



NACIONES UNIDAS



Distr.
GENERAL

LC/G.2252(SES.30/17)
25 de junio de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL
SAN JUAN, PUERTO RICO, 28 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2004



SEGUIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NECESIDAD Y PROPUESTA

1. Introducción

Doce años después de haber asumido con entusiasmo los compromisos de la Cumbre de la Tierra (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, junio de 1992) y a casi dos años de la Cumbre de Johannesburgo (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, julio-agosto del 2002), América Latina y el Caribe todavía enfrentan el desafío de promover soluciones innovadoras y políticas integradas que, con base en el concepto del desarrollo sostenible, permitan simultáneamente generar nuevas oportunidades de bienestar económico y social, fomentar el desarrollo productivo y garantizar su sostenibilidad.

La conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, históricamente escasa en la región, ha ido penetrando de forma gradual en los ambientes públicos, incluidos los empresariales, de la sociedad civil organizada, académicos y políticos. Se han sentado las bases para participar activamente en la nueva visión mundial del desarrollo sostenible y en el régimen jurídico internacional, que ha evolucionado desde “lo ambiental” hacia “la sostenibilidad del desarrollo” merced a la nueva generación de convenciones mundiales sobre diversidad biológica y cambio climático, entre otras. En numerosos foros regionales se han identificado oportunidades para explotar las sinergias entre los objetivos del desarrollo sostenible y los objetivos generales de crecimiento económico y superación de la pobreza, incluidos la creación de nuevos mercados, el surgimiento de nuevos sectores económicos, la aceleración del cambio tecnológico y la difusión de nuevas tecnologías de producción y servicios, con las consiguientes posibilidades para la creación de empleo y la capitalización de las ventajas comparativas regionales desde ángulos insospechados. A pesar de las numerosas perspectivas de innovación que surgen en esta agenda, en muchos sectores de América Latina y el Caribe aún se considera que los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible son una restricción al desarrollo económico y social, lo que ha limitado la capacidad pública para generar respuestas políticas que permitan cosechar los beneficios implícitos en la agenda del desarrollo sostenible.

Una de las fallas más significativas ha sido la dificultad para integrar, coordinar y dotar de coherencia y visión de largo plazo al conjunto de políticas públicas que ponen en práctica los distintos sectores y niveles de gobierno. En general, se verifica en la región una infrautilización de la oferta de coordinación disponible en el aparato público, sobre todo al abordar objetivos intersectoriales que idealmente deberían ser objeto de formulación, diseño e implementación de políticas integradas. El grueso de las políticas ambientales explícitas vigentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta utilizados en la región, son de carácter reactivo más que estratégico. Asimismo, las instituciones ambientales, sin un apoyo integrado del resto de las funciones de gobierno, continúan teniendo dificultades para liderar políticas intersectoriales y subregionales efectivas, así como para fundamentar la posición negociadora de los Estados en el debate internacional con miras a capitalizar oportunidades que beneficien a nuestros países.

En este documento se abordan, de manera sucinta, algunos temas que creemos pueden coadyuvar a consolidar ese trabajo pendiente y a fortalecer las posibilidades de un diálogo regional en materia de desarrollo sostenible. Para alcanzar este objetivo parece imprescindible combinar orientaciones claras en política y logros encaminados a dar mayor sostenibilidad al desarrollo, a medir los avances y a diseñar políticas e instrumentos que integren objetivos de gestión. Estas son, pues, las partes que componen el documento: el seguimiento de las orientaciones internacionales, el problema de la medición de la sostenibilidad del desarrollo y las áreas de oportunidad para la integración de políticas. La sesión sobre desarrollo sostenible del trigésimo período de sesiones de la CEPAL, para la que se ha elaborado este documento, está dedicada precisamente a estos fines.

2. Seguimiento de la agenda mundial de desarrollo sostenible y su importancia para la región

Al paso de las décadas, el discurso internacional ha mostrado un interesante avance desde la simple expresión de preocupaciones sobre temas emergentes hasta el reciente énfasis en la definición de metas sectoriales y temporales que permitan verificar el tránsito hacia la sostenibilidad. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) es el órgano internacional más importante en este ámbito. En el undécimo período de sesiones de la Comisión (abril del 2003), se decidió dar seguimiento al Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre la base de ciclos de dos años dedicados a temáticas específicas y sus interrelaciones. El primer año de cada ciclo (año de examen) es seguido por un año de evaluación de políticas. El actual ciclo 2004-2005 está dedicado a los temas siguientes: agua, saneamiento y asentamientos humanos. El ciclo 2006-2007 dará seguimiento a la implementación de acuerdos sobre energía, desarrollo industrial, contaminación del aire, atmósfera y cambio climático.

Ciclo 2004-2005: Agua, saneamiento y asentamientos humanos

El duodécimo período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible (14 al 30 de abril del 2004), examinó los progresos obtenidos en la aplicación del Programa 21 y en el Plan de Aplicación de Johannesburgo, así como los obstáculos y limitaciones identificados en el proceso.¹ Los países de América Latina y el Caribe tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones y experiencias locales y nacionales en una sesión enteramente dedicada a la región. El panorama regional presenta las siguientes características con relación a los tres temas objeto de examen: 38 millones de familias con déficit de vivienda; de un total de 520 millones de habitantes, 128 millones de personas viven en tugurios; 80 millones no tienen agua potable; 120 millones no tienen servicios de saneamiento. La mayoría de las personas que padecen estas carencias son pobres y habitan en áreas rurales. El 86% de aguas servidas no recibe tratamiento; la mayor parte de los desechos sólidos no se eliminan en forma adecuada y los residuos peligrosos y orgánicos persistentes no tienen un destino conocido en los países. Los participantes han subrayado que el cumplimiento de las metas relativas a agua, saneamiento y asentamientos humanos está estrechamente relacionado con el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre la erradicación de la pobreza.

