nacional de medio ambiente debe suministrar estudios de ordenamiento ambiental del territorio dotados de un cierto grado de resolución que posibiliten dar repuestas inmediatas, aunque generales, sobre problemas locales concretos. Generar una repuesta más profunda en esas condiciones puede requerir poco tiempo, ya que se trata de cambiar la escala del estudio. Es, entonces, una cuestión crítica poseer este ordenamiento ambiental para todo el territorio.

Por otro lado, la participación activa y consciente de la población en instancias ordenadas y previstas por el proceso de decisión, investigación y acción debe facilitar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sustentable. Pero el trabajo con la población requiere metodologías específicas y un mayor grado de complejidad que, frecuentemente, pueden retardar los procesos. Por tanto, la administración ambiental debe internalizar estos conflictos y profundizar los métodos de participación y consulta para no retrasar la producción.

2.1.10. Articulación de Plazos (Corto, Mediano y Largo Plazo de la Planificación y Gestión Ambiental)

La gestión ambiental requiere conocer los efectos de la inacción y las alternativas de acción a diferentes plazos que dependen del comportamiento de variables naturales y sociales. Muchas veces, se dijo que los problemas de medio ambiente son de largo plazo. No es así. Estos problemas son la expresión más integral del actual crecimiento productivo. Lo que sucede es que en el largo plazo son más visibles los efectos de los procesos que ahora se inician para intervenir en la naturaleza. Por ello, sólo se requiere estudiar las variables a mediano y largo plazo como argumentos más visibles de los procesos actuales. Pasado presente y futuro deben servirnos para definir hoy el quehacer ambiental. Por otro lado, intervenciones adecuadas en la actualidad reducen sustancialmente el costo futuro del mantenimiento del patrimonio natural. El precio de la inacción puede ser catastrófico.

2.1.11. Articulación entre los objetivos ambientales. Eficiencia de la estructura administrativa de los entes ambientales

Introducimos aquí el principio esencial de toda evaluación administrativa; es decir, determinar si la administración cumplió con sus objetivos. Lo que intentamos decir es que el objetivo ambiental es tan particular que no puede sintetizarse en un solo indicador sin antes realizar el análisis que conforman los diez evaluadores anteriores.

Debemos señalar además que la propia ciencia administrativa requiere reformular sus concepto a la luz de la visión ambiental. Las estructuras administrativas y funcionales no son neutras respecto a los logros de los objetivos ambientales. Las estructuras excesivamente centralizadas que ignoran las diferencias, la participación y el ejercicio democrático en la relación con la población se alejan de una eficiente administración ambiental. Tampoco las estructuras excesivamente descentralizadas y carentes de un

objetivo común pueden usar con eficiencia los recursos sin degradarlos o desaprovecharlos. La conjunción de todos los evaluadores debe conducir a un análisis que señale las vías para superar cada uno de los aspectos tratados. En otras palabras, la evaluación sintética poco sirve para informar sobre la realidad, cuando lo que se desea es cambiarla.

1 Sejenovich, Héctor, Planificación y Medio Ambiente, CIFCA, 1982

2 Brañez, Raúl Aspectos institucional y jurídicos del medio ambiente incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.

3 Quizás los que no están unidos son todos los que sufren sus consecuencias de una u otra forma, y por ello disminuye el grado de factibilidad de los cambios.

4 Brañez, Raúl Aspectos institucional y jurídicos del medio ambiente incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental, Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.

Incorporación del tema ambiental en la administración de Estado, Caracas, 1981.

5 Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina,. Selección O. Sunkel y Nicolo Giglio, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

6 García, Rolando, Conceptos Básicos para el Estudio de Sistemas Complejos, en Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, Leff, Enrique, coordinador, Siglo XXI, 1986.

7 Maya, Augusto Angel Universidad, Medio Ambiente y Desarrollo, Fundación Medio Ambiente y Desarrollo Alternativo, Bogotá, 1990.

* Lic. en Economía. Se desempeña como consultor de diversas entidades nacionales e internacionales.