

6. Transición de la administración pública al desarrollo sustentable. 203
6.1 Dimensión Política; 6.2 Dimensión Jurídica; 6.3 Dimensión Ética;
6.4 Dimensión institucional; 6.5 Gestión ambiental municipal; 6.6
Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable.

ser capaz de alcanzar el desarrollo sustentable, en la que los beneficios que se logren alcanzar sean ampliamente compartidos por la sociedad, sobre todo por los que se encuentran en condiciones de extrema pobreza con menos contaminación y menos desperdicio en el uso de los recursos naturales.

6. Transición de la administración pública al desarrollo sustentable

El pragmatismo se está imponiendo, el éxito de un modelo se mide por sus resultados en términos de crecimiento, empleo, bienestar, poder de compra, alivio de la pobreza. Si un modelo, de cualquier signo, no produce avances sustantivos en los asuntos clave, algo hay que hacer; el gobierno y la sociedad no pueden permanecer pasivos a la espera de un milagro.

En esencia, el paradigma hacia el desarrollo sustentable es la propia búsqueda de la perfección de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, no es ético reducir, rebajar el nivel de aspiración a un nuevo modelo de desarrollo cuando se persigue la sustentabilidad.¹⁶²

La experiencia institucional acumulada, la urgente necesidad de transformar los patrones de producción y de consumo de la sociedad, asumiendo la valorización de la base natural del desarrollo nacional, aprovechar de manera distinta los recursos naturales, reconocer la obligación de proteger y preservar el medio ambiente, sostener el crecimiento económico, elevar los niveles de vida de la población y combatir la pobreza, plantea la necesidad de revisar los mecanismos de coordinación del Poder Ejecutivo Federal, desde la perspectiva de una nueva *administración pública para el desarrollo sustentable*.

Es preciso enfatizar que la sustentabilidad del desarrollo implica una *ética ambiental* de los servidores públicos, que no es ética ecológica, sino un principio filosófico que busca lo mejor para todos, que ayuda a acabar con los diferentes intereses y objetivos individuales sectoriales y regionales cuando está en juego la calidad de vida en el planeta.

Los servidores públicos deben adquirir un alto grado de conciencia acerca de la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales; debe incorporar en su perspectiva profesional oportunidades económicas y de bienestar social para quienes desarrollan su vida con base a procesos de aprovechamiento de los recursos naturales, cuyo valor está en sus raíces de sustentabilidad más que en sus características de competitividad en una economía internacional globalizada. Asimismo dimensionar los niveles de degradación de los recursos naturales, en muchos casos su agotamiento en considerables regiones del planeta; la emisión

¹⁶² Molemura Oscar. *Ética, vida, sustentabilidad*. PNUMA, México, 2002.

de gases de efecto invernadero y sus implicaciones sobre los climas; la magnitud de los residuos industriales no degradables y la contaminación de aguas y océanos, que no podrán detenerse, ni revertirse sin cambios profundos en los valores sociales y en las reorientaciones de las políticas de desarrollo, a cargo de gobiernos eficaces, con visión de sustentabilidad.

La fuerte presión demográfica y el agotamiento de los recursos naturales representan una seria amenaza al desarrollo futuro del país. Las previsiones más optimistas estiman a la población mexicana en cerca de 250 millones al fin de siglo (cerca de 15 millones adicionales cada década).

Por contraste, los recursos naturales se han vuelto más escasos lo mismo los minerales y los energéticos que las tierras laborables, las áreas verdes, el agua y el aire limpios.

Lo cierto es que los grandes núcleos poblacionales, a quienes los beneficios del crecimiento y el empleo llegan a cuentagotas, han visto empeorada su situación. Para la gran mayoría de los mexicanos, tan importante es el crecimiento como vencer la pobreza extrema, la desigualdad, así como fincar un nuevo modelo de desarrollo.

El desarrollo sustentable se logrará en la medida que vaya permeando la totalidad de las estructuras de gobierno y de la sociedad, independientemente de las inclinaciones y matices políticos y no solo sea el reflejo de las entidades encargadas de los recursos naturales de un país o de sus grupos activistas.

Por consiguiente, el nuevo modelo no sólo debe perseguir la promoción del crecimiento económico, sino asumir una visión integral del desarrollo, es decir un desarrollo sustentable.

Para los fines de esta investigación, en el capítulo anterior se proponen líneas de acción que pueden contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental vinculada a las políticas sectoriales como uno de los prerrequisitos para el desarrollo sustentable.

Conviene señalar que el enfoque sectorial de la gestión ambiental, ha sido objeto de severos cuestionamientos en el contexto nacional e internacional. La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente expresa que el problema de administrar el ambiente recae, sobre todo, en la forma sectorial en que esa administración ha sido concebida.¹⁶³

¹⁶³ López Ramírez, Alfonso y Pedro F. Hernández (coord.) *Sociedad y medio ambiente. Contribuciones a la sociología ambiental*. Edit. Asociación Latino Americana de sociología-UAP. México

Por lo tanto, ante la viabilidad de un modelo de *administración pública para el desarrollo sustentable* en México, es pertinente insistir en dos principios fundamentales: primero, la gestión pública no debè partir de supuestos basados en construcciones conceptuales tradicionales, abocándose exclusivamente a las variables naturales, los recursos y su explotación, ni tampoco dejar de lado las consideraciones sociales. Esto, además de revelar un sesgo epistemológico, obstaculiza la aproximación al desarrollo sustentable; segundo, las políticas puramente sectoriales son incapaces de proveer la solución a problemas complejos como los que resultan de la relación ambiente y desarrollo: Ha sido frecuente que el mismo éxito de una política sectorial implica un agravamiento del problema general, debido a las interacciones que se transmiten por todo el sistema. Esto marca la necesidad urgente de una nueva visión política en términos de sistemas complejos, capaz de tener en cuenta las interacciones múltiples y dinámicas a distintas escalas desde lo local a lo global, así como la necesidad de nuevos y ágiles mecanismos de coordinación y concertación capaces de operar simultáneamente en forma trans-escala (local/nacional/global).¹⁶⁴

En este sentido la administración pública demarca el devenir de la instrumentación de una política de Estado orientada al desarrollo sustentable.¹⁶⁵

La discusión acerca de la cuestión ambiental, así como las formas de llegar a su gestión desde el ámbito gubernamental, implican un nuevo planteamiento de problemas, objetivos y metas; entre los que destacan:

- Los avances alcanzados en la década anterior en el fortalecimiento de las agencias públicas ambientales, los marcos legislativos, y las políticas y sus instrumentos, así como la realización de cientos de experiencias exitosas, requieren ser capitalizados.
- El fortalecimiento de la gestión ambiental implica la asignación de nuevos recursos económicos.
- El fortalecimiento de la institucionalidad conllevará mayores esfuerzos para incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales (por ejemplo, energía, agricultura, transporte, etcétera).
- La adecuada incorporación de la dimensión ambiental en la institucionalidad para la integración económica, a los niveles subregional y regional, es uno de los prerrequisitos para buscar la sustentabilidad ambiental de la nueva actividad productiva que se generará con la ampliación de los mercados.

¹⁶⁴ Gallopín G. et al., *Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y prioridades*, 1991, p.70.

¹⁶⁵ López Ramírez, Alfonso y Pedro F. Hernández (coord...) *op.cit*

- El incremento de la participación de la sociedad civil y del sector privado proactivo en la protección ambiental es uno de los ejes fundamentales para la consolidación de la gestión ambiental.¹⁶⁶

La estrategia para una transición que equilibre intereses económicos y políticos con sociales y ambientales y en donde el factor humano y los recursos naturales adquieran un *status* primordial es una *administración pública para el desarrollo sustentable* que se apoye en la Gestión Ambiental Municipal; una Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable como contraparte de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo que promueva la Agenda 21 Mexicana en un esquema de planeación más halla de periodos sexenales y el desarrollo de indicadores de sustentabilidad como instrumentos para las decisiones de Estado .

