

Acerca de la sustentabilidad en las políticas de desarrollo

Enrique Provencio*

Una solución sustentable para la crisis del desarrollo¹

La sustentabilidad ambiental del desarrollo tiene implicaciones profundas para una política económica alternativa porque supone promover un nuevo tipo de crecimiento económico. Se ha dicho mucho que el crecimiento sustentable es una contradicción en sus propios términos, pero no se puede plantear una alternativa responsable sin asumir que requerimos expandir los niveles y la calidad de la producción y los ingresos, al menos en países tan pobres como el nuestro, y eso se sigue llamando crecimiento.

Para el desarrollo sustentable la diferencia está en el énfasis en *la calidad ambiental del crecimiento*, asunto que es bastante viejo pero que siempre olvidamos porque ante el raquítico comportamiento de las últimas décadas, lo que siempre urge es algo de expansión productiva, y se termina aceptando al costo que sea.

La sustentabilidad forma parte de eso que genéricamente –y sin entrar en mayores detalles sobre el término– se ha venido nombrando como “la nueva economía”, porque es intensiva en conocimientos, porque requiere innovación y aplicación científica y tecnológica, porque confluye con la necesidad de desmaterializar cuanto se pueda los procesos productivos, porque genera corrientes de servicios asociados a la competitividad, porque puede operar como un detonador de nuevas o de renovadas redes productivas, entre otros rasgos.

Al margen de calificativos, el punto central es que el desarrollo futuro sólo será posible si no se autocarcome, como ha venido sucediendo hasta ahora, si se puede mantener en el tiempo, si tiene viabilidad física. Es una paradoja: la economía se desmaterializa, pero sólo en términos relativos, porque no podrá sustraerse de su sustento físico, así que no puede imaginarse una opción viable al margen de la seguridad ambiental.

No es sólo un tema de sobrevivencia a largo plazo, sino de efectividad inmediata. En una alternativa viable, la competitividad no puede desplazarse como factor secundario, y la competitividad ahora sólo opera en contextos de calidad ambiental. El mundo rechaza exportaciones sucias, que en su lugar de origen contaminan, que incorporan insumos dañinos a la salud humana, que no pasan las pruebas de riesgo, que no tienen certificaciones ecológicas.

* Enrique Provencio, economista, es el Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal a partir del 2002. Entre otras actividades, ha sido Presidente del Instituto Nacional de Ecología de 1997 a 2000, Subsecretario de Planeación de la semarnap (de 1995 a 1997), y Director General de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Instituto Nacional de Ecología (en 1994). Es profesor de economía ambiental y desarrollo sustentable, y de gestión ambiental. Ha sido consultor para diversos organismos públicos e internacionales. Ha sido investigador en la Facultad de Ciencias de la unam, área de biología, en El Colegio de México y en otras instituciones. Es autor o coautor de diversos libros y numerosos artículos sobre desarrollo sustentable. Dirección electrónica: enriqueprovencio@aol.com

¹ Provencio, E. “Política económica alternativa y sustentabilidad del desarrollo”, *Economía Informa* 316, abril-mayo, UNAM, 2003.

Tales requisitos serán cada vez más estrictos y formarán parte de los esquemas de condicionalidad económica y financiera, nos pese cuanto nos pese. Pero al margen de pesares, la sustentabilidad es una potenciación de la economía, no una restricción o una molestia, aun que efectivamente cueste y a veces pueda costar mucho.

Vale decir que *una solución sustentable para la crisis del desarrollo* como prioridad de la política económica alternativa no supone desplazar a los ejes clásicos de la equidad y el crecimiento competitivo. La idea misma del desarrollo sustentable supone la integración de crecimiento, equidad y calidad ambiental, aunque la integración de estas dimensiones siga teniendo más retos que experiencias exitosas.

Todo esto se acepta en general, pero sólo de manera epidérmica. Por una razón de inercia y de disociación de la vida cotidiana con la actividad académica o política, se eluden las implicaciones y complicaciones que supone reorientar el desarrollo, aunque padezcamos ya y todos los días las consecuencias del deterioro y la degradación ambiental.

Un efecto de lo anterior es que al imaginar y formular una estrategia alternativa terminamos dejándole a otros temas y a otros agentes la solución de problemas como los de la crisis ambiental, como si fueran externos a la política económica. Puede ser un error fatal, literalmente.

Durante mucho tiempo los ambientalistas descargaron en la economía la responsabilidad por la crisis ecológica (por aquello de la lógica de la ganancia, la racionalidad productiva, la ceguera del corto plazo y todo eso que se decía como si el crecimiento no pudiera ser compatible con la calidad ambiental), pero ahora el grueso de los economistas parece creer que son los ambientalistas los únicos portadores de una solución sustentable para la crisis del desarrollo, y en consecuencia le reclaman a la política ambiental la corrección de distorsiones para las que ésta no tiene ni siquiera instrumentos, ya no digamos recursos financieros.

Es algo así como un *autismo economicista*, pero sobre todo *es una lamentable ignorancia de lo que ha ocurrido en la rica y muy creativa relación interdisciplinaria de los últimos quince o veinte años*, aunque haya antecedentes que se pierden incluso en el origen de las doctrinas económicas.

Para algunos parece ser incluso un motivo de orgullo profesional eso de defender una supuesta pureza teórica repeliendo la “contaminación” de la economía con la dimensión física del mundo, y en el mejor de los casos se aceptan condescendentemente posibles “aplicaciones” de la ciencia económica a las cuestiones ambientales. Se trata, por cierto, de un autismo pluralista porque se comparte desde la teoría económica ortodoxa hasta la ortodoxia de la economía política. En la academia las excepciones son notables, sin duda, pero todavía son excepciones.

Instituciones e instrumentos²

Hay que tomar las cosas con cautela: nadie ha dicho seriamente que la política económica resolverá la crisis ambiental, aunque es probable que algunos lo crean. En teoría, era más sencillo resolver la pobreza o algunos otros problemas sociales que la economía siempre ha visto como una extensión de su campo de influencia. Y ya sabemos lo que sigue pasando con la pobreza.