En este segundo año, dedicado al examen de políticas, que culminará en el decimotercer período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible (segundo trimestre del 2005), los países de la región tienen la fundamental tarea de identificar y poner en marcha las medidas necesarias para superar los obstáculos y desafíos que plantea el desarrollo sostenible, sacando provecho de sus experiencias, entre ellos:

- i) *Asentamientos humanos*. La producción tradicional de vivienda social es solo una respuesta parcial a la creciente demanda de un hábitat mejor. La solución al problema de los tugurios pasa por políticas más positivas de consolidación en lugar de las conocidas medidas de erradicación. Es necesario regular los mercados de suelo urbano para evitar la especulación y se precisan políticas de inclusión que corrijan la fragmentación actual.

¹ El resumen redactado por el Presidente del período de sesiones, conteniente los resultados y deliberaciones de la reunión y está disponible en: <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd12/csd12.htm>>.

- ii) *Saneamiento*. La amenaza que supone para la salud y el medio ambiente el manejo inadecuado de los residuos sólidos, peligrosos y orgánicos persistentes continúa siendo un hecho en la región y requiere atención prioritaria. La solución del problema depende más de la voluntad política que de las limitaciones técnicas. Sin políticas nacionales sólidas, la descentralización no es una respuesta suficiente.
- iii) *Agua*. Se requieren marcos regulatorios sólidos (regulación por ley, rentabilidad razonable, organismos reguladores independientes) para promover la eficiencia de los servicios. Más que una descentralización radical, es necesario estructurar sistemas equilibrados que aprovechen al máximo las economías de escala. Los sistemas de protección a la inversión extranjera plantean jurisdicciones externas sobre asuntos nacionales, lo que no ha sido suficientemente evaluado hasta ahora.

Respecto a las experiencias en la región, se subrayó que las políticas públicas de fomento del desarrollo sostenible en las tres áreas objeto de examen no han sido efectivas por la ausencia de enfoques integrados y por el hecho de que las instituciones son débiles y carecen tanto de recursos como de políticas sostenibles de largo plazo. Persiste una baja disponibilidad de recursos financieros y es evidente que no hay autofinanciamiento viable para los pobres, y que las decisiones técnicas no deben ser politizadas y deben someterse al control social.

Para fortalecer la capacidad técnica e institucional en la región, en la sesión regional los países propusieron que la CEPAL, en el marco del proceso preparatorio regional para el decimotercer período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, realice una evaluación regional de las necesidades de capacitación técnica en los planos local, nacional y regional. Este análisis facilitaría la intervención integrada y coordinada de organismos internacionales y bilaterales.

Ciclo 2006-2007: Energía para el desarrollo sostenible, desarrollo industrial, contaminación del aire, atmósfera y cambio climático

En algunos ámbitos, como el de la energía renovable, ya existen iniciativas de los países de la región. La Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre Energías Renovables (Brasilia, octubre del 2003) representó uno de los esfuerzos iniciales para cumplir la meta acordada en la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, adoptada en la primera reunión extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de la región que se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica, el 31 de agosto del 2002. En la Plataforma de Brasilia sobre Energías Renovables, adoptada en la conferencia regional, se plantea, entre sus principales puntos, “lograr en el año 2010 que la región, considerada en su conjunto, utilice al menos un 10% de energías renovables del consumo total energético”. Por mandato de los países, la CEPAL elaboró el documento *Fuentes renovables de energía en América Latina y el Caribe: situación y propuestas de políticas*,² presentado en la Conferencia Internacional sobre Energías Renovables (Bonn, Alemania, junio del 2004), que incluye la medición del aporte de las fuentes renovables en la oferta de energía de los países de la región, así como el análisis de barreras técnicas, económicas, financieras, institucionales y sociales que limitan la expansión de estas fuentes y las propuestas de políticas para el fomento de las energías renovables.

² LC/L.2132-P/E (mayo del 2004).

Los países y subregiones de América Latina y el Caribe muestran situaciones muy diversas respecto a la dependencia de los combustibles fósiles, el uso de leña, el aporte de otras fuentes renovables y los marcos regulatorios e institucionales. Las fuentes renovables representan un 25,7% de la oferta total de energía. Destacan la hidroenergía (15%), la leña (5,8%) y los productos derivados de la caña (4,1%). Los porcentajes del resto de las fuentes renovables (geotérmica, eólica, solar) son marginales.

La expansión de las energías renovables presenta oportunidades interesantes para los países de la región. Por una parte, permiten reducir la dependencia de los combustibles fósiles y los efectos negativos ambientales (contaminación local y mundial) vinculados a su uso; por otra, se trata de un sector en el que todavía existen amplios márgenes para la aplicación de políticas de fomento que vayan acompañadas de inversiones productivas locales y acceso a nuevas tecnologías.³ La nueva directiva europea sobre emisiones (conocida como “Eurokyoto”) establece la posibilidad de participar en un intercambio mundial de comercio de emisiones y brinda acceso al financiamiento internacional.

