

ENTENDIENDO A LA POLÍTICA AMBIENTAL

Carlos F. Lascurain*

Resumen

Este ensayo pretende contribuir al debate teórico y conceptual que existe en torno a la política pública ambiental. Por esta razón, este documento no pretende tomar de referencia a determinados estudios de caso y/o periodos definidos de análisis. Dicha aportación se centra en algunos de los argumentos y referencias teóricas que hacen de la política pública ambiental una herramienta gubernamental capaz de solucionar o corregir algún tipo de deficiencia en el entorno natural. De esta manera, se expone la importancia de las políticas públicas y de las instituciones ambientales para generar o mantener un buen desempeño gubernamental y como detonadores de resultados eficientes, efectivos y, sobre todo, tangibles para la sociedad. Se analizan también los temas del desarrollo, desarrollo sustentable, la gobernación y la modernización ecológica por su importante valor en la creación e implementación de dichas políticas.

Abstrac

This essay searches to make a contribution to the theoretical and conceptual debate that exists on the environmental public policy. By this reason, this paper does not aim to take into account specific case studies and/or defined time periods of analysis. This contribution is developed around some theoretical arguments and references that make environmental public policy an adequate government tool to find solutions or to correct some kind of deficiencies into the natural environment. In this way, the importance of public policy and the environmental institutions are exposed to generate and maintain a good governmental performance, as well as effective and efficient detonators of results, and most of all tangible to the society. It is also analyzed subjects such as development, sustainable development, government, and ecological modernization by their importance to the creation and implementation of such policies.

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Essex, Inglaterra, actualmente es Profesor-Investigador de El Colegio de Veracruz. Se especializa en políticas públicas, desarrollo sustentable y estudios de gobernación. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

De la importancia de una política pública

Las políticas públicas pertenecen al campo o cuerpo de conocimiento que engloba la ciencia política. En este sentido, cabe mencionar que sin ser una parte exclusiva de ésta área de estudio, sí son un cimiento muy importante para desarrollar un entendimiento más realista, equitativo y adecuado de la política y el gobierno. De acuerdo con Nohlen (2002: 3) por ejemplo, esta idea se puede ver reflejada en el “famoso ciclo de la política pública, o *policy cycle*, en donde entran desde el inicio de su desarrollo, cuestiones del sistema político; de la institucionalidad dada; cuestiones de las relaciones de poder, de interés y valores; la estructura de conflicto en el sistema de partidos políticos y los tipos de formación de consenso; etc. Nohlen asegura también, que si se diseñan políticas públicas sin tomar en cuenta esas variables de estructura y procesos, no se llega muy lejos”.

La interpretación de la afirmación anterior es quizás obvia y evidente, las políticas públicas son una herramienta gubernamental que se utiliza para resolver o contener un determinado problema que se sufre en la comunidad. Es decir, las políticas públicas pueden llegar a ser instrumentos exclusivos de los gobiernos en todos sus niveles de acción para satisfacer necesidades comunes y homogéneas en un área específica. Visto también desde una perspectiva teórica, éstas, pueden y deben cruzar de manera transversal las diferentes áreas del conocimiento para lograr resultados únicos a problemas específicos. Con lo anterior, se puede afirmar que las políticas públicas deberían de ser un elemento riguroso de toda estructura de gobierno; la cual, a su vez, debería también estar basada en los principios que se promulgan en la idea de la gobernación o *governance*.

La principal razón de ubicar a las políticas públicas dentro del contexto de esta idea de gobernación, es precisamente por que el concepto como tal, parece fomentar ciertas reglas o normas que velan por la creación e implementación efectiva de políticas y al mismo tiempo fomentan posturas en donde se respete la relación entre sociedad y Estado, así como el de las instituciones que gobiernan dicha relación (Lascurain, 2004: 63). Esta idea de gobernación, conocida como la estrategia modernizadora del gobierno, ha sido definida por diferentes autores y en donde el tema de las

políticas públicas es inherente a éste. Veggeland (2000: 3) por ejemplo, define a la gobernación como una forma de gobierno donde grupos o individuos de diferentes instituciones, organizaciones, órganos, empresas y niveles de trabajo en cadenas, toman decisiones sobre las bases del diálogo, la negociación y la cooperación. Mientras que otros, como por ejemplo Young, definen a la gobernación como un concepto que va más allá de un orden estructural, precisándolo como el establecimiento, operación e implementación de un conjunto de reglas de conducta que definen prácticas, asignan roles y guían la interacción, de tal forma que luchan para tratar de resolver problemas colectivos (Young, 1994: 3-15). En ambas definiciones, la importancia de las políticas públicas es evidente y es a la vez, una constante. Tanto para tomar decisiones en grupos heterogéneos como para crear, desarrollar e implementar asignación de roles y conservar la interacción, se requiere de políticas públicas capaces de concentrar ciertos valores, principios o simplemente buenas ideas para promover y preservar una rigurosa operación de los gobiernos de forma coordinada (Lascurain, 2004: 63).

Ahora bien, si la gobernación significa verdaderamente un proceso interactivo de toma de decisiones y asignación de conductas a través de un constante e intenso debate de ideas y respeto al adversario (Lascurain, 2004: 64), entonces, el mensaje es claro: las políticas públicas a través de esta buena coordinación gubernamental y junto con toda una racionalización de temas, deben de considerar la mayoría de los sectores que directa o indirectamente afecten a la sociedad. Es precisamente en este punto de análisis en donde la especificidad de las políticas públicas empieza a tomar un matiz y un valor determinante. Dentro muchos otros temas que afectan a las sociedades como por ejemplo la seguridad, el terrorismo, los desastres naturales, el crecimiento económico o la pobreza, el tema sobre la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, se ha ubicado al principio de la mayoría de las agendas gubernamentales, más no en todas.