Una de las fuerzas motrices de la sustentabilidad es la política económica, no cabe duda, pero comparte créditos con dimensiones institucionales, culturales y sociales con las que puede operar de manera sinérgica, pero con las que no necesariamente confluye. No me referiré aquí a esas grandes dimensiones de la integración de políticas, sino a los aspectos más concretos pero no menos complejos de la operación de las herramientas clásicas de la política económica a favor de la sustentabilidad.

Aunque algunos países comenzaron desde los setentas, fue a partir de 1992 cuando cobró auge y se generalizó el intento de utilizar instrumentos económico-ambientales. Dicho en pocas palabras, de lo que se trata es de adaptar las herramientas clásicas de la política fiscal, comercial, financiera y de otras para inducir patrones de producción o consumo que reduzcan el impacto en el uso de recursos naturales o minimicen la generación de desechos y contaminantes.

Los instrumentos privilegiados son los fiscales, que deberían ayudar a lo que en la teoría económica se ha llamado la internalización de costos ambientales (externalidades), pero el campo aplica en cuestiones monetarias y financieras, cambiarias y comerciales, entre otros temas específicos.

Pero más allá de los instrumentos específicos de la política económica, la integración de políticas para la sustentabilidad está abarcando a cuestiones demográficas y urbanas, a los patrones de consumo y la distribución del ingreso, al desarrollo institucional y al capital social, entre otros aspectos.

Esto ha hecho más dispersa y compleja a la economía ambiental, con los consiguientes riesgos en cuanto al rigor académico, pero se trata de un reto que no se puede eludir si se busca plantear políticas públicas y sobre todo si se está ante la necesidad de aplicarlas. Se trata de temas en los que la economía no tiene la última ni la única palabra, pero que no se pueden concebir sin su concurso.

Sobre todo, la economía dispone de métodos y herramientas que se han vuelto esenciales para las políticas que promueven la sustentabilidad, como el análisis de costo beneficio o de costo efectividad, las técnicas de valuación y valoración económica de las funciones ambientales, la formulación de indicadores y sistemas de cuentas integradas, entre otros.

² *Ibid.*

Estos y otros elementos resultan ahora esenciales para el diseño y aplicación de políticas que sean eficientes desde el punto de vista ambiental, tanto en el uso de recursos como en los impactos ecológicos, desde los alcances macroeconómicos hasta los programas específicos.

A las propuestas de política económica alternativa habría que hacerles preguntas tales como las siguientes: ¿cuál es el riesgo que suponen para la disponibilidad y calidad futura de los recursos?, ¿qué efectos puede tener en la calidad y flujos de los servicios ambientales?, ¿qué costos defensivos supondrán en términos de reparación y restauración de daños en caso de que sean inevitables?, ¿son consistentes con los convenios, protocolos, acuerdos y demás instrumentos internacionales de recursos naturales y ambiente?, ¿con qué indicadores específicos se irá evaluando la sustentabilidad ambiental de la propuesta?, ¿qué conductas positivas o negativas propiciará la medida en cuanto a la ecoeficiencia de energía, materiales y desechos?

Para estas y muchas otras preguntas debería haber respuestas, y hay técnicas (aunque no siempre haya información disponible) para responderlas. De entrada, y por lo menos, deberían estar planteadas las preguntas.

La integración de políticas tiene una dimensión territorial que supone retos interesantes para las estrategias económicas alternativas. Desde la sustentabilidad esto resulta crucial y no se agota con el enfoque clásico del desarrollo regional, que ambientalmente tenía los mismos problemas de la política económica. Dicho de otro modo, se podía hacer desarrollo regional sin protección o conservación de recursos.

El desarrollo sustentable, en cambio, exige una visión territorial que considere criterios a diferentes escalas para proteger la funcionalidad tanto ecológica como económica de los espacios físicos, desde los biogeográficos (como cuencas hidrológicas y sistemas costeros) hasta los sociales o administrativos (demarcaciones administrativas y etnoregiones, por ejemplo), o sus interacciones.

El instrumento más importante en este aspecto es el ordenamiento ambiental del territorio, que tiene grandes avances técnicos y metodológicos, pero que aún no se articula suficientemente con los procesos económicos, urbanos y demográficos. Su consideración resulta crucial sobre todo en las propuestas sectoriales, sobre todo en las agropecuarias, turísticas, pesqueras y de infraestructura.

Hasta ahora la integración de políticas tiene avanzado el camino en cuanto a conceptualización, instrumentos, indicadores y técnicas específicas, pero su obstáculo principal sigue siendo institucional. Por un lado, pocas disposiciones formales (legales) obligan a la política económica a hacerse cargo de la condicionalidad ambiental, y por otro la organización operativa para la toma de decisiones, el control y la evaluación o

intervención ciudadana, por ejemplo, sigue moviendo las decisiones económicas de manera unilateral. En este aspecto, la economía institucional puede aportar mucho en la estrategia alternativa.³

Ambiente y política fiscal⁴

A riesgo de sobrecargar demasiado la ya muy complicada agenda de cambios estructurales, vale la pena insistir en la necesidad de que se tome en serio la necesidad de aplicar una reforma fiscal-ambiental (RFA).

Se trata de un tema muy estudiado y ensayado en muchos países desde hace unos 30 años, pero que no hemos asumido plenamente en México. Hay bases legales suficientes, hay experiencia acumulada, tenemos conocimiento para el diseño, aplicación y evaluación de las medidas concretas, pero no hemos dado el paso definitivo. Lo que se requiere sobre todo es elevar la prioridad ambiental en la política de desarrollo mexicano, y reorientar esta misma política sobre todo en un sentido de diversificación instrumental y de complementación del núcleo normativo-regulador en el que sigue basada la política ambiental mexicana.⁵

Dicho en una nuez, una RFA trataría de lo siguiente: que no haya impuestos, derechos, tasas o cualquier otro instrumento fiscal que favorezca el uso insustentable de recursos o bienes y servicios ambientales, o de que existan medidas fiscales que propicien la sustentabilidad.