Los países del Caribe y el proceso de examen decenal del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Barbados +10)

La Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en Bridgetown, Barbados, del 25 de abril al 6 de mayo de 1994, respondió al tratamiento diferenciado que concede la comunidad internacional a estos Estados por sus características especiales de vulnerabilidad económica, social y ambiental. Entre los factores que explican esta situación se encuentran: i) la dificultad de capturar los beneficios de las economías de escala y las limitadas posibilidades de producción; ii) la dependencia económica de las importaciones, por una parte, y de un reducido número de productos de exportación (principalmente productos agrícolas y turismo), por otra; iii) el aislamiento y la dispersión geográfica, que generan altos costos de transporte; iv) el alto grado de apertura económica, que los hace especialmente susceptibles a las condiciones económicas del resto del mundo; v) las capacidades de carga y de asimilación limitadas por su pequeña extensión territorial, que conlleva problemas asociados al manejo de desechos y al almacenamiento de agua; vi) los ecosistemas frágiles con especies endémicas de flora y fauna amenazadas; vii) la exposición a frecuentes fenómenos naturales extremos: erupciones volcánicas, huracanes, tormentas tropicales y marejadas, y viii) la alta sensibilidad a las posibles consecuencias del calentamiento global.

En enero del 2005 tendrá lugar en Mauricio el examen de los avances en la implementación del Programa de Acción de Barbados. En el año 2003, la CEPAL llevó a cabo este examen en la subregión del Caribe.⁴ Según este trabajo, los resultados de la implementación del Programa de Acción están lejos de los objetivos acordados en 1994.

Durante la sesión sobre desarrollo sostenible del período de sesiones de la CEPAL, los gobiernos presentarán experiencias que reflejan el impulso regional en temas como la salud y el medio ambiente, las energías renovables y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible.

³ Destaca la promoción de biocombustibles en Brasil como actividad que reúne objetivos económicos, sociales y ambientales.

⁴ CEPAL (2003), Review of the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States in the Caribbean Subregion, 1994-2003/4 (LC/CAR/G.728), Puerto España, marzo del 2003.

3. Avances en la sostenibilidad de la región

La medición de los avances en materia de sostenibilidad del desarrollo es un problema no resuelto, tanto en los países como en el conjunto de América Latina y el Caribe. La región ensayó, y casi abandonó, la integración entre cuentas económicas y ambientales, importante instrumento de integración con el que solo cuentan uno o dos países. Además, cuando se examinan las cifras del comportamiento ambiental del desarrollo se constata la persistencia de tendencias negativas en los problemas ambientales más importantes de la región (degradación de tierras y bosques, deforestación, pérdida de hábitat y de la biodiversidad, contaminación del agua dulce, costas y atmósfera, acceso al agua potable y servicios sanitarios, contaminación del aire y agua urbanos, y vulnerabilidad de poblaciones y economías ante desastres naturales). Se perdieron 4,4 millones de hectáreas de bosques por año entre 1990 y el 2000, principalmente por conversión a agricultura permanente de pequeña escala, es decir un 0,4% anual de la superficie boscosa. La disponibilidad de tierras agrícolas por persona continúa disminuyendo. La intensidad energética de la economía (consumo de energía en relación con el PIB) se ha reducido levemente en Centroamérica, pero ha aumentado en América del Sur, y las emisiones de dióxido o anhídrido carbónico (uno de los principales gases de efecto invernadero) por unidad de PIB muestran una tendencia general creciente en la última década.

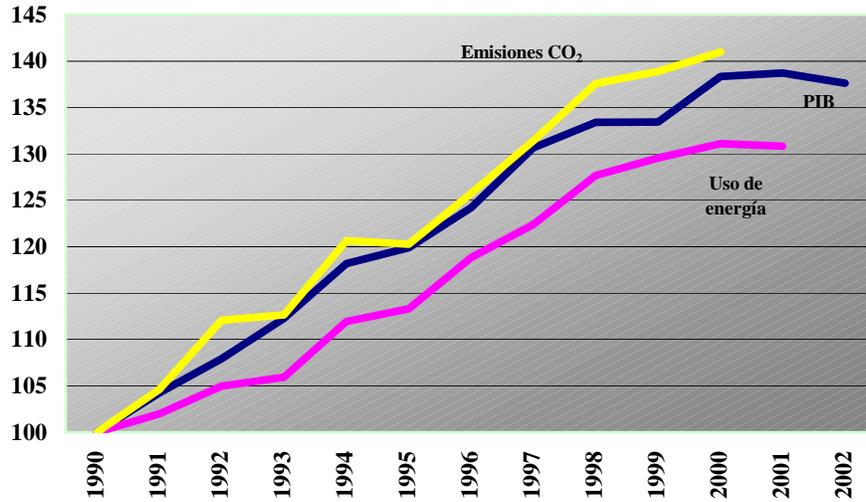
Las tendencias no son mucho más alentadoras en las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible: la pobreza y la desigualdad no están disminuyendo, y las economías exhiben una alta vulnerabilidad ante las fluctuaciones externas.