6.1 Dimensión Política

México hace frente a sus perspectivas de desarrollo en una nueva coyuntura internacional definida por un proceso de intensa globalización y de creciente interdependencia. En este nuevo orden internacional, se redefinen las relaciones externas y los patrones internos de organización económica, social y política, así como las instituciones y valores que caracterizan a la cultura nacional.

La política es una de las tres principales redes de relaciones sociales y de organización social junto con la economía y la cultura-ideológica. La política es el ámbito sustantivo (que incluye actores, instituciones y recursos) alrededor de la toma de decisiones colectivas, soberanas y sancionables.¹⁶⁷

La política es una dimensión que condiciona el desenvolvimiento del proceso de desarrollo sustentable y equitativo. Las variables políticas deben interpretarse como mecanismos que favorecen o pueden no favorecer la instauración de un desarrollo de las características mencionadas.

Entre los aspectos más importantes que son objeto permanente del análisis político están los siguientes:

- La gobernabilidad de los sistemas, o más precisamente la capacidad de los mismos para establecer metas y objetivos y para cumplirlos. En lo particular, el análisis político estudia la dirección efectiva de los sistemas en diferentes contextos de régimen político: democracias o autoritarismos.
- La capacidad administrativa y de gestión de los entes burocráticos del Estado. En concreto, la capacidad del Estado para definir líneas de acción

¹⁶⁶ Gabaldón José y Manuel Rodríguez. "Evolución de las políticas e instituciones ambientales..." En, *La transición hacia el desarrollo sustentable*. op.cit .

¹⁶⁷ En el sentido de Giovanni Sartori, aquellas adoptadas por algunos a nombre de todos.

en forma autónoma, aún inmerso en el conjunto de la problemática social. En este espacio, el análisis político abarca el estudio de todo lo referente a la reforma del Estado, su organización, su eficiencia y eficacia operativa, su viabilidad y lo referente a las nuevas funciones que debe cumplir: estratégicas, supletorias, regulativas y compensatorias.

En primer lugar, los elementos políticos como la consolidación de una democracia gobernable, la capacidad de las agencias burocráticas, la ampliación de los mecanismos de representación y la pluralidad de las instancias decisorias favorecen la construcción de escenarios de decisión pública amplios y eficientes, con efectos positivos en la definición de estrategias de desarrollo sustentable.

La participación de los ciudadanos y de las organizaciones -lo que puede en parte denominarse el elemento democrático- es condición necesaria, si bien no suficiente, para el diseño de un desarrollo sustentable y equitativo. La construcción de canales participativos debe ser paralela a la de los mecanismos y de la capacidad efectiva de gobernar. La ecuación central es entonces: participación junto con capacidad de gobierno.

En segundo lugar, las instancias netamente políticas pueden servir para revertir mecanismos irracionales de producción colectiva, sobre todo en el ámbito económico, los que explotan recursos naturales para la producción de bienes se encuentran muchas veces inmersos en un gran dilema, que favorece condiciones individuales positivas a costa de los beneficios del óptimo colectivo. La instancia política ofrece mecanismos institucionales de cooperación.

Durante largos decenios el sistema político mexicano contó con márgenes muy amplios de gobernabilidad, pero en condiciones de una democracia precaria o de una combinación peculiar de elementos autoritarios y democráticos.

Estos resultados suelen condicionar positivamente, en un marco de altas capacidades institucionales y burocráticas de gobierno, las posibilidades de consolidar una estrategia de desarrollo sustentable. Ése es quizás uno de los retos mayores del presente y del futuro inmediato, en la perspectiva de que el desarrollo sustentable supone un marco institucional de la política que lo haga posible.¹⁶⁸

6.2 Dimensión Jurídica

Un avance significativo ha sido la consagración de instrumentos y remedios legales de justicia constitucional para garantizar los derechos humanos que han estimulado la democratización del acceso a la justicia como vías efectivas y

¹⁶⁸ Urquidi, Víctor L. *México en la globalización*. FCE. México, 1996

eficientes para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Respecto a las tarifas legales de responsabilidad por ecodios y daños ambientales, la tendencia es hacia el establecimiento de la responsabilidad objetiva y la presunción de responsabilidad asociada a actividades peligrosas o de riesgo ambiental. La ampliación de los mecanismos de control y la definición precisa de sanciones administrativas y medidas preventivas es un rasgo sobresaliente de la administración ambiental.

José María Borrero afirma que, a pesar de sus promisorios avances, el derecho ambiental en América Latina está lejos de ser el instrumento jurídico requerido para controlar el deterioro ambiental del continente y considera que México no es la excepción.

Señala que en cuanto a los campos de intervención se refiere, el derecho ambiental se encuentra en mora de limitar drásticamente el uso de agrotóxicos e insumos sintéticos que siguen envenenando seriamente todas las formas vivientes. Precisamente es el suelo uno de los bienes ambientales huérfanos de protección jurídica, pues no existe en el panorama continental una sola pieza de legislación ambiental que reconozca al suelo como un sustrato viviente.

El campo de los recursos genéticos constituye por sí mismo uno de los mayores desafíos que deberá enfrentar el derecho ambiental en el inmediato futuro, especialmente respecto a la amenaza que representa la manipulación genética sin límites éticos y legales para la biodiversidad y la integridad del ambiente. En este sentido será necesario avanzar hacia una armonización regional del marco legal de la bioseguridad.

Otro campo no menos desafiante es el transporte motorizado, "núcleo duro" de la gestión ambiental, entre cuyas externalidades deben contabilizarse tanto por los graves aspectos sobre la calidad del aire en las ciudades y su contribución al incremento de los gases de efecto invernadero como sus costos sociales.

Raúl Brañes¹⁶⁹ considera que la legislación ambiental latinoamericana puede ser ineficiente debido tanto a su falta de desarrollo como al tratamiento equivocado de los asuntos ambientales; señala la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios e incluso su desconocimiento y las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicarla administrativa y judicialmente. De consecuencias especialmente graves es la falta de consideración del vínculo entre los problemas sociales y los ambientales.

¹⁶⁹ Brañes Raúl (coord) 2001. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México.

Las normas ambientales de los países latinoamericanos exhiben limitaciones estructurales y técnico-jurídicas (Borrero 1994). Las primeras corresponden a los propios límites del derecho ambiental para modificar relaciones sociales, institucionales políticas y valores encarnados con sistemas insostenibles de intervención en la naturaleza. El derecho ambiental es chivo expiatorio de la paradoja ética de sociedades que promulgan normas de protección ambiental mientras perpetúan dispositivos tecnológicos y modos de producción generadores de deterioro y contaminación ambientales. En tales circunstancias la norma ambiental es mero artificio de "inflación legislativa" propiciado por la retórica gubernamental como *estrategia política para soslayar el tratamiento de conflictos estructurales*.

Las limitaciones de orden técnico-jurídico -continúa señalando- están relacionadas con la racionalidad de la norma ambiental y la lógica jurídica de su enunciado, así como con la coherencia entre su mandato y los medios disponibles para hacerlo efectivo. Estas limitaciones obedecen, en primer lugar, a los conflictos suscitados con otras ramas del derecho, con las cuales deben convivir los mandatos ambientales; segundo, a las lagunas conceptuales e imprecisiones técnico-científicas inherentes a la inserción en los textos legales de criterios y estándares ambientales que, son plagiados de cuerpos normativos de otras latitudes; tercero, a las *fricciones interinstitucionales* que se presentan entre las dependencias ambientales y otras instancias de la administración pública, debido en buena parte a la naturaleza transversal y transdisciplinaria de los asuntos ambientales; cuarto, las deficiencias institucionales para la gestión ambiental derivadas de insuficientes recursos financieros y humanos.