La política ambiental, en este sentido, puede ser definida como una política pública que se encarga de regular, mantener, proteger y procurar al medio ambiente y los recursos naturales en una región determinada. Es decir, intentar conservar un ambiente sano y fuera de amenazas que puedan generar una inestabilidad ambiental (Lascurain,

2002a: 28 – 31). Dicha región, tendrá la oportunidad de clasificar el nivel y la capacidad para desarrollarse, es decir, de ubicar la forma en la que el crecimiento económico, el desarrollo y la calidad de vida van a afectar la toma de decisiones en relación a la protección al medio ambiente. En este sentido, la importancia por mantener claros los objetivos evolutivos de una región, se convierte en una variable decisiva ya que establecen y limitan de manera contundente la creación, implementación y seguimiento de una política ambiental.

Una política pública para el desarrollo

La mayoría de los países hacen 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, aún en ciernes, se definen 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 (Urquidí, 1997: 119). Durante las décadas pasadas se ha generado tanto a nivel nacional como internacional, una gran preocupación por las implicaciones ambientales que tiene el desarrollo económico. Temas como el de la pobreza y la riqueza han sido analizados en relación a su afectación hostil al medio ambiente. Gran parte del análisis en torno a este tema se ha concentrado en el proceso de industrialización, el cual se ha apoderado de una forma de vida que no ha podido considerar en su dinámica las implicaciones ambientales y sustentables que son necesarias. De esta forma, las estructuras de poder y de concentración económica han asegurado el fracaso de un desarrollo en donde el medio ambiente pueda ser respetado y en donde las necesidades básicas de la población, sobre todo de aquéllas que sufren una calidad de vida indigna puedan ser consideradas y satisfechas (Thomas: 1992: 63).

El pago por haber ubicado al desarrollo económico al frente de nuestra visión y entendimiento del progreso ha sido muy costoso, ya que esa ha sido la causa, entre otros factores, de un daño fatal para el entorno natural a un nivel global. De hecho, el resultado de estos efectos refiere a un futuro pobremente entendido y sobre todo incuestionablemente dudoso.

Sobrevive sin duda la esperanza de que al incorporar de manera definitiva una dimensión ambiental a los procesos de desarrollo, el nivel de prosperidad pueda ser mayor a lo que es ahora.

¿Pero cuál es la relación entre desarrollo y sustentabilidad? En el pasado inmediato, el concepto de desarrollo fue entendido como un proceso de crecimiento económico organizado y manejado a nivel nacional (McMichael, 1996: 25 - 37). Redclift (1987: 3) coincide con este argumento señalando que el desarrollo ha sido tradicionalmente definido en términos de crecimiento económico; mientras que un país progresa, la capacidad productiva se expande y existe entonces lo que se entiende como un “desarrollo”.

Sin embargo, hoy en día la tendencia global sobre integración económica intenta transformar al desarrollo en un proceso organizado de crecimiento económico en una escala global¹ (McMichael, 1996: 25 - 55). En esta perspectiva, el crecimiento económico significa para los países subdesarrollados una condición necesaria para combatir la pobreza y otras deficiencias relacionadas con la economía. Es aquí en donde el desarrollo debería de enfocarse a subsanar las necesidades básicas de los humanos, en lugar de concentrarse en los niveles de ingreso y crecimiento (McMichael, 1996: 25 - 55). No obstante, el concepto de desarrollo sigue siendo estudiado por su alta complejidad.

El desarrollo ha sido definido en varias ocasiones de manera distinta dependiendo de características individuales, así como de las formas de vida en una población o en sociedades enteras (Barnett, 1998: 80). De esta forma, el concepto de desarrollo es más bien una cuestión de apreciación, el cual debe ser entendido de diferentes formas de acuerdo con el momento histórico en donde se conjuguen intereses políticos, económicos, sociales, culturales o ideológicos.

En este sentido, la fusión de desarrollo y medio ambiente da origen al concepto de desarrollo sustentable, entendido como el desarrollo que asegura las demandas del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para que aseguren las suyas (UNCED, 1987: 9). Este

¹ El desarrollo económico presupone diferentes factores: Una transformación económica; una aplicación de un estándar universal para un desarrollo nacional; una mejora en la calidad de vida medido a través de productos comerciales, así como de servicios públicos o privados en un país; una relación directa con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita; entre otros.

concepto tiene una implicación trascendental: legitimar el deseo de crecimiento económico, respetando los límites ecológicos del planeta. A pesar de ser un concepto que convence e inspira, si analizamos sus implicaciones, es entonces cuando podemos entender la enorme complejidad que esto implica.

De acuerdo con Ruckelshaus (1990), vivimos en un estado mítico de transición sin sustentabilidad, con la idea de que el crecimiento económico es la única manera de alcanzar algún tipo de desarrollo económico y ambientalmente sustentable. Para la Comisión Brundtland, el desarrollo sustentable se predica en torno a las necesidades de mantener y revitalizar la economía mundial. Sin embargo, a pesar de que han pasado varios años desde que el reporte fue publicado y a pesar de que se han implementado proyectos y programas para estimular la cooperación en torno a la protección del medio ambiente y a la reducción de su degradación, el panorama general no ha cambiado. La realidad es que estamos muy lejos de alcanzar un verdadero equilibrio entre el crecimiento económico y la protección, procuración y buen manejo de los recursos naturales y el medio ambiente en el planeta.