Uno de los conceptos asociados a la sostenibilidad del desarrollo es la disociación entre el crecimiento de la economía y el consumo de recursos naturales y la emisión de contaminantes. Esto implicaría, por ejemplo, un incremento de la producción de satisfactores y de la calidad de vida con menor uso de recursos y menores emisiones al medio ambiente. En los gráficos se pueden observar algunos ejemplos de acoplamiento entre el desempeño económico de la región y el uso de recursos energéticos y emisiones contaminantes, contrarios a la trayectoria ideal de desarrollo sostenible, según la cual el PIB evoluciona en sentido opuesto al uso de recursos y de emisiones. En el caso de las emisiones de CO₂ y de consumo de plaguicidas se constata un crecimiento por encima del PIB y de la producción agrícola, respectivamente.

El séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, referido a la sostenibilidad ambiental, es plenamente compatible con el concepto de disociación e incluye dos metas que también implican desafíos para las políticas de asentamientos humanos: la meta 10 propone reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos, y la meta 11, que plantea mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el año 2020. En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, marzo del 2002) y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se reafirmó la importancia de avanzar en esta senda.

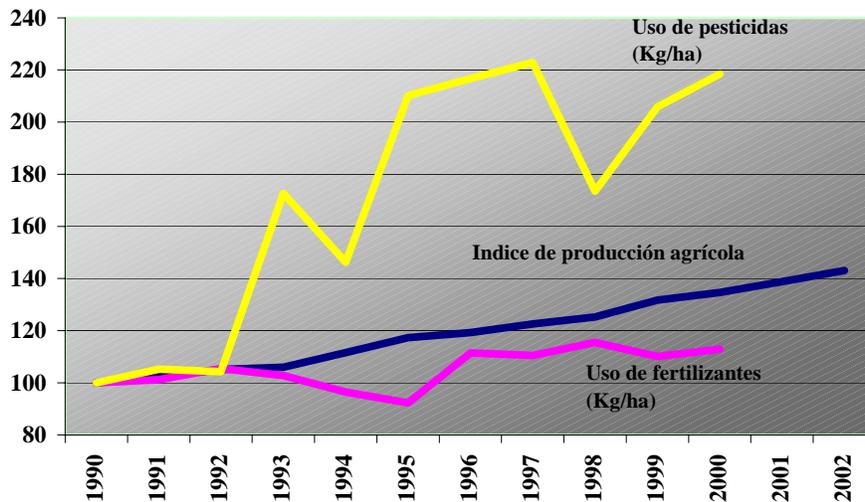
Para aclarar el concepto de precariedad urbana se han desarrollado iniciativas tendientes a precisar sus alcances y dimensiones, así como a definir de criterios operativos que hagan factible su medición en diversas ciudades, países o regiones. Sin embargo, en la mayoría de los países existen restricciones de información para medir dimensiones que no están incluidas en los censos o encuestas de hogares, por lo que en la práctica el análisis de la precariedad del hábitat urbano se ha centrado en cuatro condiciones deficitarias básicas: condición de tenencia de la vivienda, acceso al agua potable, acceso al saneamiento y calidad de la vivienda.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL PIB, USO DE ENERGÍA Y EMISIONES DE CO₂
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., varios años.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, USO DE FERTILIZANTES
Y USO DE PESTICIDAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
 (1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de *Earth Trends: The Environmental Information Portal*, World Resources Institute (WRI) [en línea], <<http://earthtrends.wri.org>>.

La CEPAL efectuó un análisis de la pobreza y la precariedad de las áreas urbanas, basado en un procesamiento especial de las encuestas de hogares de comienzos y fines de la década de 1990. También se dispone de material para medir la intensidad de la precariedad del hábitat en hogares según la cantidad de necesidades habitacionales insatisfechas, y se detectó la coincidencia de la informalidad del hábitat con la informalidad laboral (medida esta última en función del empleo del jefe de hogar), según se trate de hogares indigentes, pobres o no pobres, y su residencia en metrópolis o ciudades menores.

Se aplicó una nueva metodología para estudiar la evolución de la pobreza urbana municipal en tres países con diferentes niveles de pobreza urbana (Costa Rica, Ecuador y México) basado en los censos de las rondas de 1990 y 2000. En este estudio se clasificaron los municipios según pobreza urbana y dinámica de absorción de la misma en la década, para profundizar en las características del grupo de municipios que, partiendo de un alto grado de pobreza, lograron reducirla de manera significativa. También se indagó la causalidad del comportamiento de la pobreza municipal.⁵