El principal desafío para el derecho ambiental en las próximas décadas será revertir la tendencia colonizadora del sistema jurídico que lo convierte en un mero apéndice del *status quo* jurídico-político, en campo singular de la inflación legal, apenas distinguible de las otras ramas del derecho por los nuevos bienes jurídicos asignados a su tutela, las nuevas técnicas periciales, algunos cambios procesales y la tipificación de nuevas conductas delictivas. En el presente y hacia el futuro inmediato, el derecho ambiental latinoamericano deberá reflexionar sobre sus propios fundamentos teóricos y principios *jusfilosóficos* a fin de avanzar hacia la formación de una cultura legal ambiental fundada en el ejercicio democrático (social y políticamente) de los derechos ambientales, interdependientes de los restantes derechos fundamentales (individuales y colectivos) y, especialmente, de los derechos a la participación, a la información y al conocimiento, es decir, del derecho a pensar.

En esta agenda, nos señala José Ma. Borrero hay dos tareas sobresalientes: la primera, democratizar la justicia ambiental; la segunda, identificar procedimientos judiciales y no judiciales para tratar los conflictos ambientales.

Democratización de la justicia ambiental. Las estrategias para garantizar el reconocimiento de los derechos colectivos y del ambiente pasa por la democratización del acceso a la justicia mediante una desregulación radical de los procedimientos y requerimientos establecidos en las normas procesales del derecho positivo.

Una auténtica democratización de la justicia va más allá de la revolución procesal y comprende cambios radicales en un amplio espectro del derecho positivo. No basta con ampliar el acceso a la justicia permitiendo a todo ciudadano demandar directamente, sin intermediación de un profesional del derecho, la tutela judicial que garantice seguridad jurídica por vía de la tutela judicial.

Esta deconstrucción procesal comprende la adopción de nuevas tarifas probatorias y de responsabilidad: inversión de la carga de la prueba en materia de derechos colectivos y del ambiente, aplicación del principio *in dubio pro natura*, introducción del criterio de probabilidad como suficiente para demostrar el nexo causal entre el daño, el riesgo o la amenaza y la acción del agente, establecimiento de la responsabilidad absoluta como tarifa preferencial de responsabilidad en conflictos que comprometan derechos colectivos y del ambiente, responsabilidad solidaria en casos de concurrencia de agentes contaminadores.

Judicialización o desjudicialización de los conflictos ambientales. La naturaleza de los conflictos ambientales es más económica, política o cultural que jurídica. Borrero señala que, la matriz donde se incuban es la incompatibilidad ecológica de los sistemas de intervención en la biosfera o la lógica perversa del mercado global. Del mandato legal ambiental no se sigue una inmediata reconversión ecológica de la sociedad. Por el contrario, el cumplimiento del mandato legal está siempre expuesto al fracaso. Cada vez se amplía más el espacio de la paradoja ética donde las normas enuncian mandatos, asignan derechos o responsabilidades ambientales, o trazan el ideario ambiental, entre tanto la lógica de las prácticas privilegiadas en el cuerpo social contradicen *de facto* y *de jure* esos mandatos, haciendo cada vez más difícil la protección ambiental.

El tratamiento de los conflictos debe considerar, en primera instancia, las alternativas no judiciales. Si el derecho ambiental es fiel a sus principios debe ser radical, es decir, ir a la raíz de los conflictos, a fin de movilizar las estrategias de políticas, cambio cultural y reconversión ecológica que permitan tener a la vista, por una parte, una cartografía de los conflictos, y por la otra, un itinerario de la utilería disponible. No todo conflicto es una carga para la sociedad y menos aún una patología moral. El trabajo para conocer sus raíces y las razones o sinrazones de los actores involucrados, así como las peculiaridades de su inserción en la trama social, es siempre una oportunidad para descubrir las zonas grises del cuerpo social.

La decisión política que sustrae el conflicto del sistema judicial puede ser en sí misma la mejor solución. Experiencias de desjudicialización en diversos campos han demostrado que los sistemas de control social no judicialario pueden ser tanto o más eficientes que los judiciales. Un beneficio adicional de estas experiencias es la reducción de los costos sociales en diferentes órdenes.

La judicialización de los conflictos no es una panacea social. La decisión judicial para marcar límites, dar a cada cual lo suyo, asignar responsabilidades o imponer sanciones, es siempre un medio terminal, una solución extrema cuando otros medios no judiciales han fracasado.

Es prudente considerar que una multiplicidad de focos de derecho, léase pluralismo jurídico, tampoco es una panacea jurídica ni social. Lejos de ello, el enmarañamiento entre las diferentes fuentes de derecho se encuentra en la raíz de un limbo donde la seguridad jurídica será una empresa cada vez más difícil de garantizar. En consecuencia, el derecho ambiental deberá propiciar un diálogo público y democrático entre los infra y los supra derechos que permita sortear los peligros que representan para la justicia tanto el ejercicio de las justicias privadas como la esclerosis de la pública.¹⁷⁰

6.3 Dimensión Ética

En todos los textos y declaraciones que resultaron de la Conferencia de Estocolmo, de 1972; los sucesivos Informes al Club de Roma; el Global 2000 de 1981; el Informe Brundtland, de 1987; los Informes anuales de Worldwatch Institute, dirigidos por Lester R. Brown; la Cumbre de Río de 1992, etcétera y aun en los tratados de Ecología de estos años, encontramos una constante referencia a la ética, a la necesidad de cambios profundos en la valoración de nuestras acciones y comportamientos hacia el medio ambiente.

Los autores del Informe del Worldwatch Institute correspondiente a 1989 hablaban de la necesidad de "variar el rumbo" civilizatorio y de que pudieran darse, en la época en que estamos viviendo, importantes "cambios de percepción". Para dar respuesta al calentamiento del planeta, al crecimiento demográfico, a la persistente incidencia de la pobreza en el mundo, a la desigualdad social y regional..., es necesario un profundo cambio perceptivo. Y estos cambios de percepción suelen presentar un componente claramente ético, porque están vinculados a pautas arraigadas de comportamiento, creencias y valores. Pero, además, ha de tenerse en cuenta que estos cambios de percepción son los requisitos previos para la puesta en práctica de medidas efectivas y de iniciativas sociales. Son las chispas que encienden los procesos de cambio. Este "cruzar umbrales de percepción", que se requiere para dar respuesta a los problemas planteados por la

¹⁷⁰ Borrero José María. *Promesas y límites del derecho ambiental*. en "La transición al desarrollo sustentable". *Op cit.*

compatibilidad y conciliación entre desarrollo humano y medio ambiente, pone a la humanidad, hoy, frente a una nueva frontera moral.