Las primeras reacciones ante las propuestas de RFA partían de que no estaba claro el significado de la sustentabilidad, pero esa sería ahora una simple excusa: hay suficientes aproximaciones operativas, con información y elementos de control, para precisar que externalidades negativas debemos evitar o al menos reducir, y cuales comportamientos económicos se pueden estimular con el fin de usar mejor los recursos ambientales.

¿Sería posible avanzar en esta dimensión aún cuando existan tantos obstáculos para la reforma fiscal?, ¿no complicaría más las cosas la introducción de las cuestiones ambientales en la agenda fiscal? Opino que hay que abordar ahora al tema, y que dejarlo para después sería un gran error.

Hay que despejar algunas dudas, y la más importante quizá sea que una RFA no tiene como fin inmediato elevar la recaudación, aunque en algunos casos sí supone

³ Provencio, E, "¿Y el desarrollo sustentable?", Configuraciones, 10-11, octubre 2002 - marzo 2003. Fundación Pereyra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2002.

⁴ Provencio, E. "Ambiente y reforma fiscal: la próxima oportunidad", Desarrollo Económico. agosto de 2003, Colegio de Economistas, 2003.

⁵ Ver Provencio, E, "Política y gestión ambiental contemporánea en México", *Economía Informa* 328, julio-agosto de 2004. UNAM. Ver también Provencio, E. "10 años de política ambiental: Una visión de conjunto", *Teorema Ambiental*, año 11, Núm. 47, agosto-septiembre, 2004.

nuevos impuestos o derechos o aumentos de las tasas. Esto debe quedar bien claro porque el primer enemigo de la RFA sería el rechazo de la opinión pública. Muchos legisladores han soslayado el tema por el temor de que la RFA se vea básicamente como cobros adicionales.

Ante la posibilidad de que haya reforma fiscal, sería deseable una plataforma legislativa que permitiera una RFA progresiva, pero con propósitos, reglas y mecanismos claros. Podría ser una ley de impuestos ambientales o algo parecido. Hay muchos casos que pueden servir de referente sin violentar el sistema fiscal mexicano. Incluso existen proyectos que pueden servir de base.

Este primer paso tendría que acompañarse por una revisión integral de todo lo que en la actualidad ya funciona de hecho en la lógica de la RFA, como algunos derechos, criterios de deducibilidad del ISR, IEPS, sobrepuestos y otros. Me consta que incluso gente bien informada acerca del sistema fiscal no conoce lo que ya está operando y tiene implicaciones ambientales. Valdría la pena que la nueva legislatura tuviera una valoración y una evaluación de conjunto que le permitiera una visión consistente de la relevancia que tendría este aspecto frente a la crisis ambiental.

También deberían introducirse por las reformas más urgentes. Por ejemplo, las que tienen que ver con el impacto de algunos bienes sobre la salud humana (algunos agroquímicos tóxicos, ciertas emisiones o residuos) y las vinculadas a procesos críticos en algunos ecosistemas regionales (sobrexplotación de acuíferos, algunas descargas, ciertos cambios de uso del suelo).

Además, la RFA debería ser concebida en un esquema federalista, de tal modo que los instrumentos fiscales que se apliquen para fines ambientales realmente se orienten a resolver problemas locales, tengan resultados evaluables y apreciables por los contribuyentes, y resulten funcionales con la sustentabilidad del desarrollo local y regional. Esta sería quizá su fuente principal de legitimidad social y política.

Los aspectos técnicos de las posibles reformas han sido ya trabajados en nuestro país, tanto por las autoridades hacendarias como por las ambientales, e incluso desde el Congreso. Qué daños ambientales atacar; cuál sería el objeto y las fuentes precisas de las medidas fiscales; las bases y factibilidad de los cobros; el costo-efectividad de las medidas; su eficiencia social y económica; las tasas, métodos, plazos, etcétera, de recaudación, son, entre otros, aspectos cruciales que ya tienen un avance considerable que puede ser aprovechado.

El momento es crítico, pues si de nuevo se pospone el debate de la RFA nuestro país seguirá desaprovechando la política fiscal para enfrentar la crisis ambiental. El Colegio Nacional de Economistas ha discutido bastante el tema en sus congresos y puede aportar mucho al debate.

Sustentabilidad y política de desarrollo⁶

Pero más allá o más acá de la reforma fiscal-ambiental, la política de desarrollo sigue a la espera de una revisión con los criterios de sustentabilidad. En la escala más amplia, la descripción de la relación entre deterioro ambiental y desarrollo, desde los niveles iniciales de mayor pobreza a los de mayor bienestar, es conocida como la “curva ambiental de Kuznets”, formulada años después de que hubiera muerto el propio Simón Kuznets. Fue hacia 1991, y en el contexto de la argumentación a favor de la relación directa y positiva entre liberalización comercial y desarrollo, que se argumentó que el crecimiento económico iría mejorando progresivamente las condiciones ambientales después de un período de aumento de los impactos ecológicos.

Desde que apareció, esta fue una interpretación muy polémica, sobre todo cuando era presentada sin realizar distinciones sobre el tipo específico de impactos ambientales, y sobre las escalas de aplicación. El descubrimiento inicial fue que algunas emisiones como el dióxido de azufre, las partículas suspendidas y los óxidos de nitrógeno, se incrementaban hasta niveles aproximados de ingreso de 5 000 dólares por habitante, para empezar a descender posteriormente aunque el ingreso por persona continuara aumentando. Aunque fuera evidente que, de ser válida, esta relación aplicaba a impactos ambientales específicos, pronto fue utilizada de manera generalizada para apoyar la idea de que al menos en las fases iniciales del desarrollo convivirían la pobreza y el deterioro ecológico. Luego se desacoplarían ambos procesos y sería posible mejorar el medio ambiente cuando se alcanzaran niveles de desarrollo más elevados.