4. Integración de políticas públicas para la sostenibilidad

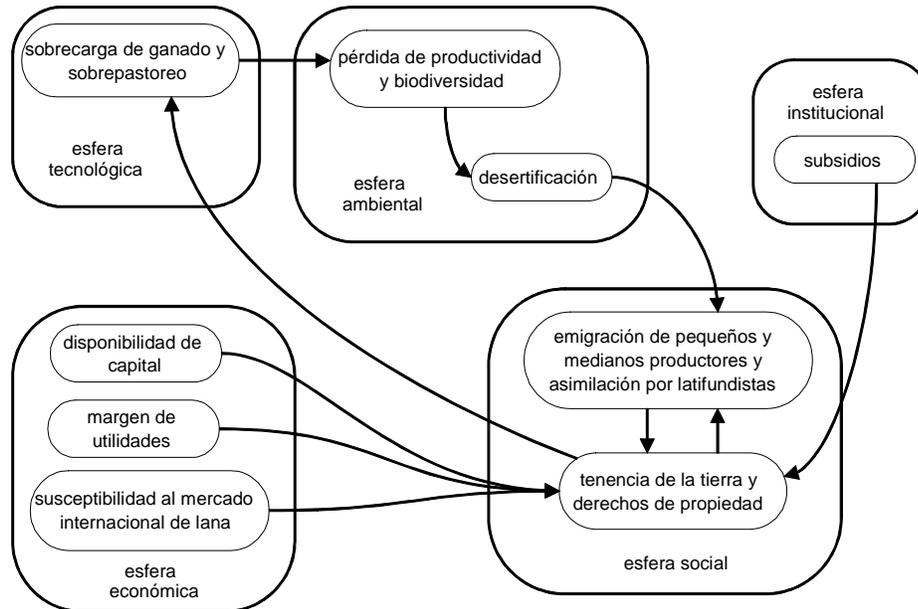
Se reconoce ampliamente que uno de los obstáculos críticos a la transición hacia un desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe es la generalizada fragmentación de legislaciones y mandatos institucionales, junto con la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales, pues muchos de los procesos que llevan a la insostenibilidad tienen causas múltiples. Esto se ilustra, entre otros ejemplos, en los mecanismos documentados en estudios sobre ciertas zonas de ganadería ovina de la región (véase el gráfico 3), en los que se conjugan factores institucionales, sociales, económicos, tecnológicos y ambientales que provocan la desertificación, la expulsión de pequeños y medianos productores y el incremento de la vulnerabilidad general ante las fluctuaciones de los mercados internacionales y los efectos del cambio climático. Todo ello desemboca en verdaderos síndromes caracterizados por diferentes síntomas de insostenibilidad.

El gráfico mencionado, derivado del análisis de un estudio de caso (pero representativo de otras situaciones en la región) muestra los principales vínculos causales. Es obvio que la mitigación o la corrección de estos procesos no se puede lograr sin una política integrada que tome en cuenta la necesidad de operar en varios nodos de las cadenas de causa-efecto en forma simultánea.

El fortalecimiento de mecanismos que garanticen una adecuada integración, coherencia y coordinación del conjunto de políticas públicas y de los distintos niveles de gobierno involucrados en el logro de metas de desarrollo sostenible sigue siendo un desafío pendiente. Con frecuencia se observan objetivos sectoriales incoherentes que reflejan compromisos políticos opuestos a las actuales directrices, o bien falta de comunicación, diálogo y coordinación de actividades entre autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de implementar las correspondientes políticas públicas. Las políticas sectoriales se formulan y diseñan con gran independencia y se ponen en práctica por medio de acciones técnicas que, desde un punto de vista sectorial, pueden considerarse inmejorables, pero pueden generar efectos secundarios no previstos e incentivos inconsistentes. Dentro de este ámbito resulta esencial avanzar en la identificación de las posibles fallas de coordinación y sus costos en términos de eficacia de la intervención pública para alcanzar metas intersectoriales de largo plazo.

⁵ Más recientemente, se han estudiado las regulaciones que afectan al uso del suelo y su regularización.

Gráfico 3
EJEMPLO DE MECANISMOS CAUSALES CONDUCTENTES A SITUACIONES DE INSOSTENIBILIDAD (CASO DE GANADERÍA OVINA)



El éxito de las políticas dirigidas a metas de desarrollo sostenible, y sus resultados, dependen en gran medida del grado de evolución y calidad de la infraestructura institucional y organizacional, así como de los mecanismos que permitan al aparato público actuar como un conjunto armónico en el mediano y largo plazo. A continuación se destacan oportunidades para mejorar la integración en tres ámbitos de políticas públicas de vital importancia para el logro de metas de desarrollo sostenible.

a) Integración de políticas urbanas y de desarrollo territorial

El proceso de integración de las políticas ambientales con las políticas sectoriales y territoriales es arduo. En general, la incorporación del concepto de uso sostenible y conservación de los recursos naturales en los sectores productivos y de servicios (incluidos el desarrollo urbano y las viviendas) es incipiente. Los gobiernos subnacionales, particularmente las municipalidades, han aumentado sus responsabilidades en áreas clave relacionadas con los asentamientos humanos, lo que supone un gran potencial para intervenciones con base en el territorio, desde una perspectiva de sostenibilidad.

La experiencia regional de gestión en las múltiples dimensiones (económica, social y ambiental) del desarrollo urbano es amplia, en términos de actores, instrumentos y escala. Han crecido las redes de especialistas y operadores (planificadores urbanos, agentes locales de desarrollo, dirigentes sociales y técnicos del medio ambiente, entre otros), tanto formales como informales. Los recursos disponibles de información sistematizada, como estadísticas e información relacionada con experiencias, programas y políticas, aún son insuficientes, pero constituyen otro activo que, junto con las redes y las mejores prácticas, debe utilizarse para complementar y fortalecer el intercambio, el aprendizaje y el debate entre países y ciudades en torno al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

En el espacio urbano, la convergencia de restricciones a la eficiencia económica (temas de financiamiento) y a la equidad social (habitabilidad, inversión en capitales, empleo), sumada a la necesidad de internalizar costos relacionados con el medio ambiente (gestión, gobernabilidad) y de mejorar la funcionalidad urbana con respecto a la integración regional y las tensiones de la globalización, presenta grandes desafíos a los gestores urbanos regionales, nacionales, subnacionales y locales.

