

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

**Revista de la  
CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

---

**SUMARIO**

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

## Elementos para una política ambiental eficaz

*María Inés Bustamante\**  
*Santiago Torres\**

Los gobiernos han adquirido una vasta experiencia en acciones destinadas a promover el desarrollo y lograr mayores niveles de ingreso mediante las políticas macroeconómicas y sectoriales; sin embargo, su experiencia es limitada y poco exitosa en cuanto a garantizar la sustentabilidad ambiental de los proyectos que se emprenden y por eso mismo contribuir a cautelar las fuentes de ingreso.

En algunos países de la región se han formulado políticas ambientales explícitas, incluso sancionadas por leyes especiales, pero estas medidas no han garantizado la eficacia de las propuestas. En otros, los planteamientos de las autoridades no pasan todavía de ser declaraciones puramente simbólicas.

Esta debilidad que manifiestan los países en el tratamiento de la problemática ambiental suele atribuirse a la falta de una voluntad política real de las autoridades para enfrentarla. Sin dejar de reconocer que ésta ha sido en parte la causa del problema, creemos necesario profundizar en otros aspectos que aportan explicaciones complementarias y pueden orientar la acción.

En este artículo se hacen algunas reflexiones en torno a dos cuestiones que son fundamentales en tal sentido: la legitimidad y la operatividad de la política ambiental como elementos claves para su eficacia. Se comienza por examinar el concepto y el sentido mismo de la política ambiental desde esta perspectiva y luego se analizan por separado cada una de dichas cuestiones.

\*Los autores son funcionarios de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

## Introducción

Desde la década de 1960 el deterioro de la calidad del medio ambiente ha pasado a ocupar un lugar importante en el conjunto de preocupaciones de la sociedad contemporánea. De hecho, en los últimos años, sectores de la comunidad científica, organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación de masas han venido denunciando ante la opinión pública un sinnúmero de atentados a los ecosistemas que sustentan la vida y la actividad humana en el planeta.

Sin embargo, las reacciones de los diversos sectores de la sociedad son bastante heterogéneas. Estas van desde el activismo de los grupos conservacionistas hasta la desconfianza en la legitimidad del tema de sectores que sólo lo ven como una forma de desviar la atención de los problemas básicos de la pobreza y la desigualdad entre las naciones y dentro de una misma sociedad.

No puede decirse que la degradación del ambiente sea un fenómeno nuevo. Sin embargo, la tierra alberga hoy una población de tamaño sin precedentes que presiona en busca de espacio, alimentos, materias primas, energía, y que necesita utilizar al máximo la capacidad del medio ambiente para degradar sus desperdicios. Al mismo tiempo, la humanidad dispone de conocimientos científicos, tecnología y recursos materiales y financieros que le confieren una enorme capacidad para tornar artificial y transformar el medio ambiente físico e incluso para destruirlo intencionalmente.

Más allá de la polémica sobre el lugar que deba otorgársele al tema del medio ambiente en el conjunto de las preocupaciones de la humanidad, hay que reconocer que la movilización de la opinión pública en torno a estos asuntos responde a cambios importantes en la índole y magnitud de los problemas ambientales, toda vez que están deteriorando la calidad de vida actual y comprometiendo la de las generaciones venideras. De no revertirse las actuales tendencias asociadas a la expansión de las actividades humanas, la alteración de los equilibrios ecológicos que ya comienza a entorpecer el proceso mismo de desarrollo adquirirá ribetes dramáticos. Es, pues, imprescindible garantizar la sustentabilidad ambiental de todos los esfuerzos que se emprenden para lograr mejores niveles de vida.

A pesar de existir amplia conciencia de los peligros que derivan del deterioro ambiental, no

ha resultado fácil dar legitimidad y expresión práctica a la preocupación por encontrar formas de desarrollo ambientalmente sustentables. En la mayoría de los países se enfrentan enormes dificultades para actuar con eficacia sobre estos problemas y revertir las tendencias imperantes.

La propia teoría económica, preocupada de la asignación de los recursos, no ofrece marcos de análisis que puedan servir de guía a las autoridades en materia de bienes ambientales, especialmente aquellos de carácter público que, por carecer de precio, no participan en las transacciones del mercado, o que teniéndolo, éste no refleja adecuadamente su importancia desde el punto de vista de los equilibrios ecológicos.

El descuido, en la teoría y la práctica económicas, respecto a la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico se evidencia en el indicador básico del desempeño económico de un país, esto es, el ingreso nacional. Si bien esa sustentabilidad debería ser uno de los elementos principales de la definición de este indicador,<sup>1</sup> dados los métodos empleados para su cálculo, éste no permite conocer en qué forma la sociedad está preservando o desgastando su base natural, y por lo tanto, no puede servir de guía para tomar deci-

siones racionales que minimicen los costos asociados con el uso de este patrimonio.<sup>2</sup>

Mientras el tema de la sustentabilidad ambiental no adquiera legitimidad política, es poco probable que se hagan intentos serios de reunir información y utilizar nuevos sistemas contables en la toma de decisiones. En tanto ello no ocurra, es decir, mientras no se elabore y se lleve a la práctica una política ambiental, la preocupación por este tema permanecerá en un terreno resbaladizo y los problemas ambientales continuarán sin solución.

No obstante, sin perjuicio de los esfuerzos que deben hacerse por mejorar la base de información para la toma de decisiones, no debe perderse de vista que la obtención de indicadores adecuados no lleva automáticamente a la solución de los problemas. Esta posibilidad depende más bien de que las autoridades nacionales se comprometan con objetivos ambientales concretos. Por lo demás, buena parte de los problemas ambientales que se enfrentan en la actualidad son tan evidentes que su reconocimiento no exige una información demasiado elaborada; postergar la acción hasta obtenerla podría representar una demora imperdonable.

## I

### La política ambiental

#### 1. *El concepto y el alcance de la política ambiental*

En un sentido amplio, la política ambiental de un país es el conjunto de definiciones adoptadas por las autoridades, que condicionan y determinan de algún modo el comportamiento de las personas, las empresas y las propias reparticiones públicas en lo referente al uso, manejo y conservación de los recursos naturales y a la acción de los servicios ambientales de que dispone la sociedad.

Sin embargo, esta definición amplia debe es-

pecificarse mediante algunos alcances de suma importancia para el propósito de este artículo, que dicen relación con la existencia, en todos los países, de lo que podría calificarse como una política ambiental implícita.