Nicolás Sosa pretende englobar en su planteamiento ético del medio ambiente, aquellas otras dimensiones que la Filosofía Moral ha considerado tradicionalmente como objeto propio de reflexión y dice: el hábitat humano, además, no es sólo ni simplemente un mundo de objetos, sino también, y muy principalmente, un mundo de valores -libertad, autonomía, felicidad, justicia- referidos a problemas humanos de los que siempre se ha ocupado la ética y que están en el centro de atención de los movimientos sociales; Paul W. Taylor, Arne Naess, John Rodman, George Sessions, y otros proponen, en cambio, una nueva ética desde presupuestos "biocéntricos", aunque con matices importantes entre uno y otros.¹⁷¹

La sabiduría de la concepción antropocéntrica radica en revisar y corregir las preferencias, deseos, necesidades, incluso los intereses, meramente sentidos, tanto individuales como colectivos, mediante la introducción de un punto de vista racional universal (*a rational world view*, en la terminología de Norton), una visión racional del mundo, que tiene en cuenta la relación de la especie humana con la naturaleza y con el medio global en que se desarrolla. La ética ecológica, que muchos ven como la ética que da respuesta a los problemas de nuestro tiempo, concluye Sosa, obliga a revisar nuestras preferencias y nuestras jerarquías de valores. Revisar, por ejemplo, la creciente "colonización" que, por parte de los valores económicos y monetarios, se está produciendo en todas las escalas y dimensiones de la vida humana, incluyendo la propia dimensión moral. De hecho, hoy, ante una cuestión de crecimiento económico, todo lo demás, absolutamente todo, queda relegado a un segundo plano. Lo grave, para la ética, es que tal jerarquización valorativa va tomando cuerpo, como algo generalizado y asumido, en la mentalidad general. El valor-guía, hoy, es el valor económico, al que se supedita todo lo demás.¹⁷²

Para Eloísa Tréllez, la ética, sin duda, está enraizada en los valores, a su vez la reflexión ética como filosofía del *ethos* aporta elementos de valoración de los comportamientos humanos.

Debemos explorar más y más las raíces: quienes somos, cómo nos reconocemos, de qué manera orientamos nuestras conductas, qué valores en nuestras relaciones con los demás seres humanos, en nuestra relación con la naturaleza, en nuestra

¹⁷¹ NAESS, A. (1989): *Ecology, Community and Lifestyle: Outline to an Ecosophy*, Cambridge University Press, Cambridge. RODMAN, J. (1977): *Theory and practice in the environmental movement* en AA. VV. *Absolute values in a changing world*, ICF Press, Nueva York. SESSIONS, G. (1985): *Deep Ecology: living as if nature mattered*, Peregrine Smith, Salt Lake City. TAYLOR, P. (1986): *Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics*, Princeton University Press, Princeton. PASSMORE, J. (1974): *Man's responsibility for nature*, Gerald Duckworth, London; trad. Esp. La responsabilidad del hombre ante la naturaleza, Alianza, Madrid, 1978.

¹⁷² Sosa, Nicolás, M. *Ética ecológica y movimientos sociales*. En "sociedad y medio ambiente", Edit. Trotta. España, 1997

comprensión de que no estamos fuera ni aislados de ella, sino integrados indisolublemente, como un mismo ser palpitante en el planeta, con nuestras propias características profundamente humanas.

Surge así una enriquecedora y múltiple vía de investigación, formación y orientación activas y ampliamente participativas, que podría expresarse de manera simplificada en la articulación dinámica de tres “esferas” o ámbitos: la esfera del conocimiento, la esfera de los valores y la esfera de la acción.

La ética ambiental, partiendo desde la esfera de la valoración, está ante el reto de profundizar la definición, clasificación y sistematización de los principios y valores ambientales, dando elementos claves para la reflexión y la apropiación social, en una fusión activa con la educación ambiental, ingresando con fuerza a la esfera del conocimiento para contribuir a un nuevo pensamiento, a la investigación, a la recuperación, diálogo y construcción de saberes, conduciendo sus esfuerzos hacia la esfera de la acción, de modo que con apoyo de la comunicación y los logros en la sensibilización y la conciencia ambiental, se inserten estos principios y valores como los orientadores de la actividad hacia el desarrollo sustentable, como ejes del diseño activo de la utopía de nuestra nueva sociedad planetaria, y del nuevo orden social y ambiental.

Ese es el panorama actual de convergencias que percibimos cada vez con mayor claridad, pero con la sensación de las numerosas tareas que aún nos quedan por realizar y que debemos abordar con urgencia y, a manera de ejemplo, Eloísa Tréllez nos propone 40 tareas:

1. Asumir el reconocimiento activo al valor de la vida, eliminando el concepto de guerra en nuestras relaciones con la sociedad y con la naturaleza.
2. Reencontrarnos a nosotros y nosotras mismas, como seres humanos sociales y naturales, enraizados en nuestras propias culturas, sociedades y ámbitos naturales.
3. Reencontrarnos con nuestras raíces étnicas, con nuestros maravillosos mestizajes, y ser conscientes de la riqueza cultural y natural que poseemos.
4. Reencontrarnos con nuestro ser interno, terrestre y universal.
5. Establecer nuevas (y nuestras) pautas educativas y comunicativas, hacia la formación de ciudadanos y ciudadanas ambientales, locales y planetarios.
6. Construir procesos hacia el diseño y aplicación de una nueva racionalidad ambiental.
7. Revalorizar y apoyar el desarrollo de los saberes ancestrales.
8. Trabajar hacia la articulación y desarrollo de nuevos conocimientos científicos, con una visión inter y transdisciplinaria, desde la complejidad

- y considerando las diversas realidades en sus dimensiones globales y en sus componentes interactuantes.
9. Tener apertura a nuevos pensamientos y a nuevas acciones ambientales desde diversas culturas.
 10. Ingresar activamente a las artes, como rutas hacia la sensibilidad ambiental y como fuente inagotable de creatividad y pensamiento.
 11. Ahondar en la búsqueda y resurgimiento creativo de las tradiciones orales, de la narración oral, en la vía hacia la promoción de valores y sentimientos.
 12. Construir metodologías participativas para estos reencuentros y creaciones.
 13. Contribuir a la definición, fomento y defensa de los derechos ambientales.
 14. Abrirnos a una verdadera comunicación entre todos y todas, con y desde la naturaleza.
 15. Buscar el cambio sustancial del *ethos* sobre la base de valores y principios ambientales.
 16. Fomentar la audacia, la imaginación creadora en la educación, en la investigación, en la acción.
 17. Recuperar y enriquecer la reflexión sobre lo humano, dándole nuevas dimensiones.
 18. Apoyar y contribuir al desarrollo del pensamiento ambiental latinoamericano y universal, como parte de la construcción de los fundamentos de la educación ambiental y del desarrollo sustentable.
 19. Trabajar en la ambientalización de las ciencias sociales y naturales, de las técnicas y las tecnologías.
 20. Romper con esquematismos educativos, de pensamiento y de acción.
 21. Avanzar hacia la consecución de la armonía y del equilibrio dinámico entre los componentes intelectuales, afectivos, éticos y físicos de las personas, en consonancia con la armonía y el equilibrio dinámico en las relaciones con la naturaleza.
 22. Reconocernos como parte de la naturaleza, sabernos sociales y naturales, integrándonos a la naturaleza y a la sociedad de manera solidaria.
 23. Respetar y valorar las diferencias religiosas, políticas, culturales.
 24. Trabajar en favor de la paz, la justicia y la superación de la pobreza, en el marco del desarrollo sustentable y con bases éticas y educativas.
 25. Recuperar el valor de lo sencillo, en medio de la complejidad.
 26. Estudiar la complejidad, construyendo acercamientos creativos hacia el saber ambiental.
 27. Clarificar y llevar a la práctica la responsabilidad compartida y diferenciada en la sociedad, frente a la problemática ambiental.
 28. Valorar de manera activa la diversidad biológica.
 29. Valorar de manera activa la diversidad de culturas, valorar a sus representantes, patrimonio vivo de la humanidad.