La integración de la sostenibilidad desde el punto de vista del medio ambiente (internalización de externalidades) con la sostenibilidad social (bienestar) y económica (eficiencia en el uso de recursos, disponibilidad de recursos de inversión, estabilidad de los mercados internacionales) pasa por reconocer que los plazos de cumplimiento y los puntos de referencia para la toma de decisiones son muy distintos en cada uno de los tres planos.

En el caso del medio ambiente, el horizonte es de largo o mediano plazo, lo que dificulta la incorporación de estas variables a los encargados de la adopción de decisiones. En el ámbito social, el plazo de referencia es algo más inmediato, dada la existencia de una presión social que exige la pronta resolución de las carencias actuales. Sin embargo, tampoco las políticas sociales tienden a incorporar una perspectiva de inversión en capital humano de mediano o largo plazo. En lo económico, las decisiones tienden a ser de corto plazo, o en ocasiones de mediano plazo (políticas de fomento), pero no suelen plantear la necesidad de disponer de recursos suficientes para abordar los actuales rezagos urbanos, prevenir los que se presenten en el futuro, o dar saltos cualitativos.

Las decisiones que se tomen hoy ante las fluctuaciones y las crisis de corto plazo en materia de infraestructura y organización urbana tendrán consecuencias en el mediano plazo: pueden implicar mayores rezagos en el futuro, problemas sociales y mayores niveles de precariedad urbana y social, entre otras externalidades. Es imprescindible contar con una política urbana anticipatoria en materia de desarrollo sostenible para analizar opciones, predecir escenarios y valorar implicaciones.

b) Integración entre la política fiscal y la política ambiental

Una de las oportunidades identificadas para mejorar la integración y la coherencia de la política ambiental con el conjunto de políticas económicas y sectoriales que componen el aparato público consiste en explotar las sinergias y la coordinación entre la política fiscal y la política ambiental, poniendo especial énfasis en los aspectos fiscales y presupuestarios que afectan los objetivos de política ambiental y las metas nacionales de desarrollo sostenible.

Los debates protagonizados por autoridades fiscales y ambientales de la región en foros recientes confirman la existencia de varias áreas de intersección y oportunidades para mejorar la integración entre las agendas de estos dos sectores, entre las cuales destacan las siguientes:⁶

i) Financiamiento de los sistemas nacionales de gestión ambiental

El explosivo desarrollo institucional que vivieron América Latina y el Caribe a inicios de los noventa, con la creación de nuevos ministerios de medio ambiente o comisiones nacionales de rango ministerial con ambiciosos mandatos otorgados por leyes generales del medio ambiente, no se vio acompañado durante el resto de la década por la transferencia de los recursos financieros y técnicos

⁶ Primer y segundo Talleres Regionales de Política Fiscal y Medio Ambiente, convocados por la CEPAL conjuntamente con la OCDE y el FMI, los días 30 de enero del 2003 y 27 de enero del 2004, respectivamente, en el marco del Seminario Regional sobre Política Fiscal que organiza anualmente la Comisión.

necesarios para construir sistemas nacionales de gestión ambiental que resultaran operativos frente a la magnitud de los mandatos asignados. Rara vez los países dotaron a la nueva institucionalidad de la capacidad financiera suficiente para establecer un adecuado sistema nacional de gestión ambiental. En la mayoría de los países todavía está pendiente la construcción de una plataforma jurídico-institucional apropiada que permita una colaboración operativa entre la autoridad fiscal y la ambiental para solventar los desafíos de financiamiento de los sistemas nacionales de gestión ambiental.

ii) Asignación específica y posibilidad de autofinanciamiento de la gestión ambiental nacional

Varios países reportan que la asignación específica de los ingresos provenientes de tasas, aranceles o impuestos ambientales locales ha contribuido a su aceptación por parte de los contribuyentes ligados a la provisión de un servicio o programa ambiental que apoyan. Los problemas de gestión ambiental están íntimamente vinculados a espacios geográficos y comunidades políticas específicas (cuencas hídricas, ciudades o zonas industriales contaminadas, áreas silvestres, entre otros). Por ello, la asignación específica de recursos provenientes de impuestos ambientales es con frecuencia una opción exitosa en política ambiental, a pesar de que normalmente en las finanzas públicas se evita este tipo de asignación.

iii) Reforma fiscal ambiental e impuestos ambientales

En el plano internacional se observa un creciente rol de los impuestos ambientales como parte integral de los planes de reforma fiscal en países desarrollados. La recaudación de impuestos ambientales en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) representó el 2,5% del PIB en 1995, o casi el 7% de la recaudación total en estos países.⁷ La mayoría de estos impuestos inciden en una parte específica de la base impositiva relacionada con los sectores de transporte y energía, pero están también los impuestos sobre manejo de desechos y efluentes, que se hacen cada vez más comunes. Los países de América Latina y el Caribe enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos internos para financiar sus metas de desarrollo sostenible. En ese contexto, la evolución del régimen fiscal, en línea con dichas metas, necesariamente tendrá un rol preponderante en los años venideros y planteará nuevos desafíos de integración y coordinación a las autoridades ambientales y fiscales.

iv) Identificación de distorsiones y fallas de política contrarias al logro de metas nacionales de desarrollo sostenible

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sigue pendiente un examen detallado de las distorsiones y fallas de política en materia de subsidios, renuncias y exenciones tributarias vigentes, garantías públicas por pasivos contingentes y otras medidas que puedan considerarse incentivos contrarios al cumplimiento de las metas nacionales de desarrollo sostenible. La competencia fiscal entre países, o entre provincias de un sistema federal, para atraer inversiones y proyectos otorgando exenciones fiscales en sectores de recursos naturales (minería, silvicultura, entre otros) y las actividades de reconocido impacto ambiental constituyen otra falla de política evidente en América Latina y el Caribe. La identificación y el diagnóstico del costo social de estas distorsiones puede poner de relieve numerosas oportunidades de mejora, tanto en la gestión ambiental como en materia fiscal.

⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1999), *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey* (ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV.1/FINAL), París, octubre, p. 5.

v) *Coordinación interinstitucional para la gestión integral de los recursos naturales en el territorio*

La gestión integral de recursos naturales, por su propia naturaleza, debe operar sobre unidades territoriales que incluyen el conjunto de espacios conectados físicamente por cuencas hídricas y ecosistemas. Estos espacios, que constituyen unidades integradas para el diseño y la ejecución de soluciones de gestión integrada de recursos, rara vez corresponden a las estructuras jurídico-institucionales y plataformas existentes. En la región, solo algunos países que ya cuentan con autoridades de cuencas con facultades de recaudación estarían en situación de optar por la implementación de programas de descontaminación basados en instrumentos que incidan sobre los efluentes vertidos en cada cuenca (tasas y aranceles sobre volúmenes de agua y concentración de contaminantes vertidos, entre otros). En la gran mayoría de los países no hay estructuras o mecanismos de coordinación que permitan la aplicación efectiva de estrategias de gestión integral de recursos orientadas a espacios biofísicos delimitados por sus características ecológicas o geográficas. Esta constituye otra área de oportunidades para la innovación y el desarrollo de mecanismos de coordinación entre autoridades ambientales y fiscales en los años venideros.

c) Integración entre la política comercial y los objetivos de desarrollo sostenible

Si bien en el discurso institucional de la Organización Mundial del Comercio se enfatiza la necesidad de que el comercio responda a los requerimientos del desarrollo sostenible, en realidad las normas comerciales no están diseñadas con ese objetivo. Es más, en el sistema multilateral de comercio el rol de la estrategia de desarrollo ha ido cediendo poco a poco su lugar a la estrategia de liberalización, con base en la idea de que esta última conducirá inevitablemente y por sí sola al desarrollo sostenible.

Habrá que insistir en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura con una adecuada política ambiental, respaldada por una sólida estructura institucional. Asimismo, será necesario formular y ejecutar políticas económicas, tecnológicas y ambientales articuladas que contribuyan a mejorar la competitividad sistémica del aparato productivo y exportador. Para conseguirlo, los gobiernos deben definir sus prioridades de desarrollo sostenible, sus expectativas en materia de inversión extranjera directa y los mecanismos necesarios para canalizar la IED hacia tales prioridades.

Se considera de gran importancia negociar el acceso a los medios para promover la transformación de los sectores productivos y del aparato exportador. En esta línea, las principales oportunidades residen en ámbitos como las negociaciones de servicios, donde se podrían abrir enormes horizontes para países que se postulan como vehículo de transferencia de tecnología (software, energía, servicios ambientales), y los temas relacionados con la propiedad intelectual. Los países de la región han volcado gran parte de sus recursos en el acceso a mercados, lo cual difícilmente cambiará sus estructuras productivas intensivas en recursos naturales.

d) Integración entre la política para el desarrollo productivo y las políticas ambientales

- i) *Política de producción limpia*: la implementación de políticas de producción limpia como estrategia que integra la variable ambiental a la gestión empresarial ha registrado avances en varios países de la región, en especial Brasil, Colombia, Chile y México. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer para que se constituya en un eje articulador de soluciones productivas que prevenga la contaminación ambiental y a la vez fortalezca la competitividad de los sectores productivos en todos los países de la región.

- ii) *Mercado de bienes y servicios ambientales:*⁸ América Latina y el Caribe es un mercado en expansión para la industria de los bienes y servicios ambientales, principalmente por sus carencias en materia de infraestructura ambiental que acompañan al ritmo de crecimiento demográfico y la alta densidad urbana característicos de la región.
- iii) *Producción y comercio de bienes certificados:* La gran diversidad biológica de la región puede ser la base para el desarrollo de productos elaborados u obtenidos de manera sostenible o ambientalmente deseable.

En los países de la región existen amplias oportunidades para el mejoramiento en los actuales patrones de consumo y producción, con beneficios tanto para la economía como para el medio ambiente.

En este contexto, se considera importante la implementación de una estrategia que incentive el surgimiento y el desarrollo de un nuevo sector en la economía que permitiría abastecer las crecientes necesidades de bienes y servicios ambientales. Durante los debates sostenidos sobre el tema en un seminario reciente⁹ se confirmó que ello contribuiría no solo al desarrollo sostenible y al bienestar de la población, sino también al crecimiento económico mediante la generación de valor agregado, ingresos más altos y una base importante de empleos, todo lo cual reforzaría la interrelación entre la política ambiental y el desempeño económico.

e) **Exámenes de desempeño ambiental entre pares**

Los exámenes de desempeño ambiental entre pares, aplicada por la OCDE y por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa en sus países miembros, ofrece una interesante alternativa para que los Estados participantes fortalezcan su integración, trabajen conjuntamente en pos del desarrollo sostenible y muestren a sus pueblos y a la comunidad internacional sus esfuerzos y resultados en temas económicos y ambientales, en un contexto de diálogo y transparencia.