<sup>2</sup>Ultimamente se han estado elaborando algunas propuestas conceptuales y metodológicas para perfeccionar los indicadores económicos. Véanse, por ejemplo:

Roefie Huetting y Christian Leipert (1987), "Economic growth, national income and the blocked choices for the environment", Berlín, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum Berlin [Instituto Internacional para el Medio Ambiente y la Sociedad, Centro Científico de Berlín], mimeo; y

Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafy y Ernst Lutz (comps.) (1989), "Environmental and resource accounting: an overview", *Environmental Accounting for Sustainable Development*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

<sup>1</sup>Herman E. Daly (1989): "Toward a measure of sustainable social net national product", *Environmental Accounting for Sustainable Development*, Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafy, Ernst Lutz (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

Es difícil encontrar componentes de la política económica que no tengan efectos ambientales significativos. Esto es particularmente válido en los países cuyas economías se basan en gran medida en la explotación de los recursos naturales, sean éstos renovables o no renovables. De ahí que pueda plantearse, en general, que toda política económica encierra una política ambiental implícita.

La eficacia de una política ambiental "clásica", independientemente de la mayor o menor idoneidad de los instrumentos de que se dispone para llevarla a cabo, puede reducirse notoriamente si no se reconoce la existencia de esa política implícita y mucho más si, como suele ocurrir, el contenido de ésta es contradictorio con muchos de los planteamientos de la primera. Conviene señalar, en ese sentido, que normalmente la política implícita tiene efectos tanto por el lado de la intensidad de uso de los recursos como por el lado de la forma en que éstos son manejados. Así, el resultado de esa política ha sido, en buena parte de los casos, el uso excesivo, el menosprecio y la subutilización o, simplemente, el mal uso de los recursos naturales.

Hay numerosos ejemplos en tal sentido. La vigorosa política de promoción de las exportaciones aplicada en Chile permitió al país ocupar en 1989 el cuarto lugar entre las pesqueras del mundo, constituirse en el primer exportador mundial de harina de pescado y concentrar el 54% de la oferta mundial de algas secas. Entre 1974 y 1989 las capturas crecieron a una tasa media anual de 12.2%. La política implícita de manejo y conservación de los recursos hidrobiológicos fue, en este caso, el no establecimiento de restricción alguna salvo la derivada de las posibilidades de colocación del producto en el mercado. Ello ha significado, de acuerdo con algunas estimaciones preliminares, que la capacidad potencial de captura asociada a las pesquerías pelágicas sea en la actualidad siete veces superior a la captura máxima sustentable estimada para dichas pesquerías<sup>3</sup>. Hay que señalar aquí que no ha existido una política ambiental explícita de protección y conservación de la base de recursos hidrobiológicos.

<sup>3</sup>Las cifras utilizadas en este ejemplo están contenidas, principalmente, en un informe relativo al sector pesquero elaborado por los equipos técnicos que prepararon el programa de gobierno del presidente recientemente electo en Chile.

Más adelante, al tratar la cuestión de la operatividad de la política ambiental, se vuelve sobre este punto.

## 2. Los objetivos de la política ambiental

La elaboración de una política ambiental realista exige, como cualquier otra, la definición y jerarquización adecuadas de sus objetivos. Este aspecto es más complejo de lo que puede parecer a primera vista. Por un lado, el conocimiento de la naturaleza y alcance de los problemas ambientales dista mucho de ser completo; tampoco existe consenso sobre su diagnóstico. Por otra parte, la jerarquía que se establezca entre ellos y la prioridad que se asigne a su solución difícilmente pueden ajustarse a criterios objetivos y fundamentos científicos.

Los principales problemas que tarde o temprano deberá abordar una sociedad y que interesan desde el punto de vista de la política ambiental, pueden resumirse en la lista siguiente.

Problemas globales:

- Deterioro de la capa de ozono.
- Cambios climáticos.
- Contaminación de los mares.

Problemas que afectan principalmente a las áreas rurales:

- a) Suelos.
  - Erosión.
  - Desertificación.
  - Salinización.
- b) Recursos hídricos.
  - Contaminación de las aguas superficiales continentales.
  - Contaminación de las napas subterráneas.
  - Contaminación de las regiones costeras.
  - Sedimentación.
  - Agotamiento del recurso agua.
  - Alteración de los ciclos hídricos.
- c) Flora y fauna.
  - Deforestación.
  - Pérdida de la diversidad genética.
  - Agotamiento de los recursos faunísticos.
  - Agotamiento de los recursos de flora.
  - Plagas.
  - Contaminación de los diversos medios.

Problemas que afectan principalmente a las áreas urbanas:

- Congestión.

Contaminación atmosférica.  
 Contaminación visual.  
 Contaminación acústica.  
 Deterioro de la infraestructura.  
 Aparición de vectores biológicos (ratas, mosquitos y otros por contaminación hídrica o mala disposición de los residuos sólidos).

Problemas derivados de desastres naturales:

Inundaciones.  
 Terremotos y maremotos.  
 Erupciones volcánicas.  
 Huracanes.  
 Sequías.

Sin ser exhaustiva, la lista ofrece una visión clara de los problemas que son objeto de preocupación. El criterio según el cual estas manifestaciones se califican como problemas se basa en que afectan negativamente la calidad de vida de las generaciones presente y futura. Este efecto negativo no sólo es directo sino que también se manifiesta en pérdida progresiva de capacidad de la base natural para sustentar las demandas crecientes de las actividades de producción y consumo de los seres humanos. Este planteamiento supone una concepción "antropocéntrica" de la relación entre el hombre y el medio ambiente, en la que éste preocupa como patrimonio de la sociedad al servicio del bienestar humano.

El funcionamiento de los ecosistemas terrestres, hídricos, atmosféricos y biológicos se caracteriza por ser sistémico, en el sentido de que no se realiza en compartimentos estancos; sino que por el contrario, todos los ecosistemas, y sus componentes, están estrechamente vinculados entre sí. De allí que la lista que hemos presentado permita descubrir rápidamente las relaciones de causalidad o de simultaneidad entre muchos de los problemas enumerados. Así por ejemplo, la deforestación por medio de la quema de bosques trae como consecuencia la disminución de los recursos faunísticos en el área afectada, la desprotección de las cuencas hidrográficas —con la consiguiente sedimentación de los embalses y los cursos de agua— y, además, problemas de contaminación atmosférica, que se originan tanto en las emisiones de anhídrido carbónico como en la reducción de la capacidad de purificación por la ausencia de fotosíntesis. De más está decir que, siguiendo ese camino, el propio ecosistema terrestre se verá afectado con el tiempo por una mayor erosión y desertificación.