30. Defender activamente el patrimonio natural y cultural de nuestros pueblos.
31. Promover el uso y aprovechamiento equilibrado y valorativo de la naturaleza.
32. Establecer rutas y principios hacia la consecución de la equidad entre generaciones y dentro de una misma generación.
33. Establecer rutas y principios hacia la consecución de la equidad de género en la educación, desde la ética y hacia el desarrollo sustentable.
34. Avanzar en propuestas teóricas y prácticas para el uso, adecuación y desarrollo de tecnologías y procesos ecológica y culturalmente apropiados.
35. Promover activamente la aplicación de una amplia y verdadera participación social en todas las etapas del desarrollo sustentable.
36. Aportar en nuestros procesos políticos y económicos para establecer pautas claras que permitan un mayor acercamiento y comprensión de la sustentabilidad del desarrollo, desde visiones sociales, culturales y naturales.
37. Sistematizar las experiencias de los últimos años en educación ambiental latinoamericana hacia el enriquecimiento y creación de mejores enfoques teóricos y metodológicos.
38. Contribuir a la creación de una pedagogía ambiental, desde las realidades de nuestras poblaciones y culturas.
39. Apoyar el conocimiento de la complejidad ambiental en los sectores políticos y de toma de decisiones, hacia la aplicación de procesos concretos de desarrollo sustentable.
40. Diseñar y contribuir participativamente la nueva utopía.

Una y otras tareas, pertenecen a la esfera de lo ético y de lo educativo, cada cual en su propia dimensión y enfoque.¹⁷³

Por otra parte, es importante enunciar algunas ideas que sobre el tema sustenta Antonio Elizalde, en su investigación sobre *Ética Ambiental*; la primera, es que estamos enfrentando un punto de quiebre o de inflexión civilizatoria. En tales circunstancias se abren varias alternativas entre las cuales optar; una de ellas es seguir igual, lo cual implica continuar incrementando la actual insustentabilidad ambiental y social hasta su natural desplome; la otra que engloba posiblemente a varias es cambiar.

La segunda idea es que aparecen cada vez más cuestionadas las posibilidades de gobernabilidad global, debido a la creciente ineficacia e ilegitimidad de las instituciones construidas a partir de los acuerdos de Bretton Woods.¹⁷⁴

¹⁷³ Trélez, Eloísa; en *Ética, vida, sustentabilidad*. PNUMA. México, 2000.

¹⁷⁴ En 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, se reunieron representantes de 44 naciones para establecer un nuevo sistema financiero para facilitar la recuperación económica después de la segunda Guerra

La tercera se refiere al dilema que hoy se nos presenta: continuar ineludiblemente hacia una cultura única, tipo monocultivo o plantación, por medio de una globalización hegemónica de la naturaleza casi exclusivamente económica vía la integración de los mercados financieros, con su marcado carácter autoritario y excluyente de millones de seres humanos, incluso de pueblos completos como Chechenia o Afganistán; o por el contrario, luchar decididamente para avanzar hacia formas de globalización democrática y ecosistémica, con múltiples y variados procesos de integración social, cultural, política y económica, donde se expresen y se desplieguen las distintas dimensiones de la existencia humana y se recoja toda la enorme diversidad cultural que es producto de la historia humana, desarrollando así diversos ecosistemas humanos y ampliando de ese modo el horizonte evolutivo.

Nuestra civilización ha llegado o está por alcanzar un punto en el cual se tornan crecientemente insustentables los niveles de consumo de su población. Estamos así enfrentados, como únicas salidas posibles, a dos opciones: una reducción de la población o una reducción del consumo. En tal sentido, Elizalde plantea cuatro hipótesis, cinco juicios y tres reflexiones claves.

Cuatro hipótesis

1. La crisis ecológica no es tanto un problema ambiental y técnico, sino más bien un problema político y cultural que tiene que ver con las emociones (creencias) en las cuales nuestra cultura está instalada y con las políticas que de allí se derivan, luego es fundamentalmente un problema moral.
2. Siendo un problema moral su salida tiene que ver con los comportamientos individuales y colectivos y con los valores asociados a ellos.
3. Los valores de una cultura se corresponden a un sistema de creencias socialmente construidas, en las cuales ésta opera.
4. Para cambiar comportamientos y valores será necesario modificar conjuntamente las creencias que los sustentan y que han llevado a ellos.

Cinco juicios

1. La visión del mundo hegemónica y el sistema de creencias asociados a ésta son incapaces de reconocer los valores coherentes con el momento histórico, por una ceguera perceptiva. Desde las emociones en que está

Mundial y evitar una segunda Gran Depresión. Estas instituciones comenzaron, a partir de la década de los ochenta, a condicionar a los países socios el otorgamiento de financiamiento para el desarrollo a la adopción de un conjunto de políticas económicas y comerciales enmarcadas en la línea del ajuste estructural, que tiene en la privatización, la desregulación y la liberalización comercial sus ejes de acción básicos. Se inició así una nueva etapa de desarrollo capitalista que algunos autores han caracterizado como neoliberalismo. En los países desarrollados del norte estas medidas desmantelaron el pleno empleo y las redes de seguridad social creadas por los estados de bienestar. En los países del sur, acrecentaron la pobreza y devastaron las relaciones comunitarias. En todos lados concentraron la riqueza en unas cuantas manos y erosionaron el campo de acción de los estados nacionales.

situada no puede ver más allá del impacto inmediato y circunstancial de su propio operar. No logra percibir los efectos acumulativos en el tiempo, ni las interacciones múltiples ni los bucles de retroalimentación producto de la creciente incorporación de nuevos actores y de la permanente transformación de éstos (combinación del efectos mariposa y del concepto de *stake-holder*).

2. Se agrega a esta ceguera perceptiva una actitud ingenua y casi infantil de confianza en el poder ilimitado de la ciencia y la tecnología que nos proporcionará, en algún momento futuro, casi mágicamente, instrumentos omnipotentes que aportarán las soluciones requeridas. Todo consiste en capear el temporal, que ya vendrán tiempos mejores.
3. Por tal razón, frente a los desafíos que nos confrontan cotidianamente usamos una estrategia de elusión. Esperando que dada la complejidad de variables en juego, alguna azarosa combinatoria entrará a operar dando solución a los problemas.
4. De allí entonces que en vez de asumir un cambio radical de creencias, valores y conductas preferimos continuar a la espera de aquellas soluciones donde pagaremos el menor costo o donde la solución nos será impuesta por terceros (las circunstancias), y así nos negamos a reconocer los progresivos escalamientos negativos en la magnitud de los fenómenos, adaptándonos pasivamente a ellos.
5. Las visiones de largo plazo que fueron provistas en el pasado por las religiones fueron desplazadas y desvaloradas a partir de los avances de la ciencia y la tecnología modernas, pero al neutralizarse estas últimas en sus dimensiones éticas, nuestra civilización se ha quedado situada en una mirada de corto plazo impuesta desde el mercado y la política. Hoy todas las decisiones con respecto al futuro son tomadas desde el mercado o desde una lógica política (propia de democracias representativas con procesos electorales periódicos), ambas marcadas por una visión de corto plazo. La pregunta fundamental es ¿quién piensa el largo plazo? Más aún cuando la ciencia y la tecnología han sido cooptadas y subordinadas al mercado o al poder político, y además se han autoneutralizado debido a sus pretensiones “objetivistas” denunciadas, entre muchos otros autores, por Maturana (1995) y Restrepo (1994).

Preguntas y reflexiones

1. ¿Nuestra ceguera perceptiva es producto de una construcción cultural o es una condición constitutiva de la especie humana? De ser lo primero la cosa sería posible de cambiar modificando las condiciones culturales que le dieron origen; pero de ser lo segundo ello implicaría una característica “suicida” frente a lo cual o habría salida posible, salvo esperar que el desarrollo científico y tecnológico (biología e ingeniería genética) pudiesen aislar el “gen patógeno”.