Es evidente que en realidad hay diferentes tipos de curvas, además de la conocida U invertida, que pueden relacionar el deterioro ambiental con los niveles de desarrollo, lo que fue reconocido al menos desde 1992, y que además existen múltiples factores que dan cuenta de la compleja relación ambiente-desarrollo, pero aún así se puso al día la vieja idea que desde décadas atrás postulaba que el deterioro ecológico era uno de los costos a pagar en la superación de la pobreza.

En la argumentación de la “curva ambiental de Kuznets”, el incremento de los niveles de desarrollo operará a favor del ambiente en la medida que la recomposición de la economía (el cambio estructural) beneficie a los servicios y a la industria, reduciendo las presiones sobre los sectores primarios, y en la medida que existan más recursos financieros y mejores tecnologías disponibles para el mejoramiento ambiental, luego de la etapa de los mayores impactos ecológicos. Adicionalmente, el desarrollo institucional y las mejoras regulatorias facilitarán un menor deterioro ambiental relativo aún cuando se sostenga el crecimiento del ingreso.

⁶ Provencio, E, “La relación entre pobreza y ambiente y sus repercusiones de política”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm 7, julio de 2003.

Como puede verse, la argumentación básica remite directamente a una aplicación ambiental de la teoría del goteo o filtración que décadas atrás se había formulado para explicar la reducción de la pobreza y de la desigualdad social a medida que se eleva el producto por habitante. La revisión de diversos estudios que han buscado evidencias sobre la “curva ambiental de Kuznets” muestra conclusiones contradictorias pues, por un lado, para algunos contaminantes específicos parece confirmarse la hipótesis aunque sin acuerdo sobre el nivel de ingreso límite o de inflexión, y por otro no parecen desacoplarse los procesos de incremento del ingreso con los de deterioro ambiental.

Dicho de otra forma, podrían encontrarse dos tipos de procesos extremos. En algunos, por ejemplo en la ampliación de cobertura y calidad de servicios públicos básicos o en la sustitución de energías primarias como la leña, la superación de la pobreza está vinculada con algunas mejorías ambientales. En otros, por ejemplo en la generación de desechos o en la emisión de algunos gases de efecto invernadero, los niveles de impacto no se reducen sino que aumentan con el incremento del ingreso y por tanto con la superación de la pobreza. Entre ambos extremos puede encontrarse el caso de emisiones como las mencionadas (partículas u óxidos de nitrógeno), cuyo comportamiento puede describir la U invertida a medida que se eleva el nivel de ingreso.

Es innegable, sin embargo, que tanto la disponibilidad de recursos financieros como de tecnologías, así como las mejoras institucionales o regulatorias, tienen un impacto positivo a través de inversiones en protección o restauración, de eficiencia y de operación en el manejo de los recursos naturales y en general de los bienes ambientales. El punto en cuestión no es tanto si el desarrollo abre mejores posibilidades para la protección ambiental, sino cómo evitar los costos ecológicos del crecimiento, y esto aplica sobre todo en los contextos específicos en los que hay una relación más estrecha entre pobreza y deterioro ecológico.

Parece estar claro que cierto tipo de problemas ambientales se agudizan mientras subsiste la pobreza, tanto si ésta se encuentra vinculada al aprovechamiento directo de recursos naturales como si prevalece en contextos urbanos, es decir, desvinculada de la producción primaria. Otro tipo de problemas ambientales se agudizan por el incremento del consumo una vez que han sido superados los mayores niveles e intensidades de pobreza, aún cuando los impactos por unidad de ingreso se reduzcan. En algunos casos, la degradación o el agotamiento ecológico puede ser irreversible aún antes de que se alcance el ingreso límite o de inflexión, en los casos en que sí opera la explicación de la U invertida o curva ambiental de Kuznets, como sería en la pérdida de biodiversidad o la sobreexplotación de ciertos acuíferos.

Para el análisis de las relaciones pobreza-ambiente, interesan sobre todo los casos en que las formas de explotación de recursos conducen a grados de agotamiento o degradación en actividades en las que los ingresos generados están por debajo de los niveles que permitan la superación de la pobreza. Estos serían los casos típicos en

que se propagan dinámicas de retroalimentación entre deterioro ambiental y pobreza, aunque este sea sólo uno de los tipos de mediaciones que pueden presentarse entre ambas dimensiones. Este tipo de casos no han sido incluidos en los estudios que relacionan niveles de desarrollo y medio ambiente, sea porque los países con mayor presión sobre los recursos primarios (excluyendo petróleo) se encuentran en los grupos de ingreso bajo, que no alcanzan aún el ingreso límite o de inflexión en el que empezarían a reducirse los impactos ambientales, o por problemas de información que dificultan las comparaciones.

Políticas integradas en la cuestión social y ambiental

Ni las políticas sociales ni las políticas ambientales fueron concebidas originalmente para enfrentar de manera integrada la pobreza y el deterioro ecológico, ni para promover el desarrollo y la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, y desde que se empezaron a realizar formalmente, los programas para las regiones más pobres asumían la necesidad de mantener y mejorar los recursos productivos como el suelo, el agua o los bosques como requisito para sostener los incrementos productivos a largo plazo. Por eso los primeros programas de conservación de recursos provienen no de los sectores ambientales sino de los agropecuarios.

La política ambiental, en cambio, fue más tardía en el reconocimiento de que en ciertas regiones o para determinados grupos sociales se requerían acciones integradas junto con las dimensiones productivas, para hacer exitosos los propios objetivos ecológicos. Ya en los años ochenta del pasado siglo era plenamente reconocida la necesidad de tal integración, aunque no hubiera aún programas que explícita y formalmente lo intentaran. A partir de entonces, y con el desarrollo sustentable como orientación, se ha venido asumiendo que la superación de la pobreza y la protección ambiental son propósitos compatibles, aunque con pocos intentos concretos de aplicar políticas simultáneas para ambos objetivos.