El carácter sistémico del medio ambiente tiene importantes consecuencias para la puesta en práctica de una política ambiental. Muchas veces para resolver un problema habrá que enfrentar antes otro que es causa del primero. Por otra parte, la solución de un problema determinado puede estar produciendo al mismo tiempo otros efectos no deseados. Así ocurre, por ejemplo, con aquellas medidas que buscan reducir la contaminación de las aguas prohibiendo el vertimiento de ciertos líquidos, y que no consiguen sino que éstos pasen al estado sólido y que deban por tanto ser eliminados de manera igualmente inadecuada o bien incinerados. A esto se le llama migración de la contaminación. Esta realidad fue descuidada en algunas de las primeras legislaciones ambientales de los países industrializados, que eran por lo demás de carácter eminentemente sectorial. En efecto, abordaban en forma separada y no interdependiente la solución de los problemas de contaminación de las aguas, el suelo y la atmósfera. En la actualidad, varios de estos países están adoptando el enfoque sistémico que, aunque es más complejo, permite evitar muchos errores.

Por el mismo carácter sistémico del medio ambiente no sólo es difícil establecer en muchos casos las relaciones de causalidad, sino que éstas se dan en patrones espaciales y temporales sumamente complejos. Un fenómeno puede darse en un lugar determinado y causar efectos en ecosistemas alejados; también es posible que causa y efecto ocurran en el mismo lugar pero en distintos momentos. De allí que el 'objeto' de la política ambiental le obligue a contar con un bagaje muy amplio de conocimientos especializados que le permitan emitir diagnósticos y pronósticos válidos. Puede mencionarse, a modo de ejemplo, que algunos de los modelos que se han elaborado en los países desarrollados para resolver casos de contaminación de recursos hídricos contienen información climática, topográfica, hidrológica y modelos especializados de dispersión.<sup>4</sup> Sin embargo, todavía queda mucho por recorrer en este campo del conocimiento, de modo que parte de los esfuerzos de una política ambiental deberán orientarse en ese sentido.

<sup>4</sup>Véase, por ejemplo, Asit Biswas (ed.) (1981), *Models for Water Quality Management*, Nueva York, McGraw Hill International Book Company.

Además de la necesidad de contar con diagnósticos adecuados, por la enorme variedad y complejidad de los problemas ambientales es indispensable que, a la hora de dar contenido a la política ambiental, se establezcan prioridades dentro del conjunto de sus objetivos. Es importante que en los primeros intentos de gestión ambiental se propongan unos pocos objetivos claramente definidos. La experiencia que se vaya adquiriendo en su realización permitirá fortalecer paulatinamente la capacidad de elaborar y ejecutar programas y proyectos. El intento de llevar a cabo desde la partida una política global, esto es, que enfrente simultáneamente todos los campos, puede generar expectativas que difícilmente podrán cumplirse.

En América Latina, por el entusiasmo inicial con que se crearon algunas dependencias ministeriales para tratar el tema ambiental (departamentos, direcciones y unidades de medio ambiente en ministerios de recursos naturales, de energía y minas, de industria, salud, obras públicas, agricultura, etc.), se olvidó el carácter necesariamente gradual con que deben aplicarse las políticas complejas, en un contexto institucional

carente de experiencia y con un sinnúmero de limitaciones. En muchos casos este descuido llevó a dividir los esfuerzos y los escasos recursos entre múltiples áreas de trabajo, cada una con muy variadas exigencias en aspectos como planificación, ejecución, control, investigación, capacitación, difusión, y participación de la comunidad. Aunque han dejado experiencias valiosas, muchas de estas iniciativas se han visto frustradas por la dispersión con que se las ha encarado.

Más allá de la importancia que tienen los estudios científicos para identificar los problemas ambientales y evaluar su gravedad, la tarea de establecer con claridad los objetivos de la política ambiental, dentro de un horizonte temporal definido, envuelve otros aspectos, igualmente complejos, pero de muy diversa índole. Nos referimos, específicamente, al juego social en que los distintos actores promueven sus intereses, tanto ambientales como no ambientales, y a la influencia que ese juego ejerce en la selección de las prioridades y las modalidades concretas de la acción ambiental. Aquí se entra de lleno en la cuestión de la legitimidad de la política ambiental.

## II

### La legitimidad de la política ambiental

Los actores sociales que deben tenerse en cuenta en una política ambiental son tanto o más heterogéneos que los que participan en otros ámbitos del quehacer público. Entre ellos están el público, las empresas, las organizaciones intermedias de la sociedad civil, los medios de comunicación de masas, la administración pública no ambiental, el poder judicial y las contralorías, la comunidad científica, las firmas de consultoría ambiental y, por cierto, las autoridades encargadas específicamente de la gestión ambiental.

Frente a esta realidad, desde la perspectiva del análisis de la legitimidad de la política ambiental interesa discutir principalmente dos aspectos fundamentales que se refieren a las percepciones que los diferentes agentes tienen de esos problemas y a la participación de tales agentes en el proceso decisorio correspondiente.

#### 1. *La percepción social y el conflicto de intereses*

Los diversos actores sociales habitan en ecosistemas y microsistemas diferentes, pertenecen a distintos estratos socioeconómicos, poseen diversos niveles de instrucción y de calidad de formación, y, en virtud de su particular desempeño económico, tienen intereses igualmente dispares. De ahí que la importancia que asignen a las cuestiones ambientales dentro del conjunto de sus necesidades es muy heterogénea; del mismo modo, también será muy diversa la importancia relativa que cada grupo dé a un problema ambiental específico y la urgencia con que a su juicio deba encararse su solución. Cabe señalar aquí también que el reconocimiento por parte de los diferentes agentes, de cada problema específico no necesariamente se corresponde con una identificación

objetiva, de tal problema respaldada por conocimientos científicos.

En estas diferencias de percepción influyen también tanto el grado en que los diversos agentes se hallan expuestos a los medios de comunicación de masas —que hoy más que nunca difunden información relativa a las cuestiones ambientales—, como la capacidad de cada agente de comprender e interpretar adecuadamente la información transmitida por esos medios.