2. Las abundantes evidencias provistas por la antropología permiten concluir que han existido culturas que han podido desarrollar formas no destructivas de relación con la naturaleza y con sus propios nichos ecológicos.
3. Franz Hinkelammert ha señalado que el capitalismo en su actual forma (globalizado) es incapaz de reconocer la principal de las eficiencias, que es la de la reproducción de la vida; de ser así un rasgo fundamental de nuestra civilización occidental sería su carácter biocida y ecocida.

La ideología dominante propia del capitalismo concluye Elizalde, se ha instalado en el imaginario de nuestras sociedades, destruyendo las formas de vida comunitaria, de reciprocidad, de solidaridad y de convivialidad que caracterizaron a muchas de las sociedades anteriores. Los valores "extraviados": La convivencia (convivialidad), los bienes comunes, la cooperación (operación conjunta), la reciprocidad y la solidaridad.¹⁷⁵

Por otra parte, señala que existe un conjunto de valores, propios de nuestra identidad latinoamericana profunda, que aparecen no sólo como pertinentes para el tránsito hacia una ética ambiental, sino además como indispensable para transitar hacia una cultura de sustentabilidad.

Al respecto, Rigoberta Menchú (2002) afirma que los valores sobre los que los pueblos indígenas han construido sus complejos sistemas se fundan en la cooperación y la reciprocidad de la vida comunitaria; en la autoridad de los ancianos y nuestra relación con los ancestros; en la comunicación y la responsabilidad intergeneracionales; en el derecho colectivo a la tierra, el territorio y los recursos; en la austeridad y la autosuficiencia de nuestras formas de producción y consumo; en la escala local y la prioridad de los recursos naturales locales en nuestro desarrollo; en la *naturaleza ética*, espiritual y sagrada del vínculo de nuestros pueblos con toda la obra de la creación.

Uso sustentable de los recursos naturales. Shapion Noningo (1995), líder indígena de la Amazonía peruana en un artículo para la revista *Tierramérica* dice: Los pueblos indígenas reivindicamos el *uso sustentable de nuestros recursos naturales*, es decir, el tipo de uso que hemos realizado históricamente. En la agricultura, por ejemplo, cultivamos siempre varias especies, hacemos turnos para que la tierra descanse, no es costumbre nuestra abrir grandes extensiones de terreno para sembrar un cultivo, como quiere el Estado. Sabemos que eso mata la tierra y no queremos acabar con nuestra selva. Son pues dos formas muy distintas de uso de tierra. Frente a la presión de las grandes multinacionales farmacéuticas, intentamos defendernos mediante convenios para ponerles condiciones. No

¹⁷⁵ Elizalde, Antonio. "Ética ambiental..." en *La transición hacia el desarrollo sustentable*. INE-Semarnat- UAM,-PNUMA. México 2002.

queremos que pase con esta riqueza lo mismo que ocurrió con el petróleo o el oro, y que nos veamos obligados a denunciar a nivel mundial un nuevo despojo. Pedimos un beneficio que sea equitativo. Si se descubre algún bien o se requiere nuestro conocimiento sobre las plantas u otros recursos, exigimos un pago justo.

Criar la vida. Pero aún más, en la cultura andina la relación con la naturaleza es armónica e incluso amorosa, como nos lo describe Eduardo Grillo¹⁷⁶ (1996), allí la crianza es una expresión de amor al mundo y hay una simbiosis, en una comunidad donde lo heterogéneo es valorado y acogido.

Allá más bien cada quien se cría a sí mismo tratando de adquirir conocimiento teórico y conocimiento práctico en cada una de las opciones que va tomando a lo largo de su vida en defensa de sus intereses y en ejercicio de su libre albedrío y de sus derechos de ciudadano. En estas condiciones cada opción le deja una experiencia y una huella.

Aprender a convivir con la naturaleza. Nuestras artificializadas formas de vida nos han ido separando de lo natural, de tal modo que nos llegan a incomodar la humedad, las hojas, el polvo, la lluvia, esto es los elementos constitutivos y esenciales de nuestra existencia, como la tierra y el agua.

Marcos Terena (1995),¹⁷⁷ líder de la etnia yanomami de Brasil y dirigente del Comité Intertribal, nos describe cómo se le da su primer baño de río al pequeño recién nacido en cuanto despunta el sol y la criatura sale del agua fría llorando a mares, pero luego sonrío, respira hondo y empieza a formar parte del equilibrio natural.

Así tenía lugar una secular costumbre de nuestro pueblo: *iniciar desde el nacimiento nuestra relación con el medio ambiente*, en este caso conocer el agua para aprender luego a sorberla y saciar nuestra sed, a navegar en ella con nuestros cuerpos. Haciendo esto, nunca dejaríamos de respetar a la naturaleza, su capacidad para protegernos, para alimentarnos, para fortalecer nuestros espíritus e incitarnos a creer en el Gran Creador.

Respetar la sacralidad del misterio de la vida. Toro Sentado, sioux oglaba, nos señaló lo siguiente: Hermanos: la primavera ha llegado; la tierra ha hecho el amor con el sol y pronto veremos las criaturas de ese amor. Todos los seres se levantan. Del gran poder de esa relación debemos todas nuestras existencias y la que nosotros concedemos a nuestra criaturas hermanas. Hasta a nuestros hermanos animales, quienes tienen los mismos derechos que nosotros; los derechos de vivir en nuestra madre tierra. (Citado en González Martínez 1979).

¹⁷⁶ Grillo E, (1996) *Caminos andinos de siempre*. PRATEL, Lima, Perú.

¹⁷⁷ Terena, M. (1995) "Indio y Tierra, agua y vida" En: *Tierramérica*, año 1, núm. 2, agosto.

Desde esas miradas dice Elizalde Hevia, es posible plantear como una utopía realizable el avanzar en un esfuerzo colectivo de educación, de compromiso personal y de trabajo político y cultural que nos haga posible una ampliación de la conciencia (como en la noción budista de la compasión o en la cristiana del amor al prójimo) para desarrollar así la capacidad de dar cuenta simultáneamente de la necesidad propia y de la necesidad del otro, estableciendo de ese modo un horizonte de autolimitación (voluntaria) a la actualización o a la satisfacción de la necesidad que permita la existencia de los otros, hoy y mañana.

El principal desafío que surge de nuestro desarrollo como seres éticos es asumir la responsabilidad por nuestro accionar en el mundo y ser capaces de entender que nuestra calidad de vida alcanza su plenitud, cuando trascendemos desde nuestra conciencia individual hacia una forma de conciencia capaz de sentir como propia no sólo nuestra necesidad sino, además, la de todo otro ser humano y de toda otra forma de vida.¹⁷⁸

6.4 Dimensión Institucional

En México, la institucionalidad generada desde el periodo posrevolucionario inmediato, en los años veinte, tuvo una evidente razón política y económica. Se avanzó en varias esferas del ámbito social, creando instituciones de seguridad social, nuevas universidades e institutos de investigación. Pero las instituciones mexicanas, como las de cualquier otro país, si bien han aportado solidez y permanencia al desarrollo, en muchos casos muestran ya claros rasgos de obsolescencia y rigidez burocrática. Hoy surge la necesidad de una administración para el desarrollo sustentable.

México ha acumulado una experiencia importante de gestión y de políticas ambientales que, aunque con un sesgo ecologista y en ocasiones conservacionista, ha producido algunos resultados tangibles, pero también arroja un cúmulo muy grande de problemas estratégicos no resueltos, y por tanto de *oportunidades* muy valiosas. Este es el momento para plantear la reorganización de la estructura que el gobierno se ha dado para asumir responsabilidades en materia socioeconómica y ambiental, de tal forma que se asegure una reorientación del desarrollo hacia la sustentabilidad.