En estos exámenes, los países (pares) analizan las condiciones ambientales y las acciones necesarias para alcanzar los objetivos ambientales nacionales y cumplir compromisos internacionales. Entre otras cosas, estos ejercicios permiten evaluar el trabajo realizado por cada país para reducir sus niveles de emisión de contaminantes y desechos, gestionar en forma sostenible sus recursos naturales, integrar las políticas ambientales y socioeconómicas, fortalecer la cooperación con la comunidad internacional, armonizar las condiciones y políticas ambientales en los países pares y contribuir al desarrollo sostenible. Además, pueden aprovechar para exponer iniciativas, esfuerzos y logros que les permitan obtener ventajas en sus negociaciones comerciales y relaciones económicas internacionales, establecer necesidades de financiamiento para la cooperación internacional o compartir experiencias con sus pares. Por último, los exámenes promueven el levantamiento y la armonización de las estadísticas ambientales.

La CEPAL considera que esta forma de trabajo puede ser una ayuda para enfrentar los desafíos mencionados por su contribución a la integración de políticas y al fortalecimiento de un desarrollo ambientalmente más sostenible y de los lazos de unión y cooperación en los países de América Latina y el Caribe. Por ello, se está llevando a cabo, con la colaboración de la OCDE, el examen de desempeño

⁸ Entendido como la producción y el intercambio para la prevención o mitigación de la contaminación.

⁹ Seminario “Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Estudios de caso: Argentina, Chile, Colombia y México”, México, D.F., 20 al 22 de mayo del 2004 (proyecto CEPAL/GTZ).

ambiental de Chile. Esta experiencia se suma a la de México que, como miembro de la OCDE, ya participa en este tipo de exámenes, y abre el camino para ampliar esta iniciativa a toda la región.

5. Propuesta

Como se mencionó al principio de este documento, en los países de América Latina y el Caribe se han registrado pocos avances respecto a la capacidad de integrar, coordinar y dotar de coherencia y visión de largo plazo al conjunto de políticas públicas que ponen en práctica los distintos sectores y niveles de gobierno. Este fenómeno de dificultad en el debate integrador de políticas públicas detectado en el plano nacional también se refleja en el plano supranacional, cuando observamos que nuestra región carece de espacios específicos para debatir, analizar y formular propuestas de políticas sobre la sostenibilidad del desarrollo. Existen numerosos foros sectoriales, de carácter intergubernamental en los que se analizan con periodicidades distintas los avances y los desafíos asociados a las políticas aplicadas en nuestros países. En los ejercicios de estos foros se suelen abordar aspectos que pudieran ser integradores con otras políticas; sin embargo, hasta el momento los resultados de estas iniciativas pueden considerarse débiles, en la medida en que persisten resultados poco alentadores respecto de la integración de políticas.

Las comisiones regionales de las Naciones Unidas, entre ellas la CEPAL, pueden contribuir significativamente en la superación de esta carencia. En efecto, estos órganos regionales intergubernamentales de la Secretaría han venido integrando en su labor las distintas dimensiones del desarrollo, es decir, la económica, la social, la ambiental y la institucional, en cumplimiento de recomendaciones y mandatos específicos, emanados tanto de la Asamblea General como de los procesos globales que abordaron, en los últimos cinco años, las problemáticas contingentes con los desafíos del mundo globalizado (financiación para el desarrollo, comercio y desarrollo sostenible, entre otros). Las comisiones regionales de las Naciones Unidas deben promover la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible en su labor de una manera equilibrada y, al mismo tiempo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, coordinar el seguimiento de los acuerdos existentes sobre el tema en el nivel regional.¹⁰

En el período de sesiones de la CEPAL se reúnen los responsables de la política pública de distintos ámbitos y sectores (relaciones exteriores, hacienda, planificación, economía, áreas sociales, medio ambiente), por lo que constituye una oportunidad de análisis, discusión y formulación de propuestas, con una perspectiva regional y de integración de las dimensiones social, económica, ambiental e institucional del desarrollo.

En este marco, consideramos necesaria la creación de un mecanismo permanente, de carácter intergubernamental, para evaluar y dar seguimiento a la sostenibilidad del desarrollo de la región. Este mecanismo podría constituirse como comité especial del período de sesiones de la CEPAL, similar al ya existente sobre población y desarrollo. Su función principal sería promover el debate sobre los temas bienales planteados por la Comisión de Desarrollo Sostenible desde una perspectiva regional. El comité daría seguimiento a los instrumentos regionales de seguimiento (indicadores de desarrollo sostenible), las metas del Milenio pertinentes, y las propuestas y avances en materia de instrumentos y políticas que conjuguen objetivos de desarrollo productivo y de sostenibilidad en el desarrollo.

¹⁰ Naciones Unidas (2002), “Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/CONF.199/20)*, Nueva York, pág. 158-161; y Naciones Unidas (2003), *Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Informe sobre su 11º período de sesiones (UN/E/2003/29; E/CN.17.2003/6)*, Nueva York.