Ahora bien, no solamente son variadas las percepciones de los distintos grupos sociales sobre los problemas ambientales que es necesario enfrentar; otra fuente de conflicto para el establecimiento de una política ambiental deriva del hecho de que no siempre se corresponden el deseo de alcanzar ciertos objetivos y la disposición de los grupos a cargar con los costos respectivos. En este sentido, ha habido, en general, bastantes dificultades para que los diversos agentes asuman la tarea de internalizar las deseconomías externas ambientales, y para encontrar una verdadera disposición a pagar por un ambiente sano.<sup>5</sup>

Esta dificultad proviene en parte de que no existen límites precisos entre los agentes causantes y los agentes receptores del deterioro ambiental. Con frecuencia se da el caso de que el causante es al mismo tiempo el afectado por un determinado problema. Los automovilistas constituyen el mejor ejemplo en tal sentido. En otras situaciones, el causante de un daño puede no verse directamente afectado por sus propias acciones deteriorantes sino por las de otros agentes. Así ocurre, por ejemplo, cuando una planta industrial contamina un río, dañando a las poblaciones ubicadas aguas abajo, pero sufre a su vez el impacto ambiental causado por otros agentes, como sería el deterioro de sus instalaciones por inundaciones periódicas derivadas de la deforestación en las zonas altas de la cuenca.

Para dar legitimidad a la política ambiental resulta, entonces, de fundamental importancia que las autoridades encargadas de su elaboración y aplicación tengan claridad respecto de los agentes involucrados, de la mayor o menor congruen-

cia entre las percepciones de esos agentes y las pruebas científicas disponibles, de su racionalidad particular, y de la forma en que actúan recíprocamente y presionan por sus intereses. Sólo entonces podrán las autoridades lograr claridad en torno al tipo de acciones y medidas que pueda resultar eficaz en su proceso de gestión.

## 2. La participación ciudadana

El reconocimiento y la aceptación de la existencia de percepciones diversas y de conflictos de intereses es un paso de enorme importancia, puesto que, la autoridad ambiental necesita contar con una base de legitimidad social, no sólo en el momento de ser elegida o designada, sino a lo largo de todo el proceso de elaboración, puesta en práctica y supervisión de la marcha de la política. Sin embargo, siendo necesario, este reconocimiento no es suficiente para dar legitimidad a la política ambiental. Para ello es indispensable, entre otras cosas, que haya transparencia desde la misma etapa de su elaboración, y que se incorporen mecanismos de participación, negociación y arbitraje en las distintas fases del proceso.

Los mecanismos de participación comunitaria dependerán de las tradiciones políticas e institucionales de cada país.<sup>6</sup> La participación en el nivel nacional y, muy probablemente, en el estadual o regional, deberá operar en forma indirecta, a través de representantes elegidos por los diferentes grupos y agentes. En los niveles locales o comunales es posible que la población participe de modo más directo, en diversas etapas de la gestión ambiental. De hecho, en la experiencia de algunos países latinoamericanos el municipio está mostrando ser una unidad administrativa sumamente apta para la gestión ambiental participativa. Esta instancia es receptora directa de las demandas de calidad ambiental de la población, y al mismo tiempo reúne en sí las funciones de planificación, ejecución y control.

Obviamente, para cada una de estas instancias de participación habrá que definir mecanismos específicos que contemplen sistemas de convocatoria, el modo de intervenir en los procesos

<sup>5</sup>Richard C. Bishop, Thomas A. Heberlein, y Mary Jo Kealy (1983), "Contingent valuation of environmental assets: comparisons with a simulated market", *Natural Resources Journal*, vol. 23, N° 3, julio.

<sup>6</sup>Véase Santiago Torres y Federico Arena (1985), "Medio ambiente y región: ámbitos claves para la gestión democrática de un desarrollo nacional sostenible", *Ambiente y desarrollo*, vol. 1, N° 3, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), octubre.



decisorios, el momento en que ha de verificarse la participación, sistemas de información y otros semejantes. Esto es de importancia fundamental para asegurar que la participación haga más eficaces las acciones y no termine constituyendo un obstáculo para la gestión.

En algunos países desarrollados, como, por ejemplo, la República Federal de Alemania, se ha estado ensayando una modalidad particular de participación comunitaria, las llamadas audiencias públicas, que algunos ambientalistas latinoamericanos quieren implantar en la región. Las audiencias se han convocado especialmente para dar a conocer estudios ambientales referidos a proyectos de inversión, cuyos posibles efectos constituyen motivo de inquietud para una determinada comunidad, y también para discutir las alternativas de localización de actividades u obras de infraestructura. Se trata, ciertamente, de una idea prometedora, pero requiere que se definan claramente sus procedimientos y áreas de aplicación.

Aunque sin ceñirse a esquemas tan definidos como el de las audiencias públicas, algunas experiencias latinoamericanas han logrado procesos participativos bastante interesantes. Ejemplo de ello es el éxito alcanzado por el programa de control de la contaminación que se aplicó en la ciudad de Cubatão, en Brasil.<sup>7</sup> Uno de los elementos que desempeñó un papel indudable en ese logro fue precisamente el hecho de que las autoridades y los representantes de diversos sectores de la comunidad acordaron en conjunto la

estrategia de control que habría de emplearse. El carácter negociado y participativo de la elaboración misma del programa permitió alcanzar una gran transparencia en todas las etapas de su ejecución y facilitó, asimismo, la concertación de los diversos intereses en torno al objetivo común de transformar la ciudad en un hábitat en el cual las actividades de trabajar y residir fuesen compatibles.

Esta experiencia parece indicar que, para que una política ambiental sea eficaz la tarea de protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente ha de ser una responsabilidad compartida por todos los agentes de la sociedad, tanto por los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) que componen el aparato estatal, como por los individuos, las empresas y las organizaciones intermedias que operan en la sociedad civil.

Para finalizar este punto mencionaremos otros elementos que deben, asimismo, tenerse en cuenta para promover la participación en la gestión ambiental.

i) Para que una estrategia de gestión ambiental participativa tenga un mínimo de viabilidad, es preciso que no sólo la propia comunidad, sino también y muy especialmente los cuadros técnico-políticos encargados de dicha gestión tengan un cierto nivel de educación y capacitación.

ii) El logro de una participación eficaz requiere un sistema de información accesible, que asegure que todos los agentes involucrados intervengan sobre la base de un conocimiento adecuado de las materias sobre las que deberán opinar o decidir.

iii) Al plantearse la necesidad de institucionalizar la participación debe asumirse la decisión de descentralizar en buena medida la gestión del Estado.

<sup>7</sup>Véase J.P. Galvao Filho (1987), "Controle da poluição ambiental: Cubatão, filosofia e conceito", *Ambiente. Revista CETESB de tecnologia*, vol. 1, N° 2.

### III

## La operatividad de la política ambiental

Un requisito obvio de toda política es que pueda ser traducida efectivamente en normas y acciones que le permitan alcanzar los objetivos que se propone. Sin embargo, como se señaló al comienzo, una de las razones que pueden esgrimirse para explicar el éxito relativamente escaso de las políticas ambientales intentadas en la región es, precisamente, su falta de operatividad.