Conviene pensar acerca de la viabilidad de un programa denominado Agenda 21 Mexicana que articule desde el propio Titular del Poder Ejecutivo Federal una estrategia de la *administración pública para el desarrollo sustentable*. Para tal efecto la coordinación operativa de los instrumentos rectores y las políticas y programas sectoriales, son el punto de partida.

¹⁷⁸ Elizalde, Antonio. En *la transición al desarrollo sustentable*. Op. cit.

Las dimensiones y complejidades son enormes ya que a pesar de importantes avances tendremos que remontar décadas de gestión pública basada en enfoques y estrategias sectoriales, y con un muy bajo nivel de coordinación interinstitucional.

En esta reforma institucional, existe el imperativo de avanzar hacia la integración de políticas económicas, sociales y ambientales. La existencia de un espectro amplio de ambientes, comprende tópicos como salud, recursos naturales, la defensa de la biodiversidad, enfrentando de manera decidida la deforestación, promoción de la autorregulación y la ecoeficiencia, desarrollo de la infraestructura ambiental, atención a sectores socioeconómicos ambientalmente prioritarios, educación, economía, trabajo, política, lo que invita a confirmar que la temática ambiental, desde siempre debe ser objeto de atención por parte de diferentes órganos de la administración pública.

Se requiere una estrategia integral basada en la renovación de los instrumentos de política, coordinación intersectorial en las decisiones de gobierno, en el liderazgo y en la proyección internacional; en la participación social, y en una planeación inductiva fundamentada en acuerdos y convenios verificables con diversos actores sociales y económicos.¹⁷⁹ Otras líneas de acción que requieren de atención inmediata son:

- El establecimiento de orientaciones y políticas más rigurosas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre los que destaca la necesidad de consolidar una efectiva política de precios para el agua;
- La generación de certidumbre, incentivos y oportunidades para remontar la crónica subutilización o desaprovechamiento de muchos recursos naturales;
- La construcción de una plataforma financiera que permita profundizar y garantizar un proceso de descentralización, basado en el desarrollo de capacidades locales y en el involucramiento de la academia y de los agentes económicos y sociales de cada región;
- El desarrollo de mejores reglas y espacios de corresponsabilidad y participación social en la gestión ambiental, en especial, para aquellas normas y mecanismos que permitan ampliar y garantizar el derecho ciudadano a la información;
- La apertura y desarrollo de nuevos mercados de bienes y servicios ambientales;
- La aplicación ampliada de instrumentos económicos, la autorregulación, las auditorías ambientales y de servicios de información;

¹⁸⁰ Proyencio, Enrique. *op cit.*

- La gradual internalización de costos y beneficios ambientales a los costos económicos;
- El fomento con amplio respaldo financiero a la transferencia de tecnologías limpias;
- La incorporación de criterios ambientales en las operaciones e instalaciones gubernamentales;
- La gradual concreción de un compartido y amplio esfuerzo de integración de políticas de modo que en todos los planes, programas, políticas, servicios y acciones de fomento económicos y de bienestar social que realizan las diversas entidades gubernamentales, se contemple en forma creciente la dimensión ambiental.

Estas etapas de transformación administrativa para transitar al desarrollo sustentable, son un factor determinante para el ritmo e intensidad que se logre imprimir a los procesos de consulta y consensos entre los poderes ejecutivo y legislativo, y la coordinación interinstitucional, especialmente con las autoridades financieras y de fomento económico del país, en torno a la definición de líneas de reforma en los planos jurídico, institucional y de políticas.

Estas líneas de acción deben interpretarse en dos sentidos: primero, que la administración ambiental es parte consustancial del quehacer gubernamental, y segundo, que todas las dependencias cuya responsabilidad y campo de acción tengan vínculos con los problemas encuadrados como ambientales constituyen la administración para el desarrollo sustentable.

Pero, ¿todo lo ambiental debe ser tratado por la administración pública? Si se parte de la premisa que el ambiente es un bien común, distribuido, es decir, un bien público, se convierte en objeto de la administración pública. Lo importante es aclarar que cuando un asunto ambiental es problema está más cerca de ser objeto de atención gubernamental.¹⁸⁰

6.5 Gestión ambiental municipal

En México, el municipio considerado como célula básica de la estructura gubernamental, reviste especial importancia para la gestión ambiental, ya que territorial y políticamente es donde se presentan los problemas y las oportunidades en la materia y, por tanto, es allí donde debe instrumentarse su atención directa e inmediata.

La gestión ambiental municipal define el papel que juegan los planes y programas en el ámbito local, proporcionando los procedimientos y conocimientos técnicos

¹⁸⁰ En este asunto, la función de empresarios, organizaciones no gubernamentales, particulares, no se excluye; pero la injerencia de estas instancias, es decir, su participación en la labor de los administradores públicos, depende en gran medida de la "apertura" gubernamental.

que deben manejar los miembros del ayuntamiento y los presidentes municipales, generalmente con el apoyo de una organización operativa adecuada con facultades para coordinar acciones y ejercer control sobre los problemas y situaciones conflictivas.

La gestión ambiental municipal puede definirse como el conjunto de actos normativos, operativos y programáticos orientados al manejo ordenado del ambiente y su relación con los factores económicos en el municipio, implica desde la formulación estratégica de políticas públicas ambientales hasta la realización de acciones específicas en la materia.

La protección del medio ambiente es una responsabilidad que debemos compartir los sectores público, social y privado. Sin embargo, en el ámbito de la autoridad municipal recae la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades para prevenir, controlar, evitar o atenuar los impactos negativos sobre el medio ambiente

De ahí que la gestión ambiental municipal cumpla con una doble función: normativa y operativa, que solamente puede ser desarrollada a través de una planeación sistemática, de acuerdo con tres instrumentos básicos: Diagnóstico - Programa / plan de acción -Acción específica

De lo anterior se deriva que para la gestión ambiental, la organización municipal debe basarse en las actividades sustantivas derivadas de las demandas de la comunidad y de la disponibilidad y problemática de los recursos naturales de la región. Esta organización atenderá las funciones de promoción y fomento, los planes de acción y la evaluación de su cumplimiento, conforme al diagnóstico elaborado.

Para este efecto, la gestión ambiental y la planeación deben proponerse el desarrollo municipal sustentable, mediante el uso eficiente de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Esto incluye la elaboración de planes de aprovechamiento y conservación del ambiente, así como la disposición y el control de los recursos, estableciendo metas sociales y económicas para el corto, mediano y largo plazos.

Principios básicos del desarrollo sustentable que deben incorporarse al proceso de gestión ambiental municipal. Para que la gestión ambiental municipal establezca propuestas armónicas y efectivas para el fortalecimiento de la autonomía municipal en materia de protección al ambiente, los nuevos modelos de desarrollo sustentable proponen retomar por lo menos cuatro principios rectores:

- Protección del medio ambiente; criterio que no compite con el desarrollo económico y requiere de un gran cambio de actitud por parte de la comunidad municipal.

- Promoción en el municipio de la adopción de tecnologías amigables con el medio ambiente.
- Otorgamiento de valores correctos; tanto en lo político como en lo económico y social, que tienen los recursos naturales, en función de las características y prioridades de cada municipio.
- Propiciar que todas las acciones de gestión ambiental que emprenda el municipio tengan como base la participación de la comunidad, de las instituciones de investigación y educación superior y de las organizaciones no gubernamentales.