Aquí valdría la pena preguntarnos ¿Por qué y a pesar de tantos esfuerzos para responder a la inminente demanda de un verdadero desarrollo sustentable, éste no ha podido ser alcanzado? ¿El problema reside en las estrategias propuestas? ¿O es simplemente que el desarrollo sustentable no puede alcanzarse? Si el hombre ha sido capaz de transformar al mundo hacia un desarrollo científico sin precedente alguno y ha sido capaz de desarrollar todo tipo de mecanismos que le facilitan al humano su vida en la tierra, ¿Por qué no podemos regresar al estado de sustentabilidad que teníamos hace 200 años sin que eso signifique un retroceso en los avances humanos? ¿Por qué no hemos sido capaces de crear una conciencia de sustentabilidad propicia para la era moderna?

El desarrollo sustentable parece ser un tema casi inalcanzable para los países más atrasados económicamente y una idea mucho más concreta y viable para los países económicamente fuertes. A pesar de que el reporte de UNCED (1987: 40) sostiene que el desarrollo sustentable debe ser visto como un proyecto global; la participación de los gobiernos nacionales, regionales y locales es de primordial importancia para formular soluciones

reales. Se podría argumentar que la comunidad internacional ha fracasado ya que ha considerado a los acuerdos internacionales como la única salida al problema del medio ambiente, cuando en realidad son más bien sólo una alternativa más. Depende en si, de los gobiernos locales para determinar el tipo, la forma y el tamaño de una determinada alternativa – política pública — que se debe implementar. Sin una reformulación del interés y los valores comunes de los seres humanos, el significado de mantener un medio ambiente sano y sustentable es prácticamente absurdo. De no existir mecanismos de cooperación en donde criterios como el de equidad, eficacia, eficiencia y transparencia tengan un valor importante, y en donde países desarrollados y en vías de desarrollo compartan intereses, el desarrollo sustentable no podrá ser una realidad.

El contexto de la política ambiental

En un entorno mundial marcado por súbitos y turbulentos cambios tecnológicos, económicos y políticos, dos temas dialécticamente vinculados entre sí, el desarrollo económico y la protección ambiental, se han convertido en temas fundamentales en la agenda de todo cónclave internacional. Ambos fenómenos tienen profundas repercusiones sociales que no siempre son analizadas minuciosamente y con el detenimiento necesario. Woods (2000: 3), por ejemplo ha señalado que el proceso de globalización, el cual incluye obligadamente al desarrollo económico, se vincula primordialmente con por lo menos tres elementos que sin duda afectan de manera directa al medio ambiente y a los recursos naturales:

1. La expansión de los mercados,
2. La transformación del estado e instituciones políticas, y
3. El surgimiento de nuevos movimientos sociales y políticos.

En este sentido, Woods coincide con las afirmaciones anteriores, argumentando que tanto de los aspectos positivos como de los negativos de la globalización, se ha centrado básicamente en el aspecto que tiene que ver con el funcionamiento del mercado y con la actividad económica en los procesos de desarrollo. Sin embargo, existen otros aspectos de igual

importancia dentro del proceso de la globalización que han sido relegados. Uno de estos aspectos se refiere a la problemática ambiental. Sobre este tema, existen distintos argumentos que se relacionan directamente con las políticas públicas y que enriquecen su análisis. Uno de estos posicionamientos es el de Leff (1994: 19), en donde sustenta que los asuntos ambientales son una problemática de carácter eminentemente social: ésta ha sido generada y está atravesada por un conjunto de procesos sociales. De acuerdo con esta percepción, las ciencias sociales no han transformado sus conceptos, métodos y paradigmas teóricos para abordar las relaciones entre estos procesos sociales y los cambios ambientales emergentes. De esta forma, se puede afirmar categóricamente que el tema ambiental no es un tema exclusivo de ninguna disciplina o sector. De acuerdo con Leff (1994: 17), la problemática ambiental plantea la necesidad de internalizar un saber ambiental emergente en todo un conjunto de disciplinas, tanto de las ciencias naturales como sociales, esto con el objeto de construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social, así como para construir un saber y una racionalidad social orientados hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero.

La importancia de esta visión social, y a la vez incluyente, sobre la problemática ambiental tiene un claro impacto en el área de la implementación de alternativas de solución, es decir, las políticas públicas ambientales. La forma en la que el tema de las políticas públicas embona a estas demandas es relativamente sencilla, sin embargo es importante dejar en claro que las políticas públicas no son elementos que se puedan entender con enfoques exclusivamente unilaterales. Méndez (1995: 29) sugiere que toda política pública implica, por naturaleza, aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, entre otros, y requiere de visiones multidisciplinarias para un verdadero entendimiento. Tal y como se podría asegurar con los argumentos de Leff; Méndez coincide argumentando que el término de la multidisciplinariedad es un concepto en donde diversas disciplinas convergen para resolver problemas comunes.

No obstante, Méndez (1995: 32) se cuestiona si ¿debe o puede ser el campo de estudios de las políticas públicas una disciplina, una interdisciplina, una no-disciplina o una extraña combinación de todo lo anterior?

Sugiere también que este campo debería de buscar un equilibrio e ir tras una suerte de eclecticismo riguroso. Es decir, aunque a falta de otros términos este planteamiento pueda parecer contradictorio, debería de alguna manera buscar ser una disciplina interdisciplinaria; en el entendido de que sus problemas de investigación son inherentemente interdisciplinarios y este campo no puede constituirse en una disciplina tradicional. De la misma manera Méndez, refiriéndose al área de las políticas públicas comparadas, señala que el papel de las políticas públicas es el de servir de vínculo entre varias disciplinas.