No se trata de que una política incorpore a otra, sino de integrarlas tanto para grupos como para territorios específicos. Tampoco se trata de que *toda* política social deba tener un componente ambiental, ni a la inversa, sino de formularlas y ejecutarlas de forma integrada ahí donde exista una dinámica en la que el deterioro ambiental y la pobreza se encuentren relacionados. Sin embargo, y como se vio previamente, este es un caso bastante generalizado así en contextos rurales como urbanos, y aplica sobre todo para situaciones en las que un mayor esfuerzo productivo o de uso de recursos puede generar presiones que deriven en un deterioro ambiental que afecte las posibilidades de mantener o incrementar la generación de ingresos.

Hay varios elementos que complican esta integración de políticas. Uno de ellos es la aparente divergencia de horizontes temporales entre soluciones ambientales y sociales. Sea por la demanda social o por los plazos de la acción política, las metas de la política social se ubican en períodos en los cuales se pueden ver pocos resultados

de recuperación ambiental. En principio este no debería ser un problema, pues no tendrían por qué ser incompatibles los programas que tuvieran resultados en diferentes períodos de tiempo. Sin embargo, a esto se suma la percepción de que los costos económicos de la protección ambiental hacen inviables los esfuerzos de integración. En efecto, y en períodos similares, las tasas de retorno de la inversión social resultan más elevadas que las de inversión ambiental. A plazos más largos, sin embargo, y aún cuando no se valoricen todos los beneficios ambientales, la inversión ambiental toma más sentido en tanto permite mantener las capacidades productivas o la calidad de vida. Además, hay problemas muy concretos pero también muy relevantes que dificultan esta integración, como los de coordinación administrativa o los de reglamentación, y otros más de carácter operativo.

Algunas experiencias que han buscado la articulación concreta de ambas políticas permiten algunas indicaciones pertinentes. Una política social que incorpore la dimensión ambiental debe tener una base territorial más explícita, ya que la diversidad y las especificidades de las dinámicas ecológicas exigen intervenciones más finas y soluciones más adaptadas a las condiciones naturales y productivas. Es decir, deben ser políticas mejor diferenciadas no sólo social sino también territorialmente. Este también suele ser un factor que complica la adopción de políticas de este estilo, pues siempre resultará más cómodo estandarizar las acciones.

En los casos en los que la interrelación pobreza-ambiente proviene del deterioro o el agotamiento de los recursos base, la clave de las políticas estará en proteger o ampliar dichos recursos. En la mayoría de los casos, habrá que asumir que las inversiones ambientales difícilmente pueden ser financiadas sólo con recursos propios, por lo cual –y bajo los esquemas convencionales– se requerirán otras fuentes de ingreso que hagan viables estos programas. En algunos casos, por la relevancia nacional o global de los recursos en cuestión, los subsidios y otros estímulos deben seguir contemplándose como necesarios, pero en muchos otros es viable aplicar sistemas de protección financiados a partir de la generación de los servicios ambientales generados por los sistemas naturales y de los cuales se benefician otras regiones y grupos.

Aunque hay experiencias locales en este sentido, dista mucho de reconocerse que las zonas urbanas requieren de algún modo valorizar los aportes que reciben en cuanto a flujos hidrológicos, captura de carbono, paisajes naturales, control de partículas suspendidas, entre muchos otros servicios ambientales. Ni siquiera en las tarifas de agua se reconoce un componente por retribución de dichos servicios, y de hecho no alcanzan siquiera a cubrir costos de extracción, potabilización, distribución y administración. Por tanto, se encuentra aún lejana la posibilidad de que la protección de recursos en regiones de pobreza con deterioro ambiental se pueda financiar con la retribución de servicios ambientales, aunque sea una alternativa que se puede ir aplicando progresivamente.

En los contextos urbanos, las opciones que articulen políticas sociales y ambientales siguen teniendo relación con la extensión de coberturas y la mejoría de calidad de los

servicios públicos básicos, y con la adopción de soluciones tecnológicas más eficientes en dichos servicios. Por sus implicaciones en la salud, podrían aplicarse programas específicos de control en la emisión de partículas suspendidas y otros contaminantes más asociados a zonas o grupos de mayor pobreza, por ejemplo de ladrilleros o tabiqueros, en las áreas agrícolas conurbadas con centros urbanos o en las zonas de conservación ecológica o de reservas urbanas.

En todo caso, la selección, aplicación y seguimiento de políticas sociales y ambientales integradas requiere la construcción de indicadores específicos que se hagan cargo de que tanto la pobreza como la desigualdad tienen implicaciones relevantes en las soluciones ambientales, o, dicho de otro modo, que algunas políticas ambientales no son neutrales en términos sociales.

La sustentabilidad en el debate contemporáneo del desarrollo⁷

El componente de sustentabilidad es uno de los elementos o temas que más se discuten en el desarrollo actual, y este debate viene de fines de mil novecientos ochenta, como parte de una tercera ola revisora del desarrollo. La primera oleada agregativa (años sesenta) centró su interés en lo equitativo, lo básico, lo participativo. Una segunda oleada (años setenta) enfatizó los estilos, la inclusión, la integralidad. La actual (desde fines de los ochenta y sobre todo desde los primeros noventa) se ha centrado, entre otras, en lo humano, lo sustentable, lo institucional y lo social (el capital social).

Hay una reacción superficial, trivial, que sostiene que todo lo anterior no es más que una agregación adjetiva, que no ha cambiado ni el fondo del problema ni el núcleo del desarrollo. Así ha reaccionado tanto la economía tradicional como la crítica más ácida del economicismo. La típica pregunta ¿y eso que tiene de nuevo? muestra a veces el mejor escepticismo crítico ante las modas intelectuales, pero a veces sólo delata el apego ortodoxo y a veces fundamentalista a las viejas certidumbres o la inseguridad ante los complejos cambios que se sabe son indiscutibles pero no se alcanzan a representar coherentemente en algún modelo explicativo, ya no digamos analítico. Sin embargo, hay un reconocimiento, a veces parcial y tardío, de las complejidades que no se encontraban presentes en las primeras etapas y formulaciones del desarrollo.