Cinco son las cuestiones que interesa analizar en este sentido: la necesidad de un enfoque multisectorial y espacial de la política ambiental; el uso de los instrumentos de la política económica en la gestión ambiental; la selección cuidadosa de instrumentos de carácter específicamente ambiental para la ejecución de esa política; el papel especial de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la articulación de ésta; y la necesidad de establecer mecanismos claros de financiamiento para asegurar su ejecución.

#### 1. *El enfoque multisectorial y espacial de la política ambiental*

Dados el carácter sistémico del medio ambiente y la diversidad de actores sociales involucrados, el enfoque multisectorial pasa a ser una condición necesaria para que la política ambiental sea operativa. Esta condición implica dos cuestiones concretas. Por una parte, asegurar, junto a la compatibilidad exigida por la interdependencia socioeconómica productiva y tecnológica, la compatibilidad de las políticas sectoriales dentro de la política ambiental global, sobre la base de las interconexiones y restricciones de los sistemas biogeofísicos correspondientes. La búsqueda de la compatibilidad intersectorial debe, al mismo tiempo, garantizar la uniformidad de los criterios básicos de protección, conservación y mejoramiento ambiental, y consignar la corresponsabilidad que tienen los diferentes agentes e instituciones frente a la ejecución y control de la política ambiental.

Por otra parte, se requiere asegurar que los objetivos, programas e instrumentos de la política ambiental global tengan también una expresión clara y explícita en las políticas de desarrollo de cada sector involucrado. Prácticamente no

existe ningún problema o propósito ambientales en los que no participen agentes provenientes de varios sectores de la actividad económica, sea en su condición de manipuladores del medio, consumidores de servicios ambientales o de afectados por determinados problemas. Esta necesidad queda de manifiesto en el ejemplo de un río que permite el riego de cultivos en la actividad agrícola, satisface la demanda de agua potable de los asentamientos humanos que se ubican en sus cercanías y recibe los desperdicios que se generan en esos asentamientos a través de los efluentes domésticos e industriales, brinda servicios estéticos y recreacionales, aporta el agua para consumo de determinadas actividades industriales, permite la generación de energía eléctrica, sustenta las especies hidrobiológicas explotadas por la actividad pesquera, y constituye al mismo tiempo una vía de transporte.

Una política ambiental que pretenda proteger y conservar eficazmente el recurso hídrico deberá, en este caso, contener indicaciones claras para el comportamiento de los agentes que se ubican en el sector agrícola, en el subsector de servicios sanitarios, en los sectores industrial, turístico, energético, pesquero y del transporte. La responsabilidad del diseño específico, de la ejecución y del control de estas expresiones sectoriales de la política ambiental global debe recaer en las instituciones encargadas del desarrollo de cada sector consignado. La coordinación e integración de todas ellas, por su parte, es una tarea que debe asumir la autoridad encargada de la política ambiental global, en una perspectiva transectorial.

La explicitación de los elementos espaciales o territoriales es otro aspecto que apunta directamente a la posibilidad de poner efectivamente en práctica la política ambiental, posibilidad que no se da si esta política se plantea desvinculada del ordenamiento espacial de los asentamientos humanos y de las actividades productivas en el territorio. En este sentido, dos son los aspectos básicos que conviene destacar. Por un lado, desde un punto de vista global, es necesario incorporar los lineamientos de una política de uso, manejo y

explotación de los recursos naturales y servicios ambientales en las políticas de desarrollo regional de un país. Esto significa reconocer la enorme diversidad que se da entre las diferentes regiones de un país en materia de dotación de recursos naturales y de condiciones ambientales; significa, por lo tanto, reconocer la especificidad regional que deben tener las políticas relativas al uso y manejo de tales recursos en el contexto de las políticas de desarrollo regional.

Por otro lado, desde un punto de vista intraregional y local, es necesario que los factores de índole ambiental que condicionan los programas y proyectos de desarrollo, esto es la política ambiental a dichos niveles se expresen en términos perfectamente localizados en el espacio.

Volviendo al caso del río, una política ambiental que se limitara a explicitar en términos puramente genéricos o espaciales ciertas normas o políticas relativas al uso del río (o más específicamente, a su capacidad de degradar desperdicios orgánicos) en cuanto recurso para la actividad industrial, no tendrá un asidero real que permita que se cumpla con ella o que se la ponga efectivamente en práctica. En efecto, desde el punto de vista espacial, la misma capacidad de degradación del río o factor ambiental resulta en un recurso de valor muy diferente si se lo considera inmediatamente aguas arriba de un centro urbano o de un área de especial interés estético y recreacional que si se lo considera aguas abajo del mismo.

## *2. El uso de los instrumentos de la política económica*

La existencia de una política ambiental implícita en la política económica de una nación plantea a la política ambiental dos requisitos básicos para que pueda llevarse efectivamente a cabo.

En primer lugar, la política ambiental debe lograr que en el proceso de elaboración de las políticas económicas globales y, en particular, de las sectoriales, se evalúe el efecto ambiental que su aplicación puede provocar en el mediano y largo plazo. En otras palabras, se trata de explicitar el componente ambiental que hay en esas políticas económicas, con el propósito de reformularlas en el caso de que sus efectos negativos sean lo suficientemente fuertes como para atender contra los propios objetivos capitales de esas políticas. Esta explicitación permitiría, a su vez,

que la política ambiental concibiera acciones o medidas compensatorias, oportunamente definidas y aplicadas, que impidieran o atenuaran los efectos ambientales inesperados de las diferentes actividades productivas.

En segundo lugar, la política ambiental debería hacer uso, con mucha mayor frecuencia que hasta ahora y con propósitos múltiples, de instrumentos considerados propios de la política económica, sin perjuicio de seguir perfeccionando aquellos que pueden considerarse como más específicamente ambientales y que se discuten más adelante. Se trata de recurrir al uso de instrumentos indirectos de incentivo o desincentivo, entre los que destacan los de tipo fiscal. Entre los instrumentos que operan como incentivos, se consideran los subsidios o exenciones tributarias, para estimular determinados procesos, la adopción de tecnologías, la fijación de localizaciones, el uso de ciertos insumos, y otras medidas que resulten particularmente beneficiosas o que permitan minimizar determinados efectos desfavorables para el medio ambiente, sin deprimir, al mismo tiempo, la actividad a la que se aplican. Los instrumentos que pueden operar en la forma de desincentivos son, a su vez, la aplicación de impuestos especiales, de contribuciones territoriales extraordinarias, el alza de las tarifas de los servicios públicos, y otros semejantes. Aunque en este caso puede resultar más difícil de alcanzar que en el de los incentivos, el propósito de los desincentivos es que tampoco su aplicación tienda a deprimir la actividad de que se trate sino, más bien, a hacer más atractivas determinadas localizaciones, formas de explotación o tecnologías alternativas que tengan efectos ambientales menos desfavorables.