Elementos que conforman el sistema de gestión ambiental municipal. Dado que la gestión ambiental municipal se refiere al conjunto de actividades que tienen como propósito ordenar el comportamiento del ayuntamiento y de la sociedad, para llevarse a efecto será necesario considerar tres elementos básicos: el organizativo, el jurídico y el programático.

El organizativo

- La transectorización de la gestión ambiental. Proceso mediante el cual se incorpora la variable ambiental en el quehacer de todos los sectores administrativos del municipio (obras públicas, servicios primarios, desarrollo rural, educación, salud, etcétera).
- El área operativa en materia ambiental. Unidad responsable de orientar, y en su caso ejecutar, los programas ambientales y verificar el cumplimiento de la normatividad en la materia, independientemente de su nivel jerárquico y ubicación en el organograma.
- Los mecanismos de participación ciudadana. Son aquellos en los que se apoyará el municipio para democratizar el proceso de gestión ambiental, así como involucrar a la ciudadanía en las acciones que se establezcan en el programa ambiental municipal.

El jurídico

- El bando de policía y buen gobierno. Documento que tiene por objeto mantener el orden social y respeto mutuo entre los ciudadanos, así como promover el desarrollo cultural, los valores individuales y colectivos, en el que se incorpora la variable ambiental.
- La transectorización jurídica de la gestión ambiental. Considera la incorporación de los preceptos ambientales en los instrumentos jurídicos que rigen la actuación del municipio, que garanticen la funcionalidad del sistema de gestión ambiental (reglamento interno, de ingresos y egresos); así como la incorporación de estrategias definidas a nivel administrativo en los reglamentos correspondientes (de construcción, de mercados, de limpia, de panteones, etcétera).

- El reglamento de protección ambiental. Es el instrumento jurídico que otorga facultades al municipio para ejercer las atribuciones que en la materia, le otorgan la LGEEPA y su equivalente en el estado.

El programático

- Plan Municipal de Desarrollo. Es el instrumento por el cual la administración municipal debe comprometerse a la integración del proceso de gestión ambiental.
- El Programa Ambiental Municipal. Se constituye en el mecanismo para la atención de la problemática ecológica, así como de fomento para el desarrollo de las oportunidades que por sus características ambientales puedan implementarse.

6.6 Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable (CNDS)

La gestión pública para el desarrollo sustentable no puede limitarse a encontrar un equilibrio entre tecnología y medio natural, basado en criterios ecologistas sino que requiere una discusión nacional más amplia entre los diversos sectores de la administración pública, con base en los acuerdos y protocolos internacionales en los que México participa conjuntamente con otros países en busca de igualdad y justicia global,¹⁶¹ con el fin de facilitar la transición al desarrollo sustentable de una manera coordinada, con la participación de los sectores sociales interesados.

Crece la inquietud respecto al futuro de la administración pública frente al reto del desarrollo sustentable, ésta gira en torno de la posibilidad de mejorarla y, sobre todo, de hacerla viable en un proyecto de nación. Las bondades de los cambios institucionales que incorporaron en México la temática ambiental como fueron la SSA, SEDUE y SEDESOL, SEMARNAP y SEMARNAT, como se mencionó en el capítulo: *Gestión social y administración pública*, no pueden soslayarse, si bien tuvieron y tienen algunas deficiencias, abrieron nuevas perspectivas para comprender la problemática ambiental como elemento de un desarrollo sustentable.

La modificación al marco de organización de la administración pública federal para el desarrollo sustentable, debe considerar una reestructuración administrativa de fondo en todos los escenarios en torno del tratamiento de lo ambiental y su articulación con la dimensión económica y social.

Toda vez que el ambiente y su problemática son asuntos de interés público, las instancias gubernamentales tienen una responsabilidad inmediata en su devenir, que no pueden eludir más. En este sentido, la administración pública debe

¹⁶¹ CNUMAD. *Agenda 21*. Río de Janeiro, Brasil, 1992

explorar diferentes formas de aprehensión de la cuestión ambiental, que le permitan hacer su labor más eficaz y eficiente, cumpliendo con los ideales de la sustentabilidad del desarrollo que se plantea en el PND 2001-2006.

Una vez definida la Agenda de prioridades de las dependencias del gobierno federal y en particular de las dedicadas a la hacienda pública, salud, agricultura, energía, medio ambiente, educación, turismo, el desarrollo social, la economía, el trabajo, la seguridad pública, etcétera, se debe consensar la readecuación del modelo administrativo con base en una concepción de sustentabilidad y no al contrario. Sin embargo, la cuestión ambiental es transdisciplinaria, a la vez que transectorial, y no admite estructuras acotadas, por lo tanto se requiere de un órgano operativo, que identifique los asuntos ambientales con los respectivos ramos, por medio de un reordenamiento y fortalecimiento del esquema orgánico del gobierno federal.

El objetivo del desarrollo sustentable deberá por lo tanto, tener seguimiento por parte de una Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable (CNDS), cuya función sea, establecer las vías de vinculación del quehacer de las diferentes secretarías de Estado en relación con lo ambiental. En otras palabras, se encargaría de realizar la adecuación de la estructura orgánica de la administración pública para el desarrollo sustentable y trascender el enfoque fundamentalmente ambiental, que hasta ahora parece ser responsabilidad única y exclusiva de la Semarnat.

Esta Comisión tendría como eje conductor la Agenda 21-CNUMAD con sus respectivos capítulos e indicadores de desarrollo sustentable y coordinaría los esfuerzos de modernización de la administración pública federal, en su parte estrictamente científico-técnica. Tendría suficiencia en su capacidad de gestión, evitando en todo momento ocasionar conflictos. Por lo tanto, no conviene subordinarla a alguna secretaría de Estado; dependería directamente del Presidente de la República y se conformaría por miembros de la academia, la sociedad civil y el gobierno.

La primera tarea de la Comisión sería la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto de delimitar claramente número, naturaleza, alcance y asignación de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades en los asuntos ambientales, con el fin de proponer una estructura adecuada. Las conclusiones y recomendaciones de la Comisión girarían en torno de las características y atribuciones de los órganos de la administración pública en materia ambiental, las cuales deben ser congruentes y estar claramente definidas, con el fin de evitar duplicidades que generen ineficiencias e incertidumbre.

La CNDS tendrá a su cargo la organización de una Conferencia Nacional sobre Desarrollo Sustentable, asimismo podrá organizar reuniones de comités especiales y regionales, comités *ad hoc*, etcétera, acerca de una amplia gama de asuntos relacionados con el desarrollo sustentable. Tendría intervención en las convenciones internacionales sobre, población y medio ambiente, financiamiento y desarrollo, agua, cambio climático, destrucción de capa superior de ozono, las referentes a la biodiversidad y otras. Entre ellas tal vez ocupe un lugar importante la cuestión de la energía de origen fósil, cuyo uso afecta doblemente el desarrollo sustentable, por el hecho de que los yacimientos de petróleo y gas son agotables a determinado plazo.

Resulta evidente la necesidad de una coordinación institucional efectiva para las tareas que permitan la interpretación correcta del paradigma del desarrollo sustentable. Una planeación que permita hacer viable un nuevo esquema de administración pública con este enfoque debe realizarse de modo gradual. Implica una nueva etapa, en donde se promuevan modificaciones en el rubro de competencias de las dependencias gubernamentales según el modelo vigente, de acuerdo con la complejidad de nuestra realidad ambiental, económica y social, con la intención de que haya una mayor concurrencia de esas instancias en el desarrollo con visión de sustentabilidad.

Por lo tanto, una meta fundamental de esta Comisión sería la elaboración y coordinación del Programa Agenda 21 Mexicana y los indicadores de desarrollo sustentable.