La reacción típica del núcleo duro ha sido que muchas de las apreciaciones de las nuevas corrientes no son más que casos particulares de la teoría económica, o sólo expresiones de fallas interiorizables. En otras perspectivas, se trata de una redefinición que supone una lógica distinta de interrelaciones para el desarrollo, ya que la integración de las nuevas dimensiones resulta inevitable no sólo ante la realidad de la nueva economía, sino ante la percepción de la mayoría de la gente sobre lo que

⁷ Provencio, E, "2004. El desarrollo ahora: tradiciones y corrientes emergentes". Inédito. Ponencia presentada en El Colegio de Sonora. Hermosillo, Son. Seminario sobre desarrollo contemporáneo 2-3 de julio de 2004.

debe ser hoy el desarrollo. Quizá no haya una teoría integrada que de cuenta de las nuevas dimensiones, pero es un hecho que aún así se ha venido avanzando en la comprensión de las complejidades del desarrollo. Además, esas nuevas dimensiones se han integrado no sólo al discurso público, sino también a los esquemas de política.

Queda la duda si se trata aún de algo cercano a lo que se entendió por desarrollo a mediados del siglo XX, o si la metáfora biologicista del desarrollo resulta ya completamente inútil, si es que alguna vez fue pertinente. En todo caso, las connotaciones y exigencias que hoy supone el desarrollo difícilmente encajan en la visión lineal y simple de los orígenes. Las visiones más amplias, las aproximaciones multi o transdisciplinarias, no se han expresado en una formulación –y ni siquiera en un concepto medianamente aceptado– que dé cuenta o al menos recoja en sentido figurado, los cambios que para otros campos disciplinarios han supuesto los sistemas, el caos, la complejidad, la integración.

Pero tampoco se podría esperar eso, pues si en algún sentido existe una visión postmoderna del desarrollo, es en el rechazo a una totalidad explicativa, dada la baja aceptación que tienen las visiones universalistas, lineales y ahistóricas. Es por ello que al menos por el momento tenemos que lidiar con aproximaciones fragmentarias, que si por un lado pueden tener poca credibilidad científica, por otro resultan inevitables en la política real y sobre todo ante la exigencia real de las sociedades. Por lo demás, tampoco queda clara todavía la representación conceptual, y ni siquiera descriptiva o contable, del telón de fondo en el que se mueven las concepciones actuales del desarrollo.

Aún sin una integración analítica, el énfasis en el desarrollo humano, la sustentabilidad, las instituciones y el capital social, que son las cuatro dimensiones que más están enriqueciendo las visiones del desarrollo, no sólo han ampliado la explicación de los procesos de cambio social que soportan el desarrollo, sino también han respondido a las exigencias de una visión más extensa que hoy supone un desarrollo civilizatorio. Esto no elimina, por supuesto, sino que hace más pertinente la necesidad de asimilar mejor esos rasgos con el núcleo duro de la producción de riqueza y con la reconfiguración de interrelaciones globales compatibles con una mayor equidad.

¿Qué tienen en común los cuatro rasgos del desarrollo humano, sustentable, institucional y social? Por un lado, dan cuenta de factores que estaban subestimados o eran ignorados en el núcleo duro del desarrollo como crecimiento, y, por otro, reflejan las modalidades nuevas tanto del capital como de las determinantes de la riqueza. En otras palabras, lo común es que se trata de rasgos que vienen marcando la diferencia frente a la concepción anterior del desarrollo, que respondía a la dinámica de la industrialización como fuerza motriz del crecimiento, que reflejaba un orden social articulado a una incorporación más parsimoniosa del progreso técnico, que expresaba un arreglo global más fragmentado.

El fin de esa concepción anterior del desarrollo, sobre la que se fincó la escuela

inicial, estaba marcado con la transición a la “sociedad postindustrial”, esto es, antes de la propia crisis de los estados de bienestar y antes de la corriente dominante que primero fue conocida como neoliberalismo y luego se popularizó como el consenso de Washington. Su *respaldo analítico* fue la teoría dura del crecimiento, su *sustento estructural* fue la confluencia del ciclo expansivo de la segunda postguerra con las estrategias sustitutivas de importaciones, su *impulso* provino de la intervención pública y su *legitimidad* se fincó en una expansión que permitió el mejoramiento vital más sostenido que se había visto hasta entonces o se haya visto hasta ahora. Como ya se dijo, se trató de un ciclo que si bien fue exitoso, visto en perspectiva duró poco.

El debilitamiento de esos cuatro soportes (respaldo, sustento, liderazgo y legitimidad) marcó las dos últimas décadas del siglo XX, en tanto se consolidaba la nueva economía como fuerza motriz del crecimiento, se reconfiguraba el orden social y se estructuraba un nuevos arreglos globales. En esa transición cambiaron notoriamente las visiones sobre el desarrollo, no sólo reinvertiendo sus objetivos inmediatos para centrarlos más en el desarrollo y la seguridad humana, sino reconociendo el papel más activo de otras formas de capital y de otras condicionantes del cambio social.

El peso definitivo del desarrollo humano obedece a esa reinversión de objetivos; la sustentabilidad y el capital social responden a la nueva visión de los activos y el protagonismo de las instituciones ha surgido como reconocimiento de condicionantes más complejas del cambio social. Bajo estos nuevos rasgos se han ido modificando, en consecuencia, los marcos estratégicos y las formas de evaluar y medir el desarrollo. También han ido transformándose las visiones sobre los agentes y los liderazgos, así como las interconexiones con las demás dimensiones básicas del cambio social y humano.