También pueden desempeñar un papel decisivo las medidas de carácter crediticio que se ciñan a los mismos criterios anteriores. En este caso, los mecanismos de estímulo o desestímulo están dados por las tasas de interés, los períodos de gracia y de pago, las exigencias de garantías y avales, la prestación de asistencia técnica, y otros semejantes.

La utilización de instrumentos de la política económica se basa en la predicción de las reacciones de los agentes socioeconómicos. El propósito de estos instrumentos es inducir en esos agentes un comportamiento tal, que permita acercarse a una cierta imagen de la calidad ambiental que se

desea alcanzar. Esta, a su vez, se expresa en forma de estándares para determinados indicadores ambientales.

El ejemplo de los recursos pesqueros citado en la primera sección puede ilustrar el camino que proponemos aquí para asegurar la aplicación práctica de la política ambiental. Frente a esa situación, es indudable que la aplicación de cualquier política que pretenda abordar el problema del agotamiento de ciertas especies por efecto de la explotación excesiva, deberá también contemplar medidas para resolver el problema económico que plantea la inversión excesiva en ese subsector. De lo contrario, esa política sería virtualmente inviable. Una posibilidad que podría investigarse en la dirección que proponemos, es el establecimiento de líneas de crédito o de incentivos fiscales para promover la pesca oceánica en términos tales que facilite la reconversión de la parte excedentaria de la flota pesquera hacia este tipo de pesca.<sup>8</sup> Con ello se estaría cumpliendo, al mismo tiempo, el objetivo de mantener o incrementar las exportaciones del sector.

### *3. Instrumentos específicos de la política ambiental*

Tal como se ha señalado, la operatividad de una política ambiental descansa, en buena medida, en la posibilidad de disponer y de hacer uso de un conjunto adecuado de instrumentos. Sin perjuicio de reconocer la existencia e importancia de numerosos instrumentos relativos a la educación y sensibilización ambientales, y de reconocer, asimismo, el papel que desempeña el gasto fiscal como instrumento de acción directa, en este punto se analizarán sólo aquellos instrumentos asociados a las medidas de inducción y orientación del comportamiento de los agentes económicos y sociales. Nos referiremos, específicamente, a los instrumentos de prevención, estímulo, desincentivo y castigo.

Estos instrumentos buscan inducir un determinado comportamiento en los agentes, señalan-

<sup>8</sup>Habría que agregar que la política debería considerar simultáneamente la necesidad de promover el conocimiento básico de las condiciones del recurso disponible para, en el más corto plazo, establecer las regulaciones que aseguren una explotación sustentable antes de que el problema en cuestión se haga nuevamente presente en estas pesquerías.

do directamente qué se debe o no se debe hacer en relación con algún recurso o condición ambiental. El no cumplimiento de esas indicaciones es normalmente sancionado con una penalidad. Sin pretender ser exhaustivos, los siguientes son algunos de los instrumentos que de una u otra forma se han aplicado en algún grado en la región.

i) En primer lugar, un grupo de instrumentos que se aplica a un recurso o sistema ambiental específicos y que busca prohibir o restringir cuantitativamente su uso. En este último caso, los instrumentos presentan la seria limitación de no implicar el establecimiento de formas específicas y adecuadas de uso del recurso o del ecosistema dentro de las restricciones impuestas.

Entre los instrumentos de este grupo destacan las cuotas (de pesca, de caza, extracción, exportación, etc.); los derechos y concesiones (mediante licitación u otorgamiento gracioso) sobre determinados recursos o ecosistemas; las vedas de extracción o explotación (prohibición permanente o temporal que afecta a un determinado recurso o especie); y la exclusión o restricción del uso o explotación (asociadas normalmente a un determinado ecosistema, como, por ejemplo, el establecimiento de un parque natural o una reserva forestal).

ii) El segundo grupo de instrumentos tiene un radio de aplicación más amplio que el grupo anterior. Su objetivo es ejercer un control más marcadamente cualitativo sobre las acciones que implican transformaciones ambientales, imponiendo determinadas formas de manejo para el uso o explotación de determinados recursos o sistemas ambientales que están directa o indirectamente vinculados a dichas acciones. Entre estos instrumentos destacan, en general, las zonificaciones que, aunque se basan en criterios diversos, ponen claro énfasis en la protección o preservación de determinadas condiciones ambientales; los permisos de establecimiento y operación para ciertas actividades específicas, sujetos al cumplimiento de un conjunto más o menos amplio de pautas ambientales; y los permisos de uso o explotación de determinados recursos o sistemas ambientales, sujetos a la aprobación previa de los planes relativos a su manejo.

Los instrumentos contemplados en uno y otro grupo no son excluyentes entre sí; de hecho, pueden aparecer combinados, como ocurre, por

ejemplo, en el caso del establecimiento de planos reguladores característicos de las áreas urbanas, donde la zonificación se asocia al otorgamiento de permisos para la instalación de ciertas actividades. Otro ejemplo viene dado por el otorgamiento de permisos para la instalación de industrias en un determinado lugar, que debe someterse a la condición de mantener el volumen de los efluentes o flujos de desperdicios dentro de ciertos rangos máximos; este permiso puede o no estar ligado a una zonificación previa. Otro ejemplo de la aplicación combinada de los dos tipos de instrumentos corresponde a los permisos de pesca sujetos al uso de determinados tipos de implementos y a la condición de que la captura se limite a ciertos grupos, definidos por la edad o el tamaño de las especies pescadas. También caen dentro de esta categoría los permisos para la explotación del bosque nativo que tienen como condición un manejo silvícola determinado.

Como ya se señaló prácticamente todos estos instrumentos han tenido alguna aplicación en la región. Sin embargo, esa aplicación ha obedecido en la mayoría de los casos a propósitos definidos sólo sectorialmente, descuidando su adecuada integración o compatibilidad dentro de una política ambiental explícita.