Ahora bien, retomando el tema de las políticas ambientales, Dryzek (1997: 7 – 8), trata de aclarar esta compleja red de relaciones entre herramientas y problemas ambientales de la siguiente manera: “Los asuntos ambientales no se nos presentan en situaciones fácilmente descifrables... en cambio se presentan como problemas interconectados por muchas y diferentes vías... por lo tanto, esto quiere decir que los problemas ambientales tienden a ser interconectados y multidimensionales: es decir, complejos. Complejidad en este sentido se refiere al número y variedad de elementos e interacciones en el sistema de toma de decisiones... los problemas ambientales por consecuencia se encuentran en la intersección entre los sistemas medio ambientales y los sistemas sociales, esto es, son doblemente complejos”.

Retomando los comentarios anteriores, cabe señalar que el informe Brundtland marca en 1987 el inicio de una nueva forma de percibir el desarrollo. Este informe marcó también el curso de una modernización o adaptación a un ambiente con nuevas reglas, las cuales fueron enmarcadas por otros acontecimientos históricos como puede ser el caso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 o toda la gama de foros de discusión y conferencias a nivel global. En este sentido, se puede entender a la modernización ecológica como una corriente ideológica que alberga y da origen a casi todos estos cambios contextuales basados en una teoría asentada en la capacidad para enfrentar problemas ambientales, es decir en una capacidad intrínseca de adaptación al medio. La dinámica de la modernización ecológica tiene su origen en los años ochentas en donde diversos científicos sociales y conocedores de temas ambientales contemporáneos de los países de Europa hicieron contribuciones substanciales a esta idea. Ahora bien,

de acuerdo con Mol y Sonnenfeld (2000), más allá de que se pueda tener una comprensión común de la modernización ecológica, existen distintas interpretaciones sobre estos cambios que en general se han enfocado a temas como:

1. La naturaleza de dicha transformación,
2. Las características de los actores así como de sus acciones que han propiciado innovaciones en las interacciones entre sociedad y naturaleza,
3. El grado en que los logros ambientales se ven reflejados en cambios en las ideologías y discursos ambientales, y
4. La localización social y geográfica de esos cambios.

En este sentido, el relativo éxito de este movimiento se debe principalmente a su capacidad de adaptación en el tiempo y en espacio y no a su marco teórico o su trasfondo como podría suponerse. Pero al igual que la gobernación, la modernización ecológica basa sus resultados en la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas. Es decir, ambos esquemas fundamentan su desempeño en un escrupuloso monitoreo de las estrategias en las que se apoyan para generar resultados incuestionables.

De esta manera, Mol y Sonnenfeld (2000), mencionan tres perspectivas que tiene la modernización ecológica en coincidencia con la esencia de las políticas públicas y la gobernación. La primera se refiere a que esta modernización ha permitido desplazarse más allá de orientaciones apocalípticas para analizar los problemas ambientales como desafíos para la reforma social, técnica y económica, en lugar de analizarlos como consecuencias inmutables de la industrialización. En segundo lugar, se ha acentuado la transformación de las instituciones sociales como base innegable de la modernidad, incluyendo temas como el de la ciencia y tecnología; la producción y el consumo; la política, el gobierno y el mercado en las diversas escalas (local, nacional, y global). Finalmente, se ha colocado al campo académico en un lugar especial, distinto del productivo, del industrial, y otros más.

Ahora bien, de acuerdo con Andersen (1994: 55), la capacidad que tiene un país para modernizarse se concentra básicamente en su capacidad de adaptación en términos institucionales y tecnológicos para

resolver problemas ambientales. A su vez, esta capacidad tiene que ser lo suficientemente eficaz como para lograr una protección ambiental duradera y que pueda influir en una reforma estructural en las formas de producción. Andersen (1994: 55 - 57) menciona también que la capacidad necesaria para entrar a un proceso de eficiencia, efectividad y equidad en las políticas ambientales, la cual esté inmersa en una idea formal de gobernación, depende de cuatro variables principalmente, que a su vez están íntimamente relacionadas con la modernización ecológica:

1. **La presión del problema** es primeramente una cuestión de desempeño económico. El impacto de éste se considera como doble, debido a que los países que tienen un adecuado desempeño económico y están dispuestos a pagar por una protección ambiental, también son objeto a descargas mayores de contaminantes. En este sentido, el desempeño económico de un país es una precondition importante tanto para manejar los problemas ambientales como para su desempeño,
2. **Estilo de la política pública** (la habilidad del consenso). La forma en la que se generan las políticas públicas en un determinado país afecta directamente el potencial de la modernización ecológica. Los países en donde las estructuras neo-corporativistas tienen un peso importante, el estilo de las políticas es mucho más flexible a nuevos intereses e ideas, y por ende, permiten un proceso más abierto en la toma de decisiones. En estos países, los asuntos ambientales podrán, de acuerdo con la teoría, convertirse rápidamente en políticas públicas; mientras que en los países dominados por cerradas coaliciones se busca únicamente salvaguardar sus intereses sin considerar los nuevos retos ambientales,
3. **La capacidad de innovación institucional** refleja un estilo de política siempre y cuando, ésta sea manejada de manera regulada y bajo estrictas normas y criterios de eficiencia y efectividad a lo largo del tiempo. La capacidad de innovación institucional es una responsabilidad tanto del estado como de las instituciones del mercado. Esto determina el grado de transparencia para las innovaciones y nuevas demandas en los sistemas político y judicial,

los medios de comunicación y el sistema económico. Sin embargo, una apropiada capacidad institucional es necesaria, pero no una condición forzosa, para la implementación de una política ambiental exitosa,

4. **Habilidades estratégicas.** La política ambiental tiene que ser institucionalizada en términos de nuevas organizaciones administrativas, programas, planes, recursos y personal. En caso de que la institucionalización sea débil, la capacidad institucional para responder será igualmente modesta. Implementar políticas y programas complejos es una tarea muy complicada y requiere de competencias y responsabilidades claras. Este es un caso común para los estados federales ya que enfrentan una fragmentación y retrasos durante un proceso de implementación. En este sentido, es evidente que políticas ambientales débilmente institucionalizadas tendrán resultados mediocres, en lugar de que pudieran tener la capacidad de prevenir problemas.