No es una casualidad que estos cuatro rasgos del debate actual del desarrollo hayan encontrado un origen común hacia principios de los noventa. Para entonces, ya llevaba algunos lustros la crisis del paradigma convencional, y ya se había cubierto la etapa más ruda de los procesos de ajuste y estabilización. Las constataciones de una crisis ambiental global, por un lado, y el crecimiento de la pobreza y la desigualdad se concibieron de manera conjunta en las formulaciones de la sustentabilidad del desarrollo, en un ambicioso esfuerzo por integrar la equidad, la superación de la pobreza y la protección ambiental a diferentes escalas. Fue tanto una labor de reconceptualización como una movilización global, que también viene generando cambios de muy largo alcance en el mundo.

El desarrollo sustentable pretendía una sinergia económica, social y ambiental que no se había sido emprendida hasta entonces, que se sigue pretendiendo ahora y que seguramente se continuará buscando a lo largo de muchas décadas. Si hubiera que precisar una característica específica, se podría decir que es *la integración* lo que define a la sustentabilidad, sobre todo en la interpretación analítica y en las políticas públicas. La integración era obligada por el carácter sistémico y global de la crisis ambiental, que supone una ruptura con las tradiciones autoreferidas de la economía.

La primera ruptura implicaba un tratamiento más serio a las externalidades y a las fallas de los mercados locales y globales en la teoría económica e incluso más allá de ella. Si la externalidad había tomado tanta autonomía y se estaba convirtiendo en una determinante de modalidades y ritmos del desarrollo, e incluso si ponía en cuestión la sobrevivencia misma de la sociedad, entonces el viejo esquema de la internalización merecía una revisión más rigurosa.

De ahí que la economía se vio obligada a integrar mejor una dimensión natural que terminó conceptualizándose, no si el desagrado del ambientalismo profundo, en la idea del capital natural, al modo en que ya se veía el capital humano. En cierto modo se trataba sólo de una analogía, a no ser que la concepción del capital se ampliara considerablemente. Junto con el reto de la integración y del capital natural, la sustentabilidad recuperó también la idea de la equidad trasgeneracional, lo cual mereció un decidido escepticismo de la economía convencional. No es que fuera una idea nueva, para variar, pues en diferentes momentos se habían discutido propuestas que implicaban la extensión de la equidad a otras generaciones. Más bien el escepticismo derivó de la dificultad para implantar y modelar políticas que expresaran correctamente las preferencias futuras, y por tanto de la incorporación actual de tasas que descontaran los costos ambientales con rezago a futuro.

Buena parte de la economía abordó la sustentabilidad como un caso especial de la normalidad y la racionalidad convencional, pero paulatinamente se ha venido extendiendo la idea no sólo porque la innovación y la integración economía-ambiente ha ido más rápido en los hechos que en los modelos, sino porque han estado creciendo las evidencias de que la inviabilidad del desarrollo se acentúa a medida que aumentan los gastos defensivos por el deterioro natural. Por otro lado, y al igual que en la cuestión social y en otras dimensiones, se difundió muy rápidamente una nueva generación de acuerdos que pronto introdujeron una nueva condicionalidad y toda una batería de compromisos vinculantes en los acuerdos comerciales regionales y globales. De este modo, empezó a darse, y por la vía de los hechos, una integración de políticas que en buena medida tomó por sorpresa a la economía del desarrollo, que tradicionalmente no tenía que lidiar con la vinculación comercio-ambiente, o inversiones-ambiente, y así con la tecnología, los patrones de consumo, la población, los servicios financieros y un largo etcétera. Esa integración temática fue mucho más que una moda, que en parte lo fue. Fue sobre todo un campo de negociación, una nueva arena en la que se expresaron los intereses comerciales y también las formas más actuales de condicionamiento económico.

Al igual que en el campo del desarrollo humano, surgieron nuevos esquemas analíticos y nuevos indicadores, y en consecuencia otras formas de evaluación del desarrollo. Por ejemplo, al indagar la relación entre crecimiento y calidad ambiental se empezó a extender la teoría del goteo y de la distribución. Por su parte, tanto las políticas públicas de desarrollo como las baterías instrumentales se vieron irremediablemente modificadas, lo que ha ido alcanzando paulatinamente a los

diseños institucionales. El rasgo central de la integración en términos de políticas continúa en proceso, más como parte de la agenda a largo plazo, pero ya se ha estado concretando sobre todo en los temas que han tenido más alcance en las negociaciones internacionales.

No se puede asegurar, ciertamente, que la sustentabilidad y los demás rasgos del debate contemporáneo estén dando una interpretación radicalmente nueva al desarrollo, o que constituyan la solución de sus dificultades. Dan muestra, eso sí, de que está viva una discusión que ya se daba por terminada. También han introducido vías más fructíferas para interpretar un proceso que resultó mucho más complejo de lo que se pensó inicialmente. En todo caso, si lo que se sigue buscando es una teoría general, o al menos una representación más acabada o completa, aún habrá que seguir indagando. Con la sencillez que ya ha mostrado para explicar fenómenos altamente complejos, Hawkins platica que el buen modelo y la buena teoría tienen que explicar sencilla y elegantemente las relaciones causales, y tienen que predecir acertadamente las trayectorias de cambio... al menos hasta que haya una mejor teoría o un mejor modelo. Así de simple, pero entonces carecemos todavía de un buen modelo y una buena teoría del desarrollo.

Sustentabilidad y formación profesional de la economía⁸

La integración ambiental y de la sustentabilidad en la formación profesional de los economistas no está resuelta aún, aunque se han hecho progresos con la introducción de materias optativas o complementarias. En términos generales, se ha pasado de una etapa en la que se subestimaba –tanto desde la economía convencional como desde la ecología– el potencial que la economía tiene para enfrentar la crisis ambiental, a otra en la que se trabaja en la adaptación de los marcos teóricos, las metodologías, los instrumentos y modelos, y en las aplicaciones específicas para proteger y restaurar el ambiente.