Aparte de inducir comportamientos que conducen a resultados contradictorios, minimizando o incluso anulando el efecto buscado, la falta de coordinación de los instrumentos ambientales entre sí, y entre éstos y los de la política económica, ha significado en muchos casos que esas medidas resulten totalmente inoperantes. Lo ocurrido en el golfo de Fonseca, en la región sur de Honduras, constituye un buen ejemplo de la deficiencia que denunciamos. Allí se prohibió la tala del mangle, normalmente utilizado como combustible de uso doméstico e industrial, sin adoptar medidas complementarias que ofrecieran alternativas viables a la población de la zona, que basa parte importante de su trabajo y sustento en esa actividad. El recurso siguió explotándose en forma clandestina después de la prohibición.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Véase CEPAL (1989), *Estrategia para el desarrollo sostenido de la región sur de Honduras* (LC/R. 742), Santiago de Chile, marzo.

#### 4. *Las Evaluaciones de Impacto Ambiental como elementos articuladores de la política*

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es un procedimiento desarrollado en los últimos años en apoyo de la gestión ambiental. El concepto y su contenido nacieron en los Estados Unidos de Norteamérica en virtud de la ley de política ambiental dictada en 1969. La EIA tiene por objeto prever las consecuencias ambientales de una determinada iniciativa, plan, programa o proyecto, para enriquecer de ese modo la discusión en torno a su realización.

Las EIA se han aplicado principalmente a proyectos específicos: construcción de grandes obras de infraestructura y de plantas industriales de gran tamaño, obras en que intervienen productos, procesos e insumos considerados de alto riesgo ambiental. No cabe duda, sin embargo, que el concepto de la EIA, sus métodos y procedimientos, ofrecen una poderosa herramienta para poner efectivamente en práctica la política ambiental. La EIA puede utilizarse en la evaluación de una extensa gama de iniciativas sociales con repercusiones ambientales importantes, que van desde proyectos de ley, medidas de política macroeconómica, planes de desarrollo sectorial, regional y local, hasta la aplicación misma de los instrumentos específicos que ellos proponen. La EIA puede, asimismo, aportar antecedentes de importancia fundamental para el diseño y especificación de los instrumentos de la política ambiental reseñados en el punto anterior.

En este sentido, es interesante señalar que la legislación norteamericana establece un amplio campo de aplicación para la EIA, que, aunque no siempre se lleva a la práctica, abarca tanto los proyectos individuales como las propuestas de ley, la aprobación de planes, políticas y otras acciones estratégicas. Los países de América Latina que han legislado sobre la materia han preferido seguir, sin embargo, las aguas de la Comunidad Europea, que circunscribe la aplicación de la EIA sólo a proyectos específicos.

La identificación de los efectos ambientales de una iniciativa sobre la base de la información entregada por una EIA puede contribuir a que se propongan medidas de protección y compensación, a que se sustituya la iniciativa original por otras alternativas, e incluso a que se renuncie a ella. En el caso de proyectos específicos, puede

contribuir, por ejemplo a reformular el diseño de los procesos, modificar el tamaño de la planta, o acordar el cambio de lugar del proyecto de que se trate. Así, pues, las EIA constituyen un instrumento de carácter esencialmente preventivo para la política ambiental, y son a la vez una valiosa herramienta de seguimiento y control de las iniciativas que se emprendan.

No obstante lo prometedor del concepto, su aplicación efectiva ha tropezado con innumerables dificultades, como lo evidencia el hecho de que en muy pocos países ha llegado a constituirse en un instrumento de gestión ambiental de uso habitual. Sin embargo, como ya se ha señalado, puede llegar a ser un elemento de importancia fundamental en la articulación de la política ambiental. Para apreciar esa potencialidad, conviene volver brevemente al tema de los agentes y analizar cómo ellos se vinculan con la realización de una EIA.<sup>10</sup>

En el esquema tradicional de la EIA de un proyecto aparece, por un lado, el promotor o titular del proyecto, quien debe obtener la autorización para llevarlo a cabo. Puede tratarse de un ente privado, nacional o extranjero, o bien de un ente estatal. En la mayoría de los casos la principal motivación de este agente es obtener el permiso correspondiente, por lo que normalmente trata de destacar los beneficios y de disimular las desventajas que derivan de su iniciativa. En algunos casos, particularmente cuando se trata de grandes empresas que operan en el seno de comunidades relativamente sensibilizadas frente a la cuestión ambiental, las empresas muestran también alguna preocupación por no deteriorar el medio ambiente, en la medida en que la opinión pública pueda culparlas del efecto causado y generar acciones y presiones políticas que terminen por afectar negativamente su imagen.

Por otro lado, está la autoridad ambiental. A ella le corresponde exigir la EIA, conocer sus resultados, difundirlos y velar porque sus recomendaciones se incorporen en las decisiones correspondientes. La influencia efectiva de este

agente dentro de todo el procedimiento asociado a una EIA está fuertemente condicionada por la existencia de un esquema institucional eficiente que le permita cumplir sus funciones. También es decisivo que la exigencia de llevar a cabo una EIA cuente con respaldo normativo, esto es, que esté contemplada por la ley, y que su aplicación esté explicitada en reglamentos que definan el procedimiento que se debe seguir.

A los dos agentes anteriores hay que agregar la entidad que realiza los estudios pertinentes y que habitualmente está representada por una o más empresas consultoras especializadas. El papel que corresponde a este agente dentro del procedimiento y de los resultados de una EIA varía según las circunstancias y la condición de los dos agentes anteriores. Así, por ejemplo, puede ocurrir que, frente a una autoridad ambiental relativamente incompetente, ejerza una influencia no necesariamente beneficiosa en la definición de los términos de referencia del estudio. Por otra parte, en el caso de que el agente promotor de la iniciativa sea particularmente poderoso, también es posible que la objetividad del estudio quede sujeta al interés de la empresa consultora de conseguir nuevos contratos.

Otro agente importante en la realización de una EIA es la propia comunidad. Algunas de las formas más avanzadas de este procedimiento definen con precisión cuáles son los representantes de la comunidad que deben participar, cuáles son las instancias y las materias para esa participación, así como el peso relativo que tendrán las opiniones y recomendaciones. Como ya se ha señalado, la participación efectiva de la comunidad es, sin duda, uno de los elementos decisivos no sólo para poder llevar efectivamente a la práctica la política ambiental sino para asegurar su legitimidad.