La importancia de interrelacionar las políticas públicas – ambientales- con la idea de la gobernación, y éstos dos con todo este movimiento denominado modernización ecológica, es precisamente por que resaltan toda una serie de prácticas sociales sobre reformas ambientales, diseños institucionales y discursos sociales y políticos para prevenir a las sociedades de posibles crisis ambientales. Dentro de este mismo contexto, existe una tendencia que afirma que estas transformaciones sociales en instituciones, prácticas y discursos se dan paralelamente con los cambios físicos tanto en las tendencias de interrupciones ambientales como en los flujos materiales. Para Weale (1992: 66 – 73) a partir de los años ochenta en adelante, un proceso de separación del material de flujos económicos surge en las naciones ecológicamente más adelantadas como Alemania, Los Países Bajos, Dinamarca, Japón o Suecia. En algunos países por ejemplo, estas reformas ambientales no dieron los resultados esperados, incluso se llegó a probar que existía una disminución en los recursos naturales y un aumento en las emisiones contaminantes, independientemente de su crecimiento económico en términos monetarios o materiales.

En este sentido, se ha generado una discusión en torno a si estas “supuestas mejoras” realmente han tenido lugar y si éstas han sido

originadas de manera programada y estructurada o fueron simplemente incidentales. No son las transformaciones físicas por sí mismas, sino más bien las transformaciones institucionales las que siguen siendo la base ideológica y práctica de la política ambiental. Mol y Sonnenfeld (2000) sugieren que estas transformaciones se pueden definir de la siguiente forma:

1. **La ciencia y la tecnología** se juzgan no sólo por su papel en la aparición de problemas ambientales sino también se valoran por su papel real y potencial para curar y prevenir estos problemas. Las opciones tradicionales para solucionar y reparar problemas han sido substituidas por alternativas preventivas socio-tecnológicas que incorporan consideraciones ambientales desde la etapa del diseño de innovación tecnológica y de organización. Los conceptos de ciencia y tecnología siguen vigentes a pesar del aparente incremento de conocimiento en relación a definiciones, causas y soluciones a problemas ambientales,
2. **Dinámica del mercado y agentes económicos** (tales como productores, clientes, establecimientos de crédito, compañías de seguros etc.) son los promotores de una reestructura ecológica y a la vez son los portadores de las actividades ecológicas de reestructuración y reformadoras de nuevos movimientos sociales que prevalecen en la mayoría de las teorías sociales sobre el medio ambiente,
3. **Transformaciones en el papel del estado-nación.** Una descentralización mucho más flexible y estilos de gobierno más consensados, con una regulación ambiental eficiente y con políticas públicas bottom-up; es decir, un proceso de transformación en el estado que refiera directamente a la modernización ecológica. Esta transformación, se ve reflejada también en más oportunidades de participación administrativa, de regulación y manejo para aquellos actores no gubernamentales,
4. **Modificaciones en la posición, el papel y la ideología de movimientos sociales.** Cada vez más, los movimientos sociales están implicados en la toma de decisiones en instituciones públicas y privadas en relación a asuntos medioambientales; en comparación con la actuación que tuvieron en los años setentas y ochentas cuando

su trabajo era limitado a problemas periféricos o inclusive problemas intrascendentes.

5. **Prácticas discursivas y nuevas ideologías.** El discurso moderno incluye obligadamente temas ambientales y una posición tangible de la relación que existe entre los asuntos económicos y los ambientales. Existe una solidaridad intergeneracional para apoyar el principio que sustenta esta ideología de refuerzo y fomento al medio ambiente.

Mol y Sonnenfeld (2000) apuntan también que dichas transformaciones se caracterizan por ser temas centrales de esta ideología de la modernización ecológica en los países industrializados occidentales. En este sentido, habría que reiterar que muchos de estos países que utilizan los postulados que se mencionan para activar el proceso de creación e implementación de políticas ambientales, lo hacen de manera inconsciente, es decir sin tener un conocimiento total de los principales postulados de dicha ideología. Este tipo de situaciones tienen lugar ya que es común que ciertos países, los cuales ostentan un nivel de desarrollo que no han alcanzado, reproduzcan o dupliquen programas ambientales o de desarrollo en donde dichos postulados están medianamente definidos.

De acuerdo con Weale (1992: 78), al detallar de esta manera la ideología de la modernización ecológica, no se intenta presentarla como una doctrina coherente y bien formulada sobre la cual existen acuerdos sustanciales con muchos de los principios involucrados en la política ambiental. Cada una de las propuestas centrales es capaz de generar toda una elaboración y demostración de análisis, desplegando diferentes clases de críticas con distintas implicaciones de políticas públicas siempre y cuando se considere el trasfondo de cada una de ellas y el verdadero énfasis que buscan. Por ejemplo, si se da mayor énfasis en movernos de los efectos a las causas, entonces surgiría una versión de política más radical, a diferencia de conferir mayor énfasis en el crecimiento potencial estimulado por una economía más ambiental, en consecuencia sería más probable que surgiera una versión de política pro-industrial. Sin embargo, a pesar de las diferencias indiscutibles que estas proposiciones recibirán, la modernización ecológica junto con el marco referencial de las políticas públicas y la gobernación, forman una categoría de discurso que representa un

instrumento flexible y poderoso para criticar las premisas construidas al interior de esta oleada de protección ambiental.