La formación ambiental de los economistas podrá mejorar en la medida en que se aprovechen mejor los conocimientos y experiencias de otras disciplinas; en que se superen las brechas de conocimientos transdisciplinarios que suponen las ciencias ambientales; en que se mejore el acceso y uso de la información disponible; en que se vincule mejor la docencia, la investigación y los programas o proyectos de protección ambiental; y en la medida en que se difundan mejor los usos que se le puede dar a la economía para mejorar el ambiente.

⁸ Provencio, E., “Sustentabilidad, economía y gestión pública”, presentación inédita. Conferencia en el Posgrado de Economía de la UNAM, 1º de abril de 2004.

Hay dos vías para esta integración académica. La primera supondría insertar la dimensión de sustentabilidad en el cuerpo teórico e instrumental de la formación económica, en una especie de “internalización” del ambiente en la propia formación económica. Se trata de una tarea compleja en tanto supone por un lado una reforma profunda de los programas específicos de estudio, con un “vector” horizontal de sustentabilidad; y por otro, en consecuencia, supone una actualización docente y una revisión de materiales didácticos con lo cual se facilite tanto la docencia como el aprendizaje. No es una opción viable en lo inmediato, por supuesto, pero tampoco debería ser una aspiración desechable.

Esta “internalización” podría seguir una ruta desde el ciclo básico de formación al terminal, comenzando por la incorporación en teoría económica, teoría del desarrollo, y en las materias cuantitativas, hasta concluir en el ciclo terminal con opciones relacionadas con temas sectoriales y con métodos, como se ilustra en el cuadro siguiente.

“Internalizando” el ambiente en la formación económica (ejemplos)

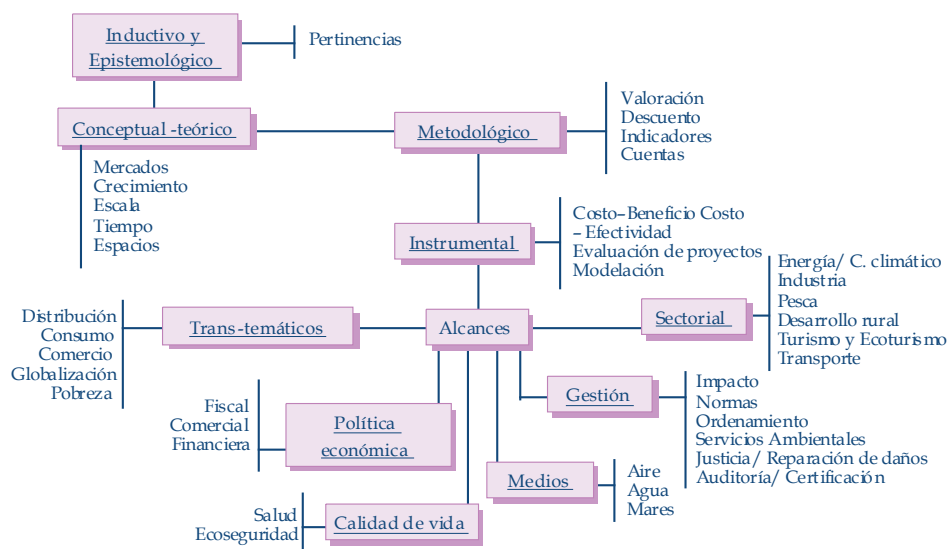
	Básico	Intermedio	Terminal
Teoría Básica	Fallas, mercado, precios. Externalidades, intervención Bienestar y decisión	Formación de mercados y simulación de precios Crecimiento y sustentabilidad	
Historia y Doctrinas	Pensamiento económico contemporáneo y relectura del marginalismo	Especialización regional y sectorial y uso de recursos (ej. minería, ganaderización...)	
Cuantitativas e Instrumentales	Optimización; vector natural en MIP; tasa de descuento...	Extensiones del sistema de cuentas nacionales. Cuentas patrimoniales MEGS y MEDAS.	Evaluación de proyectos sobre uso de recursos, impacto o calidad de vida Modelación bioregional
Desarrollo Regional		Sistemas de información integrados.	Valoración de recursos territoriales o de servicios ambientales Geomática
Sectoriales y Transversales		Análisis de optimización de usos y minimización de impactos	Instrumentos de gestión Política pública

La otra vía para dicha integración académica es compensatoria, y supone complementar la actual formación en economía con cursos optativos o terminales que recuperen desde la perspectiva ambiental y de sustentabilidad la formación clásica. Las ventajas principales de esta vía son sobre todo su viabilidad, en tanto resulta factible agregar cursos impartidos por los expertos en economía ambiental y en desarrollo sustentable, y también su flexibilidad al decidir cursos de acuerdo a necesidades en la formación especializada de acuerdo a los intereses académicos de facultades y alumnos, y también de acuerdo a los requerimientos del mercado de trabajo de la economía profesional.

Las desventajas de esta opción tendrían que ver sobre todo con la dificultad de integrar una visión de sustentabilidad a partir de cursos fragmentados, además del hecho inevitable de que sólo una baja proporción de alumnos acceden a este tipo de materias en tanto son optativas elegibles. Por supuesto, una vía intermedia es introducir al menos dos cursos o seminarios obligatorios en los que se ofrezca un panorama articulado de las tendencias ambientales, las políticas públicas, los instrumentos de gestión y los temas sectoriales de mayor relevancia, entre ellos los de salud ambiental, economía urbana y regional y política fiscal-ambiental.

En cualquiera de los casos, se requiere precisar un “mapa” conceptual e intelectual en el que se base la integración progresiva de la dimensión ambiental y de sustentabilidad en la formación de los economistas profesionales. El siguiente cuadro ofrece un adelanto esquemático de los aspectos centrales a discutir para la conformación de dicho mapa ■

Temas críticos: formación (1) Economía-ambiente. Mapa de aproximación: escalas, temas y aplicaciones



Fuente: Enrique Provencio, conferencia UAP 29/08/03