Por último, teniendo en cuenta lo que ocurre en América Latina en torno a los asuntos ambientales, no puede pasarse por alto —como agente que ejerce una influencia decisiva— a los órganos de financiamiento de los proyectos de desarrollo. Especial mención merecen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Estas instituciones ejercen una influencia decisiva en la realización de una EIA, puesto que para analizar y posteriormente aprobar el financia-

<sup>10</sup>Ejemplos prácticos en relación con este tema pueden encontrarse en CEPAL (1989): *Informe del seminario sobre las evaluaciones del impacto ambiental como instrumento de gestión del medio ambiente. Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe* (LCA. 519), Santiago de Chile, octubre.

miento de los proyectos que se les presentan, ponen como condición la realización de una EIA.

Sin embargo, el hecho de que se realicen evaluaciones de impactos ambientales sólo a nivel de proyectos tiende a reducir los grados de libertad de la gestión ambiental. La construcción de las grandes centrales hidroeléctricas ilustra el sentido de esta afirmación. Es muy probable que en este caso la sociedad esté menospreciando una serie de otras fuentes (la energía solar, la eólica, la proveniente del movimiento de las mareas). Una evaluación del efecto ambiental de la política energética en su conjunto, que abarcara todas estas fuentes y no sólo las hidroeléctricas, habría permitido percibir las ventajas y desventajas ambientales de cada una de ellas, y probablemente habría mostrado la conveniencia de buscar el desarrollo energético en otras direcciones.

De lo anterior se desprende la necesidad de que las EIA se apliquen en forma encadenada, desde el nivel de las políticas globales y sectoriales hasta el nivel de los proyectos específicos. Este encadenamiento permitiría, además, recopilar gradualmente la información pertinente, aliviando la carga de las últimas etapas (a nivel de proyectos) que es cuando se dispone de menos tiempo para reunir y analizar la información que les interesa. La realización de una EIA no se justifica en el caso de proyectos que sean individualmente muy pequeños; sin embargo, la aplicación encadenada de la EIA a nivel de programas, por ejemplo, los programas habitacionales o los programas de colonización, es claramente conveniente cuando esos proyectos forman en conjunto una actividad significativa.<sup>11</sup>

Es claro que no todo proyecto o iniciativa requiere un estudio ambiental en profundidad. Estos estudios tienen, en general, un alto costo y no puede perderse de vista que la justificación final de este procedimiento es evitar daños al ambiente que acarreen una disminución del bienestar o de la capacidad de crecimiento. La realización del estudio no tendría sentido si el costo de la EIA superara con creces el valor de los beneficios que resultan de su aplicación, ni tendría sentido si llegara a retrasar la toma de decisiones debido al tiempo que demanda. Es por eso que la

EIA se inicia con un estudio preliminar, que se formaliza en una declaración de impacto ambiental, la cual determina la necesidad de estudios más profundos, cuando se prevén repercusiones ambientales importantes.

A pesar de sus limitaciones, la EIA representa un modo especialmente interesante de enfrentar la tarea de coordinar e instrumentar los objetivos de la política ambiental, cuya fuerza reside básicamente en la prevención y control de los posibles efectos ambientales de las diversas actividades humanas. Para ser eficaz, el procedimiento debe llenar algunos requisitos, como la oportunidad, la calidad de la información y de los métodos de análisis, contar con un respaldo legal e institucional, la participación de la comunidad y, finalmente, una buena dosis de realismo en su aplicación.

##### 5. Los mecanismos de financiamiento para la ejecución de la política ambiental

Un último punto de importancia en la perspectiva de asegurar la operatividad y eficacia de la política ambiental se refiere a la necesidad de dotarla de mecanismos adecuados de financiamiento. De hecho, la experiencia de la mayoría de los países de América Latina ha mostrado que la falta de esos mecanismos pone claramente en peligro las posibilidades de llevar a cabo una gestión ambiental que asegure un desarrollo sustentable.

Aun cuando es mucho lo que podría escribirse en torno a esta cuestión<sup>12</sup> nos limitaremos aquí a señalar sólo algunos criterios generales que pueden servir de guía en la concepción y establecimiento de mecanismos *ad hoc* de financiamiento.

Si se acepta el hecho de que buena parte de los servicios ambientales que contribuyen a brindar una cierta calidad de vida a la sociedad provienen de un patrimonio o capital depreciable con el tiempo, la posibilidad de mantener tales

<sup>11</sup>Norman Lee (1982), "The future development of environmental impact assessment", *Journal of Environmental Management*, N° 14, Londres, Academic Press Inc.

<sup>12</sup>Para una propuesta en torno a los mecanismos de financiamiento referida al caso chileno pero de validez mucho más amplia, véase Osvaldo Sunkel (1989), "El desarrollo sustentable: del marco conceptual a una propuesta operacional", *Chile piensa a Chile. Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente. Ponencias centrales*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), vol. 1, Concepción, Chile.

servicios descansa en la capacidad de la sociedad de prevenir dicha depreciación o de reponer su desgaste.<sup>13</sup> En uno u otro caso es preciso asignar recursos. Una sociedad debe comportarse del mismo modo que una empresa productiva cualquiera que asegura en parte su supervivencia formando casi automáticamente una reserva de depreciación a partir de sus ingresos.

Por otro lado, el medio ambiente constituye, en buena parte de los casos, un patrimonio público. Así ocurre con la diversidad genética, con la mayoría de los cursos y masas de agua, con el litoral, la atmósfera y con grandes extensiones del territorio nacional, aparte del sinnúmero de funciones ecosistémicas que el hombre aprovecha en su beneficio. Aunque con diferencias según la legislación de cada país, también los depósitos minerales, los recursos hidrobiológicos y las

riquezas forestales naturales conforman un patrimonio nacional respecto del cual pueden otorgarse concesiones o derechos de uso y explotación, pero no la propiedad a particulares.

Desde el punto de vista económico, muchos de estos activos han sido considerados tradicionalmente como bienes libres, cuyo uso, en consecuencia, no ha estado sujeto a restricciones de ninguna especie. No cabe duda de que la sociedad moderna, en virtud de su capacidad tecnológica y del tamaño de su población, ejerce presiones que no permiten continuar con estas prácticas. Esa misma sociedad, a través del Estado, debe retribuir y retribuirse por el uso y abuso de dicho patrimonio mediante mecanismos que aseguren que parte de los ingresos generados se asignen a su cuidado y mantenimiento.

Sólo en la medida en que se forme —de acuerdo con los criterios recién expuestos, entre otros—, un fondo garantizado de cuantía suficiente, la administración ambiental de un país estará en condiciones de emprender la tarea de llevar a la práctica una política eficaz para un desarrollo ambientalmente sustentable.

<sup>13</sup>Véase Santiago Torres y David Pearce (1979), "Welfare economics and environmental problems", *International Journal of Environmental Studies*, vol. 13, Londres.