Políticas públicas y las instituciones ambientales

Las instituciones sociales son prácticas de conducta reconocibles, consistentes en roles conectados por un conjunto de reglas o convenciones que gobiernan las interacciones entre los ocupantes de estos roles (Young, 1989: 196). Estas reglas y convenciones que crecen alrededor de estos roles, y que constituyen la superestructura de las instituciones sociales, generalmente encuadran una serie de derechos y obligaciones así como un conjunto de prescripciones conductuales (Young, 1982: 5-6). Consecuentemente, Young argumenta que las instituciones son prácticas sociales que gobiernan las actividades de los miembros de la sociedad en general². Por su parte, Keohane (1989: 174) mantiene que las instituciones tienen el potencial para facilitar la cooperación, ya que sin ésta, las expectativas para la supervivencia de los recursos naturales y el medio ambiente serían muy escasas.

Es importante recalcar que en términos institucionales la cooperación no siempre llega a ser favorable, sin embargo y de acuerdo con Keohane, sin cooperación sería mucho más complicado lograr patrones de desarrollo sostenido. Esto quiere decir que las instituciones tienden a facilitar la cooperación y por ende, la creación de alternativas conjuntas para temas globales como puede ser el caso del medio ambiente.

Como nota relevante ante la discusión anterior en torno a las instituciones, se puede visualizar de manera espontánea, que los conceptos de políticas públicas y gobernación encajan fácilmente en las propuestas y postulados que se destacan de las instituciones. Es decir, si bien la gobernación podría significar el manual con el cual todo un cúmulo de actores pueden interactuar y definir actitudes que generan resultados, las políticas públicas significan precisamente esas herramientas que

² Mientras que las instituciones son un conjunto de reglas o códigos dentro de un mismo patrón de comportamiento en donde se definen prácticas sociales, las organizaciones son entidades materiales que poseen oficinas, recursos humanos, presupuestos, equipamiento, y frecuentemente sin personalidad jurídica. Dicho en otras palabras, las organizaciones son los actores de las prácticas sociales. Son las instituciones las que precisamente afectan la conducta de estos actores definiendo sus actitudes y delimitando sus códigos de conducta, sin embargo es importante reconocer que nos son actores en el sentido estricto de la definición (Young, 1994: 4).

transforman actitudes, propuestas e ideas en resultados concretos. Las instituciones en este sentido, son las que albergan a todos y cada uno de los actores así como a sus necesidades y demandas. De la misma manera, éstas, propician que los posibles resultados puedan estar vinculados con toda una gama de principios de comportamiento político, social, económico, ambiental, entre otros. En conjunción, estas ideas sirven como un importante mecanismo para prevenir la degradación ambiental y para negociar el futuro de la condición del medio ambiente. En otras palabras, estos procesos de homogeneización de actitudes y principios significan un gran paso en la modificación de patrones de comportamiento humano (Lascurain, 2002b: 57).

De esta misma forma, debemos tomar en cuenta que dichas instituciones así como las mismas políticas públicas, se desarrollan y evolucionan en el tiempo. Este proceso de adaptación forma parte de la existencia misma de las instituciones y de las herramientas de gobierno, no sólo de aquéllas que tienen que ver con asuntos ambientales sino de cualquier tipo de institución. Las instituciones ambientales, entonces, sirven como un instrumento social para reducir la incertidumbre entre los miembros de un determinado gobierno o régimen. Pero, ¿cómo pueden reducir la incertidumbre? El objetivo central de toda institución es precisamente la de generar información para que pueda ser distribuida entre los actores interesados con la finalidad de reducir incertidumbre. De esta forma, todo aquello que tiene que ver con el eficiente y efectivo desempeño de las instituciones, tiene también la capacidad de propiciar comportamientos cooperativos en donde se reduce la inseguridad y el riesgo ligando asuntos que son distintos unos con otros y mejorando la cantidad y calidad de la información disponible a los participantes. En otras palabras, las instituciones ayudan a hacer que los intereses de los actores (gubernamentales o no) sean tangibles, cosa que en ausencia de éstas sería imposible (o más complicado) de completar.

Se podría suponer que las instituciones ambientales son la solución a la mayoría de los problemas ambientales en cualquier parte del mundo. De hecho, no lo son. Éstas sólo representan el elemento por medio del cual los actores miembros pondrán en acción parte de su buena voluntad y “lo mejor” de sus políticas ambientales para reducir o prevenir cierto daño

ambiental. Lo anterior resalta que la implementación en toda clase de instituciones, incluyendo a las ambientales, puede resultar una tarea difícil, ya que se depende de varios factores. Estos normalmente tienen que ver con las actitudes o intereses de los actores. Aunque en teoría las funciones y objetivos de las instituciones son casi perfectos, existe una gran distancia entre los objetivos y lo que en realidad dicha institución puede hacer.

Entonces, ¿qué tan factible es revisar el desempeño tanto de las políticas públicas como de las instituciones? y ¿cuáles son las ventajas de esta revisión? Antes de contestar estas interrogantes, debemos tener en cuenta que las instituciones no son actores en sí mismas. Es inapropiado pensar que éstas se construyen como agentes que tienen éxito o fracasan en conexión con las tareas que reciben de sus creadores (Young, 1999: 119). En otras palabras, podríamos esperar que las instituciones, dependiendo de una mezcla de situaciones, regularmente fracasasen en generar los resultados que se espera produzcan, o simplemente haciendo referencia a la realidad, “las cosas normalmente tienden a ir mal”. Considerando tales experiencias previas, realizar una revisión del desempeño ambiental es una actividad racional.

Si teóricamente las instituciones o sus actores tienden a fracasar en generar resultados positivos, el objetivo final de una evaluación del desempeño ambiental, será la de mejorar ciertas herramientas administrativas y de planeación para controlar un determinado problema ambiental en una determinada área geográfica. Esto sería relevante al menos en dos formas: Afectaría (positiva o negativamente) la conducta de un actor en el área ambiental mejorando la observancia con las regulaciones internacionales, nacionales y locales, así como perfeccionando las bases de información general, a través de mecanismos de revisión del desempeño más fortalecidos. Este proceso de revisión también permitirá a los actores, desafiar las políticas ambientales con mayor eficiencia.

Una participación eficiente de los actores internos que implementan una determinada política ambiental o que forman parte de una institución específica, podría verse favorecida con una revisión del desempeño, ya que se podría mejorar la formulación de mejores estándares en términos de aceptación, a través del mejoramiento de los flujos de información sobre problemas, políticas y efectos. La importancia de que una política y una

institución ambiental funcionen efectiva y eficientemente, radica en que muchas variables en el entorno dependen de una verdadera y sólida aplicabilidad de los principios y las normas establecidas. Por esta misma razón, dichos principios y normas deben de ser revisadas regularmente y constantemente adecuadas a los acuerdos institucionales conforme a las nuevas demandas. Por lo que los programas sobre política ambiental deben de cambiar de igual manera, ajustándose a los posibles conflictos de descentralización. Como resultado de esos procesos es importante entender que los programas de política ambiental tienden a ser inestables.

Comentarios finales

El objetivo de este artículo es el de contribuir a un mejor entendimiento de la política ambiental. Por mucho tiempo este concepto se ha utilizado de manera irresponsable y a través de mecanismos de creación e implementación erróneos. Aún hoy en día, inmersos en el proceso de la globalización, existen gobiernos en todos los niveles que se niegan a integrar un lenguaje sustentable en su ideología y su discurso. Más aún, éstos han sido renuentes a involucrar en sus agendas al medio ambiente y/o al desarrollo sustentable como un verdadero detonador de crecimiento económico y calidad de vida.

Si toda la serie de argumentos que se atendieron y analizaron en este ensayo tienen un peso en la realidad, entonces es simple delimitar que las políticas públicas son una herramienta exclusiva de los gobiernos o de los actores políticos para generar resultados tangibles en la sociedad. Todo aquello que no pueda alcanzar dicho objetivo, no podrá considerarse como política pública si no más bien como un intento de política pública. La política ambiental por consiguiente, tiene la enorme responsabilidad de satisfacer miles de demandas que diariamente se gestan en las diferentes partes del mundo. Es decir, la política ambiental no puede, como en otros casos de política pública, darse el lujo de generar resultados fallidos o incompletos. Sus resultados deben de ser absolutos y satisfactorios debido a que de eso dependen diferentes ciclos de vida en el planeta. La política ambiental entonces, no representa únicamente la oportunidad de salvaguardar un entorno natural en un área determinada, sino más bien de fungir como coordinadora de estrategias a mediano y largo plazo en donde

se reconozcan al crecimiento económico, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida como factor único de desarrollo.

De igual manera, la política ambiental cuenta, casi de manera natural, con una facilidad de generación de consenso que ha sido poco o nada utilizada. Dicha ventaja permite a los gobiernos avanzados en mecanismos de cooperación, realizar acuerdos entre actores altamente heterogéneos, es decir, ésta política permite fusionar de manera lógica y directa, diferencias entre actores políticos.

No obstante, el principal impedimento para crear, implementar y dar un seguimiento adecuado a políticas ambientales efectivas y eficientes, es institucional. Las instituciones ambientales son y deberían de ser las que orienten las acciones de las naciones y regiones alrededor del mundo en materia de protección ambiental. La importancia que éstas tienen en todos los niveles de acción o toma de decisión es incuestionable. Sin embargo, éstas han carecido de fuerza y apoyo político, económico y social, por lo que el reto ante un escenario en donde las instituciones y sus herramientas de acción han sido limitadas, es definitivamente seguir insistiendo en las transformaciones en la estructura de los gobiernos en todos los niveles, con el objetivo de hacer viable un nuevo proceso de crecimiento sustentable y sostenido, que asegure mayores niveles de bienestar para la población, en un marco de mayor eficiencia y racionalidad del uso de las ventajas de los recursos naturales, clima, ubicación geográfica y capacidades de nuestra sociedad. El punto de partida obligado para hacer viables estos propósitos, es forjar una nueva forma de gestión gubernamental que embone en los postulados propuestos por esta idea de gobernación y bajo esquemas y principios incuestionablemente sustentables. Es decir, el objetivo es fraguar un cambio estructural que consolide un verdadero crecimiento sustentable. Lo idóneo, con lo analizado anteriormente, será desplegar una política abierta de participación social fundada en la corresponsabilidad, para cambiar hábitos y costumbres, prácticas productivas y usos tecnológicos, que dañan el medio ambiente y lesionan la base de los recursos naturales.

Las instituciones ambientales sirven como una herramienta para responder efectivamente a los impactos ambientales. Las instituciones ambientales sólidas afectan la formulación e implementación de las políticas gubernamentales y por consiguiente su repercusión en sus resultados

establecidos. Se ha encontrado que si se cuentan con las condiciones apropiadas en un determinado escenario, las instituciones ambientales pueden promover el cumplimiento con los planes de trabajo y al mismo tiempo diferentes grados de cooperación. Las instituciones deben de ser vistas como un acuerdo que promete a los gobiernos, en sus distintos niveles, facilitar los compromisos compartidos y al mismo tiempo, reforzar políticas y expandir la colaboración intergubernamental. Un aspecto importante de las instituciones ambientales es que asegura a sus miembros estar en una mejor posición para transformar requerimientos internacionales o nacionales, en esfuerzos reales con aplicación efectiva. De la misma forma, se facilita la generación de información confiable sobre los proyectos implementados, el estado de los recursos naturales, sobre el desempeño mismo de los miembros en un determinado proyecto y sobre como se lograrán los retos locales, regionales y nacionales. Sin embargo, y a pesar de que las instituciones pueden llegar a ser instrumentos efectivos para lograr objetivos ambientales, no han logrado ser utilizadas de manera inteligente. Un aspecto importante de la efectividad en las políticas públicas, es precisamente que los gobiernos estén listos para que sus políticas y acciones, puedan ser evaluadas con detenimiento, y sobre todo, que estén preparados para recibir indicaciones de evaluadores internos y externos. Es por eso que el desempeño de las instituciones ambientales se basa también en el alto grado de rendición de cuentas que puedan tener los gobiernos.

Referencias

- Andersen, Mikael S. (1994). *Governance by Green Taxes*, Manchester University Press, Manchester, England.
- Barnett, Tony (1998). *Social and Economic Development: An Introduction*, The Guildford Press, London, England.
- Dryzek, John S. (1997). *The Politics of Earth – Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford, England.
- Harper, Charles L. (1996) *Environment and Society: Human Perspectives on Environmental Issues*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power*, Westview Press, Boulder and London.
- Lascurain, Carlos F. (2002a). “Seguridad Nacional y Degradación Ambiental”, *Con-ciencia Política - El Colegio de Veracruz*, Año 1, No. 1, pp. 27 – 36.
- Lascurain, Carlos F. (2002b). “The Performance of the Mexico-U.S. Environmental Regime: Managing the Water of the Rio Grande and the Colorado River”, en Asociación Mexicana de Hidráulica A. C (coordinador), *Proceedings of the First International Symposium on Transboundary Waters Management*, Monterrey, Nuevo Leon.
- Lascurain, Carlos F. (2003). “Conflict and Cooperation: Managing the Water of the Rio Grande and the Colorado River at the Mexico-U.S. Border”, en UNESCO – Institute for Water Education (coordinador), *Proceedings: From Conflict to Cooperation in International Water Management: Challenges and Opportunities*. Delft, Holanda.
- Lascurain, Carlos F. (2003). “La Política Ambiental en Veracruz: Retos y Perspectivas”, en Francisco Berlín Valenzuela (coordinador) *Ciencia Política, Desarrollo Regional y Derecho: Expresión de los Expertos*, Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz, México.
- Lascurain, Carlos F. (2004). “La Gobernación: Implicaciones y Responsabilidades”, *Con-ciencia Política - El Colegio de Veracruz*, Vol.1 No. 6, pp. 63 – 72.
- Leff, Enrique (compilador), (1994). *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, Editorial Gedisa, Barcelona, España.

- McMichael, Philip (1996). "Globalization: Myths and Realities", *Rural Sociology*, Vol. 61, No. 1, pp. 25-55.
- Méndez, José L. (1995) "El campo de estudio de las políticas públicas: promesas y peligros", en Carlos Massé y Eduardo Andrés Sandoval (coordinadores.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México, El Colegio Mexiquense – Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mol, Arthur P. J. y Sonnenfeld, David. A. (2000). *Ecological Modernization Around the World: Perspectives and Critical Debates*, [en línea], Frank Cass & Co., Ltd., London, England. Disponible en: <http://www.tricity.wsu.edu/sonn/ecomod_intro.htm>.
- Nohlen, Dieter (2002). "¿Cómo enseñar Ciencia Política?", *Estado Gobierno, gestión Pública*, Vol. 1, No. 3, pp. 104 - 110.
- Redclift, M. (1987). *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, Methuen, London, England.
- Ruckelshaus, William D. (1990). "Toward a Sustainable World", en Piel, J. et al (editores), *Managing Planet Earth: Readings from Scientific American Magazine*, W.H. Freeman and Company: New York, New York
- Thomas, Caroline (1992). *The Environment in International Relations*, The Royal Institute of International Affairs, London, England.
- United Nations Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*, Oxford University Press, London, England.
- Urquidi, Víctor L. (1997). *Los Problemas del Medio Ambiente en las Relaciones México-Estados Unidos*, ANUIES, México.
- Veggeland, Noralv (2000). "Neo-Regionalism: Planning for Devolution, Democracy and Development", *Lillehammer University Collage Report*, Research Report No. 52.
- Vogler, John e Imber, Mark F. (editores) (1996). *The Environment and International Relations*, Routledge, London and New York.
- Weale, Albert (1992). *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester, England.

- Wildavsky, Aaron (1993). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, Cuarta edición, New Brunswick, N. J.
- Woods, Ngaire (2000). *The Political Economy of Globalization*, Palgrave-Mcmillan, New York, NY.
- Young, Oran R. (1982). *Resource Regimes*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles and London.
- Young, Oran R. (1989). *International Co-operation: Building Regimes for Natural and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Young, Oran R. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Young, Oran R. (1999). *Governance in World Affairs*, Cornell University Press, Ithaca and London.